

# ייעול עבודת היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה

ד"ר ראובן פרנקנבורג



חשון תשע"ט - נובמבר 2018  
נייר מדיניות מס' 46

## ד"ר ראובן פרנקנברג

חבר בפורום קהלת

פרש בפברואר 2014 ממשרד האוצר, אחרי שירות של ארבעים שנה במגוון תפקידים באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי. בכלל זה הוא כיהן כחשב בתשעה משרדי ממשלה ויחידות ממשלתיות. בעל תואר דוקטור במדע המדינה מן האוניברסיטה העברית בירושלים.



המחבר מבקש להודות לעו"ד אביטל בן-שלמה על עזרתה הרבה בהכנת נייר זה. היא השתתפה בניהול הראיונות שסיפקו את הממצאים שבבסיס המאמר, והושיטה עזרה בתחומים המשפטיים הנדונים בנייר. הדעות המובאות במאמר הן של המחבר בלבד.

# ייעול עבודת היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה

---

ד"ר ראובן פרנקנבורג



חשון תשע"ט - נובמבר 2018  
נייר מדיניות מס' 46

**ייעול עבודת היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה  
ראובן פרנקנבורג**

**נדפס בישראל, חשון תשע"ט - נובמבר 2018**

**מסת"ב 8-59-7674-965-978 ISBN**



# תוכן העניינים

---

|                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| א. מבוא.....                                                                                                      | 1  |
| ב. נתוני רקע.....                                                                                                 | 5  |
| ג. דרך עריכת המחקר.....                                                                                           | 11 |
| ד. ממצאים ומסקנות עיקריות.....                                                                                    | 13 |
| ה. המלצות.....                                                                                                    | 19 |
| ו. ניתוח סוגיות נלוות – השפעת ההמלצות על "שאלת הלקוח" ועל סוגיית "מעמדה המחייב של חוות־הדעת של היועץ המשפטי"..... | 27 |
| הערות.....                                                                                                        | 31 |





# א. מבוא

## **”היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה אינם מוכרים לציבור הרחב, אך יש להם סמכויות רחבות למדי והשפעה לא־מבוטלת על הנעשה במשרדי הממשלה בפרט ובמגזר הציבורי בכלל.”**

בישראל הייעוץ המשפטי לממשלה מהווה מושא התעניינות למן קום המדינה. התעניינות זו ניכרת הן ברמה האקדמית, הן ברמה העיתונאית והן בזו העממית, וגם בימים אלה הנושא ממשיך להיות מוקד לדיונים ואף לוויכוחים. הדגש מושם ברוב המקרים ביועץ המשפטי לממשלה עצמו ובפקידי משרד המשפטים הכפופים לו במשרין. בעלי־משרות אלה מהווים מרכז העשייה בתחום הייעוץ המשפטי לממשלה, במיוחד כאשר מדובר בנושאים גורליים. אך נוסף עליהם יש מספר רב של יועצים משפטיים הפזורים במשרדי הממשלה השונים, שעניינם נדון הרבה פחות, ורצוי לתת את הדעת גם לפועלם של עובדי ציבור חשובים אלה.

היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה אינם מוכרים לציבור הרחב, אך יש להם סמכויות רחבות למדי והשפעה לא־מבוטלת על הנעשה במשרדי הממשלה בפרט ובמגזר הציבורי בכלל. נייר זה מתמקד ביועצים המשפטיים עצמם. כפי שיוסבר בהמשך, מלבד אותם יועצים יש עורכי־דין רבים בלשכותיהם, ולכולם יחדיו יש השפעה לא־מבוטלת על פעילות הממשלה. הנייר מתבסס על ראיונות עם אותם יועצים.

יעדו של מחקר זה הוא להבין את מיקומם ותפקידם של היועצים המשפטיים בתוך המשרד שבו הם עובדים ובתוך המערכת הממשלתית, ואת יחסיהם עם עובדים בכירים אחרים. הנייר ממוקד בהבנת תפקודם **בפועל**, וההמלצות המובאות לקראת סופו מתייחסות בעיקר לצעדים המיועדים להשפיע על תפקודם כחלק מארגון רחב – משרד ממשלתי.

בשנים האחרונות נשמעת ביקורת חריפה בעניין הייעוץ המשפטי לממשלה. נזכיר אותה בקצרה, מפני שאחת המטרות של נייר זה היא להציע דרכים לטפל בתופעות העומדות בבסיסה של ביקורת זו. נציין בהקשר זה שני חיבורים ביקורתיים שראו אור בשנים האחרונות: נייר עמדה של אביעד בקשי וכתבה עיתונאית של גדעון דוקוב.

בנייר העמדה שלו, "הייעוץ המשפטי והממשלה: ניתוח והמלצות",<sup>1</sup> אביעד בקשי דן במהותו של הייעוץ המשפטי, מעלה טענות כבדות משקל נגד המצב הנוכחי, ומציע דרכים לתיקונו. כמו רוב האחרים הכותבים על נושא זה, בקשי מתייחס בעיקר ליועץ המשפטי לממשלה עצמו ולמערכת הסובבת אותו בתוך משרד המשפטים. הוא מתייחס אומנם גם ליועצים המשפטיים בתוך המשרדים, אך הם אינם מוקד מחקרו. אף־על־פי־כן, הבעיות המהותיות שבקשי מתמודד איתן, ובעיקר השאלות את מי היועץ המשפטי מייצג ומה מעמדה של חוות־דעתו, נוגעות במישורן גם ליועצים המשפטיים במשרדים.

גדעון דוקוב, בכתבה מקיפה שהתפרסמה בעיתון **מקור ראשון** בתחילת שנת 2016, התייחס במיוחד ליועצים המשפטיים של המשרדים:

"הכתבה הזו מתארת איך עשרות יועצים משפטיים המפוזרים במשרדי הממשלה, ששמן כלל אינו מוכר לציבור, הם שמקבלים את ההכרעות. כל יוזמה חדשה של שר, מנכ"ל או ראש אגף, כל תיקון או שינוי שרוצים לבצע, חייבים לעבור דרכם. התוצאה היא שלצד הערכה כנה לאיכותם המקצועית, היועצים נחשבים למי שתוקעים מקלות בגלגלים של לא מעט פרויקטים ויוזמות ממשלתיות."<sup>2</sup>

בכתבה מצוטט אדם אנונימי, המתואר כ"גורם שמכיר את המערכת מקרוב", אשר טוען כי –

"משפטנים תמיד מפחדים מהשאלה מה יקרה אם משהו ייכשל. בינתיים אתה מפסיד את כל התועלת, אבל זה לא מעניין אותם... בכל אירוע יש הערכת סיכונים, בדיקה מה הסיכוי שיקרה משהו מול העלות וההוצאה. זו החלטה ערכית שהיית מצפה שמנכ"ל או שר יקבל. אבל בא היועץ המשפטי ואומר ש'זה לא בגדר הסבירות', והדיון הסתיים. ואז אתה רואה מפעלים קורסים בעקבות החלטות של יועצים משפטיים, מעונות לילדים לא נפתחים, וליועצים אין שום



אחריות. מבקר המדינה לא ייתן להם בראש, אין שום בחירות שבהן הציבור יעניש אותם. מי שייתפס כאשם הוא הדרג הנבחר, שעומד מולם חסר אונים.<sup>3</sup>

ביקורתו של דוקוב מוצגת בשפה בוטה במיוחד, אך הוא בהחלט לא לבד. בשנת 2014 שאל משה גורלי "מה תפקידו של יועץ משפטי במשרד ממשלתי: יועץ או רועץ".<sup>4</sup> דוגמאות של מתחים בין משרדים ממשלתיים לבין היועצים משפטיים שלהם מופיעות בעיתונות מפעם לפעם.<sup>5</sup>

אין ספק שבחלק מן המקרים שבהם שר או מנכ"ל מתלוננים על חוות־דעת של יועץ משפטי הפוסלת החלטה שקיבלו, הם עצמם אשמים בכך, במיוחד אם הם הציעו תוכניות שאפילו המשפטן המוכשר ביותר לא יוכל לסמוך עליהן את ידיו במסגרת הדין הקיים. ייתכן גם שהתוכניות נשללות על־ידי גורמים אחרים, בתוך המשרד או מחוץ לו, אך נוח לכולם שההתנגדויות יוצגו על־ידי היועץ המשפטי. יותר מכך, לעיתים נראה שלשר עצמו נוח להיתלות בהתנגדות מצד היועץ המשפטי כחיפוי על הימנעותו מליישם הצהרות גרנדיוזיות שהוציא משיקולים פוליטיים או אף פופוליסטיים. ובכל־זאת, ביקורת דוגמת אלה של בקשי ודוקוב, המתייחסות ליועצים המשפטיים כגורם מעכב ואף מפריע במשרדים, מחייבות בהחלט הבנה מעמיקה יותר של התחום. מבלי להכריע בשלב זה בשאלה אם ועד כמה היועצים אכן מהווים חסם לקידום וליישום של מדיניות בתוך המשרדים, ברור שהביקורת כלפי מערך הייעוץ חריגה בהיקפה ובחריפותה לעומת הביקורת כלפי עובדי מדינה אחרים. לכל־הפחות ניתן להסיק מכך כי מדובר במערכת יחסים שאינה מתנהלת באופן מיטבי.

לאחר פרק המבוא הנייר כולל עוד חמישה פרקים: פרק ב מציג **נתוני רקע** על המבנה של משרדי הממשלה ועל מקומם של היועצים המשפטיים בתוך המשרד; פרק ג מתאר את **דרך עריכת המחקר**; פרק ד מציג **ממצאים ומסקנות עיקריות** – מי הם היועצים, איך הם מתפקדים במשרד, וכיצד הם מבינים את מקומם במדרג הממשלתי; בפרק ה מובאות **המלצות** העשויות לשפר את תפקודם של היועצים המשפטיים ולמזער את החיכוכים בינם לבין בעלי־תפקידים אחרים במשרד; ולבסוף, פרק ו עוסק ב**ניתוח סוגיות נלוות** – השפעת ההמלצות על "שאלת הלקוח" ועל סוגיית "מעמדה המחייב של חוות־הדעת של היועץ המשפטי".





# ב. נתוני רקע

## 1. המבנה הבסיסי של משרד ממשלתי

ממשלת ישראל מורכבת מעשרים עד שלושים משרדים. בראש כל משרד עומד שר, ותחתיו מנהל כללי. מתחת למנהל הכללי מכהנים כמה פקידים בכירים, שמספרם משתנה בהתאם לתחומי הטיפול השונים של המשרדים ולחשיבות המיוחסת לתחומים אלה. ברוב המקרים הפקידים הבכירים אחראים, כל אחד לחוד, על היחידות התפעוליות של המשרד; אלה הם מנהלי האגפים. במשרדים שבהם הפרישה הגיאוגרפית חשובה, מנהלי המחוזות ישתייכו גם הם לקבוצה זו של פקידים בכירים. נוסף על כך, **בכל** משרד ממשלתי, ללא קשר לתכונותיו האחרות ולצוות העובדים הבכירים האחרים, יהיו שלושה פקידי מטה בכירים בעמדות־מפתח: סגן המנהל הכללי למנהל, החשב והיועץ המשפטי. סגן המנהל הכללי למנהל אחראי על כוח־האדם במשרד; החשב אחראי על כספי המשרד, והיועץ המשפטי אחראי על התחום המשפטי. בגלל חשיבותם של נושאים אלה, הפקידים הנזכרים כפופים במישור המקצועי לגופי מטה מרכזיים של הממשלה: סגן המנהל הכללי למנהל כפוף לנציבות שירות המדינה, החשב כפוף לאגף החשב הכללי, והיועץ המשפטי כפוף ליועץ המשפטי לממשלה. כפיפות מקצועית חיצונית זו של סגן המנהל הכללי למנהל ושל החשב נחשבת הכרחית לניהול תקין של הממשלה; בין היתר היא אמורה לתרום להקצבה נכונה של משאבים מוגבלים. הכפיפות המקצועית החיצונית של היועצים המשפטיים שנויה במחלוקת, אך בנייר זה נתייחס לכפיפות זו כאל נתון.

יש גם מספר לא־מבוטל של יחידות־סמך בממשלה, עם מבנה דומה מאוד למבנה המשרדים. דוגמאות ליחידות אלה הן רשות המיסים במשרד האוצר ורשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים.<sup>6</sup> בראש יחידות־הסמך עומדים מנהלים הכפופים במישורין לשר, ללא כל

# **"היועץ המשפטי של משרד ממשלתי מהווה בפועל חוליה מרכזית במערכת הניהולית של המשרד. למרות שם המשרה, יש ליועצים המשפטיים גם כמה תפקידים חשובים מעבר ליועץ."**

כפיפות למנהל הכללי של המשרד, ולמעשה הם מקבילים לו. תחת מנהלים אלה משרתים פקידים בכירים במתכונת זהה כמעט לזו של משרד ממשלתי. כמו־כן נמצאים בכל יחידת־סמך גדולה שלושת הפקידים הבכירים שהזכרנו לעיל: סגן מנהל כללי למנהל, חשב ויועץ משפטי. אומנם קיימים הבדלים מזעריים אחדים בין משרד ממשלתי לבין יחידת־סמך, אך לעניין פקידי המטה הנזכרים המבנה זהה. בנייר הנוכחי, כאשר ידובר במשרד ממשלתי, הכוונה היא גם ליחידות־הסמך הגדולות, אלא אם כן נאמר אחרת.

השרים של משרדי הממשלה נבחרים על־ידי ראש הממשלה, באישורה של הכנסת. מינויים של המנהלים הכלליים של המשרדים ומקביליהם הוא מינוי פוליטי, כלומר, על־פי הצעת השר, באישור הממשלה ולאחר בדיקה של ועדת מינויים. יתר עובדי המדינה מתמנים ברובם במכרז, אם כי יש גם מקרים של פקידים בכירים מתחת לרמה של מנהלים כלליים המתמנים באמצעות ועדת מינויים או ועדת איתור. נכון להיום גם היועצים המשפטיים מתמנים באמצעות מכרז.

## **2. היועץ המשפטי של המשרד**

היועץ המשפטי של משרד ממשלתי מהווה בפועל חוליה מרכזית במערכת הניהולית של המשרד. למרות שם המשרה, יש ליועצים המשפטיים גם כמה תפקידים חשובים מעבר ליועץ. לדוגמה, פעולות המשרד מחייבות מפעם לפעם אישור של הממשלה והכנסת. נהלים קבועים של עבודת הממשלה מכתיבים שהגשת הצעת החלטה לממשלה תיעשה – חוץ מאשר במקרים נדירים ביותר – רק בתיאור של היועץ המשפטי של המשרד. גם קידום חקיקה נעשה, כעניין שבעובדה, רק דרך היועץ המשפטי של המשרד, בין שמדובר בחקיקה ראשית ובין שמדובר בקביעת תקנות או בעדכון.

נוסף על כך, העבודה השוטפת של יועץ משפטי של משרד ממשלתי כוללת פעילות משפטית רבה, החל בטיפול בתביעות משפטיות – הן תביעות המוגשות נגד המשרד והן תביעות של המשרד המיועדות לשמור על נכסי המדינה או לוודא קיום של הוראות החוק – וכלה בניסוח הסכמים וחוזים. מסיבות שונות נציבות שירות המדינה וגם החשב הכללי אינם מסתפקים במתן הנחיות לנציגיהם במשרדים, אלא מטילים תפקידים נוספים על היועצים המשפטיים. דוגמה בולטת לכך היא חברותם של היועצים המשפטיים בוועדות הרכישות ובוועדות התמיכות של הממשלה.

חלק מן התפקידים הנוספים של היועצים המשפטיים מפורטים בחקיקה ובתקנות, בתקשי"ר (תקנון שירות המדינה), בתקנון עבודת הממשלה ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אך תפקידים רבים מעוגנים בעיקר במסורות לא-כתובות של הממשלה ושל המשרדים השונים.

היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הוא עובד מדינה באופן מלא. קבלתו לשורות עובדי המדינה ותנאי עבודתו, לרבות תשלום שכרו וסיום שירותו, הם כשל כלל עובדי המדינה. הוא כפוף מבחינה מנהלית למנהל הכללי של המשרד.

### 3. דוח שפניץ

בשנת 1988 מונתה ועדה ממשלתית לבדיקת "תיאור תפקידים של משרת יועץ משפטי של משרד ממשלתי", בראשות טנה שפניץ. דוח הוועדה פורסם בשנת 1990 (להלן: **דוח שפניץ**).<sup>7</sup> הוועדה עסקה בעיקר במיפוי תפקידיו של היועץ המשפטי ובתיאור מהות תפקידו, אך התייחסה גם למאפייני התפקיד: הכפיפות המנהלית והמקצועית, הסדרי המינוי והפיטורים, והקשר בין היועץ המשפטי המשרדי לבין משרד המשפטים.

הוועדה גרסה כי השינויים שחלו במשפט הציבורי – בעיקר ההקלה בתנאי-הסף הנדרשים מאדם על-מנת להגיש עתירה נגד משרד ממשלתי וכן הרחבת האפשרות של הרשות השופטת לבקר את הרשות המבצעת והרשות המחוקקת – צריכים לבוא לידי ביטוי באופן שבו היועץ המשפטי המשרדי ממלא את תפקידו. בעיקר מתחייב מאותם שינויים מעבר של היועץ המשפטי המשרדי לעמדה פעילה יותר (במקום עמדה סבילה ושוללנית) ולנקודת-מבט רחבה יותר:

"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."<sup>8</sup>

הוועדה הגדירה את עיקר תפקידו של היועץ המשפטי המשרדי כמציאת פתרונות חוקיים למימוש מדיניות המשרד:

”חובת אמון של יועץ משפטי של משרד ממשלתי בו הוא מכהן מתבטאת במתן לבוש משפטי הולם למדיניות המשרד. עליו להעמיד לרשות המשרד את הכלים הדרושים ליישום מדיניותו וזאת תוך שמירה על החוק, כללי המנהל התקין ושאר הנורמות המחייבות את השירות הציבורי...”<sup>9</sup>

בנוגע למאפייני התפקיד המליצה הוועדה להותיר על כנו את מבנה הכפיפות המורכב של תפקיד היועץ המשפטי המשרדי: כפיפות מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה וכפיפות מנהלית למנכ”ל המשרד הממשלתי. הוועדה נימקה החלטה זו בכך שהכפיפות המנהלית של היועץ המשפטי למנכ”ל מבססת ומחזקת את יחסי האמון והנאמנות בין חברי הנהלת המשרד לבין היועץ המשפטי, ומבטאת את העובדה שהיועץ המשפטי הוא חלק בלתי־נפרד מהמשרד.

עוד קבעה הוועדה כי במקרי מחלוקת בין היועץ המשפטי המשרדי להנהלת המשרד יש לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולבקש את עמדתו בעניין. המלצה זו אומצה בסעיף 1 להנחיה מס’ 9.1000 של היועץ המשפטי לממשלה, שם נקבע כי אם ”התעורר ספק או קושי בקשר לחוות־דעת של היועץ הממשלתי למשרד ממשלתי, יכולים השר, המנהל הכללי של המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות־הדעת, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקשו לעיין בחוות־הדעת ולהביע דעתו באותו עניין”.<sup>10</sup>

## 4. דוח אברמוביץ

בשנת 2008 פורסם **דוח אברמוביץ** על־ידי צוות בראשות מנכ”ל משרד החוץ (ולשעבר מנכ”ל משרד המשפטים) אהרון אברמוביץ, שהוקם במטרה לבחון את מכלול תפקודו של מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה.<sup>11</sup>

בסוגיות המבניות מסקנותיה של ועדת אברמוביץ דומות לאלה שהובאו ב**דוח שפניץ**. גם ב**דוח אברמוביץ** נקבע כי אין מקום לשנות את מודל הכפיפות הקיים, שכן על־אף מורכבותו זהו המודל המיטבי. בהמשך לסוגיה זו הדוח מרחיב בעניין מערכת היחסים שבין היועץ המשפטי לבין השר והמנכ”ל, וממליץ כי בכל משרד יגבשו המנכ”ל והיועץ המשפטי למשרד נהלים פנימיים לגבי הטיפול בנושאים משפטיים ולגבי ממשקי העבודה שבין היועץ המשפטי להנהלת המשרד. הוועדה התייחסה גם להליך מינויו של

היועץ המשפטי המשרדי, והמליצה לא לבטל את העיקרון של מינוי באמצעות מכרז (בין־משרדי ולאחר־מכן חיצוני). עם זאת, היא המליצה להנהיג כמה שינויים בהליך, ביניהם פתיחת המכרז למשפטנים ולפרקליטים, הרחבת שיקול־הדעת של ועדת המכרזים לגבי מספר המועמדים, ומתן כלים נוספים לבדיקתם. צוין כי אם לא יאומצו שינויים אלה, ההמלצה היא לעבור למינוי באמצעות ועדת איתור, אשר תגיש המלצותיה ליועץ המשפטי לממשלה או לנציב שירות המדינה. נוסף על כך המליצה הוועדה על קציבת כהונה לתקופה אחת של שבע שנים, בכפוף למציאת פתרון פנסיוני הולם.

בסוגיות המהותיות של תפיסת תפקידו של היועץ המשפטי ומעמדו, **דוח אברמוביץ** מרחיק־לכת הרבה יותר **מדוח שפניץ**. על "שאלת הלקוח", המועלית פעמים רבות בהקשר זה, קובע הדוח כי "**שולחו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי הוא הציבור כולו**. כלל תושבי המדינה, המהווים את ציבור משלמי המיסים הנזקק לשירותיו, הם הלקוח האמיתי של עורך הדין הציבורי".<sup>12</sup> בהמשך דבריו הדוח מעדן מעט את הקביעה לעיל, ומציין כי "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".<sup>13</sup> אך לאחר־מכן מודגש כי עמדת השר והמנכ"ל מחייבת את היועץ המשפטי רק במישור המדיניות. בדומה **לדוח שפניץ**, גם כאן מודגש כי על היועץ המשפטי להימנע מגישה שוללנית, וכי עליו לפעול ככל יכולתו למציאת פתרונות משפטיים שיאפשרו את יישום מדיניות המשרד.

כאמור, תפיסת תפקידו של היועץ המשפטי המשרדי המשתקפת ב**דוח אברמוביץ** רחבה יותר מהתיאור המופיע ב**דוח שפניץ**. כאן היועץ המשפטי כבר שותף של ממש בתהליך עיצובה של מדיניות המשרד, ולא מופקד רק על "יציקת" המדיניות שנקבעה לכלים המשפטיים המתאימים. הוועדה קובעת כי יש לראות את היועץ המשפטי למשרד כחלק אורגני מהנהלת המשרד, וכי הוא "חייב לפעול כיועץ ומסייע לגיבוש המדיניות של השר והמנכ"ל... ובמקביל עליו לפעול כדי למנוע הפרת החוק".<sup>14</sup> עוד קובעת הוועדה כי חוות־דעת של היועץ המשפטי אינה בבחינת עצה, אלא יש בה כדי לחייב את המשרד. תפיסת תפקידו של היועץ המשפטי המשרדי כפי שעוצבה ב**דוח אברמוביץ** מהווה במידה רבה את התשתית לחיזוק מעמדו של היועץ המשפטי כ"שומר־סף", במקום כפקיד שתפקידו לסייע ביישום מדיניות המשרד. כפי שאטען בהמשך, ביטולה של תפיסה זו עשוי לשפר במידה רבה את מערך היחסים בין השרים והמנכ"לים לבין היועצים המשפטיים שלהם.

## 5. המדריך הפנימי למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים

לאחרונה פרסם משרד המשפטים מדריך פנימי שמטרתו להנחות את עובדי מחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד במילוי עבודתם.<sup>15</sup> המדריך עוסק בעבודתם של עובדי משרד המשפטים, ולא בעבודתם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. נוסף על כך, קטעים מרכזיים של המדריך שנויים במחלוקת. לכן הוא לא יידון בנייר זה, אף שהוא מתייחס לחלק מן הנושאים המועלים כאן.





# ג. דרך עריכת המחקר

**”שני נושאים  
עלו באופן קבוע  
בשיחה החופשית  
המלווה ריאיון  
מובנה למחצה:  
האחד היה  
שאלת נאמנותם  
של היועצים  
המשפטיים  
למשרד ולשר  
העומד בראשו;  
והאחר היה קציבת  
תקופת שירותם  
של היועצים  
המשפטיים.”**

המחקר נערך בדרך של ראיונות עומק עם ארבעה עשר יועצים משפטיים: עשרה מהם היו יועצים משפטיים מכהנים, וארבעה היו יועצים משפטיים לשעבר; אחד עשר היו יועצים משפטיים של משרדי ממשלה, ושלושת האחרים עבדו ביחידות סמך גדולות. קבוצת המרואיינים כללה חמש נשים ותשעה גברים. לא היה קל לאתר אנשים שיסכימו להתראיין. כמה יועצים סירבו מסיבות שונות, ובאמצע המחקר אף היה ניסיון של גורם מסוים במשרד המשפטים לעצור אותו. על מנת לאפשר למרואיינים לשוחח באופן חופשי, הובטח להם שלא תהיה התייחסות פרטנית לנאמר על ידיהם ללא אישורם. מאותה סיבה לא הוקלטו הראיונות, אלא תוכן השיחה נרשם ביד ונערך סיכום מסודר בכתב מייד לאחר הריאיון.

רוב הראיונות נערכו במשרדי המרואיינים; היועצים לשעבר רואיינו במקום שהם בחרו. הראיונות התנהלו במשך שעה וחצי עד שעתיים, במתכונת של ריאיון מובנה למחצה (semi-structured interview).

הנושאים שהעלו המראיינים כללו:

- קורות חיים מקצועיים – הכשרתו ותפקידיו הקודמים של היועץ, הדרך שבה הוא התמנה לתפקידו הנוכחי, ציפיותיו להמשך;
- יחסי העבודה בתוך המשרד ובעיקר מול צמרת המשרד – יחסי עם השר, המנהל הכללי וחברי ההנהלה האחרים;
- יחסי העבודה עם משרד המשפטים – מול אילו גורמים במשרד המשפטים הוא עובד, מהם ”יחסי הכוחות” בינו לבינם, וכיצד מתנהלת העבודה המשותפת;

- קשרי עבודה עם גורמים נוספים מחוץ למשרדו – הכנסת והממשלה, היועץ המשפטי לממשלה, יועצים משפטיים למשרדים אחרים, גורמים מהמגזר הפרטי;

- תיאור לשכתו – מבנה הלשכה, חלוקת העבודה, כיצד הוא מנהל את העובדים הכפופים לו;

- מעורבותו בעיצוב מדיניות המשרד – עד כמה ובאיזה אופן הוא מעורב בתהליכי עיצובה של המדיניות, עד כמה יש לו השפעה על קביעת סדרי עדיפויות, הגדרת יעדים וכדומה, ואם עמדתו נשמעת גם בסוגיות שאינן משפטיות;

- תפיסת התפקיד – היועץ התבקש להסביר אם הוא רואה את עצמו כ"שומר־סף", כפותר בעיות או כחבר הנהלה המשתתף באופן פעיל בקבלת החלטות. בהקשר זה הוא נשאל על עמדתו בסוגיית הלקוח, קרי, אם הלקוח שלו הוא רק המשרד או בעיקר הציבור.

מעבר לנושאים אלה, שנקבעו מראש, שני נושאים אחרים עלו באופן קבוע בשיחה החופשית המלווה ריאיון מובנה למחצה: האחד היה שאלת נאמנותם של היועצים המשפטיים למשרד ולשר העומד בראשו; והאחר היה קציבת תקופת שירותם של היועצים המשפטיים.



## ד. ממצאים ומסקנות עיקריות

כאמור, ממצאי המחקר שאובים בעיקר מתוך הראיונות שנערכו, ויש להתייחס אליהם בהתאם. הנאמר בריאיון אינו נותן בהכרח תמונה מדויקת של מה שקורה בפועל בלשכה של היועץ המשפטי ובמשרד. התמונה שהמראיין פורש עשויה להיות שונה מן המציאות באופן לא־רצוני או אפילו באופן רצוני: באופן לא־רצוני, מעצם העובדה שמדובר בנקודת־מבט סובייקטיבית של המראיין; ובאופן רצוני, כאשר המראיין בוחר לחשוף מידע מסוים ולא לחשוף מידע אחר. מצב זה אינו פוגם בראיונות כמקור להבנת עולמם של המרואיינים, אבל מחייב בחינה ביקורתית של המידע שנאסף. זאת ועוד, במקרים רבים ניתן לתת אמון בנאמר על־ידי המרואיינים, אם מפני שקל לאמת את הנאמר באמצעות מקורות אחרים, ואם מפני שאין סיבה סבירה להניח שהמראיין לא דייק בתשובתו לשאלה הספציפית.

את הדיון בממצאי המחקר נפתח בתיאור כללי של האנשים שרואיינו. מי שנפגש עם כמה יועצים משפטיים של משרדי הממשלה אינו יכול לא להתרשם מהם: מדובר בקבוצה של עובדי מדינה משכילים ומוכשרים, המגלים אכפתיות, ערכים נעלים ומסירות לתפקידם, למשרד ולמדינה. הם מפגינים התמצאות לא רק בסוגיות הקשורות למקומו של היועץ המשפטי, אלא גם בכל הסוגיות השונות הנדונות בימים אלה בקשר למנהל הציבורי: היחסים בין מרכיביו השונים, המתח בין פקידים לפוליטיקאים וכדומה. כולם עורכי־דין, כמובן, וחלקם השלימו תואר שני במשפטים או בנושא קרוב. המרואיינים נשאלו על תוכניותיהם לעתיד, ורובם לא גילו שאיפות להתקדם מחוץ לעולם השירות הציבורי.

• **ליועצים יש ניסיון רב אך צר –** היועצים המשפטיים הם

עובדי מדינה ותיקים, בעלי ניסיון רב במתן ייעוץ משפטי למשרד ממשלתי. רוב שנות עבודתם עברו עליהם בלשכה המשפטית שבה הם עובדים כעת, בלשכה המשפטית של משרד ממשלתי אחר או ביחידה דומה במשרד המשפטים. ככלל, הם לא עבדו אי-פעם בעבודה לא-משפטית, וחלק ניכר מהם עבדו אך ורק בלשכה שבה הם מכהנים כעת. למצב זה יש כמה היבטים מעניינים:

– קיים שוני משמעותי, אפילו קיצוני, בין נסיונו של היועץ המשפטי לבין זה של המנהל הכללי. היועץ המשפטי מכיר היטב תחום מקצועי מוגדר וצר; המנהל הכללי מכיר בדרך-כלל אך בקושי את תחומיו של היועץ המשפטי, אבל מביא איתו ניסיון רחב ומגוון מן העולם שמחוץ למשרד שהוא מנהל.

– למרות הוותק שלהם בתפקיד, ליועצים המשפטיים יש היכרות מועטה בלבד עם עולם המשפט שמחוץ לכותלי משרדם.

– היועצים המשפטיים מכירים את העבודה במשרד שבו הם משרתים רק מן הזווית של הלשכה המשפטית.

• **היועצים אינם "יועצים" בלבד –** השם "יועץ", שרומז בדרך-

כלל על ניתוק מסוים בין מי שנותן ייעוץ לבין מי שמקבלו, אינו מתאר בצורה מדויקת את מעמדם בפועל של היועצים המשפטיים של המשרדים.<sup>16</sup> היועצים המשפטיים הם שותפים פעילים בהנהלת המשרד. הם מנהלים יחידות (כפי שיפורט בסעיף הבא) ומקבלים החלטות, אף שלא ברור באיזו מידה הם נוטלים אחריות להחלטות אלה.

מן הראוינות ניתן להתרשם כי מעורבותו של היועץ המשפטי בנעשה במשרד גוברת עם הוותק. עניין זה חשוב מפני שקציבת תקופת כהונתם של היועצים, שעליה הוחלט לפני שנים אחדות, מקטינה את הוותק שלהם במשרדיהם. נוסף על כך, נראה כי ככל שהשכלתם של יתר עובדי המשרד נמוכה יותר כן מעמדו ומעורבותו של היועץ המשפטי בהנהלת המשרד מתחזקים.

• **לשכות היועצים המשפטיים גדולות בהיקפן - הגידול**

החד שחל בהיקפן של לשכות הייעוץ המשפטי במשרדים הוא תופעה בולטת של השנים האחרונות. גידול זה מתבטא הן בהיקף הנושאים שבאחריותן של היחידות והן במספר העובדים המועסקים בהן. לא ברור אם שינויים אלה השפיעו לטובה או לרעה על איכותו של הייעוץ המשפטי הבסיסי.

היועצים המשפטיים, בבואם לסקור את תחומי אחריותם, מודים כי היתוספו לאחריותם תחומים מגוונים – חלקם בגלל נסיבות מיוחדות שהיו בעבר, חלקם מפני שמישהו החליט כי נושא מסוים הוא "משפטי", וחלקם עקב ידע ספציפי של יועץ משפטי קודם.

לשכות היועצים המשפטיים היו פעם מצומצמות: יועץ, מזכיר ושני עוזרים או שלושה. מצב זה השתנה במהלך עשרים השנים האחרונות, וכיום רוב היועצים המשפטיים מנהלים יחידות של עשרות עובדים וממלאים מגוון רחב של תפקידים בתוך המשרד, אשר רובם ככולם בעלי אופי משפטי אך בהחלט הרבה מעבר לייעוץ. מתחת ליועץ המשפטי עצמו מכהנים עורכי־דין בעלי מומחיות, והיועץ עצמו אינו מצליח תמיד לשלוט בהיבט המקצועי של עבודתם. קציבת תקופת כהונתם של היועצים עלולה להעמיק תופעה זו.

• **יש ליועצים מערך יחסים משמעותי עם השר - היועצים**

המשפטיים נמצאים בדרך־כלל בקשרי עבודה שוטפים עם השר הממונה על משרדם. לעיתים הם במגע יומיומי עימו. יש גם מקרים שבהם היועץ מדווח כי הוא מבלה זמן שווה עם השר ועם המנהל הכללי, שאליו הוא כפוף באופן רשמי. במקרים לא־מעטים היועץ מדבר עם השר ללא נוכחותו של המנהל הכללי, אך במקרים אלה (כפי שהודגש בכל הראיונות) הוא מעדכן כמובן את המנהל הכללי. בעניין הקשר עם השר קיימת שונות ניכרת בין היועצים. דווח גם על שונות בין השרים: היו כמה יועצים שסיפרו כי שר אחד שמר על קשר הדוק איתם ואילו שר אחר דיבר איתם רק מעט.

תופעה זו של קשר שוטף עם השר ייחודית ככל הנראה ליועצים המשפטיים. באופן כללי, אין קשר קרוב בין השר לבין הפקידים הבכירים המקבילים מבחינה מנהלית ליועץ המשפטי (מנהלי אגפי ביצוע, סמנכ"ל למנהל, חשב); הקשר של השר עם פקידים אלה מתקיים בשגרה באמצעות המנהל הכללי.

ראוי לציין כי הייעוץ שהשר מקבל מן היועץ המשפטי אינו מוגבל תמיד לתחומי המשרד; כשר בממשלה הוא נתקל בשאלות משפטיות רבות, ונוח לו לקבל ייעוץ מעובד משרדו.

#### • **אין ליועצים קשרי עבודה משמעותיים עם גורמי חוץ –**

במהלך הראיונות ניסו המראיינים ללא הצלחה לאתר גורמים משמעותיים מחוץ למשרדם של המראיינים ולמשרד המשפטים שאיתם עמדו היועצים המשפטיים בקשרי עבודה. רוב המראיינים הזכירו גורם זה או אחר – יועץ משפטי של משרד אחר, לשכת עורכי־הדין, הכנסת – אך הבהירו כי אין מדובר בקשר משמעותי. עולם העבודה של היועצים המשפטיים מוגבל בעיקר לסביבה הקרובה: לשכתם, הנהלת משרדם והפקידים הרלוונטיים של משרד המשפטים.

#### • **היועצים אינם עורכים כמעט ביקורים בשטח – היועצים**

המשפטיים אינם נוהגים לצאת מלשכתם על־מנת לבקר בשטח ולהכיר מקרוב את יחידות משרדם. הם אינם עורכים סיורים בין מחוזות משרדם, הם אינם מבקרים את האוכלוסיות שמשרדם משרת, והם ככל הנראה אף ממעטים להצטרף לסיורים של המנהלים הכלליים והשרים.

יש כמה יועצים משפטיים שחלק מהמשפטנים הזוטרים הכפופים להם עובדים בבניינים שונים או אף בערים שונות. משפטנים זוטרים אלה מגיעים במידת הצורך אל היועץ המשפטי הממונה עליהם, אבל היועצים המשפטיים עצמם אינם מגיעים ככלל למקומות העבודה של העובדים הזוטרים, ואינם חשים שהדבר פוגע ביכולתם לנהל כראוי את עבודתם של אותם עובדים הכפופים להם.

#### • **היועצים עובדים באופן רציף ואינטנסיבי מול משרד**

**המשפטים – היועצים המשפטיים** מדווחים על קשר משמעותי ורצוף עם משרד המשפטים. מבחינת רובם זהו קשר חיובי, אף שיש בהחלט יוצאים־מן־הכלל. יש יועצים הסבורים כי משרד המשפטים מפריע לעבודתם, אבל גם במקרים אלה ברור שמשרד המשפטים מהווה גורם משמעותי בעבודתם. מבלי לקבוע כלל חד־משמעי, הרושם הוא שיועצים שהם חדשים יחסית בתפקידם זקוקים יותר לעזרתו של משרד המשפטים.

נשמעו תלונות על עיכובים של משרד המשפטים במענה לפניות, וזאת גם מן היועצים הרואים בחיוב את הקשר עם משרד זה. הוזכרו תופעות של סחבת וחוסר יעילות, של תיאום לקוי בין גורמים שונים במשרד המשפטים, ושל הקפדת־יתר על דקויות

**”היועצים  
המשפטיים הבהירו  
בראיונות כי הם  
ערים לביקורת  
המופנית כלפיהם,  
שלפיה הם פועלים  
בתוך המשרדים  
כמפקחים מטעם  
משרד המשפטים.  
בדרך-כלל השתדלו  
המרוואיינים  
להסביר כי טענה  
זו אינה נכונה.”**

הניסוח של מסמכים ראשוניים. טענה נוספת הייתה על גישה תיאורטית מדי במשרד המשפטים, שאינה נותנת משקל מספיק לעמדותיהם של הגורמים המקצועיים במשרדים.

חלק מן היועצים המשפטיים מדגישים כי הזדקקותם למשרד המשפטים היא בעיקר בנושאים טכניים, ואילו בתחומים של מדיניות הם אינם מקבלים תכתיבים ממשרד זה. במסגרת ריאיון לא הייתה כמובן כל אפשרות לאמת טענה זו, ואף התקבלו רמזים שהיא אינה נכונה. בכל אופן, ניכר שהנושא רגיש.

היועצים המשפטיים הבהירו בראיונות כי הם ערים לביקורת המופנית כלפיהם, שלפיה הם פועלים בתוך המשרדים כמפקחים מטעם משרד המשפטים. בדרך-כלל השתדלו המרוואיינים להסביר כי טענה זו אינה נכונה.

בנוגע ליחסיהם של היועצים המשפטיים עם משרד המשפטים מעניין לשמוע את עמדתה של תת־גונדר יוכי גנסין, היועצת המשפטית של שירות בתי־הסוהר. גנסין, שלא רואינה לצורך מחקר זה, דיברה בכנס של פורום קהלת בנושא ”הייעוץ המשפטי והממשלה” שנערך בשנת 2017.<sup>17</sup> אף שהיא עבדה בעבר בתפקיד בכיר במשרד המשפטים, היא מבקרת את מערכת היחסים בין משרד זה לבין היועצים המשפטיים במשרדים. לטענתה, לא אחת קורה שיועץ משפטי משרדי ותיק הנתקל בהתנגדות לעמדתו מ”פרח משפטי” (ביטוי־גנאי למשפטן צעיר) במשרד המשפטים מתקפל ללא ויכוח.

• **היועצים אינם משתתפים בעצמם בוועדות – לפי החלטות של משרדי המשפטים והאוצר, היועץ המשפטי של כל משרד חבר בשתי ועדות המפקחות על העניינים הכספיים של המשרד: ועדת הרכישות וועדת התמיכות. חברות זו אינה מובנת מאליה, מכיוון שאין דרישה שליועצים המשפטיים יהיה ידע או ניסיון בתחום הכספי. מאידך גיסא, הם אינם חברים בוועדות הבוחנות מינוי עובדים, אף שלעבודתן של ועדות אלה יש גם פן משפטי. אף־על־פי־כן הוחלט שרגישותם של הנושאים הכספיים מחייבת השתתפות פעילה של יועץ משפטי בדיוני הוועדות, ולא כמשקיף בלבד, אלא כחבר. ההוראות מתירות ליועץ לשלוח נציג לוועדות אלה, אך סביר להניח שרצוי שהוא עצמו ישתתף בוועדות. בפועל לא מצאנו יועצים המשתתפים בעצמם בוועדות – הנוהג הכללי הוא לשלוח נציג.**

• **היועצים מפגינים יחס מורכב לקציבת תקופת שירותם –**

היועצים המשפטיים מתבטאים בזהירות בנושא של קציבת תקופת שירותם לשבע שנים (החלטה שהתקבלה בממשלה לפני שנים אחדות, ואשר מתייחסת רק למינויים שנעשו אחרי קבלת ההחלטה). אף שהקציבה פוגעת בהם לכאורה במידת־מה, הם מגלים הבנה למהלך, ורבים מהם אף הסכמה. עיקר דאגתם היא לשאלת העסקתם בתום תקופת הכהונה – נושא שהממשלה טרם החליטה לגביו.

• **אין ליועצים תפיסת תפקיד חד־משמעית –** לגבי השאלה

איך היועץ המשפטי ממקם את עצמו במישורי הנאמנות וההשתייכות, נראה במבט ראשון שהראיונות לא הניבו מידע רב. היועצים המשפטיים הסבירו בחן כי למעשה אין כל בעיה; הם נאמנים לכולם: כמובן, הם דואגים לקדם את תוכניות המשרד וקשובים לרצונותיהם של השר והמנהל הכללי, אך אין ספק – כפי שהסבירו פעם אחר פעם – שהם מייצגים את הציבור ודואגים לענייניו, והם בוודאי מקפידים על קיום הנחיות החוק ומתואמים לחלוטין עם משרד המשפטים. במבט שני, מתכונת זו של הצגת עמדתו של היועץ המשפטי, אשר חזרה בצורות שונות ברוב הראיונות, מצביעה על מצב מעניין מאוד. ככל הנראה היועצים המשפטיים פשוט אינם מוכנים להודות שקיימת בעיה כלשהי של נאמנות. אפשר לשאול אם הם חושבים כך באמת או שמא רק נוח להם להגיב בצורה זו, אבל לא ברור אם יש לשאלה זו משמעות כלשהי.





# ה. המלצות

עד כאן הובא תיאור של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ותפקודם במשרדיהם, כעולה מן הראיונות שנערכו איתם. כעת יובאו רעיונות אחדים, המבוססים על הממצאים שפורטו. רעיונות אלה אמורים לשפר במקצת את תפקודם של היועצים המשפטיים, ובמיוחד להמעיט מתחים והתנגשויות בתוך המשרד.

ההמלצות הן כעיקרון בתחום המנהלי, ואינן אמורות לחייב תקציב או חקיקה. יישומן תלוי בהחלטות ובפעולות מנהליות של השר, של המנהל הכללי, של נציבות שירות המדינה ושל היועץ המשפטי לממשלה. ההמלצות אינן קשורות בהכרח זו לזו, וניתן ליישם כל אחת לחוד. ברוב המקרים ניתן גם ליישמן באופן חלקי או בהדרגה.

## 1. העצמת המנהלים הכלליים

רוב היועצים המשפטיים מקדישים זמן ניכר לעבודה שוטפת עם השרים של משרדיהם, אף שכפיפותם הפורמלית היא למנהלים הכלליים. נראה כי תופעה זו מתהווה בעיקר ביוזמת השר, ולא ביוזמת היועץ המשפטי. מצב זה אינו פסול כשלעצמו, שהרי לשר מותר לדבר עם כל פקידי משרדו. עם זאת, התופעה מעלה תהיות: ראשית, היא אינה מתיישבת יפה עם המבנה הרשמי של המשרד, שלפיו השר מנהל את המשרד באמצעות המנהל הכללי; שנית, הזמן שהיועץ מקדיש לשר בא בהכרח על-חשבון דברים אחרים – ניהול לשכתו, מתן ייעוץ לגורמים אחרים במשרד וכדומה.

אין סיבה לחשוד שקשריו הטובים של השר עם היועץ המשפטי מיועדים לעקוף את המנהל הכללי או משקפים רצון של היועץ המשפטי לנהל בעצמו את המשרד. אבל חיבור ישיר בין השר ליועץ המשפטי פוגע בהכרח במידה מסוימת בשליטתו של המנהל הכללי ובאפשרותו לנהל ביעילות את המשרד.

## ”היועצים הם בעלי־מקצוע בעלי ניסיון רב והשכלה מתאימה, בניגוד למנהלים הכלליים, שהם במקרים רבים מקצוענים פחות.”

למה נוצר קשר ישיר וקבוע בין השר לבין היועץ המשפטי? הדבר אינו קורה בדרך־כלל בחברות מסחריות גדולות בארץ, וגם לא במשרדי ממשלה בחוץ־לארץ, אלא בתקופות משבר. ניתן להציע תשובות רבות לשאלה זו, ביניהן הרמה המקצועית הגבוהה של היועצים המשפטיים והמשפטיזציה הגבוהה של המנהל הציבורי בישראל. תשובה נוספת היא חולשתם היחסית של המנהלים הכלליים של המשרדים.

היועצים הם בעלי־מקצוע בעלי ניסיון רב והשכלה מתאימה, בניגוד למנהלים הכלליים, שהם במקרים רבים מקצוענים פחות.<sup>18</sup> כל עוד זה המצב, המנהלים הכלליים אינם מסוגלים תמיד להציג לשר את עמדת היועצים המשפטיים, והשר אינו יכול להיות בטוח שהמנהלים הכלליים ערים להשלכות המשפטיות או המשפטיות למחצה של פעילות המשרד. ברגע שהמנהלים הכלליים יהיו בעלי עוצמה, הם יוכלו למלא את תפקידם כראוי. אי־לכך מוצע להעצים את המנהלים הכלליים של המשרד. כאן ההצעה מועלית על־מנת להשפיע על תפקודם של היועצים המשפטיים, אך סביר שהעצמה זו תניב יתרונות נוספים.

לצורך העצמת המנהלים הכלליים נדרשים כמה שינויים. **שינוי אחד** הוא לדאוג שהמנהלים הכלליים יכירו את משרדם ואת תחום אחריותם. מעבר לשינוי תנאי־הסף לתפקיד, ניתן לעשות זאת בשתי דרכים:

- הדרך האחת היא לשכנע את השרים כי בעת כניסתם לתפקיד ובחירת מנכ”ל, עליהם לשקול את השארת המנכ”ל הקודם בתפקיד. דבר זה אפשרי, כמובן, רק בתנאי שהמנכ”ל הקודם אינו מחזיק בעמדות פוליטיות הנוגדות את אלה של השר, ושהוא מוכן ליישם את מדיניות השר ללא עוררין. דבר זה אינו פשוט, היות שהתפקיד מוגדר כמשרת אמון, ולכן הנטייה הטבעית של שרים חדשים היא להחליף את המנכ”ל שמונה על־ידי השר הקודם במנכ”ל חדש מטעמם. אלא שכתוצאה מההחלפה המהירה של מנכ”לים המקובלת כיום, המנכ”לים אינם מכירים היטב את המשרדים שבהם הם עובדים. כאשר זה המצב, אין זה מפתיע שהשר יעדיף לעבוד עם היועץ המשפטי שלו במישורין, ולא באמצעות המנהל הכללי. בממשלה הנוכחית היו מקרים של שרים שנמנעו מהחלפה אוטומטית של המנהל הכללי, ורבים סבורים כי הם קיבלו החלטה מועילה.

• הדרך האחרת להגביר את מידת ההיכרות של המנהל הכללי עם המשרד היא ליצור מנגנון שיאפשר לשר למנות כמנהל כללי פקיד בכיר במשרד, אשר כיהן בו שנים ארוכות ומכיר אותו לפני ולפנים. יש להסדיר מינוי מסוג זה כך שמשרתו הקודמת של הפקיד תישמר לו, כך שהוא יוכל לחזור אליה – או למשרה במעמד מקביל – לאחר שיסיים את תפקידו כמנכ"ל.

**שינוי שני** שדרוש לצורך העצמת המנהלים הכלליים הוא להעלות את רמתם.<sup>19</sup> משרד ממשלתי בעידן הנוכחי הוא ארגון מורכב, ודרוש שהעומד בראשו יהיה בעל כישורים ניהוליים, השכלה רחבה והתמצאות סבירה בתחומים שהמשרד עוסק בהם. ללא תכונות אלה יהיה קשה למנהל הכללי לנהל את הפקידות הבכירה של משרדו, כולל היועץ המשפטי.

שינויים אלה אינם מחייבים בהכרח שינוי בדרכי המינוי של המנהלים הכלליים, אך הם מחייבים הקפדה יתרה של השרים הממנים אותם, של הגופים השונים המאשרים את בחירת השר וכן של הגורמים החוץ-ממשלתיים (כגון אמצעי התקשורת) המבקרים את פעולות הממשלה.

כאשר המנהלים הכלליים יכהנו תקופות ארוכות יותר ויהיו בעלי כישורים מתאימים, תהיה אפשרות להנהיג **שינוי שלישי** משלים, והוא עדכון הוראות התקשי"ר. כיום התקשי"ר מגביל מאוד את סמכויותיהם של המנהלים הכלליים. אפשר לשער שהדבר נובע מכך שהנציבות אינה מעריכה כל-כך את מסוגלותם. רצוי מאוד להעצים את המנהלים הכלליים בתחומי ניהול שונים – כוח-אדם, כספים, חקיקה וכדומה – אבל הדבר יהיה אפשרי רק אם תהיה להם היכולת להפעיל סמכויות אלה.

## 2. שינוי קל בהגדרת תפקידם של היועצים המשפטיים של המשרדים

במבנה הנוכחי של הממשלה, היועצים המשפטיים במשרדים כפופים במישור המקצועי ליועץ המשפטי לממשלה. אף אם מבנה זה ישתנה בעתיד, יהיה עדיין צורך בתיאום משפטי בין משרד המשפטים לבין יתר חלקי הממשלה. זאת ועוד, משרד המשפטים מהווה גורם מטה בעבור היועצים המשפטיים למשרדים, המספק להם שירותים חיוניים שונים: ניסוח חוקים, הופעה לפני בתי-המשפט וכדומה.

מצב דומה של כפיפות מקצועית קיים בתחומים אחרים רבים במשרדי הממשלה: קציני הביטחון של המשרדים כפופים מקצועית לשירות הביטחון הכללי; הסמנכ"לים למנהל כפופים מקצועית לנציבות שירות המדינה; וחשבי המשרדים כפופים מקצועית לחשב הכללי שבמשרד האוצר. בהקשר זה ניתן ללמוד ממעמדם של החשבים על־דרך קל וחומר – אף שהם כפופים לחשב הכללי לא רק מקצועית, אלא גם מנהלית, הם מצליחים בדרך־כלל למצוא דרכים להשתלב בתוך משרדם.

אף שגורמים רבים כל־כך במשרד הממשלתי מונחים במישור המקצועי על־ידי גורמי חוץ – תופעה שאינה מוכרת מחוץ לממשלה – יש לדאוג שכולם יעבדו יחד על־מנת לקדם את מטרות המשרד. מלאכת התיאום היא באחריות המנהל הכללי.

כל פעולה התורמת לאיחוד הכוחות בתוך המשרד עשויה לתרום להתייעלות ולהגדלת יכולתו להשיג את מטרותיו. ההיגיון הישר מורה כי הגדרת היועצים המשפטיים כ"שומרי־סף", כזרוע הארוכה של משרד המשפטים, עלולה להפריע לשילובם המלא בעבודת המשרד. דוגמה בולטת לעיצוב משרת היועץ המשפטי המשרדי באופן היוצר בידול בינו לבין יתר עובדי המשרד היא הנחיית הנציבות המטילה על היועץ המשפטי תפקיד משמעותי במשרדו. חלק 4 של התקשי"ר נקרא "משמעת וסדר", והוא מטפל בנושא זה לפרטי־פרטים. כותרתו של פרק 40, הראשון בחלק, היא "משמעת וסדר – הוראות כלליות". בפרק שלושה סעיפים בלבד:

• 40.1 אקדמות

• 40.2 עבירות משמעת

• 40.3 מעמד היועץ המשפטי במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

משמעות הדבר היא שעל היועץ המשפטי, נוסף על תפקידיו האחרים, מוטל תפקיד משמעותי. ההוראה קובעת במפורש כי על היועץ המשפטי להיות מעין קומיסר במשרדו. הוספת התפקיד של פיקוח וביקורת לרשימת תפקידיהם של היועצים המשפטיים המשרדיים מוטעית מכמה סיבות:

• קיימת סכנה שהיועץ המשפטי יבין שהוא אמור להיות המצפון של המשרד. גישה זו, שאינה קיימת בגופים גדולים אחרים במשק הישראלי, עלולה לפגוע ביכולתו של היועץ לבצע באופן מועיל את מטלותיו האחרות.

## ”מוצע לבטל כליל את הקביעה שהיועץ המשפטי הוא 'שומר-סף'.”

• אין ליועצים המשפטיים הכלים המתאימים לפקח על תקינות פעילותו של המשרד. הידע שלהם על הנעשה מחוץ לחדריהם מבוסס רק על מה שמספרים להם, ותחומים רבים של המשרד מתנהלים מחוץ לטווח הראייה שלהם. נוסף על כך, הכשרתם המקצועית היא בלימוד משפטים; לא ברור אם הם עברו אפילו קורס בנושא ביקורת, שהוא חלק משמעותי מהכשרתם של אנשי המקצוע המקביל – רואי-החשבון.

• העמדת היועצים המשפטיים כמפקחים תמוהה במיוחד לנוכח העובדה שבתוך המשרדים ומחוץ להם יש בעלי-תפקידים רבים האמונים על שמירת הסדר בתוך המשרד.

• הגדרת היועץ המשפטי כ”שומר-סף” עלולה להוביל לכך שמקבלי ההחלטות עצמם, חברי ההנהלה, יסירו מעצמם אחריות, מתוך הבנה שהיועץ המשפטי הוא שמופקד על ההגנה על שלטון החוק, וכל עוד הוא מאשר פעולה מסוימת, לא מוטלת עליהם חובה לוודא שהם פועלים במסגרת החוק.

מוצע לבטל כליל את הקביעה שהיועץ המשפטי הוא ”שומר-סף”. לכל-הפחות רצוי מאוד להקטין את הדגש המושם במעמד זה, ובמקום זאת להדגיש כי תפקיד היועץ המשפטי למשרד הוא לסייע לעובדי המשרד לפעול על-פי דין, להסביר להם מהו הדין, להנחותם כיצד ניתן ליישם החלטות שונות על-פי הדין, ולהתריע כאשר מדיניות מסוימת מנוגדת לדין או כאשר קיים סיכון שההחלטה תיפסל על-ידי בית-המשפט. נציין במפורש כי אין מדובר כאן ביועץ מחייב, אלא ביועץ במובן המקורי של המילה. חשוב גם לקבוע כי היועץ המשפטי אינו אחראי לאכיפת החוק על עובדי המשרד, אלא רק להבהרת משמעותו.

### 3. חברות בוועדות

על-פי עדותם, היועצים המשפטיים אינם משתתפים באופן אישי בוועדות המשרדיות שהם חברים בהן, אלא שולחים לוועדות נציגים. הדבר מעיד כי הם אינם רואים את תפקידם בוועדות כתפקיד מהותי, אלא כתפקיד של פיקוח טכני. על רקע זה מוצע לפעול באחת משתי דרכים:

• אפשרות אחת היא לבטל את חברותם של היועצים בוועדות המשרדיות, ולהעביר אותם או את נציגיהם למעמד של משקיף. לא תהיה להם זכות וטו בוועדות, אך במקרה של קבלת החלטה הנראית להם בלתי-סבירה הם יוכלו (ולמעשה יהיו חייבים)

## ”מוצע לחדד לפקידים של משרד המשפטים הנמצאים בקשר עם היועצים המשפטיים את הצורך בהתחשבות מרבית ביועצים.”

לפנות בכתב למנכ”ל, ואם המנכ”ל יושב בוועדה, אזי לשר.  
פנייה למשרד המשפטים תיעשה רק במקרים קיצוניים.

• האפשרות האחרת היא לחייב את היועצים המשפטיים להשתתף  
בוועדות באופן אישי. (במשרדים גדולים אפשר לקבוע קבוצה  
מסוימת של ועדות שאליהן מותר ליועץ לשלוח נציג).

בכל מקרה, אין זה מצב רצוי שעל היועץ המשפטי מוטל תפקיד  
שהוא אינו ממלא לאורך זמן, במיוחד כאשר התפקיד הוא רק  
משפטי למחצה. כפי שכבר צוין, על היועץ המשפטי מוטלים  
תפקידים רבים, וכל צעד בכיוון של הקטנת העומס המוטל עליו  
יהא חיובי בעיקרון.

### 4. היכרות עם השטח

טווח השליטה הרחב ומגוון הפעילות של רוב משרדי הממשלה  
מציבים אתגר בפני הנהלת המשרד. העובדה שהיועצים המשפטיים  
אינם יוצאים כמעט לשטח מעידה אולי על עומס עבודה ומסירות  
למשימות ניהול שוטפות, אך היא אינה תופעה רצויה. מוצע  
שהמנהלים הכלליים של המשרדים ומנהלי האגפים ידאגו שהיועצים  
המשפטיים – בעיקר היועצים עצמם, אך גם צוותי העובדים שלהם  
– יערכו סיורים קבועים בין יחידות המשרד והאוכלוסיות שהמשרד  
משרת. היכרות מקרוב תעמיק את רגישותו של היועץ לצורכי השטח,  
ותעודד אותו למצוא פתרונות יצירתיים לבעיות המתעוררות.

### 5. שיפור יחסו של משרד המשפטים ליועצים המשפטיים

לא כל היועצים המשפטיים שרואינו העירו על יחסו של משרד  
המשפטים אליהם, והיו גם כאלה ששיבחו את פקידיו של משרד  
זה, אבל בתלונות שנשמעו מפי אחרים יש כדי להצדיק הצעה  
בתחום זה.

כאשר משרד המשפטים משהה מענה לפנייה של יועץ משפטי,  
מוציא הנחיה שאינה מתחשבת בנסיבות המיוחדות של משרד מסוים  
או פועל בצורה דומה אחרת, תפקודו ומעמדו של היועץ המשפטי  
במשרד ניזוקים. מלבד עצם הנזק הנובע מפעולה כזו, תיתכן גם  
פגיעה במערכת היחסים של היועץ עם יתר עובדי המשרד.

לכן מוצע לחדד לפקידים של משרד המשפטים הנמצאים בקשר עם  
היועצים המשפטיים את הצורך בהתחשבות מרבית ביועצים. נייר זה

**”יש לעודד את  
השרים להעסיק,  
נוסף על היועץ  
המשפטי הקבוע  
של המשרד, גם  
’רפרנט משפטי’**

**אישי במשרת אמון,  
אשר לא יהיה כפוף  
לאיש זולת השר.”**

אינו נכנס להצעת שינויים מהותיים ביועץ שמשרד המשפטים נותן, אבל חשוב מאוד שיועץ זה יועבר בצורה שתאפשר ליועץ המשפטי לפעול ביעילות. כך, על משרד המשפטים להגיב במהירות, להימנע מהנחיה חדה אם אפשר להסתפק ביועץ (יועץ אמיתי, ולא ”יועץ מחייב”), ולוודא תמיד שהוא מבין עד תום את הבעיות הספציפיות של המשרד הממשלתי הפונה אליו.<sup>20</sup>

## **6. בחינת תחומי האחריות של היועץ המשפטי**

יש מקום לבדוק את כלל הלשכות המשפטיות של הממשלה ולזהות בהן תחומי אחריות שאינם שייכים בהכרח ליועץ משפטי. לדוגמה, בכמה משרדי ממשלה היועץ המשפטי אחראי על יחידות המייצגות את המדינה בבתי־המשפט. דוגמה נוספת היא יועץ משפטי האחראי לבחינת מועמדים למינויים לוועדות, כאשר המינוי מצוי בסמכות השר. מוצע להוציא במידת האפשר תחומים אלה מתחום אחריותו של היועץ המשפטי של המשרד, כדי לאפשר לו להתרכז בתפקידו העיקרי. במקומות שבהם פתרון זה אינו רצוי ניתן להקים יחידה נפרדת עם כפיפות מקצועית בלבד ליועץ המשפטי של המשרד. הצעה זו רלוונטית ליחידות התביעה המיוחדות הקיימות בכמה משרדים.

## **7. ייעוץ לשר בתחומים משניים**

ברוב משרדי הממשלה יש לשר מטלות נוספות מלבד אלה הקשורות במישרין למשרד: הוא חבר בממשלה, והדבר מחייב אותו לקבוע עמדה לגבי קשת רחבה של עניינים רגישים; הוא חבר בכמה ועדות שרים, שבהן נדונות בעיות שאין להן תמיד קשר למשרדו; ובדרך־כלל הוא גם חבר כנסת וחבר בכיר במפלגה פוליטית. בכל התחומים האלה השר זקוק מפעם לפעם ליועץ משפטי. למי עליו לפנות אם לא ליועץ המשפטי של משרדו? אבל תפקיד נוסף זה מטיל עול על היועץ המשפטי, מה־גם שלא ברור שהוא מתאים לו.

יש לעודד את השרים להעסיק, **נוסף** על היועץ המשפטי הקבוע של המשרד, גם ”רפרנט משפטי” אישי במשרת אמון, אשר לא יהיה כפוף לאיש זולת השר. רפרנטים אלה **לא** יחליפו את היועץ המשפטי בתפקידיו הפורמליים. הם יפעלו עם השר במיוחד באותם תחומים שאינם קשורים באופן מהותי לתפקידו של היועץ המשפטי של המשרד: ענייני המפלגה, ועדות שרים שמחוץ לתחום המשרד וכדומה. הם בוודאי גם ישפרו את התקשורת בין לשכת השר ללשכת היועץ המשפטי.

## 8. קציבת תקופת הכהונה

היועצים המשפטיים שרואיינו הביעו עמדות שונות לגבי קציבת תקופת הכהונה שהונהגה לאחרונה, אך בנושא אחד הם היו תמימי־דעים: יש להשלים את המהלך באמצעות מנגנון שידאג בצורה מכובדת למציאת תפקידים ציבוריים ראויים לאותם יועצים שיסיימו את תקופת כהונתם.

מומלץ להקים צוות בהשתתפות משרד המשפטים, הנציבות וכמה יועצים משפטיים משרדיים בדימוס, אשר יציע לממשלה כמה חלופות מתאימות. את הנוהל שייקבע יש ליישם באמצעות מנהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה. סביר שהנוהל יכלול גם הקמת ועדת־על, שתפקח על יישום הנוהל על־ידי הנציבות.





# ו. ניתוח סוגיות נלוות – השפעת ההמלצות על "שאלת הלקוח" ועל סוגיית "מעמדה המחייב של חוות- הדעת של היועץ המשפטי"

על־מנת להדגים את השפעתן של ההצעות שהועלו על היועצים המשפטיים, נדון בקצרה בשני נושאים מרכזיים בשיח המתנהל בשנים האחרונות בעניין הייעוץ המשפטי לממשלה: מיהו הלקוח של היועץ המשפטי? והאם חוות־דעת של יועץ משפטי היא מחייבת?<sup>21</sup>

## 1. שאלת הלקוח: מיהו הלקוח של היועץ המשפטי?

שאלה מהותית לגבי כל פקיד ממשלתי בכיר היא את מי הוא משרת. גם כאשר יש מדרג משרדי פורמלי מפורש, כפי שקורה בדרך־כלל, המצב אינו ברור: נוסף על כפיפותו הפורמלית לפקיד גבוה יותר או לשר, הפקיד יהיה כפוף תמיד למערכת כללים וחוקים שמקורה אינו בהכרח במשרד שבו הוא עובד, וגם כאשר מקורם במשרד, ייתכן שמדובר בכללים או בחוקים שנקבעו בעבר ואשר אינם לרוחם של הגורמים הנוכחיים הממונים על הפקיד. נוסף על כך, הוא "עובד ציבור", ובמידה מסוימת הוא חייב נאמנות לאינטרס הציבורי ולאובלוסייה שמשרדו משרת.

סוגיה זו מכונה "שאלת הלקוח", והיא אקוטית במיוחד לגבי היועצים המשפטיים. הסיבה לכך היא שהיועצים הם עורכי־דין במקצועם, וככאלה שמירה על היחסים המיוחדים הקיימים בין לקוח לעורך־דינו מהווה ערך חשוב. אומנם, על כל בעל־מקצוע להקפיד על מערכת יחסים נאותה עם לקוחותיו, אך הדבר חשוב במיוחד לעורכי־דין, בין היתר מפני שמחויבותו לחוק אולי גבוהה מזו של אדם מן השורה.

מי הלקוח של היועץ המשפטי של משרד ממשלתי? לכאורה, לקוחו הוא המשרד – השר, המנכ"ל ויחידות המשרד. כמובן, ייתכן שגורמים אלה יהיו שונים זה מזה בהשקפתם או בדרישותיהם, אך הבדלים אלה הם נושא ניהולי שהמנכ"ל אמור לפתור, יחד עם היועץ המשפטי. אולם מן הראיונות עולה כי המצב בשטח אינו כה פשוט. כפי ששמענו בראיונות, לפעמים במפורש ולפעמים ברמז, היועצים רואים את עצמם כסוג של שליחים של משרד המשפטים – הן במסגרת הנחיותיו הקבועות והשוטפות והן במסגרת הדרישה הכללית לפעול כ"שומרי־סף".

ניתן כמובן לטעון כי מצב זה רצוי, וכי הלקוח של היועץ המשפטי של משרד ממשלתי אינו המשרד בלבד, אלא ישות רחבה יותר, שהמשרד מהווה רק חלק ממנה. אבל אם מקבלים עמדה זו, התוצאה היא שהמשרד נשאר "לקוח" ללא ייעוץ משפטי משלו. זהו הסדר לא־הגיוני, הפוגם באפשרותו של משרד ממשלתי לפעול ביעילות ובנחרצות להשגת מטרותיו. אומנם, במישור הפורמלי המשרד הוא חלק מן הממשלה הרחבה, אבל בפעילותו השוטפת הוא מתנהל כארגון עצמאי, ואין זה סביר שהוא יהיה הארגון היחיד בישראל ללא ייעוץ משפטי משלו.

ההמלצות שהובאו בפרק הקודם אינן עוסקות בביטול מחויבותו של היועץ המשפטי למשרד המשפטים, ואינן פותרות לחלוטין את בעיית הלקוח, אבל הן עשויות לשפר את המצב ולקרב את היועצים המשפטיים למילוי התפקיד הנגזר משמם. יישום ההמלצות יניע את היועצים להיות מעורבים יותר בנעשה במשרדם, ויעודד אותם למצוא פתרונות יצירתיים לבעיות משפטיות, במקום לעצור פעילויות. יישומן לא ינתק את הקשר הקיים בין היועצים לבין משרד המשפטים, אלא ישפר אותו.

## 2. מעמדה של חוות-דעת של יועץ משפטי

עבודתו של יועץ משפטי של משרד כוללת, בין היתר, כתיבת חוות-דעת על נושאים שונים. היוזמה להכנת חוות-דעת יכולה להיות שלו, אך במקרים רבים היועץ פועל על-פי בקשתו של גורם אחר – השר או המנהל הכללי של המשרד, פקיד במשרד המשפטים או אפילו גורם מחוץ לשני המשרדים הללו. בחוות-דעת זו הוא יכול להביע את עמדתו לגבי החוק החל על מקרה מסוים, אך ייתכן שמדובר בנושא שבו אין לו דעה חד-משמעית או שהוא דן בתגובה אפשרית של בית-המשפט על פעולה מסוימת. בכל מקרה, ברור שמדובר בחוות-דעת בלבד, אך במקרים רבים נוהלי הממשלה הקיימים מחייבים את עובדי המדינה לפעול על-פי חוות-הדעת ללא עוררין.

על-פי נוהלי הממשלה הקיימים – ויש לומר, הבעייתיים – כאשר היועץ המשפטי קובע כי חוות-דעתו מבוססת על חקיקה חד-משמעית או על פסיקה ברורה של בית-המשפט העליון, היא מחייבת את יתר עובדי משרדו, ואילו כאשר הוא קובע כי המצב המשפטי ניתן לפירושים שונים, חוות-דעתו אינה מחייבת. דא עקא, היועץ המשפטי עצמו הוא שמחליט אם חוות-דעתו היא חד-משמעית ולכן מחייבת או אינה חד-משמעית ולכן אינה מחייבת.

זאת ועוד, קיימת מגמה להרחיב את טווח השליטה של היועץ המשפטי גם לאזורים שבהם קיים, אפילו לדעתו, ספק משפטי. בתקדימים משפטיים שונים קבע בג"ץ כי חוות-דעת של היועץ המשפטי לממשלה מחייבת גם אם מדובר בפרשנות, ולא במצב משפטי חד-משמעי.<sup>22</sup> בשנת 2002 הורחבה גישה זו גם בנוגע לחוות-דעת של יועץ משפטי למשרד ממשלתי, וזאת בהנחיה מס' 9.1000 של היועץ המשפטי לממשלה, שם נקבע כי "חוות-דעתו של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי בשאלה משפטית קובעת, מבחינתם של כלל גורמי המשרד, את המצב המשפטי הקיים לגביה, וזאת כל עוד לא נפסק אחרת על-ידי בית משפט המוסמך לעניין".<sup>23</sup>

יישום ההמלצות שהוצעו בפרק ההמלצות שבנייר זה ישפיע על התייחסותם של היועצים המשפטיים לחוות-הדעת שהם מכינים: הן עשויות להקטין במידה משמעותית את מספר המקרים שבהם היועץ המשפטי מגיש חוות-דעת "מחייבת" אף שמדובר בדעה אישית בלבד, וסביר להניח שהן גם ישפרו את איכותן של חוות-הדעת עצמן.

**"יישום ההמלצות  
יניע את היועצים  
להיות מעורבים  
יותר בנעשה  
במשרדם,  
ויעודד אותם  
למצוא פתרונות  
יצירתיים לבעיות  
משפטיות, במקום  
לעצור פעילויות".**

מטרת ההמלצות היא למקם את היועץ המשפטי במקום הנכון במבנה המשרד. עליו להיפרד במידה מסוימת ממשרד המשפטים ומתפקידו כ"שומר־סף", ולפעול כאחד מצוות ההנהלה של המשרד, עם כפיפות ברורה למנהל הכללי. עליו לפעול לקידום המטרות של המשרד והשר, ולשרת אותן אוכלוסיות שהם משרתים. הוא אינו יכול כמובן להרשות למשרד לעבור על הוראות חד־משמעיות של החוק, אך בכל מקרה שמדובר בשטח "אפור", עליו לעזור למשרד למצוא פתרון ההולם את צרכיו.

- 1 אביעד בקשי הייעוץ המשפטי והממשלה: ניתוח והמלצות (פורום קהלת, 2014).
- 2 גדעון דוקוב "מקבלי ההחלטות האמיתיים: מי קושר את ידי השרים?" **מקור ראשון** 22.1.2016  
<https://www.makorrishon.co.il/nrg/online/1/ART2/749/900.html>
- 3 שם.
- 4 משה גורלי "מה תפקידו של יועץ משפטי במשרד ממשלתי: יועץ או רועץ" כלכליסט  
[www.calcalist.co.il/local/articles/o,7340,L-3643895,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/o,7340,L-3643895,00.html)
- 5 ראו, בין היתר, עמרי מילמן "היועצת המשפטית במשרד החינוך תוקעת את ההסכמים עם החרדים" כלכליסט  
[www.calcalist.co.il/local/articles/o,7340,L-3672179,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/o,7340,L-3672179,00.html) 29.10.2015  
 טלי חרותי-סובר "היועמ"ש לא מאפשר למנכ"ל משרד הרווחה להדיח את היועצת המשפטית" TheMarker 4.12.2016  
[www.themarker.com/career/1.3141309](http://www.themarker.com/career/1.3141309)
- 6 להלן דוגמאות ליחידות-סמך מרכזיות נוספות: בתי-הדין הרבניים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הנהלת בתי-המשפט, הרשות הארצית לכבאות והצלה, מנהל המחקר החקלאי, משטרת ישראל, רשות האכיפה והגבייה, רשות המים ושירות בתי-הסוהר.
- 7 הוועדה לבחינת תיאור תפקידים של משרת יועץ משפטי של משרד ממשלתי דוח הוועדה (1990) (להלן: דוח שפניץ).
- 8 שם, בעמ' 7.
- 9 שם, בעמ' 18.
- 10 "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 9.1000, 1 (התשס"ב) (להלן: הנחיית היועמ"ש 9.1000).
- 11 דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה (2008) (להלן: דוח אברמוביץ),  
[www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/abrabromivts.doc](http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/abrabromivts.doc)
- 12 שם, בעמ' 6 (והדגשה במקור).
- 13 שם, בעמ' 7.
- 14 ועדת אברמוביץ "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום" 1 (פברואר 2009) (והדגשות הוספו).
- 15 משרד המשפטים מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה (2018)  
[www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/Documents/LegislationGuide.pdf](http://www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/Documents/LegislationGuide.pdf)  
 (להלן: המדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה).

- 16 תופעה זו אינה ייחודית לתחום הייעוץ המשפטי. כך, לדוגמה, גם היועץ הכספי לרמטכ"ל הוא למעשה פקיד רב עוצמה במשרד הביטחון.
- 17 <https://www.youtube.com/watch?v=hCtVcg81xKU>, דקות 43 עד 60.
- 18 לסקירה כללית על המנהלים הכלליים ראו ראובן פרנקנבורג מנכ"לים לא־מקצועיים במשרדי הממשלה (פורום קהלת, 2015).
- 19 בנושא זה ראו יצחק קליין ואביטל בן־שלמה משילות ומינויים בישראל 28 (פורום קהלת, 2015). נוסף על המלצות מפורטות בעניין השכלתם של המנהלים הכלליים, גם קליין ובן־שלמה מציעים לשקול מינוי מנהלים כלליים מקרב עובדי המדינה.
- 20 הנחיה ברוח המלצה זו מופיעה במדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה, לעיל הערה 15, במשפט הראשון של סעיף א של חלק א וכן בהמשך המדריך.
- 21 להצגה מפורטת יותר של נושאים אלה ראו בקשי, לעיל הערה 1. לדין ב"שאלת הלקוח" עיינו שם, בעמ' 36-37 ובפרק "תפיסות־הרקע שביסוד המצב המשפטי העכשווי: הצגה וביקורת". לדין ב"שאלת מעמדה המחייב של חוות־דעת של היועץ המשפטי" עיינו שם, בעמ' 20-23 (בפרק "שאלת הייעוץ").
- 22 ראו, לדוגמה, בג"ץ 85/73 סיעת "כך" נ' יושב־ראש הכנסת, פ"ד לטו(3) 141, 152 (1985); בג"ץ 97/4247 סיעת מרץ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נבו(5) 241, 277 (1998).
- 23 הנחיית היועמ"ש 9.1000, לעיל הערה 10.



## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



### פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 077-318-2028

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

ISBN 978-965-7674-59-8



9

789657674598