



המשנים ליועצת המשפטית לממשלה

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה

(משפט ציבורי-חוקתי)

(משפט ציבורי-מנהלי)

17 נובמבר 2024

ט"ז חשוון תשפ"ה

לכבוד
מר יוסי פוקס
מזכיר הממשלה

שלום רב,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

וכעת לפירוט הדברים.

רקע – קציבת כהונתם של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה

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

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

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

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

עיקרי הצעת המחליטים

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

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

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

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

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

עמדתנו המשפטית

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

נעמוד על פגמים אלו כסדרם:

פגיעה במעמד העצמאי והמקצועי של היעוץ המשפטי למשרדי הממשלה

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

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

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

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

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

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

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

אי הלימה לדיני העבודה

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

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

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

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

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

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

עמוד 6 מתוך 8

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

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

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

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

פגמים תהליכיים

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

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

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

סיכום

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

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

ב ב ר כ ה ,

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

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

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

העתק:

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