

Law To Neutralize Legal Counsels in Government Ministries

Bill Seeks Subordination to the Political Echelon

This document addresses the proposed Bill on Independence of Legal Counsels in Government Ministries: Status and Powers-2025,¹ a private member's bill submitted by Likud MK Avichay Boaron and approved by the Ministerial Committee for Legislation on 6 July 2025.

Legal counsels in government ministries are crucially important gatekeepers, tasked with ensuring the legality of state actions and protecting the public interest. As part of the regime revolution and efforts to steer the country in the direction of an authoritarian model devoid of checks and balances, the government has in recent years taken steps aimed at undermining their independence. These include an earlier attempt by MK Boaron to pass a law that would cancel the binding authority of opinions issued by these legal counsels and shift the process of their appointment to the Knesset's Constitution, Law, and Justice Committee, thereby effectively handing it over to the political echelon,² as well as a government resolution setting an immediate and automatic seven-year cap on their tenure in a move intended to dismiss all current legal counsels and replace them with government loyalists.³

MK Boaron's current bill severely undermines the independence of these legal counsels. In practice, it is a step aligned with Justice Minister Yariv Levin's plan to turn them into positions of trust and **essentially seeks to transform a legal counsel from gatekeeper into a minister's yes-man**. If passed, the bill will not only harm the rule of law and proper

* English-language reference. All other references in this document are in Hebrew.

¹ [Bill on Independence of Legal Counsels in Government Ministries: Status and Powers-2025](#), *Knesset National Legislation Repository*, 5 May 2025.

² Eitay Mack, [*Abolishing Independence of Legal Counsels: Impairment of Gatekeepers](#), *Zulat*, 29 August 2023

³ Tal Hilel, [*Termination of Legal Counsels in Government Ministries: Political Domination and Annihilation of Gatekeepers](#), *Zulat*, 16 December 2024. In response to a Supreme Court petition submitted by the Movement for Quality Government, the Attorney General announced that she had reached an agreement with the government that would enable the termination of eight legal counsels by October 2025, [State to Supreme Court: Eight Legal Counsels To Leave by October 2025](#), *ynet*, 13 February 2025.

governance but will also serve as a tool to promote political interests at the expense of democratic principles and public accountability.

Similar to other legislative actions in the context of the regime revolution, the effort to weaken legal counsels is also using private member's bills to circumvent the required legal and professional scrutiny processes that apply to government bills.

Current Situation

The recommendations of an interministerial team formed in 2007,⁴ subsequently endorsed in Government Resolution No. 4528,⁵ concerning the appointment process, day-to-day operations, and limitations on termination of tenure of legal counsels in government ministries secures their independent status. They are subordinate to the ministry's management administratively and to the Attorney General professionally where their day-to-day work is concerned, while their legal opinions obligate the ministry.

Dangers of Proposed Law

Contrary to its title, the bill does not aim to strengthen the independence of legal counsels but rather to weaken them and subordinate them to the political echelon, as will be explained below.

- **Politicization of the job due to subordination to the ministry's director general.**

According to the bill, a ministry's legal counsel will no longer be subordinate to the Attorney General but rather to the ministry's director general.⁶ Since the director general is a position of trust and is appointed by the minister, this means that the legal counsel will be subordinate to a political figure, and indirectly, to the minister. The bill states that legal counsels "may" consult with the Attorney General but does not mandate it, thus making them dependent on the political echelon. This will gravely impair the independence of legal counsels and undermine their ability to serve as gatekeepers preventing illegal policies and decisions.

⁴ [Interministerial Team Set Up to Review Questions Pertaining to Legal Counsels in Government Ministries](#), Prime Minister's Office, 18 March 2007.

⁵ [Recommendations of Interministerial Team Reviewing Questions Pertaining to Legal Counsels in Government Ministries](#), Prime Minister's Office, 1 March 2009.

⁶ Articles 2 and 3 of Legal Counsels Bill.

- **The minister may promote primary or secondary legislation contrary to a legal counsel's position.** The bill requires a legal counsel to publish a draft bill or new regulations if instructed by the minister.⁷ Should a legal counsel fail to do so, the minister may publish them himself. The bill thus relieves the minister of any legal constraint and nullifies one of the key powers of legal counsels: ensuring that ministry legislation complies with legal requirements and constrictions.
- **The State Attorney's Office (SAO) will be compelled to represent the legal counsel's position in court.** Where legal representation of a government ministry is concerned, the bill obligates "state representatives in legal proceedings" (that is, the SAO) to present the legal counsel's position as that of the ministry and states that the legal counsel is the sole entity that will apprise the SAO of this position.⁸ According to the bill's explanatory notes, this clause is intended to ensure legal consistency and prevent "external influences" on the ministry's position in court. In practice, since the legal counsel will no longer be a professional and independent figure but will be dependent on the political echelon, the SAO will be forced to represent potentially political and unlawful positions and will be unable to exercise professional discretion. Furthermore, the Attorney General's ability to present a coherent position in cases involving multiple ministries with potentially conflicting views will be undermined. In such instances, it is unclear which position the SAO will be required to represent, resulting in legal chaos.
- **Weakening the legal counseling system.** The bill also states that in case of a disagreement between legal counsels regarding the publication of draft legislation, the decision will fall to the government.⁹ That is, instead of the current situation where the Attorney General determines a uniform overarching legal position, the authority to decide between conflicting legal views will be handed over to the government, a political body lacking the necessary competence to resolve professional-legal disputes. This will lead to overt politicization of the decision-making process and further weaken the legal counseling system as a whole.

⁷ Article 4(a) of Legal Counsels Bill.

⁸ Article 5 of Legal Counsels Bill.

⁹ Article 4(b) of Legal Counsels Bill.

Zulat's Proposal

To stop the ongoing efforts to weaken the status of legal counsels as gatekeepers, harming the rule of law and democratic checks and balances, Zulat proposes a comprehensive amendment to the Government Law aimed at preserving the independence of legal counsels and preventing the politicization of this vital role.¹⁰ Following are the main principles of the proposal:

- 1. Appointment through a tender process:** Legal counsels will be appointed by the Attorney General through a professional tender and in accordance with eligibility criteria determined in coordination with the Civil Service Commissioner, thus eliminating even the slightest semblance of politicization of the appointment process and strengthening the independence and impartiality of legal counsels.
- 2. Definition of role:** The duties of a legal counsel will be defined in accordance with the recommendations of the Shamgar and Abramovich Committees¹¹ and with longstanding practice.¹² Legal counsels will assist with the formulation of policies of ministers and ministries in keeping with the rule of law, ethics, and human rights, and their legal opinions will remain binding unless determined otherwise by the Attorney General or the courts.
- 3. Limitations on termination of tenure:** A legal counsel's tenure will be set at seven years, with termination permitted no earlier than one year from the publication of the law and subject to the Attorney General's approval. Furthermore, in order to protect their independence, additional grounds for termination similar to those applying to the Knesset's legal adviser will be formulated explicitly.¹³
- 4. Restrictions on unregulated external legal consultation:** Use of external legal consultants will be permitted only in cases of unique professional need and under the supervision of the ministry's legal counsel.

¹⁰ The proposed bill (in Hebrew) is attached to this position paper as Appendix A.

¹¹ [Report of Public Committee on Appointment of Attorneys General and Related Issues](#) (pp 12-13), *Ministry of Justice*, 1998; [Report of Interministerial Team Reviewing Questions Pertaining to Legal Counsels in Government Ministries](#) (paragraphs 5, 6, 15-19, 38, 47, 52-54), 10 September 2008.

¹² Remarks of Deputy Attorney General Dr. Gil Limon, [MoM No. 7 of Constitution, Law, and Justice Committee](#), *Knesset*, 16 January 2023.

¹³ [Knesset Law-1994](#), *Nevo*, last updated 1 April 2025.

Zulat's proposed bill is meant to ensure the independence of legal counsels, prevent political dependence, and restore their role as key gatekeepers within the government, thereby upholding the principles of the rule of law and good governance. To repeat, our proposal is not merely a response to the flaws of the current bill, but a roadmap for ensuring independent, professional, and apolitical legal counsel for the sake of the stability and resilience of Israeli democracy.

Conclusion

Legal counsels in government ministries are the first line of defense of the rule of law and democratic principles. Undercutting their autonomy or professional status might disproportionately harm civil rights, whereas protecting their independence will strengthen public trust in state institutions and ensure the government's compliance with international legal standards.

Zulat opposes the Bill on Independence of Legal Counsels in Government Ministries: Status and Powers-2025 and calls for adopting the alternative proposal attached herein (Appendix A), which will protect the status of Israel's legal counseling system and strengthen the foundations of the rule of law and democracy.

Author: Adv. Nili Aleksandrowicz

Legal Consultant: Adv. Eitay Mack

כנסת ישראל

יזמות: חברי הכנסת

//כ

הצעת חוק הממשלה (תיקון – יועצים משפטיים במשרדי ממשלה), התשפ"ה – 2024

במקום סעיף 7 לחוק הממשלה, תשס"א-2001, שבוטל – יבוא:	תיקון חוק הממשלה, תשס"א-2001
(א) למשרד ממשלתי יהיה יועץ משפטי, אשר ימונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה לאחר מכרז כאמור בסעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ועל פי תנאי הכשירות שיסכימו עליהם היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה.	מינוי
(ב) היועץ המשפטי למשרד הממשלתי –	תפקידי היועץ המשפטי
(1) ייעץ לשר, לנושאי התפקידים במשרד וליחידות הסמך של המשרד בכל עניני חוק ומשפט, הנוגעים לסמכויותיהם ולתפקידיהם;	
(2) ייעץ לשר ולנושאי התפקידים במשרד בכל ענין הנוגע להליכי החקיקה וגיבושה ויפעל להבטחת תקינותם;	
(3) ינהל את הלשכה המשפטית במטה המשרד ויקבע את תוכניות העבודה שלה, וכן יפקח על הייעוץ המשפטי במחוזות וביחידות הסמך של המשרד;	
(4) ייעץ לשר, לנושאי התפקידים במשרד וליחידות הסמך של המשרד בכל עניין הנוגע להליכים בערכאות;	
(ג) בביצוע תפקידיו, כאמור בסעיף קטן (ב) –	
(1) היועץ המשפטי יסייע לגיבוש המדיניות והפעילות של השר, המנהל הכללי ונושאי תפקידים אחרים במשרד, ויעשה ככל הניתן כדי לסייע ליישומה על פי שיקול דעתם. זאת תוך כפיפות לחוק ומניעת פגיעה בשלטון החוק, בזכויות אדם, בטוהר המידות ובמינהל תקין.	
(2) בגיבוש עמדתו המשפטית היועץ המשפטי יהא עצמאי וכפוף לדין וליועץ המשפטי לממשלה ולהם בלבד, תוך ניתוק מאינטרס מפלגתי או אישי, ותוך דבקות בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי.	
(3) התבקש היועץ המשפטי לחוות דעתו על יוזמה, החלטה, מדיניות, פעולה או הצעת חקיקה, יבדוק אם זו מעוגנת במתחם האפשרויות החוקיות העומדות בפני הגורם המוסמך.	
(4) בחוות דעתו על היועץ המשפטי להבחין ולציין באופן מקצועי ובהיר מה הטעם מבין הטעמים לסוגיהם אשר עליו הוא מבסס את דעתו. עליו להציג את הדין ופרשנותו המשפטית. מקום בו יש כמה חלופות לפתרון האפשרי, עליו להציג את כולן.	

<p>מעמד חוות (ד) (1) חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי תחייב את השר, נושאי התפקידים במשרד ויחידות דעתו של הסמך של המשרד, אלא אם קבע אחרת היועץ המשפטי לממשלה או בית המשפט המוסמך.</p> <p>(2) באין הסכמה בין השר, נושאי התפקידים במשרד ויחידות הסמך של המשרד לבין היועץ המשפטי למשרד הממשלתי, או באין הסכמה בין היועצים המשפטיים במשרדי ממשלה שונים, יכריע בעניין היועץ המשפטי לממשלה.</p>	<p>מעמד חוות (ד)</p> <p>דעתו של היועץ</p> <p>ההכרעה במחלוקת</p>
<p>(ה) במהלך תקופת כהונתו ובשנה שלאחריה, לא יהיה היועץ המשפטי למשרד הממשלתי פעיל בחיים פעילות הפוליטיים ולא יהיה חבר במפלגה כלשהי.</p> <p>(1) תקופת כהונתו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי תהיה שבע שנים מיום מינויו.</p> <p>(2) המכהן כיועץ משפטי למשרד ממשלתי ביום פרסומו של חוק זה – תסתיים כהונתו בתום תקופה של שבע שנים מתחילתה ולא פחות משנה אחת מיום פרסום החוק, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.</p>	<p>הגבלת פעילות</p> <p>משך כהונה (ו)</p>
<p>(ז) כהונת היועץ המשפטי למשרד ממשלתי פוקעת –</p> <p>(1) בכטירתו או בהתפטרותו;</p> <p>(2) בהעברתו מכהונתו;</p> <p>(3) בהגיעו בתום תקופתה;</p> <p>(4) בהגיעו לגיל 65;</p>	<p>תום כהונה (ז)</p>
<p>(ח) (א) תוקם בנציבות שירות המדינה ועדה ציבורית, בה יהיו חברים נציגי היועץ המשפטי לממשלה, נציגי נציב שירות המדינה, נציגי איגוד המשפטנים בשירות הציבורי ומנהל כללי למשרד ממשלתי לשעבר שימונו בהסכמה של הנציב והיועץ המשפטי לממשלה. הוועדה תתכנס לדון בהעברה מכהונתו של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, בהתקיים אחד מאלה –</p> <p>(1) הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית;</p> <p>(2) עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;</p> <p>(3) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;</p> <p>(ב) נציב שירות המדינה לא יעביר את היועץ המשפטי מכהונתו, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניו ובפני הוועדה הציבורית כאמור בסעיף קטן (א), ורק אם ניתנה הסכמת היועץ המשפטי לממשלה.</p>	<p>העברה מכהונה (ח)</p>

	מינוי יועץ (ט) (א) יועץ משפטי למשרד ממשלתי רשאי, בכפוף לקיום ההליכים הנדרשים על פי דין ובהם דיני המכרזים, להעביר ביצוע עבודה משפטית מסוימת ליועץ משפטי חיצוני בהתקיים טעם מן הטעמים דלהלן –
משפטי	
חיצוני	(1) מדובר בעבודה משפטית מוגדרת הדורשת מומחיות מיוחדת שאינה מצויה בשירות המדינה;
	(2) מדובר בעבודה משפטית בעניין מוגדר שאינו מעורר רגישות מיוחדת או אי חוקיות גלויה וברורה, אשר היועץ המשפטי למשרד הממשלתי מתקשה לטפל בו במועד סביר בשל עומס עבודה.
	(ב) לא יאשר היועץ המשפטי למשרד ממשלתי העסקת יועץ משפטי חיצוני בעבודה משפטית המחייבת גיבוש מדיניות משפטית, או בעבודה שהיא בגדר הפעילות השוטפת של הלשכה המשפטית ואשר אינה מתייחדת במאפיין כלשהו שיכול להצדיק ביצוע באמצעות יועץ משפטי חיצוני.
	(ג) תקופת ההעסקה של היועץ החיצוני תהא המינימום הנדרש לביצוע העבודה המשפטית, בהתאם לנסיבות המקרה.
	(ד) היועץ המשפטי למשרד הממשלתי יקבע הסדרי פיקוח ובקרה נאותים על עבודת היועץ המשפטי החיצוני.
	(ה) על היועץ המשפטי למשרד הממשלתי לוודא את מניעת החשש לניגוד עניינים, לרבות באמצעות קביעת מגבלות על עיסוק היועץ החיצוני בתום תקופת העסקתו.
	(ו) החליט היועץ המשפטי למשרד הממשלתי להעביר ביצוע עבודה משפטית ליועץ משפטי חיצוני, כאמור, יודיע על כך בכתב למנהל הכללי של משרד המשפטים שיבחן את אישורה בהתאם לכללים הנהוגים.

דברי הסבר

הצעת חוק זו נוסחה על ידי [מכון זולת לשוויון וזכויות אדם](#).

עד כה המינוי, המעמד ותפקידי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה לא הוסדרו בחקיקה. העדר ההסדרה הוביל לביקורת ציבורית ופוליטית כלפי היועצים המשפטיים על כך שהם פועלים ללא עיגון של סמכויותיהם בחוק. במקביל, בשנים האחרונות הוצעו הצעות שנועדו להגביל או לשלול את תפקידם כ"שומרי סף", למנותם כמשרות אמון וכן לבטל את המעמד המחייב של חוות דעתם המשפטית.¹

נקודת המוצא הינה ששרי ומשרדי הממשלה אינם כפופים ליועצים המשפטיים, אלא כפופים לשלטון החוק שעל הגנתו ממונים היועצים המשפטיים. כפיפות זו לשלטון החוק הינה מושכלת יסוד שעומדת בבסיס שיטת המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל.² השופט חשין האב פסק כי "מדינתנו מושתתת על שלטון החוק ולא על שלטון אישים".³ במשך השנים, התפתחו במדינת ישראל מנגנונים שונים להבטחת שלטון החוק בפעולות הרשות המבצעת, וביניהם חשובים במיוחד היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. מערך היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה הוא "קו ההגנה" הראשון על שלטון החוק בפעילות הרשות המבצעת. תפקידם הבסיסי הוא להעמיד לרשותם של שרי ומשרדי הממשלה את הכלים המשפטיים הדרושים להגשמת מדיניותם, תוך עמידה בהוראות הדין.

"קו ההגנה" של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה חשוב במיוחד לאור העובדה שמספר המקרים שמגיעים לפתחם של בתי המשפט הינו זניח ביחס להיקף פעולות והחלטות השרים והמשרדים. זאת מאחר שככלל הציבור אינו יכול לדעת על אי-חוקיות בפעולת המשרד או השר עד שאלה נחשפים בתקשורת או בדרך אחרת. בנוסף,

¹ למשל, מצע לדיון והצעת נוסח תיקון לחוק-יסוד: הממשלה מטעם יו"ר הוועדה (11.1.2023).

² דבריו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מינהלי), פרוטוקול מס' 7 מישיבת וועדת החוקה, חוק ומשפט (16.1.2023).

³ בג"ץ 144/50 ד"ר ישראל שייב נ' שר הבטחון (פורסם בבנו, 8.2.1951).

ייתכן שכאשר הפעילות הלא חוקית תיחשף לציבור, פנייה לבית המשפט תהא כבר מאוחרת ויהיה מדובר במעשה עשוי. למשל, כאשר כספים כבר הוצאו וגורמים שונים הסתמכו עליהם.

שרי ומשרדי הממשלה, בליווי היועצים המשפטיים, מקבלים מדי יום החלטות בעניין ניהול כוח-האדם במשרדים ובחברות ממשלתיות ויחידות סמך, הסדרי ניגוד עניינים, עריכת מכרזים והתקשרות בחוזים, קידום החלטות ממשלה ושל המשרד, ניסוח הצעות חקיקה, התקנת חקיקת משנה, מתן וביטול רישיונות וזיכיונות, הענקת וביטול היתרים, קידום הליכי תכנון ובניה, חלוקת תמיכות, הקצאת נכסי הציבור ועוד. היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה פועלים להבטיח שההחלטות מתקבלות בסמכות, בהליך מנהלי תקין, תוך שמירה על שלטון החוק, טוהר המידות והגנה על זכויות האדם והאינטרס הציבורי.

הרוב המכריע של החלטות השרים והמשרדים מתקבלות בשיתוף עם היועצים המשפטיים של המשרדים, המשולבים בעבודה השוטפת ומוצאים מתוקף תפקידם פתרונות משפטיים שיגשימו את החלטות ומדיניות השרים ונושאי תפקידים אחרים במשרדים.⁴

בזכות הליווי השוטף של עבודת משרדי הממשלה על ידי היועצים המשפטיים, תוך היכרות קרובה של היועצים המשפטיים עם המטרות של כל משרד וצרכיו ועם עובדיו ומנהליו, ההחלטות המתקבלות והמדיניות המגובשת זכות ל"מעטפת הגנה" אשר מאפשרת להן לעמוד גם במבחן ההליכים משפטיים ולצאת מהכוח אל הפועל.

התנאי הבסיסי לקיומה ולמהימנותה של "מעטפת הגנה", הוא היותו של מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה מקצועי וא-פוליטי וכפוף מקצועית ליועצת המשפטית לממשלה, לדין ולפסיקת בתי המשפט. בהתאם חייב להיות מעמד מחייב לחוות-הדעת המשפטית של היועץ המשפטי, שמפרש עבור המשרד הממשלתי את הדין, אלא אם בית משפט מוסמך או היועצת המשפטית לממשלה קבעו אחרת.

למשל, "חזקת תקינות המנהל", מבוססת, בין היתר, על כך שהפעולה המינהלית נעשתה על יסוד חוות-דעת משפטית מייעוץ משפטי ציבורי, מקצועי, עצמאי וא-פוליטי. ה"חזקה" מביאה לכך שחריגים הם פסקי הדין שפוסלים פעולה מינהלית או מתערבים בה.

התפיסה שלפיה יש מעמד מחייב לחוות הדעת המשפטית של הייעוץ המשפטי המשמש כ"זרועה הארוכה" של היועצת המשפטית לממשלה במשרד הממשלתי, מעוגנת בשורה ארוכה של פסקי דין ואף נקבע שמדובר בנוהג חוקתי.⁵ תפיסה זו גם עוגנה בדו"ח ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה (ועדת אגרנט),⁶ בדו"ח דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (ועדת שמגר),⁷ וכן בדו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי לממשלה (דוח אברמוביץ')⁸ שהמלצותיו אושרו על ידי הממשלה בהחלטות מס' 4457 ו-4528.⁹

המעמד המחייב של חוות-הדעת המשפטית נובע מכך שהייעוץ המשפטי של המשרד משמש זרועה הארוכה של היועצת המשפטית לממשלה במשרד הממשלתי, אשר כפוף לה מבחינה מקצועית. הכפיפות המקצועית של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה, מאפשרת את הכרעתה כאשר יש מחלוקת

⁴ דבריו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מינהלי), פרוטוקול מס' 7 משיבת וועדת החוקה, חוק ומשפט (16.1.2023).
⁵ בג"ץ 320/96 יעל גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה (פורסם בנבו, 7.5.1998); בג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 8.9.1993); בג"ץ 4646/08 יואל לביא נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 12.10.2008); בג"ץ 3495/06 הרב לישראל הרב יונה מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 30.7.2007); בג"ץ 5124/18 תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 4.3.2019).
⁶ דו"ח ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, אתר הספרייה הלאומית (1962).
⁷ דוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, אתר משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה (1998).
⁸ דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי של משרדי הממשלה (10.9.2208).
⁹ המלצת ממשלה מס. 4528, המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה - יישום, אתר משרד ראש הממשלה (1.3.2009).

משפטית בין היועצים המשפטיים במשרדים שונים או בין היועץ המשפטי במשרד מסוים לבין השר. אם השר חולק על חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד, הוא יכול להשיג על כך בפני היועצת המשפטית לממשלה.

השופט יצחק עמית פסק באחד מפסקי דינו,¹⁰ "שאלולא היועץ המשפטי לממשלה, במצב של מחלוקת בין שרים (מצב לא בלתי שכיח במדינתנו) כל שר היה שוטח את טענותיו בפני בית המשפט שהיה הופך, שלא בטובתו, לבורר בין משרדי הממשלה השונים." המשנה לנשיאה (בדימוס) אליקים רובינשטיין כתב באחת מהחלטותיו, "יש מדינת ישראל אחת, וממשלה אחת, ויועץ משפטי לממשלה אחד, ופרקליטות מדינה אחת שמייצגים את כל גופי המדינה. כשמובאת עמדה לפני בית משפט זה עליה להיות עמדה המייצגת מדיניות ממשלתית אחת, ולא חלילה של לטיפונדיות ואחוזות פיאודליות כאלה ואחרות - מדינה אחת, מדיניות אחת. תפקידם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה הפועלות בכפיפות לו בהקשר המשפטי הוא האינטגרציה, כך שבית המשפט לא ישמע מנגינות מתוים שונים, משל היו אלה "שטיבלך" של נוסחים שונים. תזמורת אחת היא ומנצח לה אחד, במישור הכולל - הממשלה, שבמקרה של חילוקי דעות על ראש הממשלה להביא את הדברים לדיון ולהכרעה בה, ובמישור המשפטי - היועץ המשפטי לממשלה".¹¹

קביעות משפטיות סותרות של משרדי ממשלה שונים והעדר ייעוץ משפטי מקצועי, עצמאי וא-פוליטי, עלולים לגרום לא רק לכאוס פנימי, אלא גם לפגיעה באמון המערכת הבין-לאומית במדינת ישראל ובפרט במישור הכלכלי. למשל, בתחום של מכרזים, נטילת הלוואות, השגת משקיעים וחתימת הסכמים בין-לאומיים.

בנסיבות אלה, כדי לשמור על שלטון החוק ולמנוע מצב שבו משרדי הממשלה השונים יפעלו על בסיס ייעוץ משפטי שאיננו עצמאי ובלתי תלוי, ש"נתפר למידותיו" של המשרד שמזמינו ועל כן לא מטיל עליו את מגבלות החוק והמשפט הראויות, יש צורך להגביל את האפשרות של שרי ומשרדי הממשלה לקבל ייעוץ משפטי חיצוני ולמנוע יצירת "מסלול עוקף" לחוות דעתם המשפטית של היועצים המשפטיים במשרדים.

לאור כל האמור, מוצע במקום סעיף 7 שבוטל בחוק הממשלה, תשס"א-2001, לקבוע את המינוי, המעמד ותפקידי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. בהינתן שמדובר בעניין שהוא במהותו פנים-ממשלתי, אין מקומו בחוק יסוד: הממשלה.¹²

סעיף א

מוצע לקבוע שלכל משרד ממשלתי ימונה יועץ משפטי, על ידי היועצת המשפטית לממשלה. זאת לאחר מכרז, כאמור בסעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ועל פי תנאי הכשירות שייסכימו עליהם היועצת המשפטית לממשלה ונציב שירות המדינה.

אף שכאמור קודמו הצעות להפיכת היועץ המשפטי במשרד ממשלתי למשרת אמון בהתאם לבחירת השר, הרי שעל פי הנהוג מזה שנים הליך המינוי מבוצע באמצעות מכרז.¹³ לנוכח הכפיפות המקצועית של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה, מוצע כי זו תהיה הגורם הממנה ולא השר עצמו. כך תישלל ולו מראית עין של פוליטיזציה בהליך המינוי ויחוזקו אי התלות והעצמאות של היועץ המשפטי במשרד.

סעיף ב

¹⁰ בג"ץ 8076/21 ועדת השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשפ"א בתחום חקר מדעי המחשב נ" שרת החינוך (פורסם בנבו, 29.3.2022).

¹¹ בג"ץ 6017/10 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות (פורסם בנבו, 4.7.2012).

¹² חוק יסוד: הממשלה.

¹³ סעיפים 58-65 לדו"ח ועדת אברמוביץ.

מוצע לקבוע את תפקידי היועץ המשפטי למשרד, כפי שהגדירו אותם בדו"חות ועדת שמגר ואברמוביץ,¹⁴ וכפי הנהוג מזה שנים בפועל.¹⁵ בכלל זה לייעץ לשר, לנושאי התפקידים במשרד וליחידות הסמך של המשרד בכל ענייני חוק ומשפט, הנוגעים לסמכויותיהם ולתפקידיהם; לייעץ לשר ולנושאי התפקידים במשרד בכל ענייני הנוגע להליכי החקיקה וגיבושה ולפעול להבטחת תקינותם; לנהל את הלשכה המשפטית במטה המשרד לקבוע את תוכניות העבודה שלה, וכן לפקח על הייעוץ המשפטי במחוזות וביחידות הסמך של המשרד; וגם לייעץ לשר, לנושאי התפקידים במשרד וליחידות הסמך של המשרד בכל ענייני הנוגע להליכים בערכאות.

סעיף ג

בשנים האחרונות קיימת מחלוקת ציבורית ופוליטית בענייני השיקולים המותרים ליועץ המשפטי למשרד הממשלתי במילוי תפקידיו, וכן בענייני כפיפותו המקצועית ליועצת המשפטית לממשלה ובהתאם גם יחסי העבודה שלו עם השר, המנכ"ל ויתר הגורמים במשרד. לכן, ברוח ההמלצות בדו"חות ועדות שמגר ואברמוביץ¹⁶ ובהתאם לנהוג כיום בפועל,¹⁷ מוצע לקבוע שבביצוע תפקידיו (כאמור בסעיף קטן (ב)), היועץ המשפטי למשרד הממשלתי יסייע לגיבוש המדיניות והפעילות של השר, המנכ"ל ובעלי תפקידים אחרים במשרד ויעשה ככל הניתן ליישומה על פי שיקול דעתם, תוך כפיפות לחוק ומניעת פגיעה בשלטון החוק, בזכויות אדם, בטוהר המידות ובמינהל תקין; כי בגיבוש עמדתו המשפטית היועץ המשפטי למשרד הממשלתי יהא עצמאי וכפוף לדין וליועץ המשפטי לממשלה ולהם בלבד, תוך ניתוק מאינטרס מפלגתי או אישי, ותוך דבקות בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי; וכן שבחוות דעתו על היועץ המשפטי למשרד הממשלתי להבחין ולציין באופן מקצועי ובהיר מה הטעם מבין הטעמים לסוגיהם אשר עליו הוא מבסס את דעתו. עליו להציג את הדין ופרשנותו המשפטית. מקום בו יש כמה חלופות לפתרון האפשרי, עליו להציג את כולן.

סעיף ד

על מנת להגן על שלטון החוק ולהבטיח את עצמאותו המקצועית של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי, בהתאם להמלצות דו"חות ועדות שמגר ואברמוביץ, הפסיקה והנחית היועצת המשפטית לממשלה, מוצע לקבוע שחוות דעתו תחייב את השר, נושאי התפקידים האחרים במשרד וביחידות הסמך של המשרד. זאת אלא אם קבעה אחרת היועצת המשפטית לממשלה או בית המשפט המוסמך. בנוסף, מוצע לקבוע בהתאם לנהוג ולהנחיית היועצת המשפטית לממשלה הקיימת מזה שנים, שבאין הסכמה בין השר, נושאי התפקידים במשרד או יחידות הסמך של המשרד לבין היועץ המשפטי למשרד, או באין הסכמה בין היועצים המשפטיים במשרדי ממשלה שונים, תכריע בענייני היועצת המשפטית לממשלה.¹⁸

סעיף ה

על מנת להבטיח את אי התלות והעצמאות של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי, מוצע בדומה לקבוע בענייני היועץ המשפטי לכנסת,¹⁹ שבמהלך תקופת כהונתו ובשנה שלאחריה, לא יהיה היועץ המשפטי למשרד הממשלתי פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה חבר במפלגה כלשהי.

¹⁴ עמ' 12, 13 בדו"ח ועדת שמגר סעיפים 5, 6, 15-19, 38, 47, 52-54 לדוח ועדת אברמוביץ'
¹⁵ דבריו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מינהלי), [פרוטוקול מס' 7 משיבת וועדת החוקה, חוק ומשפט](#) (16.1.2023).
¹⁶ סעיף 26-22 לדו"ח ועדת אברמוביץ'; עמ' 43-45 לדו"ח ועדת שמגר
¹⁷ דבריו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מינהלי), [פרוטוקול מס' 7 משיבת וועדת החוקה, חוק ומשפט](#) (16.1.2023).
¹⁸ עמ' 24, 36-25 ו-51 לדו"ח ועדת שמגר; סעיף 26-25 לדו"ח ועדת אברמוביץ'; הנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 9.1000, היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (3.7.2020); בג"ץ 320/96 יעל גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה ([פורסם בנבו](#), 7.5.1998); בג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל ([פורסם בנבו](#), 8.9.1993); בג"ץ 4646/08 יואל לביא נ' ראש הממשלה ([פורסם בנבו](#), 12.10.2008); בג"ץ 3495/06 הרב לישראל הרב יונה מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה ([פורסם בנבו](#), 30.7.2007); בג"ץ 5124/18 תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' שר האוצר ([פורסם בנבו](#), 4.3.2019).
¹⁹ סעיף 24 [לחוק הכנסת](#), תשנ"ד-1994

סעיף ו

בהתאם להמלצות דו"חות ועדת שמגר ואברמוביץ;²⁰ מוצע להגביל את משך הכהונה ולקבוע כי תקופת כהונתו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי תהא שבע שנים מיום מינויו. המכהן כיועץ משפטי של משרד ממשלתי הממשלה ביום פרסומו של חוק זה – תסתיים כהונתו בתום תקופה של שבע שנים מתחילתה ולא פחות משנה אחת מיום פרסום החוק. זאת כדי לנסות למנוע תופעות של שחיקה, סטגנציה של כוח האדם ועזיבת דור הביניים.

סעיף ז

על מנת להגן על עצמאותו ואי-תלותו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי, יש לקבוע במפורש את העילות לסיום כהונתו. מוצע בדומה לקבוע בעניין היועץ המשפטי לכנסת,²¹ שכהונת היועץ המשפטי למשרד הממשלתי תפקע בפטירתו או בהתפטרותו, בהעברתו מכהונתו, בתום תקופתה או בהגיעו לגיל 65.

סעיף ח

על מנת להגן על עצמאותו ואי-תלותו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי, ברוח המלצות ועדות שמגר ואברמוביץ' ובדומה לקבוע בעניין היועץ המשפטי לכנסת,²² מוצע לקבוע במפורש את העילות והפרוצדורה להעברתו מכהונתו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי. מוצע שתוקם בנציבות שירות המדינה ועדה ציבורית, בה יהיו חברים נציג היועצת המשפטית לממשלה, נציג נציב שירות המדינה, נציג איגוד המשפטנים בשירות הציבורי ומנכ"ל משרד ממשלתי לשעבר שימונו בהסכמה של הנציב והיועצת המשפטית לממשלה. הוועדה תתכנס לדון בהעברה מכהונתו של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו או נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו. בנוסף, מוצע שנציב שירות המדינה לא יעביר מכהונתו את היועץ המשפטי למשרד, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניו ובפני הוועדה הציבורית, ורק אם ניתנה הסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

סעיף ט

כדי לשמור על שלטון החוק, ולמנוע מצב שבו משרדי הממשלה השונים יפעלו על בסיס ייעוץ משפטי שאינו עצמאי ובלתי תלוי, ש"נתפר למידותיו" של השר או המשרד המזמינו, בהתאם לדו"ח ועדת אברמוביץ' וכן הנחיית היועצת המשפטית לממשלה הקיימת מזה שנים,²³ מוצע לקבוע הגבלות ברורות על האפשרות של שרי ומשרדי הממשלה לקבל ייעוץ משפטי חיצוני ולמנוע יצירת "מסלול עוקף" לחוות דעתם המשפטית של היועצים המשפטיים במשרדים. בנוסף, מוצע לקבוע את כפיפות הייעוץ המשפטי החיצוני ליועץ המשרד ואת היותו נמצא תחת פיקוחו.

²⁰ עמ' 69 לדו"ח ועדת שמגר; ס' 66-71 לדו"ח ועדת אברמוביץ'.

²¹ [סעיף 26 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994](#).

²² [סעיף 27 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994](#); סעיפים 73-75 לדו"ח ועדת אברמוביץ'; ועמ' 70-72 לדו"ח ועדת שמגר.

²³ סעיפים 31-36 לדו"ח ועדת אברמוביץ'; [הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1001.9, רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה](#) (18.10.2009).