

הייעוץ המשפטי במשרדי ממשלה – שומר סף או מקדם ביצוע?

סיכום דיון בקבוצת עבודה, 3.11.14

מובילת תוכן: עו"ד נגה רובינשטיין

מנחה: טל אלון

מתעדת: דנה בובליל

משתתפים:

פרופ' מרדכי קרמניצר, סגן נשיא למחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
ד"ר דנה בלאנדר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' ידידיה שטרן, סגן נשיא למחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' מומי דהן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; ראש ביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים
עו"ד שרית גולן-שטיינברג, חברת מועצת עיריית חיפה
ארן רונדל, ראש מחלקת מחקר, המשמר החברתי
אבי וידרמן, יו"ר המועצה להנצחת לוי אשכול
עו"ד תמר הקר, משרד עו"ד אפרים אברמזון ושות'
ד"ר שלומי פריזט, לשעבר הכלכלן הראשי של הרשות להגבלים עסקיים
עו"ד יואב סגלוביץ, לשעבר ראש אגף חקירות ומודיעין, משטרת ישראל
עו"ד שוני אלבק, משרד עו"ד פישר-בכר-חן ושות'

רקע:

השיח הנוהג על תפקידם של היועצים המשפטיים בממשלה נע בין התייחסות אליהם כאל "שומרי סף" לבין ראייתם כ"תוקעי תהליכים" ומתאפיין בקוטביות אידיאולוגית: יועץ משפטי כמגן אינטרס הציבור לעומת יועץ משפטי כבעל "אג'נדה" ואקטיביסט מופרז. הקוטביות האמורה לא אפשרה קיומו של דיון ענייני הבוחן את השאלה האם קיים כלל קושי מערכתי ממשי הנוגע למתן או לקבלת ייעוץ משפטי במשרדי הממשלה, וככל שקיים קושי כאמור – מהם שורשיו? למערכת הציבורית מאפיינים שונים מהמגזר הפרטי. מאפיינים אלה משליכים על מעמד הייעוץ המשפטי במערכת, על תפקידו ועל היחס אליו. בכלל כד, תקופות כהונה קצרות של שרים ומנכ"לים אינן מאפשרות קבלת החלטות וביצוע מדיניות. ככל ששרים או מנכ"לים מבקשים להשלים טיפול בנושאי מדיניות בפרק זמן קצר היועץ המשפטי נדרש "לקצר תהליכים"; תהליכים ממשלתיים מעצם טיבם מחייבים את מעורבותו של היועץ המשפטי בשלב האחרון

הכנס בחסות



בתהליך, בו לוח הזמנים תחום וקצר, ועל כן פעולותיו של היועץ המשפטי מסתמנות כ"תקיעה"; כפיפותו של היועץ המשפטי המשרדי ליועץ המשפטי לממשלה מגבירה את חוסר האמון מצדו של השר או המנכ"ל. חולשת הדרג המקצועי והפוליטי (בעיית המשילות) מעצימה את כוחם של היועצים המשפטיים לעיתים בעל כורחם, והם מסתייעים בכלים מתחום המשפט המנהלי (כמו שימוע) על מנת לבנות תהליך שניתן להגן עליו משפטית על אף חולשות מקצועיות.

מטרת הדיון:

בהביא בחשבון את המערכת הממשלתית הקיימת, להגדיר מהו התפקיד הנכון והאפשרי של יועץ משפטי במשרד ממשלתי, הן מבחינת השר והמנכ"ל והן בהיבטי שלטון החוק, וכיצד תפקיד זה יתרום לכושר הביצוע של הרשות המבצעת.

שאלות לדיון:

1. בהינתן המערכת הציבורית הקיימת, מהי הגדרת התפקיד הנכונה והמתאימה ליועץ משפטי ממשלתי?
2. כיצד ניתן לטייב את פעילות המערכת באופן שיאפשר ליועצים משפטיים לפעול בהתאם להגדרת התפקיד?

כללי:

מהשיח עלה כי חלק מההתייחסויות והפתרונות הם מענה למצבים בהם היועץ המשפטי נתפס כחלש וחוסר השפעה, וחלק למצבים בהם נתפס כחזק מידי – דוגמת יועץ משפטי אשר יוצר קואליציה יחד עם השר לטובת קידום אג'נדה מסוימת.

ייתכן כי אילו הדיון היה מתקיים בנפרד לגבי כל אחד משני מקרי הקיצון, הוא היה מוביל למסקנות שעליהן הייתה הסכמה רבה יותר.

במהלך הדיון הציג שוני אלבק, לשעבר יועץ משפטי של רשות ניירות ערך, עמדה מעט שונה מן התפיסה המסורתית. לדעתו, יש לראות את היועץ המשפטי בארגון כחבר הנהלה בעל השכלה משפטית, אשר בצד המשימות האופרטיביות שלו בארגון עליו לשמש גם שומר סף ולוודא שהארגון יפעל בגדר החוק, וזאת בדומה לתפקידים נוספים שיש בארגון ככלכלן ראשי, מנהל כספים ראשי וכיוב' אשר אף להם כובע אופרטיבי וכובע של שומר סף. הגדרת תפקיד מעין זו משנה מהותית את אופי ההשתלבות של היועץ המשפטי ואת ההתנהלות היומיומית שלו, משפרת את התקשורת שלו עם מנהלי הארגון האחרים ואף מעצימה את האימון ההדדי ביניהם.

הכנס בחסות



המלצות:

1. על היועץ המשפטי להיות חלק אינטגרלי מן הארגון בן הוא מכהן (לעניין זה קיים טווח באשר למידת המעורבות והיותו של יועץ משפטי חלק בלתי נפרד מההנהלה ומהובלת המשרד לעומת מתן ייעוץ משפטי להנהלת המשפטית)
2. מעורבותו של היועץ המשפטי בתהליכי העבודה במשרד צריכה להיות בשלב מוקדם ככל שניתן.
3. קביעת מסגרות זמנים סבירות לגיבוש עמדה משפטית של היועץ המשפטי במשרד ממשלתית.
4. יצירת איזונים לנושאים המצויים תחת סמכותו של משרד המשפטים אשר יש בהם כדי להגביל באופן משמעותי הליכי אסדרה על ידי משרדי הממשלה השונים (למשל בנושא פרטיות).

סוגיות שנשארו פתוחות בסיום הדיון:

1. מה מעמדו של היועץ המשפטי בהנהלת המשרד הממשלתי אליו הוא משתייך?
2. האם יש להותיר את היועץ המשפטי המשרדי ככפוף ליועץ המשפטי של הממשלה?
3. היכן מצוי האיזון בין התהליך לתוצאה (process/outcome) בעבודת היועץ המשפטי?
4. האם יש מקום לפעול בתחומים מסוימים באמצעות גורמים משפטיים מהמגזר הפרטי (מיקור חוץ של חוות דעת) כאשר בסופו של התהליך ההחלטה הסופית באשר למצב המשפטי תיוותר של היועץ המשפטי המשרדי / היועץ המשפטי לממשלה?

הכנס בחסות

