



**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 גב' 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 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."

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 סלי"ע 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 עניין".

5. יוער, כי אף שדו"ח שפניץ נכתב בשנת 1990, הרי שהתמורות במשפט הציבורי ובהן בעיקר, הרחבת זכות העמידה והרחבת עילות 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. כדוגמא 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 חלופת המכתבים בין נציב 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 שינויים 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 ליעץ 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 מבשרו 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 כך, 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 הנזקק 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 משוחרר 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 שצוינו 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 לביורור 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 הקונקרטיות. 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 לתפקידים 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 יסודי 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 בפיקוח 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 למקרים 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 בועדות 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 שנשקל 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 שחיות דעתו מחייבת את המשרד הממשלתי (ראו סעיף 1 להנחייה 9.1000).

43. בדיוני הצוות עלה גם קושי מעשי ביחסי 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 הרלוונטיים, 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 כי 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 הסוגיה 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 המשפטיים, 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 שמש"). 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 מסויימות הנותנות שירות למשרדים שעבודת מבוצעת ברחבי הארץ, עשוי להתעורר צורך ביועץ 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 הכפיפות 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 ובמדידת 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 שתקבע 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 למשפטיים, נקבע כי למכרז הבינמשרדי רשאים לגשת משפטיים מכלל הלשכות המשפטיות, אך לא עובדי פרקליטות המדינה.

60. הצוות סבור, כי אין כל הצדקה להבחנה בין פרקליטים ובין משפטיים 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 משפטיים 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 לפניו. 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 בירור 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 הועדה). כן הוצע, כי הגורם הממנה אליו תגיש הועדה 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 שייתן אותותיו בשיפור איכות כוח האדם בטווח הנראה לעין. הצוות ממליץ, כי הנושא ייבחן 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 יישום 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.

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 קצובות, 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 לאחר 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. **כללי:** 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 התחיליות. 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-1א והמשרה תיקרא "עוזר ראשי". עוד נקבע כי עובד המשובץ במשרת עוזר ראשי, או בתפקיד מקביל במתח דרגות זה, יוכל להתקדם לדרגה א' 2א 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-3א, ובמתח דרגות זה ניתן להתקדם עד דרגה א' 4א 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 א' 2א. למעשה מתקיימים מכרזים לדרגות א' 2א, ו-1א-3א, 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 (3א), וניתן להגיע אליה ללא צורך להתמודד במכרז, היא דרגה שיש צורך להתמודד עליה פעמיים (א-2א, א-1א-3א) 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	היועץ המשפטי למשרד	שנה	
פרק ב' סעיף 2 (ממשקי עבודה בתוך המשרד)	קביעת נהלי עבודה פנימיים	היועץ המשפטי למשרד	שנה	
פרק ב' סעיף 2 (ממשקי עבודה בתוך המשרד)	קביעת נהלי עבודה פנימיים	היועץ המשפטי למשרד	שנה	
פרק ב' סעיף 4 (הכרעת במחלוקת בין יועץ משפטי והנהלת המשרד)	תיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה	היועץ המשפטי לממשלה	3 חודשים	
פרק ג' (ייעוץ משפטי חיצוני)	תיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה	היועץ המשפטי לממשלה	6 חודשים	
פרק ד' סעיף 1 (השירות המשפטי)	עידוד מעבר בין תפקידים בשירות המשפטי ומתן עדיפות במכרזים למי ששימש במספר תפקידים	נציבות שירות המדינה	6 חודשים	
פרק ד' סעיף 2 (הקשר עם משרד המשפטים)	גיבוש אמנת שירות במחלקת ייעוץ וחקיקה	היועץ המשפטי לממשלה / מחלקת ייעוץ וחקיקה	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	בלשכות המשפטיות למשרד בתיאום עם נציבות שירות המדינה
פרק ה	בדיקת צרכי התקינה נציבות שירות המדינה שנה	בלשכות המשפטיות ומנכ"ל המשרד, בתיאום עם היועץ המשפטי למשרד
פרק ה', ס' 54	עיגון מעמד היועמ"ש נציבות שירות המדינה 3 חודשים	כמנהל הלשכה המשפטית בנהלים
פרק ה', ס' 55	קביעת תוכנית הכשרה נציבות שירות המדינה 6 חודשים	ניהולית והיועץ המשפטי לממשלה
פרק ו' ס' 1 (הליך המינוי)	שינויים בהליך המכרז הבינמשרדי ופתיחתו להשתתפות פרקליטים (ובמקביל פתיחת מכרזי הפרקליטות למשפטנים)	נציבות שירות המדינה, 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 פנסיה גישור	נציבות שירות המדינה 6 חודשים ומשרד האוצר
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;	היועץ המשפטי שנה לממשלה ונציב שירות המדינה
פרק ז'	בחירת שכר ותנאי העסקה בדרגי הביניים; הסרת חסמים למעבר בתוך השירות המשפט; שינוי מתח הדרגות התחליות	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 יצליח, אזי במקום לשקול מינוי באמצעות ועדת איתור, יש מקום לשקול ויתור על השלב הראשון הבינמשרדי ופרסום מכרז פומבי, הנותן הזדמנות שווה לכל המועמדים הפוטנציאליים 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 ייעוץ משפטי למשרד הממשלתי על מחוזותיו, מוטלת על היועץ המשפטי למשרד.

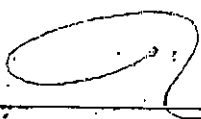
לאור זאת, גם ההחלטה אם יועץ משפטי למחוז ינתן בידי הלשכה המשפטית במשרד הראשי, או בידי יועץ משפטי שימוקם במשרדי המחוז, היא החלטה ניהולית מקצועית, שצריכה להתקבל לדעתי בידי היועץ המשפטי למשרד, תוך ראיית מכלול השיקולים הצריכים לענין. מטבע הדברים ההחלטה תתקבל בהתייעצות ובתיאום ככל האפשר, עם מנכ"ל המשרד ומנהל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

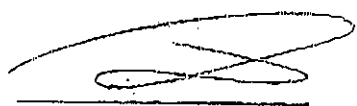
27



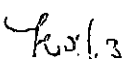
מר אהרן אברמוביץ
מנכ"ל משרד החוץ ויו"ר הצוות




מר יעקב ברגר
המושנה לנציב שירות המדינה




מר מלכיהל בלס
המושנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועוץ)



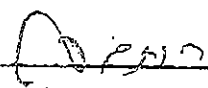
גב' דבורה ליפשיץ
היועצת המשפטית למשרד התשתיות הלאומיות



מר תומך 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, שכיהן 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