

רקע

לפני כשנתיים החליטה הממשלה בהחלטת ממשלה מס' 1411 מיום 18.03.2007 על הקמת צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה. הצוות הבינמשרדי, בראשות מנכ"ל משרד החוץ (דאז), מר אהרן אברמוביץ', התבקש לגבש המלצות לעניין מיסוד ושיפור ממשקי העבודה שבין משרד המשפטים למשרדי הממשלה; מיסוד ושיפור נהלי וממשקי העבודה שבין משרד המשפטים למשרדי הממשלה; סוגיות הנוגעות למעמד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה והמשפטנים בלשכות המשפטיות, לקבוע הליכי המינוי, משך כהונה, מסלולי קידום ותנאי שכר ותעסוקה; ונושאים נוספים הנוגעים למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה שהצוות ימצא לנכון לדון בהם.

בהחלטת ממשלה מס' 4457 מיום 1.2.09, שעניינה "המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה – סקירה", הנחה ראש הממשלה להקים צוות בראשות נציג שר המשפטים, ובהשתתפותם של נציג מטעם היועץ המשפטי לממשלה, נציג מטעם נציב שירות המדינה ונציג מטעם משרד ראש הממשלה, אשר יכין הצעות אופרטיביות, בגמישות המתחייבת, תוך התייחסות להערות שהושמעו בנושא, וכי ההצעות תובאנה לאישור הממשלה תוך 90 ימים.

בהמשך להחלטה מס' 4457, הוחלט ביום 01.03.2009, בהחלטת ממשלה מס' 4528:

"לאשר את המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה מיום 24.2.09. בהתאם להמלצות הצוות, ממנה הממשלה את המשנה לנציב שירות המדינה, את המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ואת המשנה למנהל הכללי של משרד ראש הממשלה כאחראים ליישום המלצות הצוות. בראש צוות היישום יעמוד המשנה לנציב שירות המדינה".

כמו כן נקבע:

"לאור הערת ראש הממשלה, צוות היישום יבחן את תחולת ההמלצות על יועצים משפטיים מכהנים. המלצות צוות היישום יובאו לאישור הממשלה בתוך 120 יום"

על הצוות היה להגיש המלצותיו הסופיות, ובין היתר בנושא קציבת כהונה של יועצים משפטיים ודרכים להעברתם מתפקידם במקרה של אי התאמה, עד 01.07.09. הצוות הגיש בינתיים המלצות חלקיות ולא סיים עבודתו.

ביום 10.05.2009 התקבלה החלטה מס' חק/74 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת חוק בראשות השר נאמן, שעניינה "הצעת חוק יועץ משפטי למשרדי הממשלה, התשס"ט-

2009 (פ/ 304) של ח"כ משה גפני וח"כ אורי מקלב . החלטת ועדת השרים היתה **להתנגד** להצעת החוק. ההחלטה התקבלה ברוב של חמישה קולות, כנגד קול אחד.

ביום 20.5.2009 הוגש ערר על החלטת ועדת השרים דלעיל, על ידי השר יולי אדלשטיין. בדברי ההסבר לערר נכתב כדלהלן :

"היועץ המשפטי במשרד ממשלתי הינו אחד מהתפקידים הבכירים ביותר ופעולותיו משיקות לנושאי מדיניות המשרד.

בעוד תפקיד היועץ המשפטי לממשלה מוגבל לקדנציה של שש שנים לא הוגבלה עד עתה הקדנציה של היועץ המשפטי למשרד, דבר שגרם לעיתים רבות לקושי בתפקוד המשרד וביצוע מדיניותו.

החלטת הממשלה בעקרונות הללו מתנהלים זמן רב מאוד ואין בהם לתת פתרון למצב הקיים.

יחד עם זאת אין בכוונת חבר הכנסת המציע לפיטורי יועץ משפטי אלא בתום הקדנציה להעברתו לתפקיד אחר במשרד.

מובן מאליו כי הליכי החקיקה תעשה בתאום עם הממשלה אשר רבים מחבריה הביעו את תמיכתם בהצעת חוק זו".

ביום **12.07.2009** דנה ועדת השרים בערר שהגיש השר יולי אדלשטיין, בהעדרו של השר אדלשטיין עצמו. ועדת השרים החליטה, בהחלטה מס' חק/302, לקבל את הערר ברוב של שבעה קולות נגד ארבעה וקול אחד נמנע, ולקבוע כי עמדת הממשלה היא **לתמוך** בהצעת החוק, בתנאי שהנוסח הסופי של הצעת החוק יתואם עם משרדי הממשלה. התומכים הם השרים: נאמן, שטייניץ, איתן, הרשקוביץ, כחלון, נהרי ופלד. השר סער נמנע.

תוקף ההחלטה של ועדת השרים לפי תקנון הממשלה הוא של החלטת ממשלה סופית.

בתום הדיון הגישו השרים יצחק הרצוג, יצחק אהרונוביץ', בני בגין ודן מרידור בקשה למזכירות הממשלה, לקיים דיון בהצעת החוק במליאת הממשלה.

הצעת החוק כפי שהונחה על שולחן הכנסת ביום 22.7.09, ואושרה בקריאה טרומית

קובעת:

1. משך כהונתו של יועץ משפטי במשרדי הממשלה יהיה שש שנים. היום- יועץ משפטי נבחר במכרז, ואם הוא בחוזה אישי משך כהונתו ארבע שנים והמנכ"ל יכול להאריך, אולם צריך נימוקים טובים ואישור היועץ המשפטי לממשלה שלא להאריך את הכהונה.
2. כהונתו של יועץ משפטי של משרד ממשרדי הממשלה, המכהן ביום פרסום החוק מעל התקופה שתיקבע בחוק (כעת מוצע שש שנים), תסתיים בתום תקופה שלא תעלה על שנה מיום פרסום החוק.

הבעיות:

1. הצעת החוק גורפת, ממוקדת בציבור מסוים מכלל עובדי המדינה, המהווים שומרי סף, ומיועדת לסלק את כל היועצים המשפטיים, המכהנים ביום פרסום החוק מעל שש שנים בתפקידם, תוך שנה ממשרדי הממשלה, והיא חלה, בלי הבחנה, על כל היועצים המשפטיים שנבחרו במכרז כדין, שיכהנו בתפקידם מעל שש שנים ביום פרסום החוק, בין אם מכהנים שש וחצי שנים ובין אם מכהנים עשרים שנה, בין אם הם טובים ובין אם הם גרועים, בניגוד לדין החל על כל עובדי המדינה, בניגוד למכרזים שעמדו בהם ולהסכמים החתומים איתם, ללא כל אפשרות הארכה. זהו מעשה שיכול לקרות אולי במדינות טוטליטריות, אך לא במדינות דמוקרטיות שיש בהן שלטון חוק. השלב הבא יהיה לסלק את החשבים מהמשרדים, לאחר מכן את מבקרי הפנים, ובהמשך לסלק את השופטים. הדבר מהווה "מדרון חלקלק". בנוסף לפגיעה אנושה בשלטון החוק, הדבר עלול לפגוע במעמדה של ישראל בעולם כמדינה דמוקרטית המתנהלת לפי שלטון החוק.
2. בהצעה יש משום אפליה ובידול של כל הקבוצה של היועצים המשפטיים המכהנים בתפקידם מעל שש שנים. משמעה שכל הממשלה לא נותנת אמון ולא מעוניינת בכל היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, המכהנים בתפקידם ביום פרסום החוק מעל שש שנים, אשר שימשו עד עתה "שומרי סף" והופקדו על שמירת שלטון החוק של עבודת הממשלה ומשרדיה. הדבר מבטא פגיעה בשלטון החוק שהיועצים המשפטיים מופקדים על החלתו במשרדי הממשלה, ויביא לפגיעה באמון הציבור בממשלה.
3. הכנסת קבעה לפני פחות משנה, כי פיטורי עובדי מדינה בשל אי התאמה ייעשו בידי נציב שירות המדינה (סעיף 46א לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959). הדרך לסיום כהונת יועץ משפטי אשר לא מבצע תפקידו באופן מקצועי וראוי, היא על ידי

הליך שימוע בנציבות שירות המדינה. על פי ההצעה גם היועצים המשפטיים המכהנים בתפקידם שש שנים ביום פרסום החוק, יפוטרו, בלא כל שימוע ע"י חקיקה גורפת, תוך שנה מיום חקיקת החוק.

4. ההצעה מהווה פגיעה בזכות הקניין של היועצים המשפטיים, אשר נבחרו בהליך של מכרז, שחלקם ישרתו שש שנים ביום פרסום החוק וחלקם שנים רבות, ומטרתה ליטול מהם זכות אשר הוקנתה להם כדין. ההצעה פוגעת בזכויות היועצים המשפטיים על פי חוק יסוד: חופש העיסוק, ולא עומדת בתנאי פסקת ההגבלה של החוק: חוק המיועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

5. היועצים המשפטיים נבחרו, במכרז, והמדינה חתומה איתם על הסכמי עבודה שקובעים תקופת עבודה מוסכמת, והם הסתמכו על כך. הצעת החוק יוצרת התערבות בחוזים תקפים ופוגעת באינטרס ההסתמכות של היועצים המשפטיים שחתמו עליהם.

6. ההצעה מבטאת רצון נחרץ להיפטר מיועצים משפטיים שיכהנו ביום פרסום החוק מעל שש שנים בתפקידם, עד כדי כך שלא מוכנים אפילו לבחון את ההסכמים איתם ואפשרות לכבד אותם.

7. ההצעה מהווה חקיקה רטרואקטיבית ובכך עומדת בניגוד לעקרונות היסוד של המשפט והחקיקה בישראל.

8. סילוק היועצים המשפטיים לפי ההצעה פוגע בזכויות עובדים מבלי לאפשר להם זכות שימוע, שהיא זכות יסוד במשפט.

9. ההצעה מהווה התערבות ביחסי עבודה וביחסים חוזיים ובהסכמים קיבוציים, באמצעות חקיקה, בניגוד למקובל ביחסי העבודה בישראל.