

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

2. האקדמיה למען ישראל דמוקרטית ח.פ 580813913

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רחל אל-שי
רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או סתיו
לבנה להב ו/או טלילה דביר ו/או עדן בוים ו/או יעל בלוך ו/או אייל
קלסקין ו/או לירז גנון

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

העותרים

- נ ג ד -

1. ממשלת ישראל ה-37

2. היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה
צלחה א-דין 29, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: hcj-dep@justice.gov.il

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

המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה
כנפי נשרים 5, ירושלים, מיקוד 9546412
טלפון: 02-6547022; פקס: 02-6547034
דוא"ל: mankal@mse.gov.il

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

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

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

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

6. עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר

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

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

משרד החינוך
בנק ישראל 5, ירושלים 9100901
טלפון: 02-6664200; פקס: 02-6510358
דוא"ל: agaf_achifa@education.gov.il

8. עו"ד דודו קובסיאנו, היועץ המשפטי למשרד התיירות

משרד התיירות
דבורה הנביאה 2, ירושלים 9510402
טלפון: *6552; פקס: 073-3931601
דוא"ל: IlanaAm@tourism.gov.il

9. עו"ד מיכל שטרית-רביל, היועצת המשפטית למשרד העלייה והקליטה

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

המשיבים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי, בקשה למתן

צו ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי וצו ביניים כנגד המשיבות 1-2, ובקשה לקיום דיון דחוף, כדלקמן:

צו על תנאי

1. צו על תנאי כנגד **המשיבות 1-2** המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא תשונה החלטת המשיבה 1, ממשלת ישראל ה-37 (להלן: "הממשלה") מספר 2764 מיום 16.2.2025 (להלן: "החלטה 2764"), כך שייקבע שסיום כהונת המשיבים 3-9, היועצים המשפטיים לשבעה ממשרדי הממשלה (להלן: "היועצים המשפטיים"), יוארך לפרק זמן של לפחות שנה מיום קבלת החלטה 2764, ובהתאם להחלטות ממשלה קודמות בנושא. זאת, נוכח הטעמים הבאים, יחד ולחוד:
 - 1.1. נוכח כך שהחלטה 2764 נעדרת תשתית עובדתית והנמקה ראויה לעניין מועדי סיום הכהונה של היועצים המשפטיים, כך שהחלטה התקבלה באופן שרירותי;
 - 1.2. נוכח כך שהחלטה 2764 חורגת מהעקרונות שהותוו בהחלטת ממשלה מספר 1154 מיום 27.12.2008 (להלן: "החלטה 1154"), בה נקבעה תחולה נדחית של שנה לעניין סיום תפקידם

של נושאי משרה שמונו בהליך תחרותי באמצעות ועדת איתור ;

1.3. נוכח כך שהחלטה 2764 אינה סבירה באופן קיצוני, נוכח הפגיעה האנושה במעמד הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה וביכולתם של היועצים המשפטיים לשמש כשומרי סף. זאת, בשל סיום כהונתם טרם סיום הליכי המכרז למינוי מחליפיהם, באופן שיותר חלל בתפקיד היועץ המשפטי למשרד, או יוביל למינוי יועצים משפטיים זמניים במילוי מקום ;

1.4. נוכח כך שהחלטה 2764 מונעת משיקולים זרים, שתכליתם הדחת יועצים משפטיים אשר עומדים כשומרי סף על התנהלותו התקינה של המשרד בו הם עובדים, לפי כללי המנהל התקין ולמען האינטרס הציבורי, וכן התקבלה תוך ניגוד עניינים בין רצונם של השרים לקדם מדיניות בלתי חוקית באין מפריע, לבין חובתם לפעול בהתאם לדין ולטובת האינטרס הציבורי.

2. לחילופין, צו על תנאי כנגד המשיבות 1-2, המורה להן להתייצב וליתן טעם מדוע לא תשונה החלטה 2764 כך שייקבע כי לא תופסק כהונתם של המשיבים 3-9 בתפקידם כיועצים משפטיים למשרד הממשלה, אלא במקרה של מינוי קבע במקומם לתפקיד זה, מתוך הנימוקים שפורטו לעיל בסעיפים 1.4-1.1.

צו ביניים

3. כמו כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו ביניים המקפיא את יישום החלטה 2764 ואת סיום כהונת המשיבים 3-9, וזאת עד אשר תתברר ותוכרע העתירה. לחילופין, יתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ארעי עד לדיון בצו הביניים.

3.1. החלטה 2764 שקובעת הסדרי פרישה של היועצים המשפטיים ללא הוראות מעבר משמעה הדחה של שומרי סף. החלטה 2764 המביאה לסיום כהונתם של שבעת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה תוך קביעת סד זמנים קצר מאוד לאיוש משרותיהם, עתידה, בהתחשב בלוח הזמנים לאיוש המשרות, לגרום לכך שלא ימונו במינוי של קבע שורה ארוכה של משרות יועצים משפטיים למשרדי ממשלה – ובוודאות לא ימונו כנדרש מחליפיהם של היועצים המשפטיים האמורים לסיים את תפקידם ביום 1.4.2025. משכך, התוצאה הצפויה היא הותרת חלל בתפקיד היועץ המשפטי למשרד, או איוש התפקיד באופן זמני על-ידי ממלא מקום – מה שיביא לפגישה אנושה בעצמאות היועצים המשפטיים, וביכולתם לנקוט בצעדים ענייניים ועצמאיים כלפי הגורמים עליהם הם מפקחים מתוקף תפקידם – ובכך ייגרם **נזק חמור, ממשלי ובלתי הפיך לשלטון החוק במשרדי ממשלה מרכזיים ביותר**. נזק זה יורגש בוודאי במהלך תקופת הביניים עד למינוי יועצים משפטיים חדשים, שבה יכהן ממלא מקום – אם תטרח הממשלה כלל להידרש למינוי ממלאי מקום – אך הוא עלול להיות מורגש גם מעבר לכך. שכן, יש חשש כי בתקופת הביניים תתקבלנה החלטות שהשפעתן תורגש עוד בעתיד, הגם שממלאי מקום הם שקיבלו אותן, על כל הבעייתיות הכרוכה בכך.

3.2. כידוע, סמכות בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים מעוגנת בתקנה 19 לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984. מטרת צו הביניים היא לשמר את המצב הקיים עד להכרעה השיפוטית בעתירה, ולמנוע קיומם של נזקים בלתי-הפיכים (אליעד שרגא ורועי שחר **המשפט המינהלי – סדרי הדין והראיות בבג"צ** כרך חמישי 206-208 (2010)).

3.3. בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים או אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני

שיקולים עיקריים – מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה להתקבל, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברור מבין השניים. כך נקבע בבר"מ 8777/06 **מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח'** (נבו 19.11.2006):

"על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת 'מאזן הנוחות'... שני השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי 'מאזן הנוחות'... במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו".

3.4. קבלת הבקשה למתן צו ביניים והקפאת סיום כהונת היועצים המשפטיים, אינה צפויה להביא לנזק כלשהו, לא כל שכן לנזק בלתי הפיך. שכן, משמעותו של הצו היא המשך כהונת היועצים המשפטיים היוצאים לתקופה קצרה של ככל הנראה שבועות מספר, עד להשלמת הליכי המכרז. קשה לטעון כי יהיה בכך לגרום לנזק, על אחת כמה וכמה לאור העובדה שהם מכהנים בתפקידם מזה למעלה מ-7 שנים.

3.5. לאור זאת, ברי כי בבחינת מאזן הנוחות, בהשוואת הנזק המועט, אם בכלל, העלול להיגרם ממתן הצו, לעומת הנזק הרב שעלול להיגרם מאי-מתן הצו בנוגע לאיוש משרות היועצים המשפטיים במינוי זמני – מאזן הנוחות נוטה לעבר קבלת הבקשה ומתן צו ביניים.

בקשה לקיום דיון דחוף

4. כמו כן, מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיסה, לאור העובדה שעל-פי החלטה 2764, סיום כהונת חלק מהיועצים המשפטיים צפוי להתרחש כבר ביום 1.4.2025.

5. כמו כן, העותרים יתכבדו לבקש מבית המשפט הנכבד לחייב את המשיבות 1-2 בהוצאות העותרים לרבות שכר טרחת עורך דין כדין.

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

תוכן עניינים

א. מבוא.....	5
ב. הצדדים לעתירה.....	7
ג. רקע עובדתי.....	8
ג.1. חשיבות תפקידו ועצמאותו של יועץ משפטי למשרד ממשלתי.....	8
ג.2. הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה והחלטת הממשלה שמאמצת את מסקנות הצוות הבינמשרדי.....	8
ג.3. החלטת ממשלה מספר 2431 ובג"ץ 23543-12-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו 9.12.2024).....	11
ג.4. הקמת הצוות, החלטת ממשלה מספר 2764 ומיצוי הליכים מטעם העותרים.....	13
ד. פרק משפטי.....	17
ד.1. התשתית הנורמטיבית – דרך המינוי ומשך כהונת יועץ משפטי למשרד ממשלתי.....	17
ד.2. ההחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגנה בהחלטה 2764 לא בוססה על תשתית עובדתית מספקת ולא נומקה כראוי.....	18
ד.3. ההחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגנה בהחלטה 2764 הינה שרירותית.....	20
ד.4. ההחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגנה בהחלטה 2764 סוטה מהמדיניות שנקבעה בהחלטה 1154, וללא הנמקה מספקת.....	21
ד.5. ההחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגנה בהחלטה 2764 אינה סבירה באופן קיצוני, נוכח הפגיעה במעמד הייעוץ המשפטי לממשלה וביכולתם של היועצים המשפטיים לשמש כשומרי סף.....	24
ד.6. ההחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגנה בהחלטה 2764 התקבלה משיקולים זרים ותוך ניגוד עניינים של חלק מהשרים, ובראשם – שר האוצר.....	27
ה. סיכום.....	30

א. מבוא

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

7. בפני בית המשפט הנכבד עומדת עתירה, שעניינה בהחלטת ממשלה שרירותית שהתקבלה על ידי הממשלה ה-37 – החלטה 2764 – המביאה לסיום כהונתם של שבעה יועצים משפטיים למשרדי הממשלה תוך זמן קצר ובלתי סביר, באופן הפוגע פגיעה אנושה במעמדם כשומרי סף מהותיים, העומדים על קיום שלטון החוק והשמירה על זהותה הדמוקרטית-ליברלית של מדינת ישראל.

8. לא ניתן להפריז בחשיבותו של תפקיד היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, המהווה שומר סף חשוב והכרחי במדינה דמוקרטית. היעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, וכך גם חוות הדעת היוצאות תחת ידיו, המשקפות את הדין הקיים, הוא הערובה לשמירת עקרונות המשפט המינהלי והחוקתי במהלכי משרדי הממשלה.

9. היועצים המשפטיים למשרדים הממשלתיים הם קו ההגנה הקדמי והפנימי של שלטון החוק. חשיבותם של היועצים המשפטיים בכלל, ובמשרדי הממשלה בפרט, מתעצמת נוכח העובדה שישאל נתונה בעיצומה של מלחמה קשה מנשוא זה למעלה משנה וחצי. בהתאם, מדינת ישראל זקוקה יותר מתמיד ליציבות שלטונית ולחזוק מוסדות השלטון ושומרי הסף שלה.

10. העותרים יטענו כי החלטה 2764, המאמצת את המתווה המדורג עליו הוחלט בסיכום הדין של הצוות שדן במועדי סיום כהונת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (להלן: "**המתווה המדורג**"), איננה מבוססת על תשתית עובדתית מספקת ואינה מנומקת כראוי. שכן, ההחלטה מתיימרת להמשיך החלטות ממשלה קודמות בנושא סיום כהונת נושאי בכירה בכירים **מכהנים**, אך בניגוד לכך, אין היא מתבססת על החלטות הממשלה הרלוונטיות ביותר לסוגייה. לא זו אף זו, **אלא שהחלטה 2764 אף סותרת את הקבוע בהחלטה 1154 לעניין תקופת מעבר של שנה למועד סיום כהונת נושאי משרה מכהנים ממועד ההחלטה על כך.**

11. לגופם של דברים, לא הוצגה כל תשתית עובדתית או הנמקה ראויה להחלטה לסטות מהקבוע בהחלטה 1154, ובפן המהותי – להחלטה בדבר **מועדי סיום כהונת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וסדר הפרישה של קבוצות היועצים המשפטיים השונות** כפי שנקבעו במתווה המדורג, וזאת תוך התעלמות דה פקטו, להבדיל מאזכור דה יורה, מהחשיבות של איוש משרות היועצים המשפטיים דרך קבע.

12. יתרה מכך, העותרים יבקשו לטעון כי המתווה המדורג שבהחלטה 2764 לוקה בשרירותיות, נוכח פרק הזמן הקצר שנקבע בו לסיום כהונת היועצים המשפטיים – אשר עתיד להוביל לסיום כהונתם, בטרם ממונה להם מחליף במינוי קבע. זאת, מבלי שהממשלה נתנה דעתה לכלל התשתית העובדתית והמשפטית הרלוונטית לסוגיית סיום כהונתם של נושאי משרה **מכהנים**, וכן לא נימקה את החלטתה לסיים את כהונת המשפטים תוך חלוקה לקבוצות דווקא באופן הזה, וכן לקבוע את מועד סיום כהונתם כפי שקבעה.

13. בנוסף לאמור ולאורו, יטענו העותרים כי החלטה 2764 בעניין המתווה המדורג חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות, נוכח הפגיעה האנושה הנגרמת כתוצאה ממנה במעמד היעוץ המשפטי לממשלה וביכולתם לשמש כשומרי סף. זאת, מאחר שהחלטה 2764 מביאה לסיום כהונתם של היועצים המשפטיים טרם ימונו להם מחליפים דרך קבע, באופן שצפוי להוביל למינוי זמני של ממלאי מקום, או להותרת המשרה ללא איוש – באופן שיביא לפגיעה קשה ברציפות התפקודית וכן במעמד העצמאי והא-פוליטי של היועצים המשפטיים המהווים שומרי סף.

14. לסיום, יבקשו העותרים לטעון כי החלטת הממשלה התקבלה בניגוד עניינים ומונעת משיקולים זרים, שעניינם ברצון שרי הממשלה לפנות מדרכם את היועצים המשפטיים אשר מהווים חסם משמעותי ושומרי סף מפני פעולות והחלטות שפוגעות בשלטון החוק ובכללי המינהל התקין.

15. אשר על כן, לנוכח כל הטעמים המפורטים בעתירה, יבקשו העותרים מבית המשפט הנכבד להוציא את הצו על תנאי ואת צו הביניים המופיעים ברישא לעתירה ולעשותם למוחלטים, ובתוך כך להורות

על שינוי המתווה המדורג שבהחלטה 2764, כך שייקבע כי מועד סיום כהונתם של היועצים המשפטיים היוצאים ייכנס לתוקף רק בחלוף פרק זמן של **לפחות שנה**.

16. כמו כן, ולאור דחיפות וחשיבות הדברים, וכן לאור הפגיעה הצפויה בעצמאות היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, יבקשו העותרים מבית המשפט הנכבד כי יורה על קיום דיון דחוף.

ב. הצדדים לעתירה

העותרים

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

18. העותרת 2 היא עמותה רשומה, הפועלת, בין היתר, לקידום החינוך והמחקר האקדמי החופשי בישראל ולשמירה על חברה דמוקרטית ליברלית. העמותה נוסדה על ידי נציגי מטה מאבק האקדמיה, ארגון וולונטרי המאגד שורה ארוכה של חברי סגל בכיר מכל המוסדות להשכלה גבוהה בארץ. חברי המטה נאבקים למען הגנה שלטון החוק, החופש האקדמי, חופש הביטוי והיצירה ועקרונות ליברליים ברוח ערכי מגילת העצמאות, והם פועלים בכלל זה לקידום ערכים של מקצועיות ויושרה.

המשיבים

19. **המשיבה 1, ממשלת ישראל ה-37**, היא הגורם אשר קיבל את החלטה 2764 בעניין "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 16.2.2025 (להלן: "**החלטה 2764**"), העומדת במוקד עתירה זו.

20. **המשיבה 2, היועצת המשפטית לממשלה**, עומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד, ועומדת בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך. בתפקידיה אלו, מייצגת היועצת המשפטית לממשלה את האינטרס הציבורי ושומרת על קיום הוראות הדין, וכן אחראית על הנחיית הממשלה ויחידות הסמך של הממשלה לפעול על פי הדין. כמו כן, היא מהווה הסמכות המקצועית עבור היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, והם כפופים לה מקצועית.

21. **המשיבים 3-9** הם עו"ד סורל הרלב, היועץ המשפטי למשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה; עו"ד רינת וייגלר, היועצת המשפטית למשרד הרווחה והביטחון החברתי; עו"ד מיכל מסטיי, היועצת המשפטית למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות; עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר; עו"ד אילת כהן מלקמן, היועצת המשפטית למשרד החינוך; עו"ד דודו קובסיאנו, היועץ המשפטי למשרד התיירות; ועו"ד מיכל שטרית-רבל, היועצת המשפטית למשרד העלייה והקליטה (כאמור: "**היועצים המשפטיים**"). הם היועצים המשפטיים לגביהם נוגעת החלטה 2764, כך שעל-פי החלטה תסתיים כהונתם, בהתאם **למתווה המדורג** שנקבע בסיכום הדיון של צוות שדן במועדי סיום כהונת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, 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").

ג. רקע עובדתי

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

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

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

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

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

26. משכך, היועמ"ש למשרד מהווה תפקיד רגיש וחשוב לאין שיעור. לטובת ביצועו כהלכה נדרש כי ייחנה הוא ממעמד של עצמאות ואי-תלות מקצועית, אשר יבטיחו כי האינטרס העומד לנגד עיניו הוא שמירה על שלטון החוק, ותו לא.

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

28. דברים אלו מחזקים את המובן מאליו, והוא שלשם שמירה על ממשל דמוקרטי תקין ונטול משוא פנים, ועל מנת לוודא שמשרדי הממשלה פועלים בהתאם לדין ולאינטרס הציבורי, על היועצים המשפטיים במערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה לתפקד כשומרי סף איתנים ויציבים, ללא שתהא להם תלות בגורמים פוליטיים, וללא חשש מאי אלו סנקציות שיופעלו כנגדם אילו יביעו עמדה שאיננה תואמת את האינטרס של שרי הממשלה.

2.ג. הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה והחלטת הממשלה שמאמצת את מסקנות הצוות הבינמשרדי

29. סוגיית מינויו וסיום כהונתו של יועמ"ש למשרד עוגנה במספר החלטות ממשלה שונות שהתקבלו בנושא לאורך השנים.

30. ביום 18.3.2007 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1411 בעניין "צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה" (להלן: "**החלטה 1411**"). בהחלטה 1411 הוחלט על הקמת צוות בינמשרדי בראשות עו"ד אהרון אברמוביץ, שיבחן סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, ובהן **משך כהונתם** של היועצים המשפטיים (להלן: "**הצוות הבינמשרדי**").

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

31. ביום 10.9.2008 פורסם דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה (להלן: "**דו"ח הצוות הבינמשרדי**" או "**הדו"ח**"). הדו"ח עסק, בין היתר, בעניין קציבת הכהונה של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, ועמד על הקשיים שנגרמים לשירות המשפטי כתוצאה מתקופת כהונה ארוכה, ובהם שחיקה, סטגנציה של כוח אדם ועזיבת דור הביניים. לצד זאת, עמד הדו"ח על כך שאופיו של התפקיד מחייב תקופת למידה משמעותית, ועל כן, יש לקבוע תקופת כהונה ארוכה, אשר מתחייבת גם נוכח מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי.

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

32. בהתאם לאמור, בדו"ח הצוות הבינמשרדי הומלץ **כי כהונת יועץ משפטי למשרד ממשלתי תיקצב לתקופה של 7 שנים**, וכן הומלץ לכלול בכל מכרז לתפקיד יועץ משפטי מעתה ואילך הודעה, לפיה הכהונה תוגבל ל-7 שנים, לצד סייג לפיו סיום הכהונה יתממש רק בכפוף לקיומו של הסדר פנסיוני עבור היועץ המשפטי למשרד ממשלתי. בנוסף, בדו"ח נקבע במפורש כי המלצות הדו"ח צריכות להיות חלק מתנאי המכרז אליו נוגשים המועמדים למשרת היועץ המשפטי למשרד, **עובר לתחילת כהונתם**. לפיכך, נקבע כי **לא ניתן להחילן על היועצים המשפטיים המכהנים**.

33. בעקבות דו"ח הצוות הבינמשרדי, הוקם צוות בראשות יועץ בכיר לשר המשפטים דאז, ד"ר גיא רוטקופף, על מנת שיפעל לגיבוש הצעות אופרטיביות לאור הדו"ח, שיובאו לאישור הממשלה (להלן: "**צוות רוטקופף**"). בתוך כך, ביום 1.3.2009 התקבלה החלטת ממשלה מספר 4528 בעניין "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום" (להלן: "**החלטה 4528**"), אשר מאמצת את המלצות צוות רוטקופף. שם, בין היתר, **אושרה ההמלצה לקציבת תקופת הכהונה של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה לתקופה אחת של שבע שנים**, תוך קביעת הסדר כספי ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו.

העתק המלצות צוות רוטקופף מיום 23.2.2009 מצורף ומסומן כנספח ע/3.

העתק החלטת ממשלה מספר 4528 "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום" מיום 1.3.2009 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

34. כמו כן, בהתאם להמלצות צוות רוטקופף, בהחלטה 4528 נקבע כי **ימונה צוות יישום שיהיה אחראי ליישום המלצות דו"ח הצוות הבינמשרדי, וכן יבחן את תחולת ההמלצות על יועצים משפטיים מכהנים**. עוד נקבע כי המלצות צוות היישום יובאו לאישור ממשלה בתוך 120 ימים.

35. ואכן, תוך קצת יותר מ-120 יום מעת קבלת החלטה 4528, ביום 26.7.2009 התקבלה על ידי הממשלה ה-32 בראשות רה"מ נתניהו החלטת ממשלה מספר 631 (להלן: "**החלטה 631**"). החלטה

631 התקבלה בהמשך להחלטה 4528 ולהחלטות ממשלה נוספות, ועניינה "קציבת כהונתן של משרות בכירות מכהנות בשירות המדינה". בין היתר, נקבע שם בסעיף א' כי "הממשלה רואה חשיבות רבה בהסדרי קציבת הכהונה של המשרות הבכירות בשירות המדינה ושל היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, עליהם החליטה בהחלטותיה הנזכרות לעיל – ומבקשת להחילם גם על נושאי משרה מכהנים".

העתק החלטת ממשלה מספר 631 "קציבת כהונתן של משרות בכירות מכהנות בשירות המדינה" מיום 26.7.2009 מצורף ומסומן כנספח ע/5.

36. ואולם, החלטה 631 לא הייתה סוף פסוק לעניין הקביעה בדבר סיום כהונתם של יועצים משפטיים מכהנים. ביום 27.12.2009 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1154 בעניין "קצובת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה" (להלן: "החלטה 1154"), שהתקבלה בהמשך להחלטה 631 ולהחלטות ממשלה נוספות, ובהתאם להמלצת הצוות הבינמשרדי. כמו החלטה 631, גם החלטה 1154 התקבלה על ידי הממשלה ה-32 בראשות רה"מ נתניהו. החלטה 1154 קבעה מספר הוראות בעניין החלת תקופת כהונה על נושאי משרה בכירים מכהנים, ובפרט, לגבי נושא משרה שמונה לתפקיד באישור הממשלה לאחר שעבר ועדת איתור.

העתק החלטת ממשלה מספר 1154 "קצובת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה" מיום 27.12.2009 מצורף ומסומן כנספח ע/6.

37. כמו כן, בהחלטה 1154 נקבעו מספר עקרונות משמעותיים לגבי החלת תקופת כהונה על נושאי משרה בכירים מכהנים. כך, לעניין סיום כהונת נושאי משרה שמונו על ידי ועדת איתור, לא רק שנקבעה לעניין זה תחולה נדחית – כשנקבע שההחלטה על קציבת הכהונה תיכנס לתוקפה 6 חודשים לאחר אישורה ("היום הקובע"), אלא גם נקבעו בה הוראות מעבר במסגרתן תוארך הכהונה בלפחות 6 חודשים מהיום הקובע – הן למקרה בו השלים נושא המשרה ב"יום הקובע" את תקופת כהונתו, והן למקרה שלא כך היה. כך או כך, בשני מקרים אלו, נקבעה בהחלטה 1154 תחולה נדחית מצטברת לסיום כהונת נושאי המשרה של לפחות שנה ממועד ההחלטה על קציבת כהונתם.

38. ברבות הימים, ולמעלה מ-15 שנים מעת קבלת החלטה 4528 – שעל בסיסה התקבלה החלטה 2764 כפי שיוצג להלן – שמבקשת ליישם את המלצות דו"ח הצוות הבינמשרדי לעניין קציבת כהונת היועצים המשפטיים ל-7 שנים, ההמלצות טרם יושמו במלואן, במובן שלא נקצבה בפועל כהונת יועמ"ש למשרד.

39. כפי שנראה להלן, החלטות 631 ו-1154 – שהגיעו בהמשך להחלטה 4528 שקבעה שיש לבחון את תחולת המלצותיה על יועצים משפטיים מכהנים, ועסקו בשל כך בעניין זה – לא צוינו כלל בשום שלב שקדם לקבלת החלטה 2674, ומשכך לא היוו חלק מהתשתית העובדתית והמשפטית הדרושה לה.

40. במכתב ששלחו שלושה משנים ליועצים המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי, משפט ציבורי-מינהלי ומנהל מערך ייעוץ וחקיקה) למזכיר הממשלה מר יוסי פוקס ביום 17.11.2024 (להלן: "מכתב המשנים") ועליו יפורט להלן, נסקר, בין היתר, המשך הרקע לסוגיית קציבת כהונתם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה. לפי מכתב המשנים, בעקבות החלטה 4528, חתמו חלק מהיועצים המשפטיים על חוזי העסקה שקבעו כי סיום העסקתם בתום 7 שנים טעון קיומו של הסדר פנסיוני. זאת, לעומת נוסח החלטה 4528 בה דובר על הסדר כספי – מה שיצר פער שהוביל

לכך שבמשך שנים ניסיונות קביעת הסדר כספי ליועצים המשפטיים עלו בתוהו (להרחבה ר' פסי' 3-8 למכתב המשנים).

העתק המכתב שנשלח מטעם המשנים ליועצת המשפטית לממשלה למזכיר הממשלה מר יוסי פוקס ביום 17.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

ג.3. החלטת ממשלה מספר 2431 ובג"ץ 23543-12-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו 9.12.2024)

41. ביום 27.10.2024 פנה מזכיר הממשלה ליועצת המשפטית למשרד רה"מ, בבקשה שתגבש חוות דעת משפטית בנוגע להצעת מחליטים שגובשה במזכירות הממשלה בנושא "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה" (להלן: "הצעת המחליטים"). על רקע זה, ביום 17.11.2024, נשלח למזכיר הממשלה מכתב המשנים האמור (נספח ע/7), שעניינו "הצעת מחליטים בנושא הפסקת כהונתם של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה".

העתק הצעת המחליטים בעניין "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/8.

42. במסגרת מכתב המשנים, לאחר סקירת סוגיית קציבת כהונתם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, כמפורט לעיל, נכתב כי הצעת המחליטים מציעה מתווה שונה מזה שגובש עד כה על-ידי גורמי המקצוע, וכן חותרת תחת מושכלות יסוד בדיני עבודה.

43. מעבר לכך, במכתב המשנים התריעו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה על פגמים תהליכיים חמורים במתווה המוצע במסגרת הצעת המחליטים, ואף טענו כי הדבר מעלה חשש ממשי לכך שביסוד הצעת ההחלטה עומדים שיקולים זרים, שנועדו להביא לסיום כהונת יועצים משפטיים מסוימים, ולפיכך ישנה מניעה משפטית לקדמה (סעיפים 22-23 למכתב המשנים, נספח ע/7):

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

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

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

44. ואולם, חרף מכתב המשנים שהצביע על מניעה משפטית בקידום הצעת המחליטים, הממשלה אף לא המתינה לקבלת חוות הדעת שהתבקשה מהיועצת המשפטית למשרד רה"מ – והוחלט לקדם את הצעת המחליטים. כך, במעין מחטף – כשהשרים עודכנו בליל שבת כי הצעת המחליטים נוספה לסדר היום של ישיבת הממשלה בראשון למחרת – ביום 17.11.2024 אישרה הממשלה את החלטת הממשלה מספר 2431 ביום 17.11.2024, שעניינה "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" (להלן: "החלטה 2431").

העתק כתבתו של אבי בר-אלי "זה מסריח? היועמ"שית מתנגדת? בג"ץ יפסול? בואו נצביע על זה במחטף" באתר TheMarker מיום 16.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/9.

העתק החלטת ממשלה 2431 "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/10.

45. החלטה 2431 קבעה כדלקמן:

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

46. ודוק. החלטה 2431 קבעה פרטים חדשים שלא נכללו בהצעת ההחלטה (כפי שמודגש לעיל), ובהם חתימת היועצים המשפטיים על סילוק תביעות; סיום העסקה בתוך 90 ימים לעומת הצעת ההחלטה שקובעת כי סיום הכהונה יתממש ב-31.12.2024; ועוד. בכך, למעשה, החלטה 2431 הציגה לא פחות ממשוואת אימים: היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה נאלצים לבחור בין הסדר כספי שלו הם זכאים בשל סיום כהונתם, תוך ויתור על זכותם לתבוע בעניין זה, לבין סיום כהונתם ללא ההסדר הכספי. כך או כך – היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה יודחו מתפקידם בתוך 90 ימים.

47. כאמור, ביום 17.11.2024, נשלח מכתב המשנים למזכיר הממשלה, בו עמדו הם על כך שיש מניעה משפטית לקידום הצעת המחליטים. למרות זאת, באותו היום 17.11.2024 התקבלה הצעת המחליטים בממשלה כהחלטה 2431.

48. לאור כל האמור, ביום 9.12.2024 הגישה העותרת 1 עתירה בבג"ץ 23543-12-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו 26.2.2025) (להלן: "בג"ץ 23543-12-24"), כנגד החלטה 2431, בה התבקש ביטול החלטה 2431 וכן צו ביניים היורה להקפיאה, עד להכרעה בעתירה.

49. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 9.12.2024, ביום 1.1.2025 הוגשה תגובה מקדמית בבג"ץ 23543-12-24 מטעם משיבי המדינה, בה צוין כי בעקבות החלטה 2431, ביום 2.12.2024 פנה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה – מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, עו"ד שרון אפק, לנציב שירות המדינה ולממונה על השר והסכמי עבודה במשרד האוצר, וציין במכתבו שהתקיימו התייעצויות של הגורמים המשפטיים הרלוונטיים, לשם מציאת הדרך המיטבית ליישום החלטה 2431, תוך שמירה על כללי הדין כמפורט במכתב המשנים. עוד כתב עו"ד אפק כי יש לאפשר ליועצים המשפטיים פרק זמן מינימלי של 21 ימים להעברת טענותיהם בכתב ביחס להסדר בכללותו, וכי בתום פרק זמן זה יש לכנס צוות מקצועי לדיון והכרעה בטענות שיועלו.

העתק התגובה המקדמית מטעם משיבי המדינה מיום 1.1.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/11.

50. בהמשך לכך, צוין בתגובה המקדמית כי בהמשך למכתב דלעיל, חלו התפתחויות נוספות, ובעקבותיהן טרם הסתיימה עבודת הממשלה להסדרת סוגיית קציבת כהונת היועצים המשפטיים, ולפיכך מבקשת המדינה שיתאפשר לה להגיש הודעת עדכון נוספת עד יום 26.1.2025.

ג.4. הקמת הצוות, החלטת ממשלה מספר 2764 ומיצוי הליכים מטעם העותרים

51. בתוך כך ובהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 5.1.2025, ביום 26.1.2025 הגישה המדינה הודעת עדכון מטעמה, בה צוין שהתקיימו ישיבות עבודה בדרגים שונים, ובהם הצוות שדן במועדי סיום הכהונה (כאמור לעיל, "הצוות"). בהודעה צוין שהצוות התכנס ביום 26.1.2025, ונוכח כך התבקש כי יתאפשר למדינה להגיש הודעת עדכון נוספת. עוד צוין שם כי העסקת היועצת המשפטית למשרד החקלאות וביטחון המזון, עו"ד אפרת טובלי (אביאני) עתירה להסתיים בהסכמה ביום 31.1.2025, ולפיכך נראה כי עניינה הפרטי אינו נוגע עוד לעתירות. בשל כך, יצוין כי עתירה זו איננה נוגעת לעניינה של עו"ד טובלי (אביאני).

העתק הודעת העדכון מטעם משיבי המדינה מיום 26.1.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/12.

52. בהתאם, ביום 13.2.2025, לאחר ארכה קצרה, הגישו משיבי המדינה הודעת עדכון נוספת בבג"ץ 23543-12-24 (להלן: "הודעת העדכון מיום 13.2.2025"). שם, פורט בדבר סיכום הדיון של הצוות מיום 12.2.2025 (להלן: "סיכום הדיון"), בו נכתב בין היתר כי:

"... בד בבד הוסכם כי יש חשיבות גדולה באיוש משרות היועצים המשפטיים דרך קבע, כפי שאף עולה מהנחיית נציבות שירות המדינה מיום 25.9.24. 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" (בפס' 5 להודעת העדכון מיום 13.2.2025).

העתק הודעת העדכון מטעם משיבי המדינה לה צורף סיכום הדיון מיום 13.2.2025, מצורף ומסומן כנספח ע/13.

53. עוד נמסר בהודעת העדכון מיום 13.2.2025, כי כפי שפורט בסיכום הדיון, הצוות גיבש מתווה מדורג לסיום כהונת היועצים המשפטיים (כאמור לעיל "המתווה המדורג"), אשר אושר על ידי כלל חברי הצוות, וחילק את היועצים המשפטיים לשלוש קבוצות שונות, שיסיימו כהונתן באופן מדורג:

א. מיכל שטרית רבל, משרד העלייה והקליטה; רינת ויגלר, משרד הרווחה והביטחון חברתי; 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).

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 שייעשה מאמץ שהליך האיוש המרכזי יסתיים לפני יום 1 באפריל 2025. חברי הצוות יעקבו מקרוב על מנת לוודא, ככל הניתן, כי כך קורה" (בפס' 14-15 לנספח ע/13 - הודעת העדכון מיום 13.2.2025).

54. אם כן, ברי כי אף לעמדת חברי הצוות, כפי שפירטו משיבי המדינה לבית המשפט הנכבד – ישנה חשיבות באיוש משרות היועצים המשפטיים דרך קבע, ויש להימנע מאיוש זמני של משרותיהם. ואולם, במתווה המדורג האמור, הגם שנכתב כי "ייעשה מאמץ" שלגבי קבוצה א' המסיימת את תפקידה ביום 1.4.2025, יושלמו הליכי המכרז לפני כן – לא נקבעה שום ערובה שתוודא זאת.

55. עוד צוין בהודעת העדכון מיום 13.2.2025, כי בהמשך לכל האמור, צפויה לעלות ביום 16.2.2025 בישיבת הממשלה הצעת החלטה מעודכנת, ועל כן התבקש כי יתאפשר למדינה להגיש הודעת עדכון נוספת. בהתאם, ולאחר בקשת ארכה קצרה, ביום 19.2.2025 הוגשה הודעת עדכון נוספת בבג"ץ 23543-12-24 מטעם משיבי המדינה (להלן: "הודעת העדכון האחרונה").

העתק הודעת העדכון האחרונה מטעם משיבי המדינה מיום 19.2.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/14.

56. כפי שפורט בהודעת העדכון האחרונה, ביום 16.2.2025 עלתה הצעת החלטה בעניין מועד סיום כהונת היועצים המשפטיים לדיון בישיבת הממשלה, ובה נכתב בדברי ההסבר כי (בפס' 12 לנספח ע/14 – הודעת העדכון האחרונה):

"דירוג מועד סיום תפקידם של היועצים המשפטיים נדרש על מנת להימנע, ככל האפשר, מהצורך במינוי ממלאי מקום למשרת יועצים משפטיים למשרדי ממשלה. דרך המלך היא קיום הליך מכרזי מלא ותקין בהתאם למקובל ובהתאם לכל דין מבעוד מועד לפני סיום הכהונה של היועץ המשפטי המכהן, והעברת מקל מבעל תפקיד קבוע אחד למחליפו, באופן שיאפשר רציפות תפקודית וימנע "ואקום" שיצריך מינוי של ממלא מקום. הקפדה על הליך זה נכונה לכל בעל תפקיד בכיר בשירות המדינה, ויש לה חשיבות מיוחדת בכל הנוגע ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, בשים לב לחשיבות ולרגישות התפקיד. עמדה זו תואמת את עמדת נציבות שירות המדינה ולפיה יש לצמצם את תופעת המינויים הזמניים."

57. עוד פורט בהודעת העדכון האחרונה, כי ביום 16.2.2025 קיבלה הממשלה את החלטה 2764, אשר כפי שנכתב בה וצוין בהודעת העדכון האחרונה – האמור בה בא במקום האמור בהחלטה 2431, שעמדה במוקד העתירה בבג"ץ 23543-12-24.

העתק החלטה 2764 של הממשלה מיום 16.2.2025 בעניין "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם – תיקון החלטת ממשלה" מצורף ומסומן כנספח ע/15.

58. כפי שמתואר בהודעת העדכון האחרונה, החלטה 2764 קבעה כי מועד סיום העסקתם של היועצים המשפטיים (המכונים בסעיף א' להחלטה 2764 "יועץ משפטי דור ב"), ומוגדרים כאלו שנבחרו לתפקידם מיום 1.3.2009 עד ליום 1.3.2022) – יהא בהתאם להחלטת הצוות. עוד נקבע בהחלטה 2764 כי הממשלה מכירה בחשיבות הטמונה באיוש קבוע של משרות היועצים המשפטיים ומנחה את הגורמים המוסמכים לפעול לשם איוש קבוע של תפקידיהם:

"ד. מועד סיום העסקתו של יועץ משפטי דור ב' שהשלים תקופת כהונה של 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 (להלן – הצוות).

ח. הממשלה מכירה בחשיבות הטמונה באיוש קבוע של משרות היועצים ומנחה את הגורמים המוסמכים לפעול לשם קיום הליכי מכרז מבעוד מועד, במהירות ראויה ובהתאם למקובל ולכל דין, לשם איוש קבוע של תפקידי היועצים המשפטיים אשר כהונתם צפויה להסתיים לפי המתווה המדורג שקבע הצוות."

59. לאור זאת, נטען בהודעת העדכון האחרונה כי נוכח קבלת החלטה 2764 המחליפה את החלטה 2431 שעמדה במוקד העתירה בבג"ץ 23543-12-24, התייתרה העתירה בבג"ץ 23543-12-24 במתכונתה הנוכחית (כמו גם העתירה בבג"ץ 46852-12-24 איתי אטר ואח' נ' ממשלת ישראל, שנדונה עמה).

60. בתוך כך, פירוטו משיבי המדינה בהודעת העדכון האחרונה את הטעמים למחיקת העתירה לשיטתם, ובהם קביעת הממשלה בהחלטה 2764 כי "הממשלה מכירה בחשיבות הטמונה באיוש קבוע של משרות היועצים המשפטיים ומנחה את הגורמים המוסמכים לפעול לשם קיום הליכי מכרז מבעוד מועד...". בנוסף, צוין שבמסמך סיכום הדיון נכתב שבמתווה המדורג יידחה מועד סיום כהונת היועצים המשפטיים לעומת החלטה 2431 – כדי "לאפשר תקופת היערכות ומעבר סבירה", וכן יעשה "מאמץ שהליך האיוש המרכזי יסתיים לפניו יום 1.4.2025 (וכן נכתב כי חברי הצוות יעקבו מקרוב על מנת לוודא, ככל הניתן, כי כך קורה)" (עמ' 10 להודעת העדכון האחרונה, נספח ע/14).

61. ואולם, בד בבד לאמירות דלעיל, צוין בהקשר זה בהודעת העדכון האחרונה כי ביום 16.2.2025 פורסמו מכרזים למשרת היועץ המשפטי למשרד העלייה והקליטה ומשרד האוצר (שם). על פי נוסח מכרזים אלו, המועד האחרון להגשת בקשות למכרז חל ביום 2.3.25. כמו כן, על פי הידוע לעותרת, בסמוך לאחר פרסום מכרזים אלו, פורסם גם מכרז לתפקיד היועץ המשפטי למשרד הרווחה והביטחון החברתי, אולם לא עלה בידה לאתרו.

62. עוד תוסיף העותרת, כי ככל הידוע לה, ובהתאם למשך הזמן הידוע בו הליך סדור כמו מכרז צפוי להימשך, נכון למועד כתיבת שורות אלה, טרם נבחרו מחליפיהם של היועצים המשפטיים בקבוצה א', שצפויים לסיים את כהונתם ביום 1.4.2025.

63. לאור הודעת העדכון האחרונה, ביום 26.2.2025 החליט בית המשפט הנכבד על מחיקת העתירה בבג"ץ 23543-12-24, באומרו כי "משנתקבלה החלטת ממשלה חדשה, והאמור בה בא במקום האמור בהחלטת הממשלה הנתקפת בעתירות שלפנינו, העתירות, במתכונתן הנוכחית – אינן רלבנטיות עוד; דינן להימחק. טענות הצדדים שמורות להם".

64. משכך, בכל הנוגע ליועצים המשפטיים הצפויים לסיים את כהונתם ביום 1.4.2025 – ברי כי נוכח **סד הזמנים הצפוף לאיוש משרות היועצים המשפטיים, קיים חשש כבד כי יותר חלל בתפקיד היועצים המשפטיים, או לחילופין, יאוישו המשרות באופן זמני של מילוי מקום.**

65. ביום 10.3.2025 פנו העותרים לחברי הממשלה וליועצת המשפטית לממשלה ועמדו על כך שהמיידיות שבה קובע המתווה המדורג שאומץ בהחלטה 2764 את הדחת היועצים המשפטיים, ובפרט אלו שמזוהים כמי ש"שמים מקלות בגלגלים" של השרים שלמשרדיהם הם מייעצים, ובהם משרד האוצר, מעלה חשש הכבד לשיקולים פוליטיים זרים העומדים בבסיסו.

העתק פניית העותרים מיום 10.3.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/16.

66. עוד עמדו העותרים בפנייתם, על כך שבהחלטה 1154 כאמור, נקבע כי נושא משרה שמונה לתפקיד באמצעות הליך תחרותי של ועדת איתור, יסיים את כהונתו לכל הפחות לאחר שנה מיום קבלת

ההחלטה על סיום הכהונה. לפיכך, טענו העותרים כי הסדר דומה צריך לחול לעניין סיום כהונת היועצים המשפטיים שמונו באמצעות מכרז – כך שממועד קבלת החלטה 2764 בעניין סיום כהונתם, ועד ליישום ההחלטה בפועל, נדרש פרק זמן ארוך יותר, של לפחות שנה. למעשה, טענו העותרים שהחלטה 2764 חורגת מן הקבוע בהחלטה 1154, וזאת ללא כל נימוק העומד בבסיס סטייה זו.

67. עוד טענו העותרים כי לפי סד הזמנים הנוכחי, עולה תמונה מדאיגה ביותר לפיה ייתכן מצב בו יועמ"ש למשרד יסיים את כהונתו, וזאת בטרם יימצא לו מחליף, באופן שיותיר את המשרה ללא איוש, או שיוביל לאיושה במינוי זמני של ממלא מקום. זאת, באופן שיפגע אנושות במעמד היועץ המשפטי לממשלה ובמעמד הייעוץ המשפטי בכלל. על כן, ביקשו העותרים 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.

68. ביום 18.3.2025 פנו בשנית העותרים לחברי הממשלה וליועצת המשפטית לממשלה, וביקשו שוב כי תתוקן החלטה 2764 כך שייקבע כי סיום כהונת היועצים המשפטיים היוצאים תצא לפועל לפחות שנה מעת קבלת ההחלטה, בהתאם לאמור בהחלטה 1154, או כי לכל הפחות ייקבעו ערובות להבטחת המשך כהונת היועצים המשפטיים הנוכחיים, עד שימונה להם מחליף במינוי של קבע.

העתק פניית העותרים מיום 18.3.2025 מצורף ומסומן כנספח ע/17.

69. העותרים הדגישו בשנית, כי לעמדתם, **ההחלטה על המתווה המדורג במסגרת החלטה 2764 סוטה מהחלטות ממשלה קודמות בנושא וזאת ללא נימוק מספק, והתקבלה ללא תשתית עובדתית מספקת, ללא הנמקה ראויה ובאופן שרירותי, וכן מעלה היא חשש כבד לפעולה בניגוד עניינים ומשיקולים זרים.** זאת, משום שעל פי דיווחים בתקשורת, היועץ המשפטי למשרד האוצר עורר את זעמו של שר האוצר מספר פעמים, בין היתר כשהבהיר כי לא ניתן לעקוף את פסיקת בג"ץ ולהעביר כספי תמיכה במעונות.

העתק כתבתו של נתי טוקר "חוק אסי מסינג: הפיטורים שלו הם לא סימפטום. הם המחלה עצמה" באתר The Marker מיום 29.11.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/18.

70. עוד טענו העותרים, כי בהחלטה 2764 לעניין המתווה המדורג ניתן משקל מוחלט לשיקול בדבר הצורך להביא את פרשת היועצים המשפטיים המכהנים לסופה, מבלי ליתן משקל (ולמצער משקל ממש) לשיקולים רלוונטיים קריטיים כדוגמת שיקולי מקצועיות ושיקולים מוסדיים, הנגזרים ממהותו של התפקיד המדובר ומחייבים את הבטחת עצמאות הייעוץ המשפטי, שמכוחם יש לעשות מאמץ שלא ימונה ממלאי תפקיד זמניים ליועץ משפטי למשרד ממשלתי (בוודאי למשרד כה רגיש ומרכזי כמשרד האוצר). על כן, נטען כי מדובר, אפוא, בהחלטה בלתי סבירה שאינה יכולה לעמוד.

71. לפיכך, לאור כל האמור לעיל, נוכח התעלמות המשיבות 1-2 מפניות העותרת, ונוכח הדחיפות הנובעת מכך שבעוד פרק זמן קצר יסיימו היועצים המשפטיים בקבוצה א' את תפקידם (ביום 1.4.2025), לא נותרה בידיה של העותרת כל ברירה, זולת הפנייה אל בית המשפט הנכבד בבקשה כי יינתנו הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה זו.

ד. פרק משפטי

1.ד. התשתית הנורמטיבית – דרך המינוי ומשך כהונת יועץ משפטי למשרד ממשלתי

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

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

73. כפי שפורט לעיל בפרק ג.2, מעת שאומצו המלצות דו"ח הצוות הבינמשרדי וצוות רוטקופף בהחלטה 4528, נקבע על פניו כי יועמ"ש למשרד שהשלים 7 שנות כהונה בתפקיד יסיים את תפקידו, כתלות בקיומו של הסדר כספי. בענייננו, היועצים המשפטיים שמונו לאחר החלטה 4528 מונו לתפקיד תוך שנקצבה כהונתם ל-7 שנים, בכפוף לקיום הסדר פנסיוני. ואולם, בשל המחלוקת בדבר סוגיית ההסדר הפנסיוני שנקבע לעומת ההסדר הכספי שהוזכר בהחלטה 4528, סיום כהונתם מעולם לא יצא לפועל כך שדה-פקטו לא יושמו העקרונות המנחים שנקבעו בהחלטה 4528.

74. כאמור, בעקבות החלטה 4528 התקבלה החלטה 631, שעסקה בין היתר בקציבת כהונת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, וביקשה להחיל הסדרי קציבת כהונה גם על נושאי משרה מכהנים. עם זאת, כפי שניתן לראות בגוף ההחלטה (לעיל בנספח 5/ע), לא נתקבלו בה החלטות אופרטיביות לעניין זה, אלא הדבר נקבע רק בהחלטה שהגיעה בעקבותיה – החלטה 1154.

75. וכך, בהמשך להחלטה 631 ולהחלטות ממשלה נוספות בנושא, נתקבלה החלטה 1154 בעניין "קצובת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה", שקבעה כך:

"א. היום הקובע

החלטה זו תיכנס לתוקפה 6 חודשים לאחר אישורה (להלן - "היום הקובע")

ב. הוראת מעבר לענין המשך תקופת השירות

1. נושא משרה שמונה על ידי הממשלה או באישורה ללא כל הליך תחרותי - תקופת הכהונה של נושא משרה מכהן שהשלים את תקופת הכהונה שנקבעה...

[...]

2. נושא משרה שמונה לתפקיד על ידי הממשלה או באישורה לאחר שעבר ועדת איתור:

2.1 היה והשלים ביום הקובע את תקופת הכהונה – תוארך תקופת כהונתו לתקופה של שישה חודשים מהיום הקובע, או עד מועד סיום חוזה העסקתו, לפי המאוחר;

2.2 היה וטרם השלים ביום הקובע את תקופת הכהונה – יוארך שירותו במדינה עד למועד סיום תקופת הכהונה, או מועד סיום חוזה העסקתו, לפי המאוחר, ובלבד שמשך הארכת תקופת הכהונה לא יפחת בכל מקרה משישה חודשים מן היום הקובע;

76. כך, קבעה החלטה 1154 לא רק תחולה נדחית לעצם כניסתה לתוקף, אלא גם הוראות מעבר לעניין קציבת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים: נקבע כי נושאי משרה בכירים מכהנים, שמונו בהליך תחרותי לאחר שעברו ועדת איתור – תתקבל החלטה על קציבת כהונתם תוך קביעת תחולה נדחית מצטברת לסיום כהונת נושאי המשרה המכהנים של לפחות שנה ממועד ההחלטה על

קציבת כהונתם – חצי שנה רק עד לכניסת ההחלטה לתוקף, וחצי שנה נוספת של הוראת מעבר הקובעות את הארכת תקופת הכהונה של נושא משרה מכהן.

77. וביתר פירוט, בסעיף 2.1 לסעיף ב' להחלטה 1154, נקבע כי היה וביום הקובע השלים נושא המשרה את תקופת כהונתו – תוארך היא לתקופה של חצי שנה מהיום הקובע, או עד מועד סיום חוזה העסקתו, **לפי המאוחר**. בהתאם, בסעיף 2.2 לסעיף ב', ביחס לנושא משרה שטרם השלים ביום הקובע את תקופת כהונתו – נקבע כי יוארך שירותו במדינה עד למועד סיום תקופת הכהונה או עד מועד סיום חוזה העסקתו, **לפי המאוחר**, כאשר נקבע כי לכל הפחות משך הארכת תקופת הכהונה לא יפחת מחצי שנה מהיום הקובע.

78. הנה כי כן, בהחלטה 1154, שעסקה בקציבת כהונת נושאי משרה בכירים מכהנים ככלל, ונקבעה בין היתר בעקבות החלטה 631 שהתקבלה בהמשך להחלטה 4528 שביקשה ליישם את המלצות דו"ח הצוות הבינמשרדי – עולה עקרון ברור של קביעת הוראות מעבר ותחולה נדחית לסיום כהונת נושאי משרה הבכירים, של לפחות שנה ממועד ההחלטה על קציבת הכהונה. יתרה מכך, החלטה 1154 משקפת תפיסה לפיה יש לנקוט בעמדה המחמירה, של הארכת תקופת הכהונה לפי המועד המאוחר. ואולם, כפי שיפורט בפרק ד.4, החלטה 2674 מושא עתירה זו עומדת בניגוד להחלטה 1154 וקובעת ליועצים המשפטיים הסדר פרישה בתחולה מיידי.

2.ד. ההחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגנה בהחלטה 2764 לא בוססה על תשתית עובדתית מספקת ולא נומקה כראוי

79. תנאי מוקדם לקבלתה של החלטה מנהלית תקינה הוא הביסוס העובדתי לה, כשאות מהחובות המוטלות על הרשות המנהלית בהקשר זה היא החובה לאסוף ראיות שישמשו כתשתית להחלטה (ראו למשל בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 426-423 (1994)). וכך נכתב בספרה של פרופ' דפנה ברק ארז משפט מינהלי 440-439 (כרך א, 2010) (להלן: "משפט מינהלי"), לעניין חובת הרשות לבסס את ההחלטה המינהלית על תשתית עובדתית:

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

80. דברים אלה אף אומצו בפסיקת בית המשפט הנכבד, בפס' 64 לפסק הדין של כבוד הנשיאה א' חיות בבג"ץ 6745/19 ערן לובטון נ' הפרקליט הצבאי הראשי (נבו 14.3.2022):

"בית המשפט קמא עמד על כך שהחובה לגבש תשתית עובדתית התומכת בהחלטה מנהלית כוללת שני היבטים: החובה לאסוף ראיות שישמשו תשתית להחלטה, והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות. אכן, אין טעם בהחלטה שנימוקיה סבירים וראויים, אם אין היא מתאימה לנסיבות העובדתיות" (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 439 (2010)) ובהקשר זה כבר נפסק כי אין די בהשערות שאינן מעוגנות בנתונים, אלא יש לקיים "בדיקה עניינית נאותה" אשר תוכל לתמוך במסקנה מבוססת (ראו: בג"ץ 852/86 אלוני נ' שר המשפטים, פ"ד מא(2) 1, 53 (1987))."

81. על כן, נקבע בפסיקה כי החלטה של רשות מנהלית אשר נתקבלה בהיעדר **גיבוש** התשתית העובדתית הרלוונטית אין בהיעדר **ביסוס** ההחלטה על התשתית העובדתית הרלוונטית – מהווה טעם עצמאי לביקורת שיפוטית על ההחלטה.

82. לצד החובה לבסס את ההחלטה על תשתית עובדתית ראויה, קיימת במשפט המינהלי החובה לנמק כראוי את ההחלטה המינהלית. לחובה זו שני פנים :

"הדיון בחובת ההנמקה מחייב להבחין בין שני פנים שלה. פן אחד של חובת ההנמקה מתייחס לחובה שחלה על הרשות לקבל החלטה מנומקת ולפרט את הטעמים להחלטתה בגוף ההחלטה לצרכיה הפנימיים. הפן האחר של חובת ההנמקה בוחן את היקפה של החובה למסור את טעמי ההנמקה לפרט הנוגע בדבר או אף לציבור בכללותו" (משפט מינהלי, בעמ' 425).

83. בענייננו, דומה כי בהיבט ביסוס ההחלטה על ראיות מספקות, ההחלטה בעניין המתווה המדורג שבהחלטה 2764 – שעניינה סיום כהונת נושאי משרה מכהנים, ובפרט – יועצים משפטיים למשרדי ממשלה המתפקדים כשומרי סף – לא בוססה על כלל התשתית העובדתית הרלוונטית.

84. שכן, כפי שפורט בפרק ד.1, הגם שעל בסיס החלטה 4528 – אותה מבקשת החלטה 2764 להמשיך – התקבלו שתי החלטות נוספות העוסקות בפרט בסוגיית כהונת נושאי משרה מכהנים, החלטה 2764 עצמה כלל לא התייחסה לעקרונות שנקבעו בהחלטה 1154 לעניין זה (להרחבה על אודות דרישת העקיבות על החלטות מינהליות, ר' יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי (כרך ב 2023), בעמ' 605-599 (להלן: "ביקורת שיפוטית ב").

85. בנוסף, לעניין ההחלטה על המתווה המדורג – אף אם גובשו נתונים הנוגעים להחלטה על המתווה המדורג, לא הוצגה כל תשתית עובדתית להחלטה בדבר מועדי סיום כהונת היועצים המשפטיים הקבועה בו – ולפיכך ההחלטה אינה מבוססת על תשתית עובדתית ראויה.

86. ודוק. אין העותרים מעלימים עין מעבודת המטה הענפה שערך הצוות, לרבות איסוף המידע ועמידה על הרקע להסדרת הסוגייה. כך למשל, נכתב בסיכום הדיון: "בקביעת המתווה המדורג נלקחו בחשבון כלל השיקולים שהועלו בפניות היועצים המשפטיים לעניין מועד סיום כהונתם, מכלול הנתונים בעניינם – לרבות משך הכהונה עד כה, המידע שנמסר להם לגבי המשך כהונתם ופניות מנכ"לי המשרדים" (ראו עמ' 10 לנספח ע/13 – הודעת העדכון מיום 13.2.25).

87. ראויים הדברים. אולם, הגם שנכתב מפורשות כי "... נלקחו בחשבון כלל השיקולים..." וכן כי "יש חשיבות גדולה באיזון משרות היועצים המשפטיים דרך קבע", ואף נכתב כי "הדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לחשיבות ומרכזיות תפקידם של היועצים המשפטיים, לרבות היותם שומרי סף" (עמ' 10 לנספח ע/13) – אין בכך כדי להוות תשתית עובדתית הפורטת את השיקולים שנלקחו בחשבון לגופם של דברים, ויתרה מכך, אין בכך כדי להוות הנמקה ראויה להחלטה בדבר מועדי סיום הכהונה של היועצים המשפטיים, ובפרט להחלטה לסיים את כהונת היועצים המשפטיים בקבוצה א' ביום 1.4.2025 – שהיא החלטה בעלת השלכות כבדות משקל לעניין השמירה על שלטון החוק ועל המינהל התקין במשרדים.

88. כאמור לעיל בפרק ג.4, לאור סד הזמנים הדוחק, במסגרתו ניתן פחות מחודש להשלמת הליכי המכרז לתפקידי היועצים המשפטיים בקבוצה א' – מחודש מרץ בו מסתיימת ההגשה למכרזים, ועד ליום 1.4.2025 – ברי כי אלו לא יסתיימו עד למועד סיום כהונת היועצים המשפטיים היוצאים. על רקע זה, נדרש היה כי הממשלה תפרוט את הטעמים בגינם נקבע מועד סיום כהונת היועצים המשפטיים בקבוצה א' דווקא ליום 1.4.2025. אולם, הדבר לא קרה כלל ועיקר – לא במסגרת סיכום הדיון של הצוות ולא בהחלטה 2764.

89. לפיכך, יש באמור להעיד על כך שהחלטה על המתווה המדורג במסגרת החלטה 2764, לא התקבלה על בסיס תשתית עובדתית ומשפטית ראויה ולא נומקה כראוי, ועל כן, יש לשנותה כך שתיקבע תחולה נדחית של שנה לסיום כהונת היועצים המשפטיים.

3.ד. ההחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגנה בהחלטה 2764 הינה שרירותית

90. באמור לעיל יש לחזק קיומו של פגם נוסף בהחלטת הממשלה 2764, והוא שרירותיות. זאת, נוכח העובדה שמועדי סיום כהונתם של היועצים המשפטיים שנקבעו בהחלטה לא מאפשרים איוש קבוע של המשרות שיתפנו טרם יסיימו היועצים המשפטיים את תפקידם ומשום שלא הוצג להם כל נימוק או תשתית המונחת ביסוד מועדים אלו.

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

92. בנוסף, "השרירות" נוסחה אף במובנה השלילי מפי כב' השופט ברנזון: "ההחלטה, אם היא אינה שרירותית, חייבת להיות מבוססת על עובדות, ממצאים ושיקולים מסוימים" (בג"ץ 143/56 חאלד עבד אחגיג' נ' המפקח על התעבורה, יא 370, 372 (1956)).

93. זאת ועוד, בפסק דינו של בית המשפט הנכבד בע"מ 1930/22 הבית הפתוח בירושלים לגאוה ולסובלנות (ע"ר) נ' עיריית ירושלים (נבו 11.10.2023), נקבע כי כאשר הרשות עושה מעשה מבלי לתת את הדעת לנתונים ולנימוקים שבפניה, פועלת היא בשרירותיות, אשר מהווה עילה לפסילת ההחלטה המינהלית:

"...רשות מנהלית שמפעילה את שיקול הדעת שלה ללא בירור העובדות הנוגעות לעניין, ומחליטה על יסוד תחושה בעלמא, או שדעתה נחושה להגיע לתוצאה מסוימת ללא תלות בעובדות המקרה, אינה מפעילה שיקול דעת כנדרש בחוק. במקרה זה ניתן לומר על הרשות כי היא פועלת בשרירות. שרירות היא סוג של שחיתות. יש בה חומרה קיצונית. היא עילה לפסול כל החלטה מינהלית..." (בפס' 39 לפסק דינו של כב' השופט גרוסקופף).

94. הנה כי כן, בענייננו, החלטה 2764 התקבלה ללא שנשקלה כלל התשתית העובדתית הרלוונטית לעניין סיום כהונת נושאי משרה מכהנים – בה עסקינן בהחלטה 1154, וזאת בעקבות החלטה 4528 בה נקבע שיש לבחון את הסוגייה, כאמור. משכך, מדובר בשרירותיות מובהקת, שעה שהממשלה לא נתנה את הדעת כלל לקבוע בהחלטה 1154, שהיא הרלוונטית ביותר לסוגייה.

95. בנוסף לכך, בענייננו, המתווה המדורג אשר מסדיר את סוגיית מועדי סיום כהונת היועצים המשפטיים, מחלק את היועצים המשפטיים לשלוש קבוצות שונות, שיסיימו את כהונתן במועדים שונים, בהדרגה. ואולם, אין בנמצא, לא בהחלטה 2764 ולא בסיכום הדיון עצמו, כל נימוק להחלטה בדבר המתווה המדורג – הן לעניין ההחלטה לחלק דווקא באופן הזה את היועצים המשפטיים לשלוש קבוצות, ולקבוע יועץ משפטי מסוים במסגרת קבוצה כלשהי, והן לעניין הקביעה בדבר מועדי סיום הכהונה של כל קבוצה.

96. זאת, למרות שכאמור, נכתב בסיכום הדיון כי "בקביעת המתווה המדורג נלקחו בחשבון כלל השיקולים". אולם, חרף כך, לא פורטו השיקולים **לגופם**. מדוע, למשל, נבחרו דווקא היועצים המשפטיים למשרדי האוצר, העלייה והקליטה, והרווחה והביטחון החברתי – להיות אלו שמסיימים את כהונתם ראשונים בקבוצה א'? בדומה לכך, מדוע נקבע כי יסיימו את כהונתם דווקא ביום 1.4.2025? הדבר חריג אף יותר, בהינתן כי בנוגע לקבוצה ג', אשר כוללת רק את היועצת המשפטית למשרד הכלכלה והתעשייה, גב' איילת זלדין, דווקא כן ניתן הנימוק לקביעה בדבר מועד סיום כהונתה – "לאור נסיבות פרטניות" (עמ' 10 לנספח ע/13).

97. יזכירו העותרים, כי אחד השיקולים הרלוונטיים, הוא, כאמור, החשיבות של איוש משרת היועמ"ש למשרד דרך קבע, תוך הימנעות ממצב בו המשרה נותרת ללא איוש, או לחלופין מאוישת באמצעות ממלא מקום זמני – שיקול בו דווקא הכירו המשיבות 1-2 בסיכום הדיון ובהחלטה 2764. עם זאת, למרבה הצער, על אף שנראה ששיקול זה עמד לנגד עיניהן, **הסתפקו המשיבות בקביעה כי "ייעשה מאמץ שהליך האיוש המרכזי יסתיים לפני יום 1 באפריל 2025"** (בעמ' 10 לנספח ע/13), **ולא נתנו את הדעת להשלכות במקרה והליך האיוש לא יסתיים לפני מועד תום כהונת היועצים המשפטיים בקבוצה א' – באופן שיפגע ביכולת לאיוש משרות היועצים המשפטיים דרך קבע.**

98. ודוק. עד למועד כתיבת שורות אלו, לא הובאו כל נימוקים למקורה של הבהילות אשר הביאה חיש מהר לסיום כהונת היועצים המשפטיים, או בפרט לתאריכים שנקבעו לסיום הכהונה במסגרת המתווה המדורג. דומה כי המועד הקבוע לסיום כהונת היועצים המשפטיים נקבע תוך התעלמות משיקול השמירה על הרציפות התפקודית של היועץ המשפטי, וזאת לשם שמירה על מעמדו כשומר סף ולשם תפקוד תקין של משרדי הממשלה. לפיכך, **ההחלטה על המתווה המדורג התקבלה בשירותיות, ויש לשנותה.**

4. ד. ההחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגנה בהחלטה 2764 סוטה מהמדיניות שנקבעה בהחלטה 1154, וללא הנמקה מספקת

99. כאמור, מינוי יועץ משפטי למשרד ממשלתי נעשה באמצעות הליך תחרותי של **מכרז**.
100. לצד זאת, החלטה 1154 לעניין בקציבת כהונת נושאי משרה בכירים **מכהנים** ככלל, קבעה **הליך של מינוי באמצעות ועדת איתור** למשרות שנהנות מפטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק המינויים. עוד נקבע שם כי "מינוי מועמדים למשרות בהליך של ועדה לאיתור מועמדים... הוא הליך בו, **בדומה להליך המכרז**, נשמרים עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הטוב ביותר".
101. בהתאם, **בפסיקה הוכרה ועדת איתור** כ"מענה לסטייה מן העיקרון הכללי שלפיו מינוי לתפקיד ציבורי בשירות המדינה יבוצע בדרך של מכרז", **כמעין "כלי בקרה חלופי" לכלי הבקרה הרגיל על מינויים – שהוא מכרז** (בג"ץ 8134/11 עו"ד ורו"ח משה אשר נ' שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ (נבו) 29.1.2012). בנוסף, כפי שקבע כב' השופט (בדימוס) ברק בד"נ 22/82 **בית יולס בע"מ נ' רביב משה ושות' בע"מ**, מג(1) 441 (1989) המאפיין את המכרז הוא אופיו התחרותי. וכך בלשונו (שם, בעמ' 481-482):

– בפנייה רגילה לציבור להציע הצעות קיימות, הלכה למעשה, תחרות בין המציעים השונים. עם זאת, **לא הרי יסוד התחרות במכרז כהרי יסוד התחרות בהצעה לציבור. במכרז, היסוד התחרותי הוא לבו של ההליך עצמו**".

102. לפיכך, לאור זאת שוועדת איתור מתוארת כ"מענה לסטייה מהעיקרון הכללי" של הליך מכרזי, ברי כי הליך של מכרז, אשר פתוח למגוון רחב של מועמדים, הוא הליך תחרותי "יותר" מהליך של ועדת איתור, או לכל הפחות תחרותי באותה המידה.
103. בהתבסס על המתואר לעיל, המדיניות הקבועה בהחלטה 1154, העוסקת במינויים במסגרת הליך תחרותי של ועדת איתור, ונועדה לאפשר סיום כהונה מדורג באופן ששומר על המעמד המקצועי והעצמאי של נושאי המשרה המתמנים בהליך תחרותי, חלה בהיקש של קל וחומר על היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה. זאת, מאחר שאלו ממונים בהליך תחרותי של מכרז, שהוא הליך תחרותי לא פחות מאשר מינוי באמצעות ועדת איתור.
104. כאמור, על פי המתווה המדורג לסיום כהונת היועצים המשפטיים, שאומץ בהחלטה 2764 מיום 16.2.2024, ההחלטה על סיום כהונת היועצים המשפטיים תיכנס לתוקפה באופן מיידי ממועד קבלת החלטה 2764, כאשר כהונת היועצים המשפטיים המכהנים בקבוצה א' תסתיים ביום 1.4.2025 – תוך חודש וחצי בלבד (!) מיום קבלת ההחלטה. באופן דומה, המועד לסיום כהונת היועצים המשפטיים בקבוצה ב' קבוע ליום 15.6.25, פחות מארבעה חודשים מיום קבלת ההחלטה.
105. כך, ההחלטה על המתווה המדורגת במסגרת החלטה 2764, התקבלה בניגוד למדיניות שנקבעה בהחלטה 1154 לעניין נושאי משרה מכהנים, ומבלי שהתקיימו טעמים כבדי משקל לסטייה מהעקרונות שנקבעו לעניין זה (ר' גם ביקורת שיפוטית ב, בעמ' 605-599).
106. כמפורט לעיל בפרק ג.2 ובפרק ד.1, החלטה 1154 שעניינה "קצובת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה", התקבלה בהמשך להחלטה 631, שהתבססה בין היתר על החלטה 4528 שנועדה ליישם את המלצות הצוות הבינמשרדי – אותה החלטה העומדת גם בבסיס החלטה 2764 בה עסקינן, המכונה "השלמת יישום המלצות הצוות הבינמשרדי...", ככזו המתיימרת להמשיך בקו בו נקטה החלטה 4528.
107. כאמור, החלטה 1154 קבעה כי לגבי נושא משרה מכהן שנבחר בהליך תחרותי כדוגמת ועדת איתור, קציבת כהונתו תתקבל תוך קביעת תחולה נדחית מצטברת לסיום כהונת נושאי המשרה של לפחות שנה ממועד ההחלטה על קציבת הכהונה. זאת, כאשר ישנן שתי חלופות לעניין מועד סיום כהונת נושא המשרה (סיום תקופת הכהונה או סיום חוזה ההעסקה – מה שלא רלוונטי לענייננו משעה שמדובר בסיום תקופת כהונת היועצים המשפטיים של 7 שנים) – יש לבחור במועד סיום הכהונה "לפי המאוחר" (ר' נספח ע/6).
108. כך, לפי החלטה 1154, כאשר עסקינן בקציבת כהונת נושאי משרה מכהנים, נדרש הן לקבוע תחולה נדחית של שנה לכל הפחות, והן לבחור באפשרות המחמירה לעניין מועד הכהונה. הדבר מבטא עיקרון ברור של תחולה נדחית ותקופת מעבר, וכן גישה מחמירה – הדורשת להמתין זמן ממושך ממועד ההחלטה על קציבת כהונת נושא משרה מכהן – ועד למועד סיום כהונתו בפועל.
109. באופן דומה, גם בהחלטת ממשלה מספר 4470 מיום 8.2.2009, שעניינה "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"מ שנקבעה לגבי כל משרה", בא לידי ביטוי אותו עיקרון – במסגרתו תגובש הוראת מעבר בדבר התחולה של ההסדר המוצע על נושאי משרה מכהנים. זאת, מתוך הבנת החשיבות של קביעת פרק זמן ארוך עד לסיום תפקידם של נושאי משרה בכירים מכהנים, באופן שיביא בחשבון את כלל השיקולים הרלוונטיים.

110. כמו כן, מעבר לכך שהחלטה 2764 סוטה מהעיקרון של קביעת תחולה נדחית ביחס לסיום כהונת נושאי משרה מכהנים, הקבוע בהחלטה 1154, החלטה 2764 לוקה בחוסר עקביות וחוסר קוהרנטיות אף ביחס לעצמה. בסיכום הדיון נכתב מפורשות לגבי קבוצה א' כי "ייעשה מאמץ שהליך האיוש המרכזי יסתיים לפני יום 1 באפריל 2025. חברי הצוות יעקבו מקרוב על מנת לוודא, ככל הניתן, כי כך קורה" (בעמ' 10 לנספח ע/13). כך גם, בהחלטה 2764 נכתב:

" ח. הממשלה מכירה בחשיבות הטמונה באיוש קבוע של משרות היועצים ומנחה את הגורמים המוסמכים לפעול לשם קיום הליכי מכרז מבעוד מועד, במהירות ראויה ובהתאם למקובל ולכל דין, לשם איוש קבוע של תפקידי היועצים המשפטיים אשר כהונתם צפויה להסתיים לפי המתווה המדורג שקבע הצוות".

111. ואולם, למרות דברים אלו בדבר החשיבות של איוש המשרות בדרך קבע, ואף ההנחיה לפעול לשם כך – אין בהחלטה 2674 או במתווה המדורג שאימצה כל ערובה לכך שזה יקרה ושאכן הליך האיוש יסתיים לפני תום כהונת היועצים המשפטיים בקבוצה א'.

112. נקודת המוצא לעניין שינוי החלטת הרשות המינהלית, היא שהיעדר הסופיות של החלטות הרשות אין משמעותה שהחלטות מינהליות ניתנות לתיקון בכל עת וללא מגבלה. אלא, הלכה מושרשת היא כי הרשות יכולה לשנות את החלטותיה רק בהתקיים טעמים כבדי משקל (משפט מינהלי, בעמ' 373).

113. הלכה פסוקה היא, כי הרשות הציבורית יכולה לשנות את עמדתה בהינתן אינטרס ציבורי חשוב המחייב זאת בהתאם למהות ההחלטה ולנסיבות המקרה, ועל כך חלים כללי שיקול הדעת המנהלי, לרבות החובה לפעול בסבירות ובהתבסס על שיקולים עניינים (בג"ץ 8793/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הבדיקה בעניין המלחמה בצפון על-פי סעיף 8 לחוק הממשלה, בראשות כב' השופט וינוגרד, פס' 6 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (נבו 27.11.2007)).

114. לפיכך, נקבע בפסיקה כי על הרשות להפעיל את סמכותה לשנות מהחלטה קודמת תוך התחשבות בכלל השיקולים הרלוונטיים, וכי מדובר בסמכות אשר יש לנצלה אך במקרים חריגים, כדלקמן בפס' 20 לפסק דינו של כבוד השופט ג'ובראן בעניין ע"א 3350/04 מנכ"ל משרד הפנים נ' איתנה שן (נבו 13.6.2007):

"סמכותה של הרשות המנהלית לשנות את החלטתה נובעת, במקרים כמו המקרה שבפנינו בהם אין הוראה מפורשת בדבר החקיקה המסמך, מסעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע כי: "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראות מינהל – משמעה גם הסמכה לתקן, לשנותן, להתלותן או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה". יחד עם זאת, על הרשות להפעיל את סמכותה זו לשינוי החלטה שניתנה בעבר תוך התחשבות בכל השיקולים הרלוונטיים ובייחוד בצורך ביציבות ובהגנה על ציפיותיהם הלגיטימיות של האזרחים לכך שרשויות המנהל לא ישנו את החלטותיהן חדשות לבקרים. על-כן, נקבע כי מדובר בסמכות אשר יש לנצלה אך במקרים חריגים..."

115. לעניין החלטה 2764, הרי שכאמור לא הוצגו שיקולים או נסיבות אשר מצדיקים את סטיית הממשלה מהמדיניות שהותוותה בהחלטה 1154, הקובעת כי סיום כהונה של נושא משרה בכיר מכהן בשירות המדינה אשר ממונה בהליך תחרותי, תתקיים תוך תחולה נדחית של החלטה, כך שסיום הכהונה יצא לפועל לפחות שנה מעת קבלת החלטה בממשלה.

116. לא זו אף זו. בענייננו, הנסיבות הקונקרטיות לא רק שלא מצדיקות סטיית הממשלה מהחלטתה

הקודמת, אלא שהן מצדיקות ביתר שאת הליכה בתלם שמכתיבה החלטה 1154, תוך קביעת תחולה נדחית להחלטה 2764. זאת, לאור השיקולים שתוארו בעתירה זו בדבר חשיבות איוש המשרה בדרך של קבע בטרם יסיימו היועצים המשפטיים את תפקידם.

117. לפיכך, החלטה 2764 חורגת מהמדיניות שנקבעה בהחלטה 1154, ואף לוקה היא בחוסר קוהרנטיות ועקביות בתוך עצמה ביחס לצורך באיוש משרות היועצים המשפטיים דרך קבע, וזאת ללא טעמים, שיקולים או נסיבות חריגות שיצדיקו את החזרה מההחלטה. משכך, נדרש לשנותה.

5.ד. ההחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגנה בהחלטה 2764 אינה סבירה באופן קיצוני, נוכח הפגיעה במעמד הייעוץ המשפטי לממשלה וביכולתם של היועצים המשפטיים לשמש כשומרי סף

118. כאמור, החלטה 2764 קובעת שבמסגרת המתווה המדורג, באופן כמעט מיידי, בתוך חודש וחצי יסיימו את כהונתם היועצים משפטיים המכהנים בקבוצה א' – של משרד האוצר, משרד העלייה והקליטה, ומשרד הרווחה והביטחון חברתי; ותוך ארבעה חודשים יסיימו את כהונתם היועצים המשפטיים המכהנים בקבוצה ב' – של משרד החינוך, משרד התיירות ומשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות.

119. הליך המכרז שנקבע במתווה המדורג לאיוש המשרות, כאמור, לא תם עד למועד כתיבת שורות אלה, כך שטרם נבחרו יועצים משפטיים למשרדים שבקבוצה א', ובהם משרד האוצר – משרד מרכזי וחשוב אשר היועץ המשפטי שבו משמש שומר סף מרכזי בהגנה על כספי הציבור.

120. לפיכך, משמעות הדבר היא כי עם סיום כהונת היועצים המשפטיים היוצאים בקבוצה א' – יוותרו משרותיהם לא מאוישות או שיאוישו הן במילוי מקום זמני, חלף מינוי קבע. זאת, באופן שיפגע אנושות במעמד היועץ המשפטי למשרד וביכולתו למלא את תפקידו כשומר סף, כאשר מעצם כהונתו במילוי מקום תלוי הוא בחסדי מנכ"ל המשרד והשר הרלוונטי, לשם המשך כהונתו.

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

122. אך לאחרונה קבע בית המשפט הנכבד כי "עילת הסבירות נמנית עם עילות הביקורת המינהלית עוד משחר ימיו של המשפט הישראלי" (בג"ץ עילת הסבירות, בפס' 3 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות) וכי "הביקורת השיפוטית על הרשות המחוקקת והמבצעת בישראל, הינה המנגנון האפקטיבי היחיד שיש בו כדי להגביל באופן ממשי את הכוח הריכוזי של הרוב" (בג"ץ עילת הסבירות, בפס' 114 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות).

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

"על פי תפיסת המשפט המינהלי בדורות האחרונים משמשת עילת הסבירות מכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, והיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. באמצעות עילה זו, נבחנת הרציונליות שבהחלטת המינהל כמושג נורמטיבי, ולצורך בחינה זו

נקבעו אמות מידה שעל בית המשפט לבחון, קרי: האם נשקלו על ידי הרשות המינהלית מלוא השיקולים הרלבנטיים לענין, והם בלבד, או שמא נשקלו שיקולים זרים וחיצוניים לענין; שנית, האם הרשות ייחסה לכל אחד מהשיקולים הרלבנטיים את משקלו היחסי הראוי, והגיעה באמצעות שקילה זו לנקודת איזון המצויה במתחם הסבירות הנתון לה."

124. ואולם, בענייננו, החלטה 2764 מקנה משקל מוחלט לשיקול בדבר הצורך להביא לסיום כהונת היועצים המשפטיים המכהנים, וזאת מבלי ליתן משקל לשיקול הרלוונטי והקריטי של איוש משרות היועצים המשפטיים דרך קבע, אשר נגזר ישירות ממהותו של התפקיד, המחייב את הבטחת עצמאות הייעוץ המשפטי, בוודאי למשרד כה רגיש ומרכזי כמשרד האוצר. זאת, על אף שכאמור, שיקול זה עמד לנגד עיני המשיבות, והן הכירו בו הן בסיכום הדיון והן בהחלטה 2764. על כן, מדובר, אפוא, בהחלטה בלתי סבירה שאינה יכולה לעמוד.

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

"חשיבותו של מערך הייעוץ המשפטי היא כה רבה, שיש הגורסים כי במשך השנים התגבש במשפט הישראלי נוהג חוקתי בדבר עצמאות מערך הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת (מתן גוטמן "הבו לנו יועמ"שים צייתנים!" על המעמד החוקתי של עקרון עצמאות הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת. (ICON-S-IL Blog (27.11.2018) "אך גם בלי להידרש לתזה של נוהג חוקתי, ייעוץ משפטי עצמאי ואפקטיבי, שעומד מאחורי חזקת התקינות המינהלית, הוא קו ההגנה הקדמי והפנימי של שלטון החוק. הדבר שמאפשר לייעוץ המשפטי ברשות המבצעת לעמוד איתן על רגליו הוא הידיעה כי החלטה שאינה סבירה באופן קיצוני תיפסל על ידי בית המשפט. הייעוץ המשפטי העצמאי כשומר סף, הוא שמבטיח כי החלטות משרדי הממשלה מתקבלות בסמכות, בהליך מינהלי תקין, תוך שמירה על עקרונות המשפט המינהלי."

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

127. ואידך זיל גמור.

128. כניסת החלטה 2764 לתוקפה באופן מיידי, באופן המביא לסיום כהונת היועצים המשפטיים המכהנים תוך פרק זמן זעום, ובפרט לגבי קבוצה א' – תוך חודש וחצי בלבד ובטרם שנסתיימו הליכי המכרז לאיוש המשרות כדרך קבע – תוביל בסבירות גבוהה למינוי של ממלאי מקום לתפקידי היועצים המשפטיים.

129. כהונה במילוי מקום במשרה כה בכירה, שתפקידה כשומר סף הוכר בהרחבה בפסיקה דלעיל, ובפרט כשמדובר במשרד האוצר אשר אין צורך להכביר במילים על אודות חשיבותו והשפעתו – עלולה להוביל לקריסת אחת הערובות החשובות לשמירה על שלטון החוק בפעולת משרדי הממשלה, כדברי הנשיא עמית.

130. בפסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 34680-08-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת שלמה קרעי (נבו) (14.10.2024), התייחס כב' השופט (כתוארו אז) סולברג לבעייתיות שבמינוי ממלאי מקום לתפקידים בכירים בשירות המדינה, תוך שהוא קובע כי מינוי ממלאי מקום לתפקידים בכירים בשירות המדינה פוגע בהפעלת שיקול הדעת העצמאי של בעלי

התפקידים הבכירים ובאיכות השירות הציבורי, כדלקמן בפס' 39 לפסק דינו :

"בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם, ראיתי לנכון להתייחס, במבט רחב, למצב הדברים הכללי באשר למינויי בכירים בשירות המדינה. בתגובה מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה, נכתבו בהקשר זה הדברים האלה: "מינויים בכירים רבים בשירות המדינה מאוישים במילוי מקום, לעתים לתקופות ארוכות עד לאיושם במינוי קבוע. כך למשל, תפקיד מנהל רשות החברות מאויש מעל לחצי שנה במילוי מקום; [...] 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".

131. כמו כן, אך לאחרונה עמד כב' השופט (כתוארו דאז) 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 (בפס' 11 לפסק דינו):

"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 ליצור תמרץ 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".

132. בענייננו, להבדיל מעניין הנציב, מצויים אנו בשלב אקס-אנטה לא רק למינוי בעל התפקיד החדש, אלא גם אקס-אנטה לסיום כהונתו של בעל התפקיד היוצא. יש בכך להעיד על המתחם הצר בו חלה עתירה זו, וכן חל צו הביניים המבוקש.

133. בהתאם לדבריו של כב' המשנה לנשיא סולברג בעניין הנציב, אי קבלת העתירה והבקשות לצווים שברישא לעתירה, מה שיביא לסיום כהונת היועצים המשפטיים היוצאים ללא מינוי מחליף כדרך קבע – משמעותה אף חמורה ממתן הכשרה בדיעבד למינויים זמניים, אלא המשמעות היא מתן הכשר למינויים זמניים אקס-אנטה למינוי.

134. מצב מסוכן זה, בו שומר סף תלוי לצורך המשך תפקידו בגורם שעליו הוא אמור לפקח, הוא למעשה מצב של ניגוד עניינים מובנה, אשר הסכנה הטמונה בו היא כי שומר הסף יקבל החלטות מוטות, תוך ויתור על עמדות מקצועיות, כדי "לרצות" את הגורם הממנה. התייחסה לכך כב' השופטת רונן בפס' 37 לפסק דינה בבג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (1.1.2024):

"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 ויותר 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."

135. והנה, בענייננו, המתווה המדורג בנוסחו הנוכחי יביא לסיום כהונת שבעה יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, באופן שלא יאפשר, לכל הפחות בנוגע ליועצים בקבוצה א' – לאייש את המשרות כדרך קבע ויביא בשל כך לאיוש המשרות במילוי מקום. זאת, בסתירה מוחלטת לקביעת כבי' הנשיא עמית כי "ייעוץ משפטי עצמאי ואפקטיבי, שעומד מאחורי חזקת התקינות המינהלית, הוא קו ההגנה הקדמי והפנימי של שלטון החוק", ובסתירה לקביעה כי כהונת יועץ במשפטי במילוי מקום פוגעת אנושות ביכולתו להוות שומר סף עצמאי ואפקטיבי.

136. לפיכך, כיוון שהמתווה המדורג בהחלטה 2764 יביא לפגיעה קשה במעמדם וביכולתם של היועצים המשפטיים להוות שומרי סף; משלא ניתן בו מתן משקל מספק לשיקול החשוב של איוש משרות שומרי סף אלו כדרך קבע; וכן תוך סטייה מהקבוע בהחלטה 1154 לעניין תחולה נדחית של שנה בסיום כהונת נושאי משרה מכהנים – לוקה הוא בחוסר סבירות קיצוני, באופן שמצריך את שינויו, כך שירפא הפגם של חוסר אפשרות לאיוש המשרות בדרך קבע.

6.ד. ההחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגנה בהחלטה 2764 התקבלה משיקולים זרים ותוך ניגוד עניינים של חלק מהשרים, ובראשם – שר האוצר

137. פגם נוסף בהחלטה בדבר המתווה המדורג שעוגן בהחלטה 2764 שמוביל להכרח לשנותו, הוא קבלת ההחלטה מתוך שיקולים זרים, פוליטיים ופסולים, שעניינם בפרסונליות של היועצים המשפטיים אשר נדרשים לעזוב את תפקידם תוך פרק זמן קצר מכוח ההחלטה. זאת, על מנת למנוע מהם לעמוד כשומרי סף על שמירה על שלטון החוק ודרכי המינהל התקין בפעולת המשרד.

138. כלל יסוד במשפט המינהלי הוא כי על הרשות חלה חובה לפעול בהתבסס על שיקולים ענייניים בלבד, ואל לה לשקול שיקולים זרים. כבי' השופטת פרוקציה בבג"ץ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ ו-50 אחרים נ' ממשלת ישראל תק-על 2006(4) 3354, בפס' 13 לפסק דינה חזרה והבהירה: "רשות מינהלית המפעילה סמכות שלטונית חייבת להתחשב בשיקולים רלבנטיים, ובהם בלבד. עליה להתבסס על שיקולים ענייניים בלבד ולהימנע משיקולים זרים".

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

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

140. בענייננו, על דרך השלילה, ברי כי התכלית של הבאה לסיום כהונת יועצים משפטיים מכהנים מסוימים, על מנת לאפשר התנהלות בניגוד לחוק ולכללי המינהל התקין – היא שיקול זר, פוליטי ופסול. הדבר נלמד בין היתר מהאופן בו מספר שרים, ובראשם שר האוצר חה"כ בצלאל סמוטריץ' (להלן: "שר האוצר") נהגו באופן תדיר כלפי היועץ המשפטי למשרד האוצר, עו"ד אסי מסינג – אשר לא במקרה נמנה על היועצים המשפטיים בקבוצה א' שמסיימים את כהונתם ראשונים.

141. בתוך כך, השתלחו שרים בממשלה ביועץ המשפטי למשרד האוצר (להלן: "יועמ"ש האוצר") לא אחת, כאשר המשותף לכל הוא שהדבר נבע מעמידתו העיקשת של יועמ"ש האוצר על הצורך לפעול על פי חוק ותוך הליך תקין וסדור. כך למשל, השר מיקי זוהר אמר לגביו כי "מניעיו נקמניים"; בתגובה לחוות דעתו שהתנגדה לשילוב חקיקה שתפגע בתקציב התאגיד במסגרת חוק ההסדרים, כינה שר התקשורת שלמה קרעי את התנהלותו "ניסיון זה של פקיד לחבל במדיניות הממשלה"; והגדיל לעשות השר דוד אמסלם בישיבה של הכנסת על אישור התקציב, ואמר לגביו "החבלן המקצועי... פקיד שמחבל באופן עקרוני כמעט בכל דבר, הוא הסיבה למה צריך רפורמה ביועצים".

העתק כתבתו של נטי טוקר "חוק אסי מסינג: הפיטורים שלו הם לא סימפטום. הם המחלה עצמה"
TheMarker מיום 29.11.24 מצורף ומסומן כנספח ע/18

142. מעל כל זאת, ההשתלחויות הרבות ביותר כלפי יועמ"ש האוצר היו מצידו של שר האוצר, אשר הוא שיזם את החלטה 2431 שעמדה בבסיס עתירת העותרת 1 בבג"ץ 24-12-23543. השתלחויות אלו הגיעו בעקבות התנגדות יועמ"ש האוצר למספר מהלכים שהוביל שר האוצר, כיוון שהיו מנוגדים לדין ולכללי המינהל התקין. בין היתר, יועמ"ש האוצר בלם ניסיונות העברה של כספים קואליציוניים לבסיס התקציב ברגע האחרון; חסם של הזרמות כספים לא מפוקחות לרשתות חרדיות במיליוני שקלים; חסם ניסיון של שר האוצר להקים צוות נפרד שינהל את תקציבי המלחמה; וכן פרסם חוות הדעת שקבעה שלאור פסיקת בג"ץ בנושא, אין להמשיך את סבסוד המעונות לאברכים (לעיל בנספח ע/18).

143. החשש לשיקולים זרים בהחלטה על סיום כהונת היועצים המשפטיים האמורים, מתגבר אף יותר, לאור הקבוע במכתב המשנים, בהתייחס למניעים לקידום החלטה 2431 (ר' בעמ' 2 לנספח ע/7):

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

144. ברי כי לאור סד הזמנים הקבוע במתווה המדורג, אשר מביא להדחת חלק מהיועצים המשפטיים, ובהם יועמ"ש האוצר, תוך חודש וחצי בלבד מקבלת החלטה 2764, הפגם של שיקולים זרים לא נרפא בתיקון ההחלטה הקודמת (החלטה 2431).

145. לפיכך, גם החלטה 2764 התקבלה תוך שקילת אותם שיקולים זרים, ונועדה להביא לסיום כהונת היועצים המשפטיים אשר מבצעים את תפקידם נאמנה ושומרים על שלטון החוק, אל מול ניסיונות הממשלה לפעול בניגוד לדין פעם אחר פעם.

146. בנוסף, לעמדת העותרים, החלטת הממשלה התקבלה תוך ניגוד עניינים של חלק מהשרים בממשלה, ובראשם שר האוצר, בין חובתם לפעול בהתאם לחוק ולחוות הדעת המחייבת של היועצים המשפטיים למשרדיהם, לבין רצונם לקדם מדיניות המנוגדת לדין באין מפריע.

147. כידוע, "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת

אפשרות ממשית של ניגוד עניינים" (בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקה נ' עיריית פתח תקוה, פ"ד לד (2) 566, 568 (1980) (להלן: "פרשת סיעת הליכוד")). בפסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 25.03.2021), חזר בית המשפט הנכבד על עקרון זה, בקבעו כי מדובר בעקרון יסוד ראשון במלכות, כדלקמן בפס' 16 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות:

"העיקרון האוסר על מי שנושא בתפקיד ציבורי להימצא במצב של ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד הקבועים בשיטתנו המשפטית. ההלכה אשר בה עוגן עקרון זה הינה, כך נפסק, "מן הראשונות במלכות בתורת המינהל הציבורי בישראל".

148. הסיבה להתהוותו של הכלל האוסר על הימצאות במצב של ניגוד עניינים היא החשש שעניין אחר שיש לעובד הציבור ישפיע על דרך פעולתו או על שיקול דעתו. כך, האיסור על ניגוד העניינים נועד למנוע מצב בו ישתרבבו להם שיקולים לא רלוונטיים אל החלטותיהם של בעלי התפקיד הציבורי, ובדרך זו ייפגע התפקיד ותיפגענה ההחלטות, כך שגם ייפגע אמון הציבור, וגם תיפגע חובת הנאמנות של עובדי הציבור כלפי הציבור (פרשת סיעת הליכוד, בעמ' 571):

"קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות. עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע. [...]

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

149. ויוטעם, כי הכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים אינו דורש התקיימותו של מקרה של ניגוד העניינים בפועל, אלא מסתפק בחשש לקיומו של מצב כזה, אף ללא כוונה מושחתת של הצדדים. הפסיקה הדגישה כי הכלל הוא צופה פני עתיד, ומטרתו "למנוע את הרע בטרם יארע". כך, הודגש כי אין צורך להוכיח קיומו של ניגוד עניינים בפועל בהפעלת שיקול הדעת, ודי בכך שקיים חשש סביר, אשר נבחן בעניינים אובייקטיביים, שיתקיים ניגוד עניינים (פרשת סיעת הליכוד, בעמ' 571).

150. והנה, בענייננו, ישנו חשש כבד כי השרים העומדים בראש המשרדים – שאת כהונת יועציהם המשפטיים הוחלט לסיים – הצביעו בעד קבלת ההחלטה תוך שהם בניגוד עניינים. זאת, נוכח ההתבטאויות הרבות של חלקם כנגד יועמ"ש האוצר, כפי שפורט דלעיל, אשר מבטאות את תפיסתם לפיה היועץ המשפטי למשרד האוצר בפרט, ואף ייתכן שמוסד היועץ המשפטי למשרד בכלל – מהווה מכשול בדרכם למימוש מדיניותם המנוגדת לדין ללא כל בלם. משכך, מדובר בניגוד עניינים אישי בין הרצון של שר האוצר לקדם מדיניות בלתי חוקית, לבין חובתו לפעול בהתאם לאינטרס הציבורי ולדין הקיים.

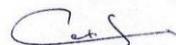
151. לפיכך, שרים שביקשו לקדם מדיניות מנוגדת לדין, ונבלמו על ידי יועמ"ש משרדם, והצביעו בעד קבלת ההחלטה לסיום כהונת היועצים המשפטיים במשרדיהם, ובראשם שר האוצר, פעלו בניגוד עניינים. מדובר בפגם נוסף בהחלטה המצריך את שינויה.

ה. סיכום

152. על שולחנו של בית המשפט הנכבד הונחה עתירה אשר עניינה המיידית הוא בהפסקת הליך סיום הכהונה הבלתי חוקי של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, ואולם לתוצאותיה אדוות אשר יעצבו את שלטון החוק ואת תפקידם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה כשומרי סף.
153. אין חולק כי היועצים המשפטיים מהווים שומרי סף חשובים, וכי לטובת יכולתם למלא את תפקידם נאמנה נדרשים הם לעצמאות מקצועית ולאי תלות בגורמים פוליטיים.
154. משמעות יישומו של המתווה המדורג שנקבע בהחלטה 2764 היא סיום כהונתם של שבעה יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, ביניהם היועץ המשפטי למשרד האוצר, תוך פרק זמן קצר ביותר, אשר לא מאפשר מינוי מחליפים בדרך קבע טרם סיום הכהונה, ומשכך עלול להוביל למינוי ממלאי-מקום זמניים או הותרת המשרות ללא איוש.
155. יש בכך להביא לתלות של היועץ המשפטי בגורם הממונה, תוך פגיעה אנושה במעמד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה כשומרי סף עצמאים ובלתי תלויים, אשר מאופיינים מתקופת כהונה קשיחה ומרציפות תפקודית.
156. לא זו אף זו. החלטת הממשלה נעשתה תוך סטייה מהחלטות ממשלה קודמות, בהיעדר תשתית עובדתית והנמקה ראויה, ומשיקולים זרים של הזזת שומרי סף לטובת קידום מדיניות שאינה חוקית. כל אלה, הופכים את ההחלטה לכזו שאינה חוקית, שרירותית, ובלתי סבירה באופן קיצוני.
157. לאור כל האמור לעיל, יתכבדו העותרים לבקש כי יוצא הצו על תנאי וצו הביניים המפורטים ברישא לעתירה זו, וכן כי בית המשפט הנכבד יעשה אותם למוחלטים.
158. עוד יבקשו העותרים כי בית המשפט הנכבד יקבע מועד דחוף לדיון בעתירה.
159. בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבות בהוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד כדין.
160. העתירה נתמכת בתצהירו של מר שחף גל, מנכ"ל העותרת.
161. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו.


יעל בלוח, עו"ד


רותם בבלי דביר, עו"ד


תומר נאור, עו"ד


ד"ר אליעזר שרגא, עו"ד

ב"כ העותרים

ירושלים, 24 מרץ, 2025; כ"ד אדר, תשפ"ה

בעניין שבין:

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

2. האקדמיה למען ישראל דמוקרטית ח.פ 580813913

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רחל אל-שי
רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או
סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר ו/או עדן ביוס ו/או יעל בלוך ו/או
אייל קלסקין ו/או לירז גנון

העותרים

מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

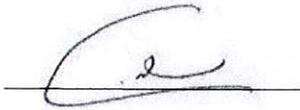
- נ ג ד -

ממשלת ישראל ה-37 ואח'

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438974, מנכ"ל העותרת 1, מצהיר בזאת, כי העובדות
המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.



חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד יעל בלוך מ.ר 100777 מאשרת בזאת כי ביום 24.3.2025 חתם לפני מר שחף גל מס' זהות
053438974, על הצהרתו שלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי
לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

יעל בלוך, עו"ד
מ.ר 100777

יעל בלוך, עו"ד

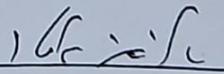
ייפוי כח

אני החתום איתי אטר _____ ת.ז. 027419316 בשם הארגון/העמותה האקדמיה למען ישראל דמוקרטית ח.פ. 580813913 ממנה בזה את עורכי הדין ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר ו/או עדן בויום ו/או יעל בלוך ו/או אייל קלסקין ו/או לירז גנון מהתנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, רח' יפו 208 בירושלים, כולם ביחד וכל אחד מהם לחוד, להיות באי כוחי, להופיע ולפעול עבורי בכל דבר וענין. באמצעות ייפוי כוח זה הרניי להסדיר בזאת את ייצוגי על ידי הנ"ל, וההסכמות שלהלן יבואו במקומם של הסכמי ייפוי כח בין הצדדים, שקדמו להסכם זה. מבלי לפגוע בכלליות המינוי הנ"ל יהיו באי כוחי רשאים לעשות ולפעול בשמי ובמקומי בכל הפעולות הבאות, כולן או מקצתן, לרבות בעניין הדחת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה כדלקמן:

1. לחתום על ולהגיש בשמי את הפנייה הנ"ל ו/או כל תביעה נוספת, עתירה, בקשה, הגנה, התנגדות, בקשה לעיון מחדש, הודעה, טענה, השגה או הליך אחר הנוגע או הנובע מהפנייה הנ"ל ללא יוצא מן הכלל.
2. להזמין עדים, למנות מומחים, ולעשות כל הפעולות לפי תקנות סדרי הדין הקיימים כיום ושיהיו קיימים בעתיד, או לבצע כל פעולות בתוקף כל חוק או פרוצדורה אחרת שחלה או שתחול על הבקשה או על ההליך הנ"ל.
3. להופיע בשמי ולייצגי בקשר לכל אחת מהפעולות הנ"ל בפני חברי הממשלה ה-37 והיועצת המשפטית לממשלה, ובפני כל רשות ציבורית אחרת.
4. למסור כל עניין הנוגע או הנובע מהעניין האמור לעיל לבוררות ולחתום על שטר בוררין כפי שבאי כוחי ימצאו לנכון ולמועיל.
5. להתפשר בכל עניין הנוגע או הנובע מהעניינים האמורים לעיל לפי שקול דעתם של באי כוחי ולחתום על פשרה כזו בבית המשפט או מחוצה לו.
6. לגבות את סכום התביעה או כל סכום אחר בכל עניין מהעניינים הנ"ל לרבות הוצאות בית משפט ושכר טרחת עו"ד.
7. לקבל בשמי ובמקומי כל מסמך וחפץ ולתת קבלות ושחרורים כפי שבאי כוחי ימצאו לנכון ולמתאים.
8. להוציא לפועל כל פס"ד או החלטה או צו ולעשות כל הפעולות המותרות על פי חוק ההוצאה לפועל ו/או התקנות על פיו.
9. לנקוט בכל הפעולות ולחתום על כל מסמך או כתב בלי יוצא מן הכלל כפי שבאי כוחי ימצאו לנכון בכל עניין הנובע מהעניין הנ"ל.
10. למנות כל עורך דין לשמש במקומו בכל משא ומתן משפטי לפי ייפוי כח זה.
11. הנני מאשר את מעשי בא כוחי או מעשי ממלא מקומו בתוקף ייפוי כח זה מראש.

הכתוב דלעיל ביחיד יכלול את הרבים ולהפך.

ולראיה באתי על החתום, היום יום __23.3.25__

חתימה 

אני עו"ד ענת שורק מאשרת בזאת כי ביום 23/3/25 חתם בפני מר/גב' איתי אטר, מס' זהות 580813913 בשם ארגון 027419316 ח.פ. 580813913 על ייפוי כוח זה.

ענת שורק, עו"ד
מ.ר. 76991
חתימה וחותמת

(הוקצתו ע"י
ישראל למוקד)

תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס'
36	העתק החלטת ממשלה 1411 "צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה" מיום 18.3.2007	1
39	העתק דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה מיום 10.9.2008	2
70	העתק המלצות צוות רוטקופף מיום 23.2.2009	3
73	העתק החלטת ממשלה מספר 4528 "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה יישום" מיום 1.3.2009	4
76	העתק החלטת ממשלה מספר 631 "קציבת כהונתן של משרות בכירות מכהנות בשירות המדינה" מיום 26.7.2009	5
79	העתק החלטת ממשלה מספר 1154 "קצובת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה" מיום 27.12.2009	6
84	העתק המכתב שנשלח מטעם המשנים ליועצת המשפטית לממשלה למזכיר הממשלה מר יוסי פוקס ביום 17.11.2024	7
93	העתק הצעת המחליטים בעניין "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024	8
97	העתק כתבתו של אבי בר-אלי "זה מסריח? היועמ"שית מתנגדת? בג"ץ יפסול! בואו נצביע על זה במחטף" באתר TheMarker מיום 16.11.2024	9
100	העתק החלטת ממשלה 2431 "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024	10
103	העתק התגובה המקדמית מטעם משיבי המדינה מיום 1.1.2025	11
114	העתק הודעת העדכון מטעם משיבי המדינה מיום 26.1.2025	12
118	העתק הודעת העדכון מטעם משיבי המדינה לה צורף סיכום הדיום מיום 13.2.2025	13
142	העתק הודעת העדכון האחרונה מטעם משיבי המדינה מיום 19.2.2025	14

מס' עמ'	שם הנספח	מס'
154	העתק החלטה 2764 של הממשלה מיום 16.2.2025 בעניין "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם תיקון החלטת ממשלה"	15
157	העתק פניית העותרים מיום 10.3.2025	16
164	העתק פניית העותרים מיום 18.3.2025	17
172	העתק כתבתו של נתי טוקר "חוק אסי מסינג: הפיטורים שלו הם לא סימפטים. הם המחלה עצמה" באתר The Marker מיום 29.11.2024	18

נספח 1

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

עמ' 36



מזכירות הממשלה



צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה

החלטה מס. 1411 של הממשלה מיום 18.03.2007.

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

נושא ההחלטה:

צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה

מחליטים:

הממשלה רושמת בפניה כי:-

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

- המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ):

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

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

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

מידע שימושי

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

תמיכה

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

מידע נוסף

אודות האתר
 הצהרת נגישות
 מפת האתר

נספח 2

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

עמ' 39



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

**י' באלול תשס"ח
10 בספטמבר 2008**

תוכן עניינים

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

רקע

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

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

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

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

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

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

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

פרק א': מבוא

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

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

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

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

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

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

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

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

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

פרק ב': מעמד היועץ המשפטי למשרד הממשלתי

1. תפקיד היועץ המשפטי למשרד וכפיפותו המינהלית והמקצועית

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

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

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

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

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

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

2. ממשקי העבודה בתוך המשרד :

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

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

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

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

3. מעמד היועץ המשפטי למשרד וחובות האמון המוטלות עליו

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. הכרעה במחלוקת בין היועץ המשפטי למשרד הממשלתי והנהלת המשרד

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

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

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

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

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

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

פרק ג': ייעוץ משפטי חיצוני:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. השירות המשפטי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. הגדרת תחומי פעילות היועץ המשפטי למשרד או ליחידת הסמך

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

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

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

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

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

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

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

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

פרק ה: ניהול לשכה משפטית וסוגיות הכרוכות בכך

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

פרק ו: מינוי היועץ המשפטי, קציבת כהונה, הערכת תפקוד היועץ המשפטי

והפסקת כהונתו

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

1. הליך המינוי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. קציבת כהונה:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. משוב והערכה מקצועית

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

פרק ח': יישום הדו"ח

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. ייעוץ משפטי במחוזות (סעיף 53) –

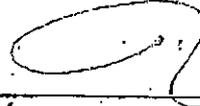
אין מחלוקת כי האחריות הכוללת, המנהלית והמקצועית, בכל הקשור למתן יעוץ משפטי למשרד הממשלתי על מחוזותיו, מוטלת על היועץ המשפטי למשרד.

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

3. קציבת תקופת כהונה וסיום כהונה –

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

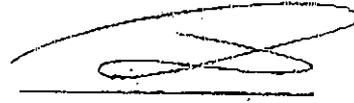
ככלל, הפסקת כהונה של יועץ משפטי, במהלך תקופת כהונתו, נדרשת במקרים חריגים וקיצוניים במיוחד, על אחת כמה וכמה לכשייושם העידן המוצע של תקופות כהונה קצרות. כיוון שכך, ועל מנת למנוע נסיונות חוזרים ונשנים להפסקת כהונה ללא בסיס מתאים, ובאופן הפוגע בתפקוד השוטף, דעתי היא כי אין מקום למינוי ועדה כפי שמוצע בדו"ח,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



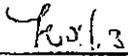
מר אתרן אברמוביץ
מנכ"ל משרד החוץ ויו"ר הצוות



מר יעקב ברגר
המושנה לנציב שירות המדינה



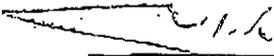
מר מלכיאל בלס
המושנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועוץ)



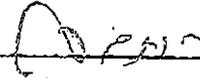
גבי דרורה ליפשיץ
היועצת המשפטית למשרד התשתיות הלאומיות



מר תומר מזסקוביץ
המושנה לפנהל מנהלת סליע



מר אליעד וינשל
סגן בכיר לפרקליט המדינה
מרכז הצוות



מר רוטם פלג
סגן הממונה על התקציבים

נספח א': רשימת המוזמנים שהופיעו בפני הצוות

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

נספח 3

העתק המלצות צוות רוטקופף מיום

23.2.2009

עמ' 70



לשבת שר

ירושלים
כ"ט שבט תשס"ט
23 פברואר 2009

מסי מכתב: 2009-0002-919

לכבוד
מר עובד יתזקאל
מזכיר הממשלה

שלום רב,

ביום 1.2.09 הובאו בפני הממשלה המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה. בסיכום הדיון הנתה ראש הממשלה להקים צוות בראשות נציג שר המשפטים, ובהשתתפות נציג היועץ המשפטי לממשלה, נציג נציב שירות המדינה ונציג מטעם משרד ראש הממשלה, אשר יכין הצעות אופרטיביות, תוך התייחסות להערות שהושמעו בדיון בממשלה.

שר המשפטים מינה את הח"מ כנציגו לעמוד בראש הצוות.

הצוות נפגש וגיבש המלצות אופרטיביות המקובלות על חברי הצוות ועל שולחיהם. במהלך עבודת הצוות הוסכם לאמץ את הערות שר המשפטים בעניינים אלה:

1. היועץ המשפטי למשרד חייב לפעול כיועץ ומסייע לגיבוש המדיניות של השר והמנכ"ל ולעשות ככל הניתן ליישומה, במהירות וביעילות, במסגרת החוק, ובמקביל עליו לפעול כדי למנוע הפרת החוק.
2. יישמר מבנה הכפיפות הקיים לפיו היועץ המשפטי של המשרד כפוף מנהלית למנכ"ל המשרד ומקצועית ליועץ המשפטי לממשלה.
3. היועץ המשפטי של המשרד ישולב בגיבוש מדיניות המשרד בכל הנוגע לשאלות הכרוכות בסוגיות משפטיות כבר בשלבים הראשוניים.
4. במסגרת ההליך להפסקת כהונה של יועץ משפטי למשרד תינתן אפשרות לשר, ככל שימצא לנכון, להביע עמדתו בכתב או בעל-פה בפני הועדה.

972 2 6285438





לשכת שר המשפטים

רצ"ב ההמלצות האופרטיביות לאחר ההתאמות שביצע הצוות, על מנת שתובאנה לאישור הממשלה לפי החלטת ראש הממשלה הנ"ל.

הצוות המליץ עוד כי יוקם צוות ליישום ההמלצות בהשתתפות המשנה לנציב שירות המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ונציג משרד ראש הממשלה שימונה על יד ראש הממשלה.

בברכה,

[Handwritten Signature]
ד"ר גיא רוטקובסקי, עו"ד
יועץ בכיר לשר

נספח 4

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

עמ' 73



מזכירות הממשלה



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

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

נושא ההחלטה:

המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום

מחליטים:

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

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

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

המלצות צוות היישום יובאו לאישור הממשלה בתוך 120 יום.

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

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.



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

קבצים להורדה

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

מידע שימושי

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

תמיכה

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

מידע נוסף

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



נספח 5

**העתק החלטת ממשלה מספר 631
"קציבת כהונתן של משרות בכירות
מכהנות בשירות המדינה" מיום
26.7.2009**

עמ' 76



קציבת כהונתן של משרות בכירות מכהנות בשירות המדינה

החלטה מס. 631 של הממשלה מיום 26.07.2009

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 631 • יחידות: מזכירות הממשלה •
ממשלה: הממשלה ה-32, בנימין נתניהו • תאריך פרסום: 26.07.2009 • תאריך עדכון: 18.09.2017

נושא ההחלטה:

קציבת כהונתן של משרות בכירות מכהנות בשירות המדינה

מחליטים:

בהמשך להחלטת הממשלה מס. 4470 של הממשלה מיום 8.2.2009 (להלן - החלטת הממשלה מס' 4470) בעניין קציבת תקופת כהונה של נושאי משרות בכירות בשירות המדינה ולהחלטה מס. 4528 של הממשלה מיום 1.3.2009 בנוגע לקציבת כהונה של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה:-

א. הממשלה רואה חשיבות רבה בהסדרי קציבת הכהונה של המשרות הבכירות בשירות המדינה ושל היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, עליהם החליטה בהחלטותיה הנזכרות לעיל - ומבקשת להחילם גם על נושאי משרה מכהנים;

ב. השרים יעבירו למזכירות הממשלה את הערותיהם ביחס לרשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה אשר נקבעה בהחלטת הממשלה מס. 4470 הנוגעות למשרדם - בתוך 14 יום;

ג. (1) הצוות הבינמשרדי המקצועי שנקבע בסעיף 3 להחלטת הממשלה מס' 4470, בהרכבו המקורי, יגיש לממשלה, בתוך 45 ימים, את המלצותיו בנוגע להחלטת הסדר קציבת הכהונה על נושאי משרות בכירות בשירות המדינה שכהונתם נקצבה בהחלטה האמורה;

(2) (א) להוסיף את נציג שר המשפטים לצוות היישום המקצועי, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס. 4528 מיום 1.3.2009

(ב) הצוות יגיש לממשלה, בתוך 60 ימים, את המלצותיו בנוגע להחלטת הסדר קציבת הכהונה על יועצים משפטיים מכהנים;

ד. בהמלצותיהם יתייחסו הצוותים המקצועיים האמורים, בין היתר גם לאפשרות של החלת הסדרי קציבת הכהונה על נושאי משרה מכהנים בדרך של חקיקה ביוזמת הממשלה. כמו-כן יתייחסו הצוותים לאפשרות של הארכת כהונתם של נושאי משרה מכהנים אשר השלימו זה כבר את תקופת הכהונה שנקצבה לאותה משרה, או שתקופה זו עתידה להסתיים בתקופה הקרובה, לתקופה קצובה נוספת, שתיקבע על-ידי הממשלה, ולדרך ביצוע ההארכה באופן שיעלה בקנה אחד עם תכליות קציבת הכהונה;

ה. הממשלה תבחן מחדש את עמדתה לעניין התמיכה בהצעת חוק יועץ משפטי למשרדי הממשלה, התשס"ט-2009 של ח"כ משה גפני וח"כ אורי מקלב (פ/304) לאחר הגשת המלצות הצוותים, ובכל מקרה לפני הגשת הצעת החוק לקריאה ראשונה."

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

מידע שימושי

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

תמיכה

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

מידע נוסף

אודות האתר

נספח 6

**העתק החלטת ממשלה מספר 1154
"קצובת כהונתם של נושאי משרה
בכירים מכהנים בשירות המדינה"
מיום 27.12.2009**

עמ' 79



קצובת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה

החלטה מס. 1154 של הממשלה מיום 27.12.2009.

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 1154 • יחידות: [מזכירות הממשלה](#) •
ממשלה: הממשלה ה-32, בנימין נתניהו • תאריך פרסום: 27.12.2009 • תאריך עדכון: 18.09.2017

נושא ההחלטה:

קצובת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה

מחליטים:

בהמשך להחלטות הממשלה מס. 4062 מיום 7.9.2008, מס. 4470 מיום 8.2.2009 ומס. 631 מיום 26.7.2009 ובהתאם להמלצות הצוות הבינמשרדי בנוגע להחלת תקופות כהונה על נושאי משרה בכירים-מכהנים - לאשר את ההוראות בעניין החלת תקופת כהונה על נושאי משרה בכירים מכהנים, כדלקמן:

א. היום הקובע

החלטה זו תיכנס לתוקפה 6 חודשים לאחר אישורה (להלן - "היום הקובע").

ב. הוראת מעבר לענין המשך תקופת השירות

1) נושא משרה שמונה על ידי הממשלה או באישורה ללא כל הליך תחרותי - תקופת הכהונה של נושא משרה מכהן שהשלים את תקופת הכהונה שנקבעה למשרתו, לרבות תקופת כהונה מוארכת, כפי שנקבעה בהחלטת הממשלה מס' 4470 מיום 8.2.09 (להלן - "תקופת הכהונה" ו"החלטה 4470", בהתאמה), אשר מונה בידי הממשלה או באישורה ללא כל הליך תחרותי:

1.1 היה והשלים ביום הקובע את תקופת הכהונה - תסתיים ביום הקובע, אלא אם יודיע השר הממונה על נושא המשרה תוך שלושה חודשים מיום החלטת הממשלה על הארכת כהונתו לתקופה של עד שנה מהיום הקובע;

1.2 היה ולא השלים ביום הקובע את תקופת הכהונה - יכהן עד תום תקופת הכהונה המנויה בהחלטה 4470 או מועד סיום העסקתו, לפי המאוחר.

2. נושא משרה שמונה לתפקיד על ידי הממשלה או באישורה לאחר שעבר ועדת איתור:

2.1 היה והשלים ביום הקובע את תקופת הכהונה - תוארך תקופת כהונתו לתקופה של שישה חודשים מהיום הקובע, או עד מועד סיום חוזה העסקתו, לפי המאוחר;

2.2 היה וטרם השלים ביום הקובע את תקופת הכהונה - יוארך שירותו במדינה עד למועד סיום תקופת הכהונה, או מועד סיום חוזה העסקתו, לפי המאוחר, ובלבד שמשך הארכת תקופת הכהונה לא יפחת בכל מקרה משישה חודשים מן היום הקובע;

ג. הטבות כספיות

1. ניצול בעין של ימי חופשה עד 3 חודשים.

נציב שירות המדינה יעניק אפשרות לנושאי משרה שחלה עליהם החלטת ממשלה זו אפשרות לניצול בעין של ימי חופשה צבורים לתקופה של עד 3 חודשים. נושאי המשרה יוכלו לבחור לשהות בחופשה או לפדותה בכסף.

2. תקופת הסתגלות הכוללת אפשרות לפדוטה

א. נושא משרה אשר ביום הקובע סיים את כהונתו או נותרה לכהונתו עד חצי שנה - יהא זכאי לקבל 9 חודשי משכורת;

ב. נושא משרה אשר ביום הקובע נותרה לכהונתו בין חצי שנה לשנה - יהא זכאי לקבל 8 חודשי משכורת;

ג. נושא משרה אשר ביום הקובע נותרה לכהונתו בין שנה לשנה וחצי - יהא זכאי לקבל 7 חודשי משכורת;

ד. נושא משרה אשר ביום הקובע נותרה לכהונתו בין שנה וחצי לשנתיים - יהא זכאי לקבל 6 חודשי משכורת.

3. סייג לתחולה לענין הטבות כספיות

ההטבות הכספיות האמורות בסעיף 2 לעיל אינן חלות על שתי קבוצות של נושאי משרה:

א. נושא משרה המועסק במעמד של "מוקבל מנכ"ל". נושא משרה כאמור, יזכה עם סיום שירותו להטבות הקבועות בהחלטות הממשלה בדבר שכר ותנאי שירות של מנהלים כלליים במשרדי הממשלה, כפי שיהיו מעת לעת, כמפורט בחוזה העסקה שלו;

ב. נושא משרה שיגיע לגיל פרישת חובה כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, בטרם הסתיימה תקופת הכהונה שנקבעה למשרתו. נושא משרה כאמור, יזכה לכל ההטבות על פי דין שמגיעות לו עקב פרישתו מהשירות פרישת גיל.

ד. ועדת חריגים

(1) מוקמת בזאת ועדת חריגים לשם מתן מענה לקשיים שעלולים להתעורר במהלך יישום החלטה זו.

(2) הרכב הוועדה יהיה כדלקמן:

- מנכ"ל משרד ראש הממשלה - יו"ר

- המשנה לנציב שירות המדינה או נציגו - חבר

- נציג היועץ המשפטי לממשלה - חבר

- מנכ"ל משרד האוצר או נציגו - חבר.

3) נבצר מאחד מחברי הוועדה לשמש בתפקיד מסיבות אישיות - תדון הוועדה בהרכב של שלושה חברים לפחות.

4) הוועדה מוסמכת לדון בכל מקרה פרטני בו יתעוררו בעיות או קשיים ביישום החלטת הממשלה להחיל את ההסדר בדבר קציבת כהונה על מכהנים, ותהיה מוסמכת לדון בהארכת תקופת כהונה של נושא משרה, או במציאת תפקיד חלופי, אם תמצא כי מתקיימות נסיבות המצדיקות או מאפשרות זאת.

5) הוועדה תהא מוסמכת לדון בהארכת תקופת כהונה של נושא משרה בשל נסיבותיו האישיות (כגון קרבה לגיל פרישה או השלמת זכויות פנסיוניות), או על פי צרכים ארגוניים של המשרד הממשלתי בו הוא מועסק, או באיתור משרה אחרת לנושא המשרה, אם תמצא כי הנסיבות מצדיקות ומאפשרות זאת.

6) הוועדה לא תהיה רשאית לדון במתן הטבות כספיות לנושא משרה כאמור בשל נסיבות אישיות.

7) עבודת הוועדה תרוכז על ידי נציבות שירות המדינה, אשר תשמש גם כתובת לקבלת הבקשות של נושאי המשרה.

ה. תיקון החלטת הממשלה מס' 4470

1. לתקן את החלטה 4470 ולקבוע כי תקופת הכהונה של הסטטיסטיקן הראשי תהיה 8 שנים.

2. לתקן את החלטה 4470 ולקבוע כי תקופת כהונתו של הממונה על הביטחון במערכת הביטחון תהיה 8 שנים, ולמחוק את המשרה מרשימת המשרות שאין לקבוע להן תקופת כהונה.

3. להוסיף לרשימת המשרות בהתאם להחלטת הממשלה 4470 שלוש משרות נוספות כמפורט להלן -

1) מנהל בתי הדין הרבניים: תסווג לקדנציה הניתנת להארכה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 4062 מיום 7.9.08 (להלן - "החלטה 4062") והחלטה 4470 על פי ההצעה הבאה: תקופת הכהונה הראשונה 4 שנים, וניתן יהא להאריכה לתקופה אחת או יותר שלא תפחת משנתיים ובלבד שבמצטבר ההארכה לא תעלה על ארבע שנים.

2) מנהל בתי הדין השרעיים: תסווג לקדנציה הניתנת להארכה בהתאם להחלטות הממשלה 4062 ו-4470 על פי ההצעה הבאה: תקופת הכהונה הראשונה 4 שנים, וניתן יהא להאריכה לתקופה אחת או יותר שלא תפחת משנתיים ובלבד שבמצטבר ההארכה לא תעלה על ארבע שנים.

3) מנהל בתי הדין הדרוזיים: תסווג לקדנציה הניתנת להארכה בהתאם להחלטות הממשלה 4062 ו-4470 על פי ההצעה הבאה: תקופת הכהונה הראשונה 4 שנים, וניתן יהא להאריכה לתקופה אחת או יותר שלא תפחת משנתיים ובלבד שבמצטבר ההארכה לא תעלה על ארבע שנים.

4) לתקן את החלטה 4470 ולקבוע ביחס לראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, לאחר המלים "5 שנים עם אפשרות להארכה בשנה נוספת", את המשפט "לראש הממשלה הסמכות לקצר או להאריך את תקופת הכהונה של ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים".

ו. המשך עבודת המטה

להטיל על צוות היישום שהוקם בסעיף 5(א) להחלטה 4062 להוסיף ולבחון את קציבת הכהונה של משרות נוספות במינוי או אישור הממשלה הפטורות כיום ממכרז; ומשרות שלשם איושן יהא צורך לקיים הליך של ועדת איתור או לקבוע תקופת כהונה. המלצות צוות היישום תוגשנה לאישור הממשלה תוך 90 יום מיום קבלת החלטת הממשלה.

ז. ביצוע

להטיל על נציבות שירות המדינה להיערך לאיוש כל המשרות שיתפנו בעקבות החלטה זו, ולהודיע למכהנים על מועד סיום כהונתם בהתאם להחלטות הממשלה.

ראש הממשלה מנחה:

בעניין הממונה על פניות הציבור במשרד הבריאות (שעוסק בסוגיית התלונות בנושא רשלנות רפואית) - המשנה לנציב שירות המדינה ילבן את העניין עם סגן שר הבריאות, ואם יהיה צורך תועבר ההכרעה לראש הממשלה ושר הבריאות.

ראש הממשלה יחליט בענין על-דעת הממשלה.

(המלצות הצוות הבינמשרדי בנוגע להחלת תקופות כהונה שנקבעו בהחלטת ממשלה 4470 מיום 8.2.2009 על נושאי משרה בכירים מכהנים - נמצאות במזכירות הממשלה).

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

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

מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"

חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה

לכל השירותים

RSS

צרו קשר עם משרדי הממשלה

תנאי שימוש

נספח 7

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

עמ' 84

המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
מנהל מערך ייעוץ וחקיקה
(משפט ציבור-חוקתי)
(משפט ציבורי-מנהלי)
17 נובמבר 2024
ט"ז חשוון תשפ"ה

לכבוד
מר יוסי פוקס
מזכיר הממשלה

שלום רב,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

וכעת לפירוט הדברים.

רקע – קציבת כהונתם של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה

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

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

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

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

עיקרי הצעת המחליטים

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

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

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

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

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

עמדתנו המשפטית

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

נעמוד על פגמים אלו כסדרם:

פגיעה במעמד העצמאי והמקצועי של הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה

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

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

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

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

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

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

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

אי הלימה לדיני העבודה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

פגמים תהליכיים

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

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

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

סיכום

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

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

ב ב ר כ ה ,

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

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

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

העתק:

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

נספח 8

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

עמ' 93

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

הצעה להחלטה

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

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

דברי הסבר

רקע כללי

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

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

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

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

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

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

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

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

להחלטת הממשלה מס' 4528 מיום 1.3.2009

החלטת הממשלה מס' 1411 מיום 18.3.2007

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

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

מגיש: שר האוצר

ט"ז בחשון התשפ"ה
17 בנובמבר 2024

נספח 9

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

16.11.2024

עמ' 97

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

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

אבי בר-אלי לעקוב

16 בנובמבר 2024

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

לחצו לקבלת עדכונים בנושא:

+ חקיקה

+ היועץ המשפטי לממשלה

+ משרד האוצר

+ גלי בהרב־מיארה

+ ממשלה

+ יריב לוין

+ בצלאל סמוטריץ'

הצג עוד

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

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

נספח 10

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

עמ' 100



מזכירות הממשלה



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

החלטה מספר 2431 של הממשלה מיום 17.11.2024

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

נושא ההחלטה:

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

מחליטים:

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

קבלת ההסדר הכספי תהיה כפופה לחתימת היועץ המשפטי על סילוק תביעות הון בהקשר להסדר הכספי והן באשר למועד סיום כהונתו.

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

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



מידע שימושי

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

תמיכה

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

מידע נוסף

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



נספח 11

**העתק התגובה המקדמית מטעם
משיבי המדינה מיום 1.1.2025**

עמ' 103

בג"ץ 23543-12-24
בג"ץ 46852-12-24
קבוע לדיון ביום 8.1.2025

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 23543-12-24 :

התנועה למען איכות השלטון בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר
באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

נגד

1. ראש ממשלת ישראל
2. שר האוצר
3. ממשלת ישראל ה-37
4. היועצת המשפטית לממשלה
על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל' 02-6467011-3925590, פקס HCJ-Dep@justice.gov.il
5. עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית למשרד החקלאות וביטחון המזון
6. עו"ד סורל הרלב, היועץ המשפטי למשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה
7. עו"ד רינת וייגלר, היועצת המשפטית למשרד הרווחה והביטחון החברתי
8. עו"ד מיכל מסטיי, היועצת המשפטית למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות
9. עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
10. עו"ד אילת כהן מלקמן, היועצת המשפטית למשרד החינוך
11. עו"ד מיכל שיטרית רבל, היועצת המשפטית למשרד העלייה והקליטה

המשיבים

בג"ץ 46852-12-24 :

1. איתי אטר
 2. ענבל טלגם
 3. אורי אשרי
 4. שחר יצחקי
 5. חיים וייס
 6. מנחם ברנר
 7. קרין ואן דר בק
 8. עמיחי ורדי
 9. דניאל לוי
 10. יובל עמק
 11. יוסף זעירא
 12. עמר מואב
 13. אסף זוסמן
 14. דורון כהן
 15. אורנה קופרמן
 16. ליעד מודריק
 17. ישי יפה
 18. דניאל צידון
 19. אלון קורנרגרין
 20. ענת פריאור
 21. נורית גרונאו ביתן
 22. איריס מילנר
- חברי מאבק האקדמיה/פורום הכלכלנים למען הדמוקרטיה

- 23. אירית טויטו
- 24. אורית כסלו-קפון
- 25. יובל בר און
- 26. עפר אלבק

חברי פורום ההייטק למען ישראל
 כולם ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע (מ.ר. 16611)
 מרח' קומפרט 11/21, תל אביב-יפו, 6684927
 טלפון: 03-6135135, פקס: 03-6135135
 דוא"ל: gilad_b@netvision.net.il

העותרים

נגד

- 1. ממשלת ישראל
 - 2. ראש הממשלה
 - 3. שר האוצר
 - 4. היועצת המשפטית לממשלה
- ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
 רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
 טל' 073-3925590, פקס 02-6467011
 דוא"ל HCJ-Dep@justice.gov.il

- 5. עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית למשרד החקלאות וביטחון המזון
- 6. עו"ד סורל הרלב, היועץ המשפטי למשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה
- 7. עו"ד רינת וייגלר, היועצת המשפטית למשרד הרווחה והביטחון החברתי
- 8. עו"ד מיכל מסטיי, היועצת המשפטית למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות
- 9. עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
- 10. עו"ד אילת כהן מלקמן, היועצת המשפטית למשרד החינוך
- 11. עו"ד מיכל שיטרית רבל, היועצת המשפטית למשרד העלייה והקליטה

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המדינה לעתירות

- 1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ) מיום 24.12.2024, מוגשת בזאת תגובה מקדמית מטעם המדינה לשתי העתירות שבכותרת.
- דיון בעתירות במאוחד קבוע ליום 8.1.2025 (בפני הרכב כבוד השופט נ' סולברג, כבוד השופטת ד' ברק-ארז, כבוד השופט ד' מינץ).
- 2. במוקדן של שתי העתירות (שבנפרד יכוננו להלן "העתירה הראשונה" ו"העתירה השנייה", בהתאם למועד הגשתן), נמצאת החלטת ממשלה מס' 2431 "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024, אשר משמעותה, בין היתר, החלטה כי כהונתם של שבעה יועצים משפטיים למשרדי ממשלה (הם משיבים 5-11 לעתירות) תסתיים בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטה זו, כלומר ביום 16.2.2025.
- במסגרת העתירה הראשונה התבקש גם צו ביניים "המקפיא את החלטת המשיבים 1-3 להביא לסיום כהונתם של שבעת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, וזאת עד אשר

תתברר ותוכרע העתירה. לחילופין יתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ארעי עד לדיון בצו הביניים" (עמ' 4 לכתב העתירה, סעיף 2).

בהחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופט ח' כבוב) מיום 9.12.2024 נקבע כי העתירה תיקבע לדיון בפני הרכב לא יאוחר מיום 9.1.2025, וכי "בשים לב לאמור בהחלטת הממשלה מושא העתירה ובסעיף 66 לכתב העתירה, לפיהם המועד הנקוב, כיום, לסיום העסקתם של משיבים 6-11 הוא יום 16.02.2025, ובשים לב למועד הצפוי לשמיעת העתירה, לא ראיתי צורך במתן צו ביניים בעת הזו. ברי כי במידת הצורך, הצדדים רשאים לפנות בדיון לבית המשפט". [בהמשך לכך, בעתירה השנייה, שהוגשה לאחר מכן, נכתב (בעמ' 3 לכתב העתירה) כי לנוכח החלטה זו של בית המשפט הנכבד אין מבוקש לעת הזו צו ביניים, כמפורט שם].

3. **כפי שיתואר להלן, לאחר קבלת החלטת הממשלה מושא העתירות חלו התפתחויות נוספות, ובעקבותיהן טרם הסתיימה העבודה הממשלתית להסדרת הסוגיה שעומדת במוקד החלטת הממשלה האמורה. התפתחויות אלה עשויות להשליך על שתי העתירות וקביעת העמדה ביחס אליהן.**

לפיכך, ומשעה שהדברים עדיין נמצאים אפוא בשלב של בחינה וליבון כפי שיתואר להלן, עמדת המדינה היא כי בשלב זה נכון להמתין עם הבעתה של עמדה משפטית מוגמרת ביחס לעתירות – ולאפשר למדינה להגיש הודעת עדכון עד יום 26.1.2025, תוך שבשלב זה יבוטל הדיון הקבוע ליום 8.1.2025, וכך מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע.

מכאן לפירוט הדברים (תוך שבשלב זה הדברים עדיין נמצאים בשלב של בחינה וליבון, כאמור, וגם בשים לב לכך – ולכך שמדובר בשלב של תגובה מקדמית לעתירה – מובאים בשלב זה עיקרי הדברים, תוך שבהמשך, תוכל המדינה להרחיב ולפרט עוד בעניינים השונים, ככל שיהיה צורך).

4. ביום 18.3.2007 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1411 "צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה" (ההחלטה צורפה לעתירה הראשונה כנספח 1).

בהחלטה נכתב, בין היתר, כי הממשלה רושמת בפניה כי היועץ המשפטי לממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה החליטו למנות צוות בינמשרדי שידון ויגבש המלצות בסוגיות שונות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, כמפורט בהחלטה, ובכלל זה גם לעניין "סוגיות הנוגעות למעמד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה והמשפטנים בלשכות המשפטיות, לרבות הליכי מינוי, משך כהונה, מסלולי קידום ותנאי שכר והעסקה". כן נקבע בהחלטה הרכב הצוות הבינמשרדי, שבראשו יעמוד מנכ"ל משרד החוץ (דאז), עו"ד אהרן אברמוביץ (להלן יכונה הצוות "צוות אברמוביץ").

ביום 10.9.2008 הוגש דו"ח צוות אברמוביץ – "דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה" (להלן "דו"ח צוות אברמוביץ" או "הדו"ח"; הדו"ח צורף לעתירה הראשונה כנספח 2).

במסגרת הדו"ח דן הצוות, בין היתר, גם בסוגיית קציבת הכהונה של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה (סעיפים 66-71 לדו"ח). הצוות המליץ על קציבת כהונה (ליועצים משפטיים שימונו מכאן ואילך, כלומר לא ליועצים משפטיים שכבר נמצאים בתפקידם במועד הדו"ח), לתקופה אחת של 7 שנים. עוד נכתב בדו"ח, בין היתר, כי "הצוות סבור שיש ליישם המלצה זו באופן מיידי ולהכליל בכל מכרז לתפקיד יועץ משפטי הודעה שלפיו הכהונה תוגבל ל-7 שנים. עם זאת, הפסקת הכהונה של מי שמונה לתפקיד לאחר ששימש שנים בתפקידים בשירות המשפטי טעונה הסדר פנסיוני ורק בכפוף לקיומו של הסדר זה ניתן יהיה לממש את התניה במכרז ולהביא לסיום הכהונה. [...] בהקשר זה קיימת הבחנה בין יועץ משפטי שיסיים את כהונתו ואשר נהנה מפנסיה תקציבית ובין יועץ משפטי המבוטח בפנסיה צוברת. לגבי יועץ משפטי הזכאי לפנסיה תקציבית, סבור הצוות שיש לראות בסיום הכהונה כמעשה פיטורין לעניין זכאותו לפנסיה תקציבית. לגבי יועץ משפטי אשר מבוטח בפנסיה צוברת ואשר מונה לאחר ששימש שנים בתפקידים בשירות המשפטי, הפסקת הכהונה תהיה מותנית בהסדר כספי כפי שיקבע על-ידי צוות מקצועי בהשתתפות נציבות שירות המדינה, אגף תקציבים, הממונה על השכר, נציג היועץ המשפטי לממשלה ונציג מטעם מנכ"ל משרד ראש הממשלה. [...] יוער, כי המלצות הצוות בהקשר של קביעת תקופת כהונה אינן חורגות מהמתווה הכללי אשר גובש בעבודת המטה במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה לגבי כלל המשרות הבכירות בשירות המדינה ואשר אושר, כאמור, על-ידי הממשלה. יחד עם זאת, הצוות סבור שאין מקום להמתין ליישום עבודת המטה הכללית טרם הגבלת כהונת היועצים המשפטיים. לפיכך ממליץ הצוות על שינוי מיידי, קרי קציבת כהונה תוך קביעת הפתרון הפנסיוני האמור." (סעיפים 69-70 לדו"ח; ההדגשה במקור). לעניין יישום הדו"ח, המליץ הצוות כי ימונה צוות, בהשתתפות המשנה לנציב שירות המדינה ומשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אשר יהיה אחראי ליישום הדו"ח ויגיש דו"ח בנושא ליועץ המשפטי לממשלה ולמנכ"ל משרד ראש הממשלה בכל תקופה של שישה חודשים מפרסום הדו"ח (ראו סעיף 81 לדו"ח).

בישיבת הממשלה ביום 1.2.2009 הובאו בפני הממשלה המלצות צוות אברמוביץ. בסעיף מס' 4457 בנוגע לישיבת הממשלה האמורה, שעניינו "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – סקירה", נכתב כי "ראש הממשלה מנחה להקים צוות בראשות נציג שר המשפטים, ובהשתתפותם של נציג מטעם היועץ המשפטי לממשלה, נציג מטעם נציב שירות המדינה ונציג מטעם משרד ראש הממשלה אשר יכין הצעות אופרטיביות, בגמישות המתחייבת, תוך התייחסות להערות שהושמעו בנושא בעת הדיון. ההצעות תובאנה לאישור הממשלה תוך 90 יום. [...]".

סעיף מס' 4457 בנוגע לישיבת הממשלה מיום 1.2.2009 מצורף ומסומן מש/1.

7. בהמשך לכך, בהמלצות הצוות האמור (בראשות ד"ר גיא רוטקופף, יועץ בכיר לשר המשפטים דאז; להלן "צוות רוטקופף") מיום 24.2.2009 נכתב, לעניין קציבת כהונה של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, כי "תקופת כהונת היועץ המשפטי למשרד תיקצב לתקופה אחת של שבע שנים, תוך מתן הסדר כספי ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו". בנוסף, המליץ הצוות בין היתר כי יוקם צוות ליישום ההמלצות בהשתתפות המשנה לנציב שירות המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ונציג משרד ראש הממשלה שימונה על ידי ראש הממשלה.

המלצות צוות רוטקופף מצורפות ומסומנות מש/2.

8. בהחלטת ממשלה מס' 4528 "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום" מיום 1.3.2009 (צורפה לעתירה הראשונה כנספח 3) החליטה הממשלה לאשר את המלצות צוות רוטקופף, וכי בהתאם להמלצותיו, ממנה הממשלה צוות (להלן "צוות היישום") שבו יהיו חברים המשנה לנציב שירות המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) והמשנה למנהל הכללי של משרד ראש הממשלה כאחראים ליישום המלצות צוות רוטקופף, וכי בראש צוות היישום יעמוד המשנה לנציב שירות המדינה. כן נכתב בהחלטה בין היתר כי לאור הערת ראש הממשלה, צוות היישום יבחן את תחולת ההמלצות על יועצים משפטיים מכהנים. כן נכתב בהחלטה כי המלצות צוות היישום יובאו לאישור הממשלה בתוך 120 יום. בהחלטת ממשלה מס' 631 "קציבת כהונתן של משרות בכירות מכהנות בשירות המדינה" מיום 26.7.2009 הוחלט להוסיף נציג של שר המשפטים לצוות היישום.

החלטת ממשלה מס' 631 "קציבת כהונתן של משרות בכירות מכהנות בשירות המדינה" מיום 26.7.2009 מצורפת ומסומנת מש/3.

9. על אף האמור, הדבר לא קודם וצוות היישום לא השלים את משימתו.

10. בקליפת אגוז (בשלב דיוני זה ובהינתן גם שהדברים נמצאים כעת עדיין בבחינה וליבון, כאמור לעיל), יצוין, על פי שנמסר מהגורמים הרלוונטיים, כי במהלך השנים מאז, נידונו הדברים פעמים נוספות בין גורמי המדינה השונים, ובתוך כך גם התעוררו שאלות ועניינים נוספים הקשורים לנושא הסדרת תקופת כהונה של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, ובכלל זה גם לעניין ההסדר הכלכלי הכרוך בכך, והתקיימו דיונים נוספים בנוגע לסוגיות השונות, מבלי שהגיעו לכדי השלמה, כשבתוך כך גם הועלו טענות מצד יועצים משפטיים בנוגע להיבטים שונים, לרבות בקשר לנוסח חוזי העסקה ומשמעותו (לגבי יועצים משפטיים שעיימם נחתם חוזה העסקה בכתב) ולנפקות היעדרו של חוזה העסקה בכתב (לגבי יועצים משפטיים שעיימם לא נחתם חוזה העסקה בכתב). כך, בין היתר, גם בשנת 2023 התקיימו ניסיונות נוספים להגיע להסכמות בין הצדדים, שלא צלחו.

11. ביום 17.1.2024 הפיצו נציב שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר חוזר (שמספרו 1-2024). יצוין כי חוזר זה עודכן פעמיים מאז הוצאתו, בימים 26.5.2024 ו-3.12.2024. עניינו של החוזר בתנאי סיום העסקה ליועץ משפטי של משרד ממשלתי אשר נבחר לתפקידו בעקבות מכרז שפורסם החל מיום 1 במרץ 2022 והשלים קדנציה. מטרת החוזר להסדיר את תנאי ההסדר הכספי ליועצים המשפטיים שנבחרו לתפקידם בעקבות מכרז שפורסם החל מיום 1.3.2022. בהמשך לכך, פנו במרץ 2024 מספר יועצים משפטיים למשרדי ממשלה עם טענות בעניין ההסדר האמור.

החוזר בנוסחו העדכני מצורף ומסומן מש/4.

12. במהלך שנת 2024, בחודשים אפריל עד אוקטובר, חלה התקדמות משמעותית בנוגע לדברים גם לגבי כלל היועצים משפטיים במשרדי הממשלה, כאשר התקיימו פגישות משמעותיות לקידום הנושא, בהשתתפות נציגי הגורמים השונים, מהייעוץ המשפטי לממשלה, נציבות שירות המדינה, ואגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, וגובש נוסח מוסכם על כלל הגורמים המקצועיים למתווה של הסדר כספי שנועד להביא לסיום המחלוקות בנושא בהסכמה, שגם כלל תקופת מעבר – הסדר בדבר "מתווה ההסדר הכספי". 1 במרץ 2009 ועד ליום 1 במרץ 2022 והשלים קדנציה" (להלן "מתווה ההסדר הכספי"). השלמת המתווה דרשה מספר השלמות ובירורים עובדתיים, והוסכם כי לאחר שישלח המתווה ימשיך הטיפול בעניין פנייתם של היועצים המשפטיים שפנו כאמור לעיל.

13. ביום 27.10.2024 הועברה ממזכירות הממשלה ללשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה טיוטת הצעת החלטה לממשלה, שגובשה במזכירות הממשלה, בנושא "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה", והתבקשה חוות דעת משפטית בנוגע להצעת ההחלטה. משמעותה של הצעת ההחלטה שהועברה היתה, בין היתר, סיום כהונתם של שבעה יועצים משפטיים למשרדי ממשלה בתוך כחודש וחצי, עד יום 31.12.2024.

הצעת ההחלטה כפי שהועברה ביום 27.10.2024 מצורפת ומסומנת מש/5.

14. ביום 17.11.2024 הועברה חוות דעת משפטית בנוגע להצעת ההחלטה מאת המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, שבה עמדו על הדברים, הכל כפי שמפורט בחוות דעתם (שצורפה לעתירה הראשונה כנספח 4).

15. בהמשך אותו יום, 17.11.2024, התקיימה ישיבת ממשלה שדנה בהצעת ההחלטה. יצוין, כי בבוקר אותו יום, בסמוך לפני העלאת הצעת ההחלטה בפני הממשלה, שונתה הצעת ההחלטה, כך שפרק הזמן עד סיום הכהונה של היועצים המשפטיים הרלוונטיים הוארך מכחודש וחצי ל-90 יום. יוער, כי מכתבם של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה התייחס

להצעה בנוסח הקודם, שהוא אשר עמד בפניהם לצורך מתן חוות הדעת, ולא להצעה בנוסחה המעודכן.

הצעת החלטה כפי שעלתה לממשלה צורפה לעתירה הראשונה כנספח 7.

בישיבת הממשלה התקבלה החלטה של הממשלה, החלטה מס' 2431 "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם", כדלקמן:

"מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4528 מיום 1.3.2009 בעניין המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום (להלן: ההמלצות), להטיל על נציב שירות המדינה ועל הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לגבש בתוך 14 ימים את ההסדר הכספי שינתן ליועץ משפטי שהשלים תקופת כהונה בת שבע שנים בתפקיד. ההסדר שיגובש כאמור ייחשב כהסדר כספי בהקשר לסעיף 28(2) להמלצות.

קבלת ההסדר הכספי תהיה כפופה לחתימת היועץ המשפטי על סילוק תביעות הן בהקשר להסדר הכספי והן באשר למועד סיום כהונתו.

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

החלטה זו היא העומדת במוקד העתירות דנן ומתבקש ביטולה.

החלטת הממשלה מושא העתירות מצורפת ומסומנת מ/ש/6.

16. למחרת, 18.11.2024, פנה שר האוצר במכתב לנציב שירות המדינה ולממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, ובו נכתב, בין היתר, כי מאושר לקדם את מתווה ההסדר הכספי שגובש קודם לכן על ידי גורמי המדינה בעניין סיום כהונתם של יועצים משפטיים, כפי שתואר לעיל, וכן התבקש בין היתר להאיץ מול המשרדים הרלוונטיים את התנעת תהליכי המינוי הנדרשים ליועצים משפטיים חדשים.

מכתבו של שר האוצר מיום 18.11.2024 מצורף ומסומן מ/ש/7.

בהמשך לכך, במכתב מיום 2.12.2024 פנה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, עו"ד שרון אפק (להלן "המשנה ליועצת המשפטית לממשלה"), לנציב שירות המדינה ולממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

במכתבו עמד המשנה ליועצת המשפטית לממשלה על מתווה ההסדר הכספי שגובש בנוגע לסיום העסקה של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה. עוד עמד המשנה ליועצת המשפטית לממשלה על כך שכפי שנכתב במכתבו של שר האוצר מיום 18.11.2024, השר אישר לקדם את מתווה ההסדר הכספי שגובש כבר, וזאת בכפוף לחתימת היועץ המשפטי על קבלת המתווה והיעדר תביעות נוספות בהקשר זה, כאמור בהחלטת הממשלה.

כן נכתב במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, כי בעקבות החלטת הממשלה, התקיימו התייעצויות של כלל הגורמים המשפטיים הנוגעים בדבר, במטרה למצוא את הדרך המיטבית ליישם את החלטת הממשלה, תוך שמירה על כללי הדין כמפורט בחוות דעתם האמורה לעיל של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, וחתימה להסדר ממצה.

עוד נכתב במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי בשים לב למורכבות הסוגיה והתנהלות כלל הגורמים הממשלתיים לאורך השנים, יש ליישם את החלטת הממשלה באופן שלא יגרע מזכות הטיעון של היועצים המשפטיים להשמיע טענותיהם במסגרת הליך שימוע טרם סיום העסקתם, תוך שמיעת הטענות בלב פתוח ובנפש חפצה, תוך שהדבר גם תואם את מעמדם המיוחד של היועצים המשפטיים בשירות הציבורי.

בהתאם, וכדי ליישב בין החלטת הממשלה לבין החובות החלות על המדינה לפי הדין, לרבות חובת השימוע שחלה על המדינה כמעסיקה וביתר שאת כמעסיק ציבורי, נכתב במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי יש להביא את ההסדר הכספי שגובש בפני היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה הנוגעים בדבר בהקדם האפשרי, בכתב, בפנייה מאת נציבות שירות המדינה.

כן נכתב במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, כי יש לאפשר ליועצים המשפטיים האמורים פרק זמן מינימלי של 21 ימים להעברת טענותיהם בכתב ביחס להסדר בכללותו; וכי מייד בתום פרק זמן זה יש לכנס, לעניין סיום הכהונה, צוות מקצועי, המורכב מנציגים של נציב שירות המדינה, מנכ"ל המשרד הרלוונטי והיועצת המשפטית לממשלה, לדיון ולהכרעה בטענות שיועלו; תוך שבמקביל לכך, יש לכנס את גורמי המקצוע הרלוונטיים להכרעה בטענות בנוגע להסדר הכספי, אם תועלינה. כן נכתב במכתב כי יש לפעול לכך שפרק הזמן הכולל לקיום ההליך יהיה קצר ככל הניתן.

בהמשך לכך, נכתב במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי יש להמתין עם ההודעה ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה הרלוונטיים בעניין מועד סיום העסקתם ועם פרסום המכרזים למשרות שעתידות להתפנות, לכל הפחות עד להשלמת הליך השימוע. כן נכתב כי ככל שהליך השימוע ודרישות הדין יחייבו התאמות מסוימות של החלטת

הממשלה, תיעשה פנייה בעניין אל מזכיר הממשלה ושר האוצר. יצוין כי הובאו לידיעתם של שר האוצר ומזכיר הממשלה עיקרי מכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה.

עוד נכתב במכתב כי מתבקש לתת קדימות להליכי המכרז לאיוש הקבוע של המשרות, כאשר הליכים אלה יחלו, במטרה להשלים מוקדם ככל הניתן, וזאת כדי להבטיח את התפקוד התקין של המערכת הממשלתית והעברת מקל מסודרת, מבלי שיהיה צורך באיוש זמני של תפקידים רגישים אלה.

מכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 2.12.2024 מצורף ומסומן מ/ש/8.

18. בהמשך לכך, ביום 4.12.2024 פנתה נציבות שירות המדינה בכתב ליועצים המשפטיים הרלוונטיים והביאה בפניהם את ההסדרים הכספיים שגובשו, וכן "כתב הסכמה למתווה פשרה וויתור תביעות".

בסיום הפנייה מטעם נציבות שירות המדינה ליועצים המשפטיים נכתב כדלקמן (סעיף 15):

"באפשרות היועצים המשפטיים להעלות בכתב טענותיהם הנוגעות להסדר הכספי. כמו כן, באפשרות יועצים משפטיים שהשלימו לפחות 7 שנות כהונה בתפקידם הנוכחי טרם מועד קבלת החלטה 2431, או שעתידים להשלימו ברבעון הראשון של שנת 2025, להעלות בכתב טענותיהם גם לעניין מועד סיום ההעסקה הצפוי בהתאם להחלטה 2431. את כלל הטענות יש להעביר למינהל הסגל הבכיר בנציבות, וזאת עד תום 14 יום ממועד פנייה זו.

טענות שיועברו כאמור במסגרת הליך שימוע יבחנו על ידי גורמי המקצוע. לאחר הליך השימוע ובהתאם לצורך, ייבחנו תיקונים בהחלטת הממשלה."

דוגמה לפנייה ליועצים המשפטיים מצורפת ומסומנת מ/ש/9.

19. לאחר מכן, ביום 9.12.2024, נעשתה פנייה נוספת מצד נציבות שירות המדינה ליועצים המשפטיים, ובה נכתב כי לאור פניות של חלקם לקבלת תחשיב פרטני באשר להסדר הכספי, לאחר שיחה עם סגן הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר סוכם כי כל יועץ משפטי שמעוניין בכך יפנה את הבקשה לתחשיב לגורמים רלוונטיים באגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (שצוינו במייל), עד יום 12.12.2024.

עוד נכתב בפנייה מצד נציבות שירות המדינה כי בסיפה של סעיף 15 להסדר (כמצוטט לעיל) נכתב בטעות שיש להעביר את כלל הטענות בתוך 14 יום; וכי במקום זאת, ניתן להעביר את הטענות עד 21 יום מיום מועד קבלת התחשיב הפרטני לכל פונה, תוך שלגבי יועץ משפטי שלא יפנה לקבלת תחשיב פרטני עד יום 12.12.2024, התקופה של 21 הימים תתחיל להימנות מיום 12.12.2024.

20. בהתאם לכך, ועל פי שנמסר מהגורמים הרלוונטיים, במהלך חודש ינואר צפויים אפוא לדון הצוותים המקצועיים השונים (כאמור במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה) בטיעונים שיועלו בשימועים ובהשלכותיהם האפשריות בין היתר על מועד סיום ההעסקה של היועצים המשפטיים ועל התאמות שייתכן כי יידרשו בהחלטת הממשלה, ועתידה להתקבל הכרעה בעניין.

21. הנה כי כן, כפי שניתן לראות, לאחר קבלת החלטת הממשלה מושא העתירות דנן חלו התפתחויות נוספות, ובעקבותיהן טרם הסתיימה העבודה הממשלתית להסדרת הסוגיה שעומדת במוקד החלטת הממשלה האמורה. התפתחויות אלה עשויות להשליך על שתי העתירות וקביעת העמדה ביחס אליהן.

לפיכך, ומשעה שהדברים עדיין נמצאים אפוא בשלב של בחינה וליבון כפי שתואר לעיל, עמדת המדינה היא כי בשלב זה נכון להמתין עם הבעתה של עמדה משפטית מוגמרת ביחס לעתירות – ולאפשר למדינה להגיש הודעת עדכון עד יום 26.1.2025, תוך שבשלב זה יבוטל הדיון הקבוע ליום 8.1.2025, וכך מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע.



יונתן נד"ב, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

היום, א' בטבת התשפ"ה
1 בינואר 2025

נספח 12

**העתק הודעת העדכון מטעם משיבי
המדינה מיום 26.1.2025**

עמ' 114

בג"ץ 23543-12-24
בג"ץ 46852-12-24

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 23543-12-24:

התנועה למען איכות השלטון בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר
באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

נגד

1. ראש ממשלת ישראל
2. שר האוצר
3. ממשלת ישראל ה-37
4. היועצת המשפטית לממשלה
על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל' 02-6467011-3925590, פקס HCJ-Dep@justice.gov.il
5. עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית למשרד החקלאות וביטחון המזון
6. עו"ד סורל הרלב, היועץ המשפטי למשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה
7. עו"ד רינת וייגלר, היועצת המשפטית למשרד הרווחה והביטחון החברתי
8. עו"ד מיכל מסטיי, היועצת המשפטית למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות
9. עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
10. עו"ד אילת כהן מלקמן, היועצת המשפטית למשרד החינוך
11. עו"ד מיכל שיטרית רבל, היועצת המשפטית למשרד העלייה והקליטה

המשיבים

בג"ץ 46852-12-24:

1. איתי אטר
2. ענבל טלגם
3. אורי אשרי
4. שחר יצחקי
5. חיים וייס
6. מנחם ברנר
7. קרין ואן דר בק
8. עמיחי ורדי
9. דניאל לוי
10. יובל עמק
11. יוסף זעירא
12. עמר מואב
13. אסף זוסמן
14. דורון כהן
15. אורנה קופרמן
16. ליעד מודריק
17. ישי יפה
18. דניאל צידון
19. אלון קורנרגרין
20. ענת פריאור
21. נורית גרונאו ביתן
22. איריס מילנר
23. חברי מאבק האקדמיה/פורום הכלכלנים למען הדמוקרטיה
אירית טויטו

24. אורית כסלו-קפון

25. יובל בר און

26. עפר אלבק

חברי פורום ההייטק למען ישראל

כולם ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע (מ.ר. 16611)

מרח' קומפרט 11/21, תל אביב-יפו, 6684927

טלפון: 03-6135135, פקס: 03-6135135

דוא"ל: gilad_b@netvision.net.il

העותרים

נגד

1. ממשלת ישראל

2. ראש הממשלה

3. שר האוצר

4. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052

טל' 073-3925590, פקס 02-6467011

דוא"ל H CJ-Dep@justice.gov.il

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

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

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

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

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

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

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

המשיבים

הודעת עדכון מטעם המדינה

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופט סולברג) מיום 5.1.2025, מוגשת בזאת

הודעת עדכון מטעם המדינה.

2. בהמשך לאמור בתגובה מקדמית מטעם המדינה לעתירות מיום 1.1.2025, נעדכן בזאת, על

פי שנמסר מהגורמים הרלוונטיים.

3. התייחסויות מצד כלל היועצים המשפטיים הנוגעים בדבר, ובכלל זה הן לעניין ההסדר

הכספי הן לעניין מועד סיום הכהונה, הועברו (ההתייחסות האחרונה הועברה ביום

12.1.2025), וכבר הוחל בבחינתן.

4. בתוך כך, התקיימו ישיבות עבודה בדרגים השונים, במטרה לגבש עמדות של גורמי המקצוע

והגורמים המשפטיים לקראת הדיון במסגרת הצוותים השונים שידונו בסוגיות השונות:

צוות שדן במועדי סיום הכהונה, אשר מורכב ממנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות

המדינה, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ומנכ"ל משרד

ראש הממשלה; צוות שידון בהסדר הכספי, אשר עתיד להיות מורכב מנציב שירות המדינה,

היועצת המשפטית לממשלה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על השכר והסכמי

עבודה במשרד האוצר, והממונה על התקציבים במשרד האוצר, או נציגיהם, לפי העניין.

5. הצוות לנושא מועד סיום כהונה התכנס היום, 26.1.2025, והצוות לנושא ההסדר הכספי צפוי להתכנס במהלך הימים הקרובים – כדי לדון בצוותים אלה בכלל הסוגיות שהועלו בהתייחסויות היועצים המשפטיים, ולאחר מכן עתידה להתקבל הכרעה, שעשויה גם להצריך התאמות בהחלטת הממשלה מושא העתירות.

6. לנוכח כל האמור, מוצע כי יתאפשר למדינה להגיש הודעת עדכון נוספת, עד יום 6.2.2025.

7. כן יצוין לסיום, למען הסדר הטוב ושלמות התמונה, כי העסקתה של היועצת המשפטית למשרד החקלאות וביטחון המזון, גב' אפרת טובלי (אביאני) (משיבה 5 בעתירות), עתידה להסתיים, בהסכמה, ביום 31.1.2025 (וכבר נבחר במכרז יועץ משפטי חדש למשרד זה, על פי שנמסר מנציבות שירות המדינה), ועל כן נראה כי עניינה הפרטני ממילא אינו נוגע לעתירות, כפי שגם נכתב בתגובה שהוגשה מטעמה במסגרת ההליך דנן.



יונתן נד"ב, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

היום, כ"ו בטבת התשפ"ה
26 בינואר 2025

נספח 13

העתק הודעת העדכון מטעם משיבי
המדינה לה צורף סיכום הדיוס מיום

13.2.2025

עמ' 118

בג"ץ 23543-12-24
בג"ץ 46852-12-24

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 23543-12-24:

התנועה למען איכות השלטון בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר
באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

נגד

1. ראש ממשלת ישראל
2. שר האוצר
3. ממשלת ישראל ה-37
4. היועצת המשפטית לממשלה
על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל' 073-3925590, פקס 02-6467011
דוא"ל HCJ-Dep@justice.gov.il
5. עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית למשרד החקלאות וביטחון המזון
6. עו"ד סורל הרלב, היועץ המשפטי למשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה
7. עו"ד רינת וייגלר, היועצת המשפטית למשרד הרווחה והביטחון החברתי
8. עו"ד מיכל מסטיי, היועצת המשפטית למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות
9. עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
10. עו"ד אילת כהן מלקמן, היועצת המשפטית למשרד החינוך
11. עו"ד מיכל שיטרית רבל, היועצת המשפטית למשרד העלייה והקליטה

המשיבים

בג"ץ 46852-12-24:

1. איתי אטר
2. ענבל טלגם
3. אורי אשרי
4. שחר יצחקי
5. חיים וייס
6. מנחם ברנר
7. קרין ואן דר בק
8. עמיחי ורדי
9. דניאל לוי
10. יובל עמק
11. יוסף זעירא
12. עמר מואב
13. אסף זוסמן
14. דורון כהן
15. אורנה קופרמן
16. ליעד מודריק
17. ישי יפה
18. דניאל צידון
19. אלון קורנרגרין
20. ענת פריאור
21. נורית גרונאו ביתן
22. איריס מילנר
23. חברי מאבק האקדמיה/פורום הכלכלנים למען הדמוקרטיה
אירית טויטו

24. אורית כסלו-קפון

25. יובל בר און

26. עפר אלבק

חברי פורום ההייטק למען ישראל

כולם ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע (מ.ר. 16611)

מרח' קומפרט 11/21, תל אביב-יפו, 6684927

טלפון: 03-6135135, פקס: 03-6135135

דוא"ל: gilad_b@netvision.net.il

העותרים

נגד

1. ממשלת ישראל

2. ראש הממשלה

3. שר האוצר

4. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052

טל' 073-3925590, פקס 02-6467011

דוא"ל H CJ-Dep@justice.gov.il

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

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

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

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

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

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

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

המשיבים

הודעת עדכון מטעם המדינה

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופט סולברג) מיום 9.2.2025 ובהמשך

לבקשת ארכה קצרה, מוגשת בזאת הודעת עדכון מטעם המדינה.

2. במוקדן של שתי העתירות שבכותרת נמצאת החלטת ממשלה מס' 2431 "השלמת יישום

המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש

ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024 (להלן

"החלטת הממשלה" או "החלטת הממשלה מושא העתירות"), אשר משמעותה, בין היתר,

החלטה כי כהונתם של מספר יועצים משפטיים למשרדי ממשלה תסתיים בתוך 90 יום

ממועד קבלת החלטה זו, כלומר ביום 16.2.2025, וזה הדבר שבמוקד העתירות.

3. פירוט בדבר עיקרי הרקע והשתלשלות הדברים לאורך השנים בסוגיית קציבת כהונתם של

יועצים משפטיים למשרדי הממשלה הובא במסגרת התגובה המקדמית מטעם המדינה

לעתירות מיום 1.1.2025 (להלן "התגובה המקדמית").

בין היתר, פורט שם בדבר זה שראשיתה של הקביעה בדבר הצורך בקציבת כהונות של

יועצים משפטיים למשרדי הממשלה ב"דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות

למעך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה" ("צוות אברמוביץ") משנת 2008, והחלטות

ממשלה שהתקבלו לאחר מכן בנושא, וכן נכתב על כך שלאורך השנים המשיכו הדברים להידון עוד בין גורמי המדינה השונים אך בלא שהושלמו.

בנוסף, פורט בתגובה המקדמית כי במהלך שנת 2024, בחודשים אפריל עד אוקטובר, חלה התקדמות משמעותית בנוגע להסדרת הנושא לגבי כלל היועצים משפטיים במשרדי הממשלה, כאשר התקיימו פגישות משמעותיות לקידום הנושא, בהשתתפות נציגי הגורמים השונים, מהייעוץ המשפטי לממשלה, נציבות שירות המדינה, ואגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, וגובש נוסח מוסכם על כלל הגורמים המקצועיים למתווה של הסדר כספי שנועד להביא לסיום המחלוקות בנושא בהסכמה, שגם כלל תקופת מעבר, והדברים ניצבו לקראת השלמה, טרם קבלת החלטת הממשלה מושא העתירות דנן.

בהמשך לכך, גם עידכנה המדינה, במסגרת התגובה המקדמית וכן בשתי הודעות העדכון שלאחר מכן (מימים 26.1.2025 ו-6.2.2025), בדבר התפתחויות נוספות שהיו בסוגיה לאחר קבלת החלטת הממשלה מושא העתירות.

בכלל זה, עידכנה המדינה בדבר העבודה המאומצת שנעשתה על ידי הגורמים השונים, ובכלל זה נציבות שירות המדינה, אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר והייעוץ המשפטי לממשלה, שבמסגרתו גם כונסו שני צוותים, אחד לנושא מועד סיום כהונה ואחד לנושא ההסדר הכספי, כדי לדון בדברים לצורך קבלת הכרעה בהם, ולאחר שגם התקבלו התייחסויות לדברים מהיועצים המשפטיים עצמם.

4. בהמשך לכך, נעדכן בזאת כדלקמן על פי שנמסר מהגורמים הרלוונטיים.

5. באשר לצוות שדן בנושא מועד סיום הכהונה, אשר מורכב כזכור ממנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, יצוין כי ביום 12.2.2025 נחתם מסמך סיכום הדיון והחלטות הצוות. כך נכתב במסמך בחלק של 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 באיזון משרות היועצים

המשפטיים **דרך קבע**, כפי שאף עולה מהנחיית נציבות שירות המדינה מיום ה-25/09/2024¹. 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 שייעשה מאמץ שהליך האיוש המרכזי יסתיים לפני יום 1 באפריל 2025. חברי הצוות יעקבו מקרוב על מנת לוודא, ככל הניתן, כי כך קורה.

16. סוכם כי יש לפנות לכל אחד מהיועצים המשפטיים בכתב ולעדכנו 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).

¹ נוהל איוש זמני של משרות פנויות בסגל הבכיר בשירות המדינה מיום ה-25/09/2024.

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 ממימוש החלטות הממשלה ומטעמים הקשורים לעצם הצורך בקציבה, ואין בהן כדי לגרוע מעשייתם החשובה והחיובית של היועצים לאורך השנים."

מסמך סיכום הדיון והחלטות הצוות לנושא מועד סיום הכהונה מצורף ומסומן **מש/1**.

6. בנוסף, ביום 12.2.2025 נחתם גם סיכום הדיון של הצוות שדן בנושא ההסדר הכספי (כיוון שנושא זה אינו במוקד העתירות דנן, לא מורחב כאן לגביו).

7. בהמשך לכך, נשלחו היום, 13.2.2025, לכל אחד משמונת היועצים המשפטיים האמורים מכתב בדבר מועד סיום ההעסקה; מכתב מענה לטענות שהועלו מצד היועצים המשפטיים בסוגיות השונות; ההסדר הכספי; וכתב סילוק תביעות בקשר להסדר הכספי ולמועד סיום כהונה.

8. כזכור, במסגרת עדכונים קודמים נכתב גם כי לאחר הדיונים בצוותים וההכרעה בדברים עשויות להידרש התאמות בנוגע להחלטת הממשלה שהיא מושא העתירות דנן.

בהמשך לכך, יצוין כי בהמשך למכלול הפעולות שבוצעו לעיל, עמלים הגורמים הרלוונטיים השונים על גיבוש הצעת החלטה לממשלה שצפויה לעלות לדיון והצבעה בממשלה ככל הניתן כבר בישיבתה ביום ראשון הקרוב, 16.2.2025.

9. לנוכח כל האמור, מוצע כי יתאפשר למדינה להגיש הודעת עדכון נוספת, עד יום שלישי 18.2.2025.

היום, ט"ו בשבט התשפ"ה
13 בפברואר 2025



יונתן נד"ב, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
מש/1	מסמך סיכום הדיון והחלטות הצוות לנושא מועד סיום הכהונה	8

נספח מש/1

מסמך סיכום הדיון והחלטות הצוות
לנושא מועד סיום הכהונה

עמ' 8

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-25/09/2024³. 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 ולעדכנו 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.

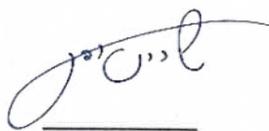
18. במקביל, תפעל נציבות שירות המדינה להיערך לפרסום המכרזים הרלוונטיים למשרות היועצים המשפטיים מול משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בהקדם ככל האפשר.

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 ממימוש 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

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

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 להשלימו 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 למערך 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 מהמכרזים 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.

1. **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.

2. **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 שאוזכר 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 בתקשייר המתייחסות לפרק זמן של שישה חודשים כתקופה שאינה מפסיקה מוטלות חובות לסייע במציאת מקום 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 **שירותי**. 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.

התנייחות: 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 שמאייש 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 שנותר 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 כהונה, 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 תביעות:** 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.

ג. **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 שיייתכן 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 שילקחו בחשבון לצורך קביעת גובה ההסדר הכספי לגביו (אופק השירות ו-ויתק 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

ד. **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 לשאיריו, 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 שהחלטה הסופית בעניין החקיקה היא של הכנסת, אך הוראה דומה הופיעה בעבר בהסדרי חקיקה דומים שהסדירו

¹⁰ תיקון הנחיה 1-2024 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 מיד. המצב שונה לגבי יועץ משפטי בפנסיה צוברת, אשר זכויותיו הפנסיוניות שונות. בנוסף, ההסדר הכספי ליועמי"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 שככלל, 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 שיסיים 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 שכותרתה "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.

נספח 14

העתק הודעת העדכון האחרונה

מטעם משיבי המדינה מיום

19.2.2025

עמ' 142

בג"ץ 23543-12-24
בג"ץ 46852-12-24

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 23543-12-24:

התנועה למען איכות השלטון בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר
באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

נגד

1. ראש ממשלת ישראל
2. שר האוצר
3. ממשלת ישראל ה-37
4. היועצת המשפטית לממשלה
על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל' 02-6467011-3925590, פקס HCJ-Dep@justice.gov.il
5. עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית למשרד החקלאות וביטחון המזון
6. עו"ד סורל הרלב, היועץ המשפטי למשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה
7. עו"ד רינת וייגלר, היועצת המשפטית למשרד הרווחה והביטחון החברתי
8. עו"ד מיכל מסטיי, היועצת המשפטית למשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות
9. עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
10. עו"ד אילת כהן מלקמן, היועצת המשפטית למשרד החינוך
11. עו"ד מיכל שיטרית רבל, היועצת המשפטית למשרד העלייה והקליטה

המשיבים

בג"ץ 46852-12-24:

1. איתי אטר
2. ענבל טלגם
3. אורי אשרי
4. שחר יצחקי
5. חיים וייס
6. מנחם ברנר
7. קרין ואן דר בק
8. עמיחי ורדי
9. דניאל לוי
10. יובל עמק
11. יוסף זעירא
12. עמר מואב
13. אסף זוסמן
14. דורון כהן
15. אורנה קופרמן
16. ליעד מודריק
17. ישי יפה
18. דניאל צידון
19. אלון קורנרגרין
20. ענת פריאור
21. נורית גרונאו ביתן
22. איריס מילנר
23. חברי מאבק האקדמיה/פורום הכלכלנים למען הדמוקרטיה
אירית טויטו

24. אורית כסלו-קפון

25. יובל בר און

26. עפר אלבק

חברי פורום ההייטק למען ישראל

כולם ע"י ב"כ עוה"ד גלעד ברנע (מ.ר. 16611)

מרח' קומפרט 11/21, תל אביב-יפו, 6684927

טלפון: 03-6135135, פקס: 03-6135135

דוא"ל: gilad_b@netvision.net.il

העותרים

נגד

1. ממשלת ישראל

2. ראש הממשלה

3. שר האוצר

4. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052

טל' 073-3925590, פקס 02-6467011

דוא"ל H CJ-Dep@justice.gov.il

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

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

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

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

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

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

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

המשיבים

הודעת עדכון מטעם המדינה

1. בהמשך לאמור בסיום הודעת העדכון מטעם המדינה מיום 13.2.2025 (סעיף 9 בהודעה),

ולבקשת ארכה קצרה מיום 18.2.2025, מוגשת בזאת הודעת עדכון נוספת מטעם המדינה.

2. במוקדן של שתי העתירות שבכותרת, אשר הוגשו בימים 9.12.2024 ו-17.12.2024

(בהתאמה), נמצאת החלטת ממשלה מס' 2431 "השלמת יישום המלצות הצוות הבין-

משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים

משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם" מיום 17.11.2024 (להלן "החלטת הממשלה" או

"החלטת הממשלה מושא העתירות") – אשר משמעותה, בין היתר, החלטה כי כהונתם של

מספר יועצים משפטיים למשרדי ממשלה תסתיים בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטת

הממשלה, כלומר ביום 16.2.2025, וזה הדבר שבמוקד העתירות.

3. במסגרת העתירה הראשונה מהשתיים (בג"ץ 24-12-23543) התבקש גם צו ביניים "המקפא

את החלטת המשיבים 1-3 להביא לסיום כהונתם של שבעת היועצים המשפטיים למשרדי

הממשלה, וזאת עד אשר תתברר ותוכרע העתירה. לחילופין יתבקש בית המשפט הנכבד

ליתן צו ארעי עד לדיון בצו הביניים" (עמ' 4 בכתב העתירה, סעיף 2).

בהחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופט כבוב) מיום 9.12.2024 נקבע כי העתירה תיקבע לדיון בפני הרכב לא יאוחר מיום 9.1.2025, וכי "בשים לב לאמור בהחלטת הממשלה מושא העתירה ובסעיף 66 לכתב העתירה, לפיהם המועד הנקוב, כיום, לסיום העסקתם של משיבים 6-11 הוא יום 16.02.2025, ובשים לב למועד הצפוי לשמיעת העתירה, לא ראיתי צורך במתן צו ביניים בעת הזו. ברי כי במידת הצורך, הצדדים רשאים לפנות בנדון לבית המשפט". [בהמשך לכך, בעתירה השנייה, בג"ץ 46852-12-24, שהוגשה כאמור לאחר מכן, ביום 17.12.2024, נכתב (בעמ' 3 בכתב העתירה) כי לנוכח החלטה זו של בית המשפט הנכבד אין מבוקש לעת הזו צו ביניים, כמפורט שם].

4. בהמשך לכך, נקבע דיון בפני הרכב בשתי העתירות במאוחד ליום 8.1.2025.

5. ביום 1.1.2025 הוגשה תגובה מקדמית מטעם המדינה לעתירה (להלן "התגובה המקדמית").

במסגרתה, פורטו עיקרי הרקע והשתלשלות הדברים לאורך השנים בסוגיית קציבת כהונתם של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה (ראו סעיפים 4-10 בתגובה המקדמית).

בין היתר, פורט שם כי ראשיתה של הקביעה בדבר הצורך בקציבת כהונות של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה עוד ב"ד"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ("צוות אברמוביץ") משנת 2008, אשר המליץ בין היתר על כך שתקופת כהונת יועץ משפטי למשרד ממשלתי תיקצב לתקופה אחת של שבע שנים, תוך קביעת הסדרים משלימים; וכי החלטות ממשלה שהתקבלו לאחר מכן בנושא אימצו את הקביעה שתקופת כהונת היועץ המשפטי למשרד תיקצב לתקופה אחת של שבע שנים, תוך מתן הסדר כספי ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו. כן נכתב בתגובה המקדמית על כך שלאורך השנים המשיכו הדברים להידון עוד בין גורמי המדינה השונים אך בלא שהושלמו.

בנוסף, פורט בתגובה המקדמית (ראו סעיפים 11-12 בה) כי במהלך שנת 2024, בחודשים אפריל עד אוקטובר, חלה התקדמות משמעותית בנוגע להסדרת הנושא לגבי כלל היועצים משפטיים במשרדי הממשלה, כאשר התקיימו פגישות משמעותיות לקידום הנושא, בהשתתפות נציגי הגורמים השונים, מהייעוץ המשפטי לממשלה, נציבות שירות המדינה, ואגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, וגובש נוסח מוסכם על כלל הגורמים המקצועיים למתווה של הסדר כספי שנועד להביא לסיום המחלוקות בנושא בהסכמה, שגם כלל תקופת מעבר, והדברים ניצבו לקראת השלמה, טרם שהתקבלה החלטת הממשלה מושא העתירות דנן (ההחלטה התקבלה כאמור ביום 17.11.2024).

בהמשך לכך, גם עידכנה המדינה, במסגרת התגובה המקדמית (ראו סעיפים 16-20 בה), בדבר התפתחויות נוספות שהיו בסוגיה לאחר קבלת החלטת הממשלה – ושהחלו עוד לפני הגשתן של שתי העתירות דנן וממילא ללא קשר אליהן (ראו הפירוט בסעיפים 16-19).

בתגובה המקדמית, וכן מכתב המענה מייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מיום 10.12.2024 לב"כ העותרים בעתירה השנייה, שצורף כנספח 11 לעתירה זו, טרם שהוגשה העתירה) – התפתחויות אשר בעקבותיהן טרם הסתיימה אפוא העבודה הממשלתית להסדרת הסוגיה שעומדת במוקד החלטת הממשלה האמורה, תוך שהתפתחויות אלה עשויות להשליך על שתי העתירות וקביעת העמדה ביחס אליהן.

לפיכך, נכתב בתגובה המקדמית כי משעה שהדברים עדיין נמצאים אפוא בשלב של בחינה וליבון כפי שמפורט בתגובה המקדמית, עמדת המדינה היא כי בשלב זה נכון להמתין עם הבעתה של עמדה משפטית מוגמרת ביחס לעתירות – ולאפשר למדינה להגיש הודעת עדכון עד יום 26.1.2025, תוך שבשלב זה יבוטל הדיון הקבוע ליום 8.1.2025, וכך התבקש בית המשפט הנכבד לקבוע.

6. בהחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופט סולברג) מיום 2.1.2025 התבקשו תגובות מטעם העותרים בשתי העתירות לבקשה לביטול הדיון, ובהמשך להסכמתם לכך, בוטל הדיון ונקבע כי המדינה תגיש הודעת עדכון.

7. בשתי הודעות עדכון מטעם המדינה לאחר מכן, הודעת עדכון מיום 26.1.2025 והודעת עדכון מיום 6.2.2025, עידכנה המדינה בדבר התקדמות הדברים (ראו סעיפים 3-5 להודעת העדכון מיום 26.1.2025, וסעיף 4 להודעת העדכון מיום 6.2.2025).

בכלל זה, עידכנה המדינה בדבר העבודה המאומצת שנעשתה על ידי הגורמים השונים, ובכלל זה נציבות שירות המדינה, אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר והייעוץ המשפטי לממשלה. במסגרתה, גם נערכה פנייה על ידי נציבות שירות המדינה ליועצים המשפטיים המכהנים שבה הובא בפניהם ההסדר הכספי שגובש, וניתנה להם הודעה כי באפשרותם להעלות בכתב טענותיהם הנוגעות להסדר הכספי, וכי באפשרות אלה שהשלימו לפחות שבע שנות כהונה טרם קבלת החלטת הממשלה מושא העתירות (או שעתידים להשלימו ברבעון הראשון של שנת 2025), להעלות בכתב טענותיהם גם לעניין מועד סיום ההעסקה. בהמשך לכך, התקבלו מהיועצים המשפטיים הנוגעים בדבר, לרבות אלה שטרם השלימו שבע שנות כהונה כאמור, הערות וטענות רבות בהיבטים הנוגעים הן להסדר הכספי הן לקציבת סיום הכהונה. טענות אלה נידונו בפני שני צוותים מקצועיים בין-משרדיים, אחד לנושא מועד סיום כהונה ואחד לנושא ההסדר הכספי.

8. בהודעת עדכון נוספת, מיום 13.2.2025 (להלן "הודעת העדכון האחרונה"), עידכנה המדינה בדבר השלמת עבודתם של שני הצוותים האמורים, הצוות לנושא מועד סיום כהונה והצוות לנושא ההסדר הכספי, כדלקמן.

9. באשר לצוות שדן בנושא מועד סיום הכהונה – שהוא הנושא אשר במוקד העתירות דנן – צוות אשר הורכב ממנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, עידכנה

המדינה כי ביום 12.2.2025 נחתם מסמך סיכום הדיון והחלטות הצוות (להלן גם "מסמך סיכום הצוות"; המסמך צורף להודעת העדכון האחרונה כנספח מ/ש1).

כך נכתב במסמך סיכום הצוות בתחילת החלק של 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 באיזון משרות היועצים המשפטיים **דרך קבע**, כפי שאף עולה מהנחיית נציבות שירות המדינה מיום ה-25/09/2024¹. הדברים מקבלים משנה תוקף בשם 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. (ההדגשות במקור).

בהמשך לכך, פורט במסמך סיכום הצוות המתווה שגובש על ידי הצוות – באישור כלל חברי הצוות כאמור שם – ולפיו, שמונת היועצים המשפטיים המכהנים הרלוונטיים (קרי שכבר השלימו שבע שנות כהונה עד מועד קבלת החלטה הממשלה או שישלימו זאת ברבעון הראשון בשנת 2025, ועדיין מכהנים בתפקידם) יסיימו העסקתם בשירות המדינה באופן

¹ נוהל איוש זמני של משרות פנויות בסגל הבכיר בשירות המדינה מיום ה-25/09/2024.

הדרגתי, כך שסיום ההעסקה של שלושה מהיועצים המשפטיים יהיה ביום 20.4.2025, תוך שסיום התפקיד בפועל יהיה ביום 1.4.2025 ועד יום 20.4.2025 תתקיים חפיפה עם היועץ המשפטי הבא; סיום העסקה של ארבעה יועצים משפטיים נוספים יהיה ביום 15.6.2025; וסיום העסקה של יועצת משפטית נוספת יהיה ביום 1.10.2025 (לאור נסיבות פרטניות); הכל, כמפורט במסמך סיכום הצוות (ראו סעיף 14 במסמך סיכום הצוות).

כן נכתב במסמך סיכום הצוות, באשר לקבוצה הראשונה מהשלוש, כי יודגש ש"בבחינה שנערכה עם הגורמים המקצועיים בנציבות שירות המדינה נמצא כי ניתן לתעדף מכרזים ליועצים משפטיים חדשים ב-3 המשרדים האמורים כך שייעשה מאמץ שהליך האיוש המרכזי יסתיים לפני יום 1 באפריל 2025. חברי הצוות יעקבו מקרוב על מנת לוודא, ככל הניתן, כי כך קורה." (סעיף 15 במסמך סיכום הצוות).

בהמשך לכך, נכתב במסמך סיכום הצוות כדלקמן:

16. סוכם כי יש לפנות לכל אחד מהיועצים המשפטיים בכתב ולעדכנו 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 ממימוש החלטות הממשלה ומטעמים הקשורים לעצם הצורך בקציבה, ואין בהן כדי לגרוע מעשייתם החשובה והחיובית של היועצים לאורך השנים."

בנוסף, עידכנה המדינה בהודעת העדכון האחרונה כי ביום 12.2.2025 נחתם גם סיכום הדיון של הצוות שדן בנושא ההסדר הכספי (כיוון שנושא זה אינו במוקד העתירות דנן, לא הורחב עוד לגביו במסגרת העדכון).

10. בהמשך לכל זאת, עידכנה עוד המדינה בהודעת העדכון האחרונה כי ביום 13.2.2025 נשלחו לכל אחד משמונת היועצים המשפטיים האמורים מכתב בדבר מועד סיום העסקה; מכתב מענה לטענות שהועלו מצד היועצים המשפטיים בסוגיות השונות; ההסדר הכספי; וכתב סילוק תביעות בקשר להסדר הכספי ולמועד סיום כהונה. כן יצוין, כי היועצים המשפטיים האמורים קיבלו גם עדכון אישי בעל פה בנוגע לדברים.

11. במסגרת עדכונים קודמים מטעם המדינה נכתב גם כי לאחר הדיונים בצוותים וההכרעה בדברים עשויות להידרש התאמות בנוגע להחלטת הממשלה שהיא מושא העתירות דנן.

בהמשך לכך, עידכנה המדינה בהודעת העדכון האחרונה כי בהמשך למכלול הפעולות שבוצעו לעיל, עמלים הגורמים הרלוונטיים השונים על גיבוש הצעת החלטה לממשלה שצפויה לעלות לדיון והצבעה בממשלה ככל הניתן כבר בישיבתה ביום ראשון 16.2.2025; והוצע להגיש הודעת עדכון נוספת עד יום 18.2.2025.

12. כעת נעדכן, על פי שנמסר מהגורמים הרלוונטיים, כי הצעת החלטה בעניין עלתה לדיון והצבעה בממשלה בישיבתה ביום 16.2.2025.

הצעת ההחלטה מצורפת ומסומנת מש/1.

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה פורטו עיקרי הרקע הנדרש לעניין, ובכלל זה החלטות הממשלה הקודמות שאימצו את קביעות הצוותים המקצועיים לעניין קציבת תקופת כהונה של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה (לתקופת כהונה אחת בת שבע שנים); העבודה שנעשתה בעניין לאורך השנים, לרבות העבודה המואצת במהלך השנה החולפת; הוצג ההסדר שנקבע ומובא להחלטת הממשלה, וכן פורט בדבר התהליך שבמסגרתו גובש שבו גם נשמעו התייחסויות היועצים המשפטיים באופן מפורט.

כך, נכתב בפתח דברי ההסבר להצעת ההחלטה כי "הממשלה מכירה בחשיבות תפקידם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה (להלן – **יועצים משפטיים**), כמו גם במורכבות וברגישות התפקיד. לצד האמור, ומבלי לגרוע מכך, מטרת הצעת החלטה זו היא לממש החלטות קודמות של ממשלת ישראל לקציבת כהונתם של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, בדומה להחלטות אחרות לקציבת כהונה של בכירים אחרים בשירות המדינה", וכי הצעת החלטה זו באה בהמשך להחלטות ממשלה קודמות בעניין קציבת כהונה של יועצים משפטיים, כפי שפורט בהמשך דברי ההסבר.

בהמשך לכך, פורט בדברי ההסבר באשר לגיבוש ההסדרים העדכניים וכי "בהמשך לכך, התקבלו מהיועצים המשפטיים הנוגעים בדבר, לרבות אלו שכהונתם טרם הסתיימה, הערות וטענות רבות בהיבטים שונים הנוגעים הן להסדר הכספי הן לקציבת כהונה. בהמשך לכך, נדונו הטענות שהועלו על-ידי היועצים המשפטיים בשני צוותים מקצועיים בין-משרדיים שהוקמו לשם כך. טענות הנוגעות להסדר הכספי וטענות נוספות הרלוונטיות למתווה, במישורין או בעקיפין, נידונו 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; וגב' תמר לוי-בונה, אגף התקציבים במשרד האוצר. הערות הנוגעות לסיום כהונה ולמועדי סיום כהונה של היועצים המשפטיים הרלוונטיים נידונו במסגרת צוות שהרכבו הוא 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.”.

באשר להסדר סיום הכהונות המדורג, כפי שנקבע כזכור על ידי הצוות לנושא סיום הכהונה, כמפורט לעיל, נכתב בדברי ההסבר כי “דירוג מועד סיום תפקידם של היועצים המשפטיים נדרש על מנת להימנע, ככל האפשר, מהצורך במינוי ממלאי מקום למשרת יועצים משפטיים למשרדי ממשלה. דרך המלך היא קיום הליך מכרזי מלא ותקין בהתאם למקובל ובהתאם לכל דין מבעוד מועד לפני סיום הכהונה של היועץ המשפטי המכהן, והעברת מקל מבעל תפקיד קבוע אחד למחליפו, באופן שיאפשר רציפות תפקודית וימנע “ואקום” שיצריך מינוי של ממלא מקום. הקפדה על הליך זה נכונה לכל בעל תפקיד בכיר בשירות המדינה, ויש לה חשיבות מיוחדת בכל הנוגע ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, בשים לב לחשיבות ולרגישות התפקיד. עמדה זו תואמת את עמדת נציבות שירות המדינה ולפיה יש לצמצם את תופעת המינויים הזמניים”.

בסיום דברי ההסבר נכתב כי “הצעת החלטה זו מבקשת להביא לידי סיום את הסדרת נושא קציבת כהונתם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וגיבוש ההסדר הכספי הנלווה לכך, לאחר שנים ארוכות שהסדרת הנושא לא הושלמה, וזאת הן ביחס לדור היועצים המשפטיים המכהנים והן כלפי עתיד”.

13. בהמשך לכך, קיבלה הממשלה בישיבתה האמורה ביום 16.2.2025 את החלטת ממשלה מס' 2764 “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 “החלטת הממשלה העדכנית”).

החלטת הממשלה העדכנית מצורפת ומסומנת מש/2.

כאמור בפתח החלטת הממשלה העדכנית, **האמור בה בא במקום האמור בהחלטת הממשלה מושא העתירות דנן**.

בהחלטת הממשלה העדכנית נקבע בין היתר כי הממשלה רושמת בפניה את הודעות נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר בדבר ההסדרים הכספיים שגובשו בעניינם של היועצים המשפטיים, וכי כל אחד מהסדרים כספיים אלה “ייחשב להסדר כספי בהקשר לסעיף 28(2) להמלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה אשר אושרו בהחלטה 4528” (שם נקבע כי “תקופת כהונת היועץ המשפטי למשרד תיקצב לתקופה אחת של שבע שנים, תוך מתן הסדר כספי ליועץ משפטי שיסיים את תפקידו”; ראו גם סעיפים 7-8 בתגובה המקדמית).

בהמשך לכך, נקבע בהחלטת הממשלה העדכנית, לעניין סיום כהונתם של היועצים המשפטיים המכהנים שהשלימו תקופת כהונה של שבע שנים עד מועד קבלתה של החלטת

ממשלה זו, כי מועד סיום העסקתם הוא **בהתאם להחלטתו של הצוות לנושא סיום הכהונה** (כפי שפורט לעיל).

בנוסף, נקבע בהחלטת הממשלה העדכנית בין היתר כי "במשך תקופה של שישה חודשים לאחר מועד סיום העסקתו בשירות המדינה תישמר ליועץ המשפטי הזכאות להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים לתפקידים אחרים כמו עובד מדינה מן המניין".

כמו כן, נכתב בהחלטת הממשלה העדכנית כי "הממשלה מכירה בחשיבות הטמונה באיוש קבוע של משרות היועצים המשפטיים ומנחה את הגורמים המוסמכים לפעול לשם קיום הליכי מכרז מבעוד מועד, במהירות ראויה ובהתאם למקובל ולכל דין, לשם איוש קבוע של תפקידי היועצים המשפטיים אשר כהונתם צפויה להסתיים לפי המתווה המדורג שקבע הצוות".

14. **הנה כי כן, שתי העתירות שבכותרת כוונו כנגד החלטת ממשלה, אשר מאז קבלתה חלו שינויים משמעותיים במצב הדברים, עד לקבלת החלטת ממשלה עדכנית תחת החלטת הממשלה מושא העתירות.**

לעמדת המדינה, נוכח השינוי המהותי והמשמעותי אפוא בתשתית שביסודן, העתירות במתכונתן הנוכחית התייתרו, כפי שיפורט להלן.

כן יוזכר, כאמור לעיל, כי ההתפתחויות הנוספות שהיו בסוגיה לאחר קבלת החלטת הממשלה מושא העתירות דנן החלו עוד לפני הגשתן של שתי העתירות דנן, וממילא ללא קשר אליהן (ראו הפירוט בסעיפים 16-19 בתגובה המקדמית, וכן מכתב המענה מיועץ וחקיקה במשרד המשפטים מיום 10.12.2024 לב"כ העותרים בעתירה השנייה, שצורף כנספח 11 לעתירה זו, טרם שהוגשה העתירה).

15. **ראשית**, כהונת היועצים המשפטיים האמורים אינה מסתיימת בתוך פרק זמן של 90 יום מיום קבלת החלטת הממשלה מושא העתירות מיום 17.11.2024, קרי ביום 16.2.2025, אלא מאוחר יותר, בחודשים אפריל, יוני ואוקטובר, כפי שנקבע על ידי הצוות לנושא סיום הכהונה.

שנית, סיום הכהונות הוא הדרגתי, ולא כל שמונת היועצים המשפטיים האמורים מסיימים את כהונותיהם בבת-אחת.

שלישית, נקבע בהחלטת הממשלה העדכנית כי הממשלה מכירה בחשיבות הטמונה באיוש קבוע של משרות היועצים המשפטיים ומנחה את הגורמים המוסמכים לפעול לשם קיום הליכי מכרז מבעוד מועד, במהירות ראויה ובהתאם למקובל ולכל דין, לשם איוש קבוע של תפקידי היועצים המשפטיים אשר כהונתם צפויה להסתיים לפי המתווה המדורג שקבע

הצוות לנושא סיום הכהונה. בהתאם, כפי שיפורט להלן, ניתנה הנחיה בנציבות שירות המדינה לתעדף את הטיפול במכרזים אלה.

כן יוזכר בהקשר זה, כי במסמך סיכום הצוות לנושא סיום הכהונה נכתב כי במתווה המדורג תמומש כוונת הממשלה לקצוב את כהונת היועצים המשפטיים, אך המועד יידחה במספר חודשים ביחס להחלטת הממשלה מושא העתירות כדי לאפשר תקופת היערכות ומעבר סבירה – הדבר יאפשר לנציבות שירות המדינה לקדם את המכרזים תוך מתן עדיפות להם, המשרדים הרלוונטיים יוכלו להיערך לחילופי היועץ המשפטי, והיועצים המשפטיים עצמם יוכלו להיערך לסיום העסקתם.

עוד צוין במסמך סיכום הצוות לנושא סיום הכהונה, כי בבחינה שנערכה עם הגורמים המקצועיים בנציבות שירות המדינה נמצא שניתן לתעדף מכרזים ליועצים משפטיים חדשים בשלושת המשרדים שבהם עתידים היועצים המשפטיים לסיים את התפקיד בחודש אפריל, כך שיעשה מאמץ שהליך האיוש המרכזי יסתיים לפני יום 1.4.2025 (וכן נכתב כי חברי הצוות יעקבו מקרוב על מנת לוודא, ככל הניתן, כי כך קורה), וכי הנציבות תפעל להיערך לפרסום המכרזים הרלוונטיים למשרות היועצים המשפטיים מול משרדי הממשלה הנוגעים בדבר בהקדם ככל האפשר.

בהקשר זה יצוין, על פי שנמסר מנציבות שירות המדינה, כי כבר ביום 16.2.2025 פורסמו מכרזים למשרת היועץ המשפטי של משרד העלייה והקליטה ולמשרת היועץ המשפטי של משרד האוצר. כמו כן נמסר מנציבות שירות המדינה, ביחס לכלל משרות היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה שעתידות להתפנות בשל סיומי ההעסקה של המאיישים אותן כיום, כי התקבל אישור נציבות שירות המדינה לפרסום מכרזים בין-משרדיים למשרות אלה, ללא צורך בפנייה לאישור פרטני של ועדת החריגים (שהיה נדרש בשל העובדה שהמדינה מתנהלת כעת בתקציב המשכיל). כן נמסר כי ניתנה הנחיה בנציבות שירות המדינה לתעדף מכרזים אלה ללוחות זמנים קצרים ככל הניתן.

מכרז למשרת היועץ המשפטי של משרד העלייה והקליטה מצורף ומסומן מש/3.

מכרז למשרת היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורף ומסומן מש/4.

רביעית, יצוין כי ההחלטה העדכנית באשר למועדי סיום הכהונה של היועצים המשפטיים נעשתה בתיאום עם הייעוץ המשפטי לממשלה ועל דעתו, תוך שכאמור לעיל, הייעוץ המשפטי לממשלה היה חלק מהצוות לנושא סיום הכהונה, שהממשלה בהחלטתה העדכנית אימצה כאמור את מסקנתו לעניין סיום הכהונה. וכן יוזכר בהקשר זה, כי כמפורט לעיל, מסקנות הצוות גובשו לאחר שניתנה ליועצים המשפטיים להשמיע את התייחסויותיהם בפירוט, הן לעניין ההסדר הכספי הן לעניין סיום הכהונה, ולהתייחסויותיהם, כמו גם לשיקולים נוספים, ניתנו משקל והתייחסות במסגרת דיון הצוות ומסקנותיו, כעולה גם מסיכום הדיון של הצוות.

כן יצוין בהקשר זה כי במסמך סיכום הצוות לנושא סיום הכהונה, כפי שגם הובא לעיל, יש כמובן ציון לטובה של תרומתם החשובה והמקצועית של כלל היועצים המשפטיים לעבודת משרדיהם כמשרתי ציבור מסורים ובכירים, וכי החלטות בעניין מועד סיום הכהונה נגזרות מממוש החלטות הממשלה ומטעמים הקשורים לעצם הצורך בקציבה.

16. **לנוכח כל האמור, עמדת המדינה היא אפוא כי דין העתירות להימחק, לנוכח השינוי המהותי והמשמעותי בתשתית שביסודן.**



יונתן נד"ב, עו"ד
סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

היום, כ"א בשבט התשפ"ה
19 בפברואר 2025

נספח 15

העתק החלטה 2764 של הממשלה
מיום 16.2.2025 בעניין "השלמת
יישום המלצות הצוות הבין-משרדי
לבחינת מערך הייעוץ המשפטי
למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר
הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו
את תקופת כהונתם תיקון החלטת
ממשלה"

עמ' 154



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

החלטה מספר 2764 של הממשלה מיום 16.02.2025

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 2764 • יחידות: מזכירות הממשלה • תאריך תחולה: 16.02.2025 • ממשלה: הממשלה ה-37 • תאריך פרסום: 16.02.2025

נושא ההחלטה:

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

מחליטים:

לתקן את החלטת הממשלה מס' 2431 מיום 17.11.2024 (להלן - החלטה 2431) בעניין השלמת יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - גיבוש ההסדר הכספי ליועצים משפטיים שהשלימו את תקופת כהונתם, כך שבמקום האמור בה יבוא:

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4528 מיום 1.3.2009 בעניין המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום (להלן - החלטה 4528) ולצורך יישום קציבת כהונתם של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה שנקבעה כתקופת כהונה בת 7 שנים.

א. הממשלה רושמת לפניה את הודעת נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות) והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) שלפיה גובש הסדר כספי שיחול לגבי יועץ משפטי שנבחר לתפקיד במכרז שהתפרסם החל מיום 1.3.2009 ועד ליום 1.3.2022 (להלן - יועץ משפטי דור ב'), כפי שעוגן בהנחייתם שמספרה 173-2025 מיום 11.2.2025, המצורפת כנספח א' להחלטה זו.

ב. הממשלה רושמת לפניה את הודעת הנציבות והממונה על השכר שלפיה על יועץ משפטי שנבחר לתפקידו בעקבות מכרז שפורסם החל מיום 1.3.2022 וישלים תקופת

כהונה בת שבע שנים בתפקיד (להלן - יועץ משפטי דור ג') יחולו הוראות ההסדר הכספי המעוגן בהנחיית הנציבות והממונה על השכר שמספרה 1-2024 מיום 17.1.2024, כפי שתתעדכן על ידיהם מעת לעת (להלן - חוזר דור ג'). נוסח חוזר דור ג' העדכני למועד קבלת החלטה זו, מצורף כנספח ב' להחלטה זו.

ג. כל אחד מההסדרים הכספיים כאמור בסעיפים א' ו-ב' לעיל ייחשב להסדר כספי בהקשר לסעיף 8(2) להמלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך היעוץ המשפטי למשרדי המשלה אשר אושרו בהחלטה 4528.

ד. 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 (להלן - הצוות).

ה. קבלת ההסדר הכספי לגבי יועץ משפטי דור ב' מותנית בחתימתו על כתב סילוק תביעות הן בהקשר להסדר הכספי והן באשר למועד סיום כהונתו בתפקיד והעסקתו בשירות המדינה (להלן - כתב סילוק תביעות) וזאת עד ליום 31.3.2025.

על יועץ משפטי דור ב' שלא יחתום על כתב סילוק תביעות יחול במועד סיום העסקתו הסדר כספי בהתאם להוראות חוזר דור ג' ולא יהיה בכך כדי לשנות ממועד סיום העסקתו עם השלמת תקופת כהונתו.

ו. קבלת ההסדר הכספי לגבי יועץ משפטי דור ג' מותנית בחתימה על חוזה העסקה וכתב סילוק תביעות, זאת עד למועדים אשר ייקבעו על ידי הנציבות והממונה על השכר, בתיאום עם מנהל מערך ייעוץ וחקיקה - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה.

ז. במשך תקופה של שישה חודשים לאחר מועד סיום העסקתו בשירות המדינה תישמר ליועץ המשפטי הזכאות להתמודד במכרזים פנימיים ובין-משרדיים לתפקידים אחרים כמו עובד מדינה מן המניין.

ח. הממשלה מכירה בחשיבות הטמונה באיוש קבוע של משרות היועצים המשפטיים ומנחה את הגורמים המוסמכים לפעול לשם קיום הליכי מכרז מבעוד מועד, במהירות ראויה ובהתאם למקובל ולכל דין, לשם איוש קבוע של תפקידי היועצים המשפטיים אשר כהונתם צפויה להסתיים לפי המתווה המדורג שקבע הצוות.

ט. לצורך מימון החלטה זו בשנת 2025, יופחת סך של 6.5 מיליון ש"ח מתקציב התפעול והפעולות של משרדי המשלה הרלוונטיים וזאת בגובה עלות ההחלטה עבור כל משרד, כפוף לאישור חוק התקציב לשנת 2025.

משרדי המשלה הרלוונטיים הם: משרד הרווחה וביטחון חברתי, משרד האוצר, משרד העלייה והקליטה, משרד התיירות, המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד החינוך (להלן - משרדי המשלה הרלוונטיים).

י. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2025, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה. מימון עלות ההחלטה תושט על משרדי המשלה הרלוונטיים בהתאם להוראות חוק יסוד: משק המדינה ולהוראות פרק ו' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

יא. בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך מימון החלטה זו יופחת סך של 2.5 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2026 ואילך מתקציב שכר ותפעול של משרדי המשלה הרלוונטיים וזאת בגובה עלות ההחלטה עבור כל משרד לצורך פעולה מאזנת כמשמעה בסעיף האמור.

נספח 16

העתק פניית העותרים מיום

10.3.2025

עמ' 157

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' אדר תשפ"ה

לכבוד,

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

חברי הממשלה ה-37
 ממשלת ישראל
 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:

- 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
- 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.
- 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 המרכזי 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 למשרד 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) " אד 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 בחסדי 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 ויותר 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 בפסי' 39 לפסק דינו בבג"ץ 24-08-34680 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 הגיור במשרד ראש הממשלה מאויש במילוי מקום מזה כחמש וחצי שנים; תפקיד ממונה מחוז חיפה במשרד הפנים היה עד לאחרונה מאויש במילוי מקום מזה כשנה; תפקיד המדענית הראשית במשרד החינוך מאויש במילוי מקום מעל לשנתיים וחצי; תפקיד מנהלת מינהל החינוך הדתי במשרד החינוך מאויש במילוי מקום כחמש שנים". המצב המתואר – מטריד ביותר. האינטרס הציבורי במינוי בכירים העומדים בתנאי הכשירות, וברף המקצועי הגבוה ביותר, ואשר פועלים תוך הפעלת שיקול דעת עצמאי מתוקף מינוי הקבע שלהם – אינו מתממש; איכות השירות הניתן, בסופו של דבר, לאזרח – נפגעת. טוב יעשו כלל הגורמים הצריכים לעניין, אם יפעלו בהקדם לטובת יצירת שיפור משמעותי בכל הנוגע לתחום זה".

25. אך לאחרונה עמד כבוד השופט סולברג בבג"ץ 25-01-10548 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

נספח 17

העתק פניית העותרים מיום

18.3.2025

עמ' 164

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



18 מרץ 2025, י"ח אדר תשפ"ה

לכבוד

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

חברי הממשלה ה-37
 ממשלת ישראל
 ירושלים

הנדון: סיום העסקתם של היועצים המשפטיים בשבעה משרדי ממשלה בהתאם להחלטת ממשלה 2764 – תזכורת

סימוכין: מכתבנו מיום 10.3.2025

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" (להלן: "החלטה 2764") מיום 16.2.25, כדלקמן:

- ביום 17.11.24 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2431¹ (להלן: "החלטה 2431"), המביאה לסיום כהונתם של 8 יועצים משפטיים למשרדי ממשלה באבחה אחת ובאופן חד-צדדי בתוך שלושה חודשים בלבד. בעקבות החלטה 2431, ביום 9.12.24 הגישה התנועה עתירה לבג"ץ (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 הגישו נציגי מטה מאבק האקדמיה עתירה נוספת באותו עניין בה נתבקש גם כן ביטול ההחלטה (בג"ץ 46852-12-24).
- 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 חתם על מסמך סיכום דיון ביום 12.2.25 (להלן: "סיכום הדיון"), אשר קבע, בין היתר את מועדי סיום הכהונה של 8 היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, אשר מושפעים מהחלטה 2431 (להלן: "היועצים המשפטיים").
- בסיכום הדיון הוצג "מתווה סיום כהונה מדורג" (להלן: "המתווה המדורג"), במסגרתו יסיימו כל היועצים המשפטיים האמורים את כהונתם תוך מספר חודשים, לפי חלוקה לקבוצות. כך, ראשונים לסיים את

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



כהונתם, בקבוצה א', יהיו עו"ד מיכל שטרית רבל, משרד העלייה והקליטה; עו"ד רינת ויגלר, משרד הרווחה והביטחון החברתי ועו"ד אסי מסינג, משרד האוצר, אשר יסיימו את כהונתם בפועל ביום 1.4.25, ולאחר חפיפה עם היועץ המשפטי הבא יסיימו את העסקתם עד יום 20.4.25.

4. לאחר מכן, בקבוצה ב' יסיימו כהונתם עו"ד דודו קובסניאנו, משרד התיירות; עו"ד אילת מלקמן, משרד החינוך; עו"ד סורל הרלב, משרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה ועו"ד מיכל מאסטיי, משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, וזאת ביום 15.6.25. לבסוף, בקבוצה ג' תסיימו את כהונתה עו"ד איילת זלדין, היועמ"ש למשרד הכלכלה והתעשייה, ביום 1.10.25 – אשר פנייתנו הנוכחית לא עוסקת בעניינה, משום שסיום כהונתה נקבע מנסיבות פרטניות, כפי שצוין בתגובת המדינה מיום 13.2.2025.

5. בסיכום הדיון הודגש כי לגבי היועצים המשפטיים שיסיימו את כהונתם ביום 1.4.25, יעשה מאמץ שהליך האיוש המכריזי יסתיים לפני יום 1.4.25, וכי "חברי הצוות יעקבו מקרוב על מנת לוודא, ככל הניתן, כי כך קורה". ואולם, כפי שיפורט להלן, בהחלטה 2764, שנועדה לתקן את החלטה 2431 והתקבלה בעקבות סיכום הדיון ולמעשה מאמצת את המתווה המדורג שהוצע בו לעניין מועדי סיום כהונת היועצים המשפטיים – לא ניתנו שום ערובות לכך שאכן יאוּשּוּ משרות היועצים המשפטיים, בטרם הם יסיימו את תפקידם.

6. לאור קבלת החלטה 2764, ביום 26.2.25 ניתן פסק דין בעתירה אשר הורה על מחיקתה, בנימוק כי משנתקבלה החלטת ממשלה חדשה, המחליפה את החלטת הממשלה הנתקפת בעתירה, העתירה אינה רלוונטית עוד במתכונתה הנוכחית. עוד ציין בית המשפט בהחלטתו, כי "טענות הצדדים שמורות להם".

7. ודוק. בהתאם לסיכום הדיון, היועצים המשפטיים בקבוצה א', ביניהם היועץ המשפטי למשרד האוצר – יסיימו את כהונתם תוך חודשיים בלבד מיום קבלת החלטה 2764. זאת, כאשר על אף ההצהרה שייעשה מאמץ להשלמת הליך האיוש לפני תום כהונת היועצים המשפטיים, המתווה המדורג לא מייצר תלות בין מועד מינוי קבע חדש לתפקיד לבין מועד סיום הכהונה של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.

8. באופן זה, המתווה המדורג מביא למעשה להדחת היועצים המשפטיים באופן כמעט מיידי, כאשר תחילה מודחים היועצים אשר מזוהים כמי ש"שמים מקלות בגלגלים" של השרים למשרדיהם הם מייעצים, כמו משרד האוצר² – מה שמעלה חשש כבד לשיקולים הפוליטיים הזרים העומדים בבסיס החלטה 2764 לעניין המתווה המדורג הקובע את מועדי סיום כהונת היועצים המשפטיים.

9. כמו כן, לעמדתנו, ההחלטה על המתווה המדורג במסגרת החלטה 2764 סוטה מהחלטות ממשלה קודמות בנושא וזאת ללא נימוק מספק, והתקבלה ללא תשתית עובדתית מספקת, ללא הנמקה ראויה ובאופן שרירותי, וכן נגועה היא בניגוד עניינים, מהנסיבות שיפורטו להלן. כפי שנראה להלן, החלטה 2764, שאינה

² גד ליאור "הדרך לשוד הקופה? זה היועץ המשפטי שנתניהו וסמוטריץ' רצו להיפטר ממנו במיוחד" Ynet (17.11.24).

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



כוללת הוראת מעבר, שקולה להדחה של שומרי סף רגישים במשרדי הממשלה. לצורך כך, נציין בתמצית את הרקע להסדרת הסוגייה.

10. במסגרת החלטת ממשלה מספר 1411 מיום 18.2.2007 (להלן: "החלטה 1411"),³ הוקם צוות בינמשרדי בראשות עו"ד אהרון אברמוביץ', שנועד לבחון סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי ממשלה, ובהן משך כהונתם של היועצים המשפטיים (להלן: "הצוות הבינמשרדי"). המלצת הצוות הייתה בין היתר כי כהונת יועץ משפטי למשרד ממשלתי תיקצב לתקופה של 7 שנים. לצורך יישום מסקנות הצוות הבינמשרדי, התקבלו מספר החלטות ממשלה בהמשך להחלטה 1411, ובהן החלטה 4528 מיום 1.3.2009,⁴ וכן החלטה 631 מיום 26.7.2009 (להלן: "החלטה 631").⁵

11. בתוך כך, ביום 27.12.2009, התקבלה החלטת ממשלה מס' 1154 שעניינה "קצובת כהונתם של נושאי משרה בכירים מכהנים בשירות המדינה" (להלן: "החלטה 1154"), שהתקבלה בהמשך להחלטה 631 ולהחלטות נוספות בנושא. בהחלטה זו נקבע כי מי שמונה בהליך לא תחרותי לתפקיד בשירות המדינה והשלים את תקופת הכהונה שנקצבה בחלוף חצי שנה ממועד קבלת אותה החלטת ממשלה – תסתיים כהונתו. לעומת זאת, נקבע כי לגבי נושא משרה שנבחר בהליך תחרותי (כדוגמת הליך מינוי בוועדת איתור), תתקבל החלטה על קציבת כהונתו תוך קביעת **תחולה נדחית מצטברת לסיום כהונת נושאי המשרה של לפחות שנה ממועד ההחלטה על קציבת כהונתם**.⁶

12. בפסיקה נקבע כי על הרשות המינהלית לבסס את החלטתה על תשתית עובדתית ראויה, וכן חלה על הרשות חובה לנמק את החלטתה. וכך נכתב בספרה של פרופ' דפנה ברק ארז **משפט מינהלי**, 440-439 (כרך א, 2010) (להלן: "משפט מינהלי"):

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

13. בענייננו, לעניין ההחלטה על המתווה המדורג שנקבעה בסיכום הדיון ואומצה בהחלטה 2764 – אף אם גובשו נתונים הנוגעים להחלטה על המתווה המדורג, **לא הוצגה כל תשתית עובדתית להחלטה בדבר המתווה המדורג הקובע את מועדי סיום כהונת היועצים המשפטיים – ולפיכך ההחלטה חסרת ביסוס**.

14. בנוסף, **לא הוצגה כל הנמקה לעניין המתווה המדורג דווקא באופן הזה**. זאת, על אחד כמה וכמה, **כשהחלטה 2764 סוטה מהקבוע בהחלטה 1154, כאשר מקבלת היא החלטה על סיום כהונת היועצים**

³ החלטת ממשלה מספר 1411 "צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה" מיום 18.3.2007.
⁴ החלטת ממשלה מספר 4528 "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – יישום" מיום 1.3.2009.
⁵ החלטת ממשלה מספר 631 "קציבת כהונתן של משרות בכירות מכהנות בשירות המדינה" מיום 26.7.2009.
⁶ 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



המשפטיים באופן כמעט מיידי – בניגוד לקביעה בהחלטה 1154 כי נדרשת תחולה נדחית של לפחות שנה ממועד קבלת ההחלטה ועד לסיום הכהונה. ויודגש, יועצים משפטיים במשרדי הממשלה הם שומרי סף מובהקים אשר מתמנים בהליך תחרותי (מכרז). לפיכך, לכל הפחות צריכה לחול על נושאי משרה אלה הוראת מעבר של שנה ממועד קבלת החלטת הממשלה בעניינם.

15. זאת ועוד, ההחלטה על המתווה המדורג לוקה גם בשירותיות, שנוסחה בין היתר במובנה השלילי מפי כבי השופט ברנזון: "ההחלטה, אם היא אינה שירותית, חייבת להיות מבוססת על עובדות, ממצאים ושיקולים מסוימים" (בג"ץ 143/56 חאלד עבד אחגי'ג' נ' המפקח על התעבורה, יא 370, 372 (1956)).

16. והנה, בענייננו, אין בנמצא – לא בהחלטה 2764 ולא בסיכום הדיון עצמו – כל נימוק להחלטה בדבר המתווה המדורג, אשר יוכיח, על דרך השלילה, כי ההחלטה איננה שירותית. מדוע, למשל, נבחרו דווקא היועצים המשפטיים למשרדי האוצר, העלייה והקליטה, והרווחה והביטחון החברתי – להיות אלו שמסיימים את כהונתם ראשונים בקבוצה א'? בדומה לכך, מדוע נקבע כי יסיימו את כהונתם דווקא ביום 1.4.2025?

17. יתרה מכך, החלטה 2764 והמתווה המדורג לעניין סיום כהונת היועצים המשפטיים, מעלים חשש כבד לפעולה בניגוד עניינים ומשיקולים זרים. בהקשר זה נזכיר כי על פי דיווחים שונים שפורסמו בתקשורת, היועץ המשפטי למשרד האוצר עורר את זעמו של שר האוצר מספר פעמים, בין היתר כשהבהיר כי לא ניתן לעקוף את פסיקת בג"ץ ולהעביר כספי תמיכה במעונות.⁷

18. כמו כן, בתגובת המדינה לעתירה מיום 13.2.2025, צוין כי פורסמו מכרזים לתפקידי היועץ המשפטי למשרדי האוצר והעלייה והקליטה, וכי המועד האחרון להגשת בקשות למכרזים הוא יום 2.3.2025. עוד נודע לעותרת כי מעט לאחר מכן, פורסם גם מכרז דומה לתפקידי היועץ המשפטי למשרד הרווחה והביטחון החברתי – כך שפורסמו מכרזים לשלושת היועצים המשפטיים בקבוצה א' שצפויים לסיים את כהונתם ביום 1.4.2025.

19. בהתאם לסד זמנים צפוף זה של איוש המשרות, מועד סיום כהונת היועצים המשפטיים בקבוצה א' בעייתי במיוחד, ולפיו 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.

20. לא ניתן להפריז בחשיבותו של תפקיד היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, המהווה שומר סף חשוב והכרחי במדינה דמוקרטית. הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, וכך גם חוות הדעת היוצאות תחת ידיו, משקפים את הדין הקיים ושומרים על עקרונות המשפט המינהלי והחוקתי. היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה הם קו ההגנה הקדמי והפנימי של שלטון החוק ככלל, ובפרט נוכח העובדה שישראל נתונה בעיצומה של מלחמה קשה מנשוא זה למעלה משנה.

⁷ נטי טוקר "חוק אסי מסינג': הפיטורים שלו הם לא סימפטום. הם המחלה עצמה" TheMarker (29.11.24).

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



21. 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, בפסי' 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 (...) 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."

22. ההחלה המיידית של הסדר הפרישה, תוך קביעת פרק זמן קצר לסיום כהונתם של לפחות שלושה מתוך שבעת היועצים המשפטיים, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, משמעותה הדחה של שומרי סף. זאת, מכיוון שההחלטה באשר למועד סיום הכהונה של היועצים המשפטיים התקבלה כאשר ברור אילו יועצים משפטיים יסיימו את כהונתם באופן כמעט מיידי, מה שמעלה את החשש לשיקולים זרים של הזת היועצים המשפטיים שלא נוחים לשרי הממשלה.

23. **כך, ובאי החלת הוראת המעבר הקבועה בהחלטת הממשלה 1154 אשר תאפשר פרק זמן ארוך יותר לסיום כהונת היועצים המשפטיים, נפגע באופן אנוש תפקידו של היועץ המשפטי למשרד הממשלה וכן מעמדו כשומר סף.**

24. כאמור, בהתאם למתווה המדורג וסד הזמנים הצפוף לאיזו המשרות, 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.

25. 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 גם הוא לפגיעה אנושה בעצמאותם ומעמדם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה – שכן אלו ימונו, בשל כורח הנסיבות, כממלאי מקום זמניים, חלף מינוי קבע.

26. מצב שכזה, בו תפקיד כה חשוב כמו יועץ משפטי למשרד ממשלתי – ממונה במינוי זמני, ארעי, ותלוי בחסדי 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

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



כב' השופטת רונן בפסי' 37 לפסק דינה בבג"ץ עילת הסבירות:

"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 ויותר 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".

27. 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 בפסי' 39 לפסק דינו בבג"ץ 24-08-34680 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 למינויי בכירים בשירות המדינה. בתגובה מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה, נכתבו בהקשר זה הדברים האלה: "מינויים בכירים רבים בשירות המדינה מאוישים במילוי מקום, לעתים לתקופות ארוכות עד לאיושם במינוי קבוע. (...) 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".

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

29. החלטה 2764 נושא ענייננו מקנה משקל מוחלט לשיקול בדבר הצורך להביא את פרשת היועצים המשפטיים המכהנים לסופה, מבלי ליתן משקל (ולמצער משקל ממש) לשיקולים רלוונטיים קריטיים כדוגמת שיקולי מקצועיות ושיקולים מוסדיים, הנגזרים ממהותו של התפקיד המדובר והמחייבים את הבטחת עצמאות הייעוץ המשפטי, שמכוחם יש לעשות כל מאמץ שלא ימונה ממלאי תפקיד זמניים ליועץ משפטי למשרד ממשלתי (בוודאי למשרד כה רגיש ומרכזי כמשרד האוצר). מדובר, אפוא, בהחלטה בלתי סבירה שאינה יכולה לעמוד.

30. על כן, לעמדתנו, מימוש המתווה המדורג הקבוע בהחלטה 2764 במתכונתו הנוכחית – יביא לפגיעה אנושה בשלטון החוק, באופן העולה כדי חוסר סבירות קיצוני. זאת, לצד היותו נעדר תשתית עובדתית והנמקה ראויה, לוקה ברירותיות ובניגוד עניינים, כמפורט לעיל.

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



31. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, נתכבד לבקש כי תתוקן החלטה 2764 כך שייקבע כי סיום כהונתם של היועצים המשפטיים היוצאים תצא לפועל לפחות שנה מעת קבלת ההחלטה, בהתאם לאמור בהחלטה 1154, או לכל הפחות כי ייקבעו ערובות להבטחת המשך כהונת היועצים המשפטיים הנוכחיים, עד שימונה להם מחליף במינוי של קבע.

32. לאור חשיבות ודחיפות הדברים, נודה לתגובתכם המהירה, על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו, לרבות המשפטיים.

בכבוד רב,

יעל בלוך, עו"ד
מחלקת ליטיגציה

רותם בבלי דביר, עו"ד
ראשת האגף המשפטי

נספח 18

העתק כתבתו של נתי טוקר "חוק
אסי מסינג: "הפיטורים שלו הם לא
סימפטום. הם המחלה עצמה" באתר
The Marker מיום 29.11.2024

עמ' 172

סופשבוע

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

צילום: דוברות משרד האוצר; עיבוד: אורן אימגור

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

[נתי טוקר](#) לעקוב

29 בנובמבר 2024

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

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

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

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

שני יועצים משפטיים על הכוונת

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

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

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

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

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

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

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

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

מדמות אפרפרה לאויב מר

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

סמל של מה שצריך לפרק

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

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

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

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

השפעה ניכרת של שי ניצן

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

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

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

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

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

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

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

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

המקצועית"

נגה רובינשטיין

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

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

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

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

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

"להרוס את השירות הציבורי"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

לחצו לקבלת עדכונים בנושא:



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

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

© כל הזכויות שמורות להוצאת עיתון הארץ בע"מ