



# דו"ח ייעוץ וחקיקה 2019





# דו"ח ייעוץ וחקיקה 2019

## דבר שר המשפטים

אני מברך על פרסומו לציבור של דו"ח סיכום הפעילות של יחידת הייעוץ והחקיקה לשנת העבודה 2019. דו"ח זה, המפורסם זו השנה השנייה, משקף לציבור הרחב את מגוון הנושאים אשר לקידומם פועלים אנשי היחידה, ואת עיקרי העשייה מדי יום ביומו.

מלאכת הייעוץ והחקיקה, כשמה כן היא, נחלקת לשניים - מלאכת הייעוץ המשפטי לממשלה ומלאכת החקיקה; בשניהם מסייעים משפטני היחידה ועובדיה לממשלה להוציא אל הפועל את מדיניותה, ותוך תרומה גדולה לפעילות הממשל. קצרה היריעה מהכלת כלל העשייה המורכבת, המגוונת והחשובה של היחידה, אך בדו"ח ניכרים היבטים משמעותיים של המענה המשפטי הניתן לממשלה ולפניות הציבור, חברי הכנסת וגורמים שונים נוספים, כמו גם לליווי הליכי החקיקה בכנסת.

פעילות שנת העבודה 2019 התאפיינה בעיקר בעשייה במסגרת שלוש מערכות בחירות, שהשפיעו באופן חסר תקדים על שנת העבודה, כך שניתן מענה לשאלות משפטיות שונות ומורכבות על ידי צוותי הבחירות במחלקות השונות. מעבר לכך, המשיכה ייעוץ וחקיקה לקדם תהליכים שונים כדוגמת הרפורמה בסדר הדין האזרחי, הרפורמה בעבירות ההמתה והרפורמה בחדלות פירעון. על כל אלה ועוד ניתן לקרוא בהרחבה בדו"ח.

אני מבקש להודות למחבריו של דו"ח חשוב זה ובראשם למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) רז נזרי, ולברך את ציבור הקוראים בקריאה מלמדת ומועילה.

לסיום אברך את עובדי ייעוץ וחקיקה בברכת יישר כוח ובריאות טובה.

בברכה,  
אבי ניסנקורן  
שר המשפטים

## דבר מ"מ מנכ"ל משרד המשפטים

אני שמחה לצרף את ברכתי לדו"ח המסכם את פעילותה של ייעוץ וחקיקה לשנת 2019.

זהו הדו"ח השני של המחלקה, המסכם את עשייתה הרבה ומממש את מדיניות המחלקה לפעול במטרה לחזק את השקיפות ואת השמירה על אמון הציבור במערך הייעוץ המשפטי לממשלה. הדברים נכונים במיוחד בשנה מורכבת זו, בה ייעוץ וחקיקה לוקחת חלק מרכזי בהתמודדות של הממשלה עם ההשלכות הנובעות מהתפשטות של נגיף הקורונה בישראל, ובעולם כולו.

בשנת 2019, בה התרחשו בישראל שלוש מערכות בחירות, פעלה ייעוץ וחקיקה רבות במתן ליווי משפטי לפעולותיהן של ממשלות המעבר, לאור השאלות המשפטיות שמעלה תקופה ייחודית זו. המחלקה הקימה שני צוותי עבודה ייעודיים לצורך מתן מענה מקצועי ויעיל לסוגיות המורכבות שהגיעו לפתחה. בנוסף, עסקה המחלקה בעבודת מטה מעמיקה והשיקה פרויקט שמטרתו בחינת תהליכי העבודה הפנימיים והחיצוניים של ייעוץ וחקיקה לצורך טיוב השירותים שהמחלקה מעניקה למערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה.

השנה, בחרה המחלקה להציג את עשייתה דרך נקודת המבט של משפטן מכל מחלקה, אשר מפרט ומסביר על פרויקט משמעותי שאותו הוא הוביל בשנת 2019. הפרויקטים הנבחרים הם רק חלק קטן מהנושאים המטופלים ומובלים בייעוץ וחקיקה, אך הם מאפשרים הצצה לפנים שמאחורי השמות ואל "מאחורי הקלעים" של עבודת המחלקה. חוות הדעת המשפטיות, ליווי החקיקה והייעוץ השוטף, נעשים על ידי מיטב האנשים שפועלים במסירות רבה לקידום מדיניות הממשלה והאינטרס הציבורי, והדברים משתקפים היטב בדו"ח זה.

אני מבקשת לברך את היועץ המשפטי לממשלה ד"ר אביחי מנדלבליט, את יחידת הניהול בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה רז נזרי, שהובילה את מלאכת כתיבת הדו"ח, את המשנים ליועץ המשפטי לממשלה ואת כלל עובדי ייעוץ וחקיקה על פעילותם החשובה המשתקפת בדו"ח.

בברכה,

סיגל יעקבי

מ"מ מנכ"ל משרד המשפטים

## דבר היועץ המשפטי לממשלה

ייעוץ וחקיקה ניצבת בחזית העשייה המשפטית במגזר הציבורי בישראל. במעמד פרסום סיכום עבודת היחידה לשנת 2019, אבקש לברך על מלאכת הכנתו והוצאתו לאור של דו"ח זה, זו השנה השנייה, באופן המאפשר לציבור הרחב להכיר חלקים משמעותיים מהעבודה הברוכה של היחידה והשפעתה על תחומים שונים בחיי האזרחים בישראל. בהזדמנות זו, אבקש להודות למשפטי היחידה וכלל עובדיה על העשייה המצוינת למען הבטחת עקרון שלטון החוק וקידום האינטרס הציבורי. ההישגים הרבים בהקשר זה לא יכלו להתממש ללא ההשקעה הרבה של משפטי היחידה, שעשו ועושים לילות כימים בהענקת ייעוץ משפטי מן המעלה הראשונה במטרה לקדם את מדיניות הממשלה, תוך עמידה איתנה על גבולות הדין.

ייעוץ וחקיקה, העוסקת בעניינים החשובים ביותר העומדים על סדר היום הציבורי, התמודדה במהלך שנת 2019, עם אתגר משמעותי בשל הצורך ליתן מענה למגוון סוגיות משפטיות הנובעות מקיומן של שלוש מערכות בחירות רצופות במהלך אותה שנה ובתחילת שנת 2020. משפטי ייעוץ וחקיקה פעלו כדי לסייע לקידום עבודה ממשלתית תקינה, בתקופת בחירות בה כיהנו הממשלה היוצאת וממשלות המעבר. מבין ההישגים הנוספים של היחידה במהלך שנה זו ניתן למנות את הובלת הצעת החוק הממשלתית בעניין איסור צריכת זנות; קידום חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018; גיבוש המלצות בנושא הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית והדרוזית והתמודדות עם ההליך המתנהל בבית הדין הפלילי הבין-לאומי בעניין הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

מאפיין מרכזי בפעילות היחידה מצוי בערבות ההדדית בין המחלקות השונות, ושילוב הזרועות בין המחלקות המאפשר הפריה הדדית ושיפור של העבודה המשפטית על כל גווניה. זאת במקביל לשיתוף פעולה פורה עם פרקליטות המדינה ומשרדי הממשלה השונים. תחת הובלתם של המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, אני משוכנע כי היחידה תמשיך להגשים את יעדיה לקידום מדיניות הממשלה תוך עמידה נחושה על שלטון החוק וסדרי המינהל התקין ושיפור מתמיד של עבודת היחידה, למשל במסגרת פרויקט פיתוח תהליכי העבודה ביחידה, אשר מצוי בשלבים מתקדמים.

אבקש להודות לכלל המשפטנים בייעוץ וחקיקה, המהווים מוקד ידע משמעותי לכלל משרדי הממשלה בנושאים שונים, ופועלים במקצוענות ובמסירות אין קץ, כמשרתי ציבור במדינת ישראל. תודה מיוחדת גם למשנים ליועץ המשפטי לממשלה שבפועלם הובילו את פעילות היחידה לשיאים חדשים בעבודה משמעותית, יסודית ומקיפה המשפיעה על חיי האזרחים במדינת ישראל.

לסיום אבקש להודות למחלקת ניהול ותפקידים מיוחדים בייעוץ וחקיקה ולעומד בראשה - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), עו"ד רז נזרי, אשר יזמו ועמלו להפיק דו"ח חשוב זה ולהביאו לידיעת הציבור.

ישר כח!

בברכה

אביחי מנדלבלט

היועץ המשפטי לממשלה

## דבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים)

אני שמח להציג בפניכם את דו"ח ייעוץ וחקיקה לשנת 2019.

מטרתו של דו"ח זה, המסכם את פעילות ייעוץ וחקיקה בשנת 2019, היא להגביר את השקיפות ולהנגיש מידע לציבור על אודות פעילותה הרבה והמגוונת של ייעוץ וחקיקה, אשר ממלאת תפקיד מרכזי בעבודת הממשלה - סיוע לדרג המדיני לממש את מדיניותו במסגרת הדיון, באמצעות מתן ייעוץ משפטי שוטף לעבודת הרשות המבצעת וקידום וליווי הליכי חקיקה בממשלה ובכנסת.

העבודה על כתיבת ופרסום הדו"ח נעשתה בזמן התמודדותה של מדינת ישראל עם נגיף הקורונה, שהתפרץ בישראל (ובעולם) בתחילת שנת 2020, ועל אף המורכבות והקשיים שבהוצאת דו"ח בתקופה האמורה. בתקופה זו, משפטי ייעוץ וחקיקה עשו לילות כימים, במקצועיות ובמסירות, לשם מימוש תפקידנו המרכזי האמור של סיוע לממשלה לקדם את מדיניותה [ועל כך ירחב מטבע הדברים בדו"ח סיכום פעילות ייעוץ וחקיקה לשנת 2020].

שנת 2019 הייתה מאתגרת אף היא, והתאפיינה בקיומן של שלוש מערכות בחירות, שדרשו תשומות ומשאבים רבים מהמחלקות השונות בייעוץ וחקיקה, והשפיעו בצורה נרחבת על עבודתן. מאחר ובשנת 2019 לא היתה בכלל כנסת מתפקדת ופעילה, את מקומו המרכזי של תפקיד ייעוץ וחקיקה בליווי החקיקה בממשלה ובכנסת, תפס הטיפול בשאלות רבות ומגוונות הקשורות לדיני בחירות, כמו גם הטיפול בשאלות הנוגעות לפעילות הממשלה ויתר גורמי הרשות המבצעת בתקופת כהונת ממשלת מעבר. פירוט על פעילותה הענפה של ייעוץ וחקיקה בתקופת הבחירות נמצא בפרק ייעודי שהוקדש לנושא.

מלבד עשיית המחלקה בתקופת הבחירות, הדו"ח שבפניכם משקף היבטים חשובים ומשמעותיים מפועלה ועשייתה של המחלקה, והוא כולל מידע ונתונים המובאים לידיעת הציבור וכן סקירה של נושאים בולטים אשר טופלו בייעוץ וחקיקה בשנה החולפת. השנה, בחרנו לכלול בדו"ח גם תיאור של פרויקטים משמעותיים של מחלקות ייעוץ וחקיקה מנקודת מבטם הייחודית והאישית של אנשי ייעוץ וחקיקה אשר ליווי וגיבשו נושאים חשובים אלו יחד עם גורמי הממשלה השונים.

בהזדמנות זו אבקש להודות לשותפים המרכזיים של ייעוץ וחקיקה - היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ואנשי פרקליטות המדינה, אשר פועלים יחד איתנו על מנת לעצב, לייצג ולהוציא לפועל את מדיניות הממשלה. כן אבקש להודות ליועץ המשפטי לממשלה על התמיכה, הגיבוי וההובלה, לחבריי המשנים ולכלל עובדי ייעוץ וחקיקה, אשר עושים עבודתם נאמנה, תוך שיתוף פעולה מתמיד ופורה בין המחלקות בייעוץ וחקיקה ועם כלל הגורמים הממשלתיים. עוד אבקש להודות לשרי המשפטים, למ"מ מנכ"לית המשרד ולגורמי המנהל במשרד על הסיוע ושיתוף הפעולה בכל הנדרש.

לסיום, תודה מקרב לב לאנשי יחידת הניהול במחלקה לניהול ולתפקידים מיוחדים, ולמובילי הניהול במחלקות השונות על עבודתם המאומצת בעריכת דו"ח זה. תודה מיוחדת לעו"ד נטע שפירא ולמתמחה ערגת-כל צפון בנימין על ריכוז העבודה בהוצאת הדו"ח. אבקש לנצל שורות אלה גם כדי לשלוח ברכת רפואה שלמה לעוזרי היקר, עו"ד נדים עבוד.

כולי תקווה כי דו"ח זה יתרום לחיזוק אמון הציבור במערך הייעוץ המשפטי לממשלה.

בברכה,

רז נזרי

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
(ניהול ותפקידים מיוחדים)

## תוכן עניינים

8	על אודות ייעוץ וחקיקה.....
9	תחומי עשייה מרכזיים.....
10	מבנה ארגוני.....
11	ההון האנושי בייעוץ וחקיקה - תמונת מצב.....
15	היבטים רוחביים בעשיית ייעוץ וחקיקה בשנת 2019.....
16	- מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה.....
17	- עבודת ייעוץ וחקיקה בתקופת הבחירות.....
21	- פרויקט פיתוח תהליכי העבודה בייעוץ המשפטי לממשלה.....
22	- התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה.....
23	- התנגדויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות.....
24	עיקרי פעילות מחלקות ייעוץ וחקיקה בשנת 2019.....
25	- המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי.....
29	- המחלקה למשפט כלכלי.....
33	- המחלקה למשפט בין-לאומי.....
36	- המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי.....
40	- המחלקה למשפט אזרחי.....
44	- המחלקה למשפט פלילי.....
48	- המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים.....

## על אודות ייעוץ וחקיקה

ייעוץ וחקיקה היא הגוף המנחה המקצועי המוסמך עבור הממשלה לעניין הכנתן של הצעות חקיקה וקידומם של חוקי יסוד. ייעוץ וחקיקה מלווה את הליכי החקיקה של הצעות החוק הממשלתיות והצעות החוק הפרטיות של חברי הכנסת ושל ועדות הכנסת, מנחה את משרדי הממשלה לגבי הכנת החקיקה בנושאים אשר בתחום אחריותם ומסייעת בהתקנתה של חקיקת המשנה של כל משרדי הממשלה. כמו כן, ייעוץ וחקיקה יוזמת ומובילה הליכי חקיקה בנושאים אשר באחריות משרד המשפטים.

ייעוץ וחקיקה מסייעת ליועץ המשפטי לממשלה במתן חוות דעת והנחיות משפטיות לממשלה על זרועותיה וגופיה. במסגרת זו עובדת ייעוץ וחקיקה באופן שוטף מול היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וברשויות המוסמכות האחרות, בהכוונה משפטית-מקצועית ובקביעת מדיניות משפטית וחקיקתית.

### יעדי העל של ייעוץ וחקיקה



ליווי משפטי של  
מדיניות הממשלה וזרועותיה  
וקידומה במסגרת גבולות הדין

חיזוק שלטון החוק,  
לרבות באמצעות חיזוק  
מערך הייעוץ המשפטי לממשלה  
והעמקת שיתופי הפעולה עם כלל  
הגורמים הרלבנטיים



קידום ופיתוח כלי המשפט,  
לרבות התאמת המשפט לעידן  
המודרני, הטכנולוגי והדיגיטלי



קידום ההגנה על  
האינטרס הציבורי ועל זכויות אדם  
בישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית



קידום ושמירה על  
האינטרסים של מדינת  
ישראל בזירה הבין-לאומית



ייעול ושיפור  
המשפט והנגשתו



## ייעוץ וחקיקה – תחומי עשייה מרכזיים



מוקד הכרעה  
במחלוקות משפטיות  
בין-משרדיות



ליווי משפטי של  
הליכי משא ומתן  
להתקשרויות באמנות  
בין-לאומיות



חברות בפורומים  
ממשלתיים קבועים  
בתחום המשפט



ייעוץ וסיוע משפטי  
לממשלה ומשרדי  
הממשלה לצורך  
קידום מדיניות  
הממשלה



ליווי הליכי חקיקה  
ממשלתיים



ייצוג מדינת ישראל  
בפורומים משפטיים  
בין-לאומיים



ייצוג היועץ  
המשפטי לממשלה  
בהליכי החקיקה  
בכנסת



השתתפות בוועדות  
ממשלתיות  
ובין-משרדיות



הובלת ההתמודדות  
של ממשלת ישראל  
עם הליכים משפטיים  
בין-לאומיים



גיבוש הנחיות היועץ  
המשפטי לממשלה  
והשתתפות בכתיבת  
הנחיות פרקליט  
המדינה



ייזום, גיבוש וליוי  
הליכי חקיקה מטעם  
משרד המשפטים



כתיבת חוות דעת  
לשר המשפטים  
בעניין הצעות חוק  
פרטיות שעולות  
לוועדת השרים  
לענייני חקיקה



מענה לפניית  
ציבור



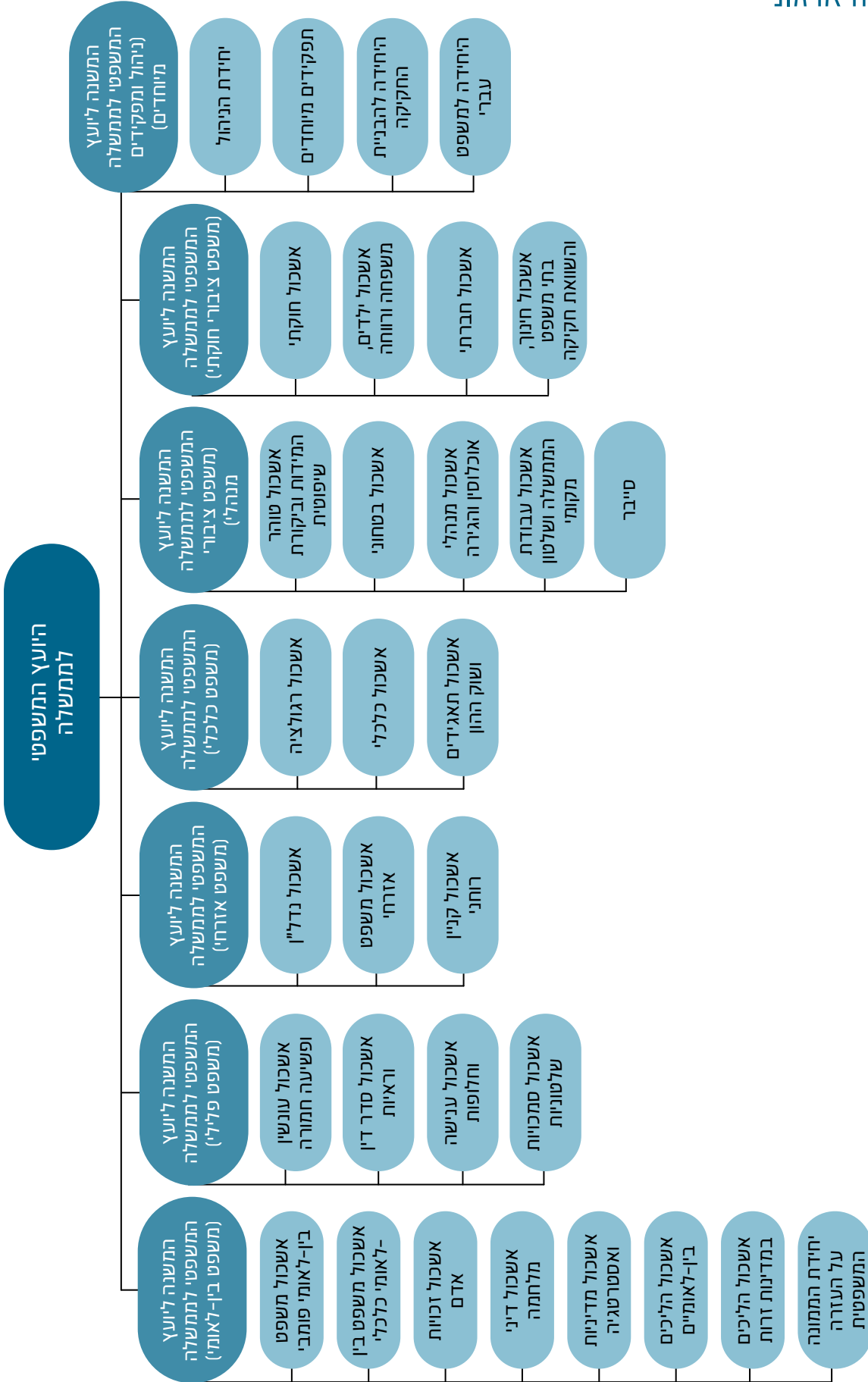
גיבוש עמדות  
מטעם היועץ  
המשפטי לממשלה  
המוגשות לבתי  
המשפט



קידום חקיקת  
חוקי יסוד



יישום והטמעה של  
המשפט הבין-לאומי  
בדין הפנימי





## מי אנחנו?



עובדי מנהל

34



סטודנטים

37



מתמחים

41

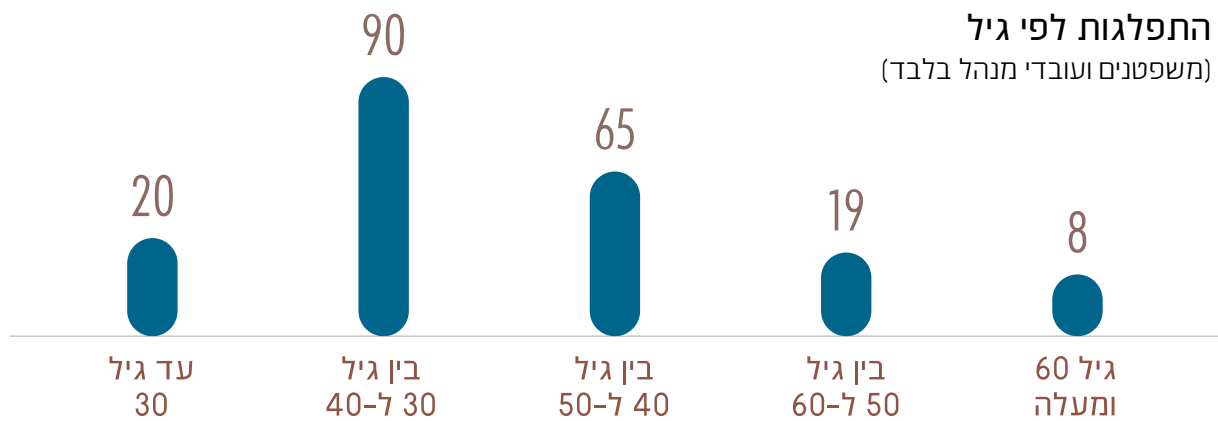


משפטנים

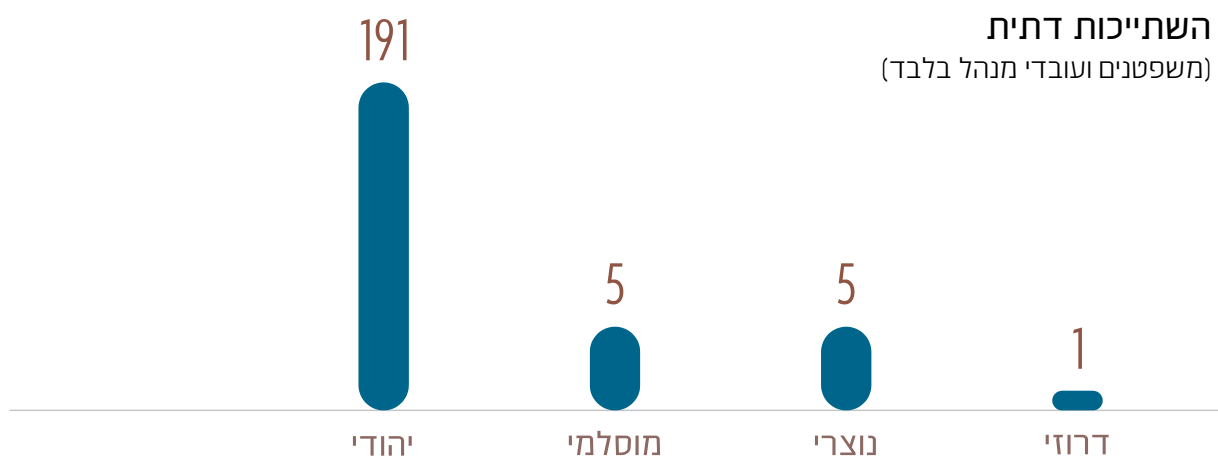
168

סה"כ 280

### התפלגות לפי גיל (משפטנים ועובדי מנהל בלבד)



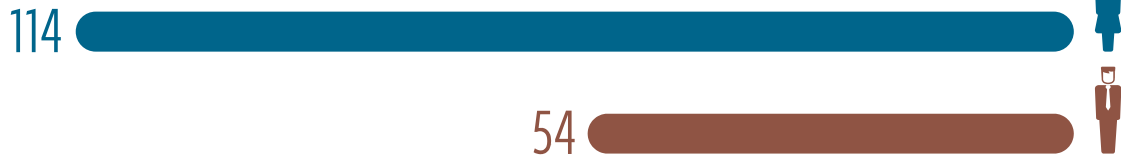
### השתייכות דתית (משפטנים ועובדי מנהל בלבד)



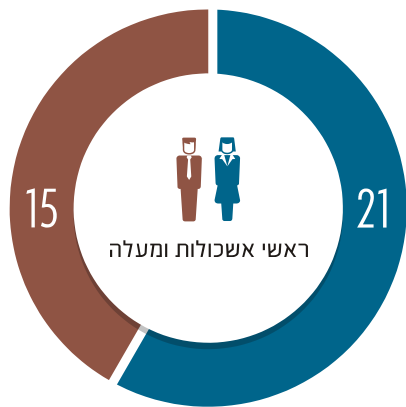
הנתונים נכונים ע"פ רישומי מרכבה מיום 1.10.2020



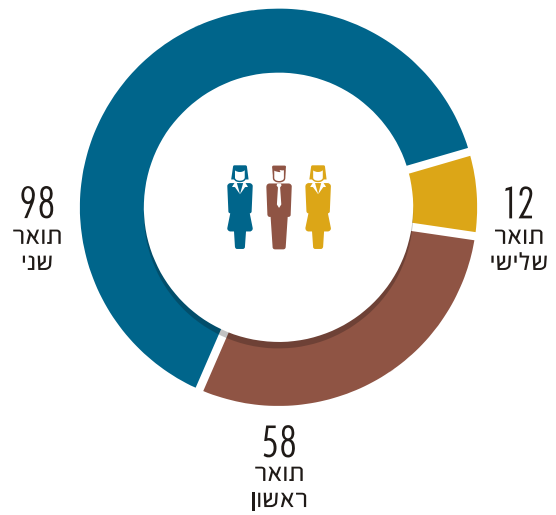
נשים גברים



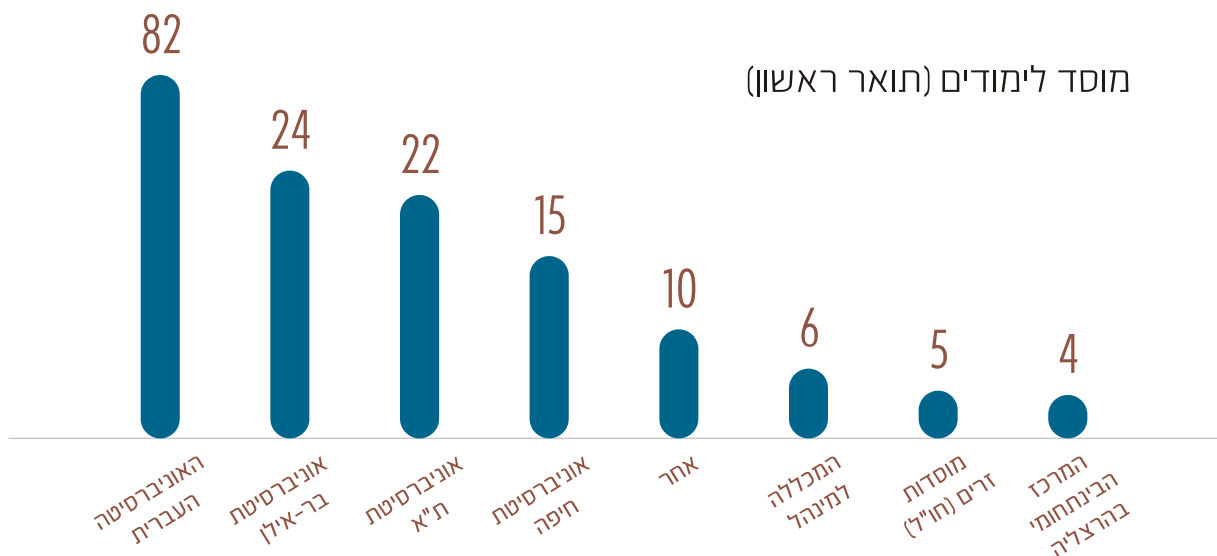
מנהלות מנהלים



השכלה



מוסד לימודים (תואר ראשון)

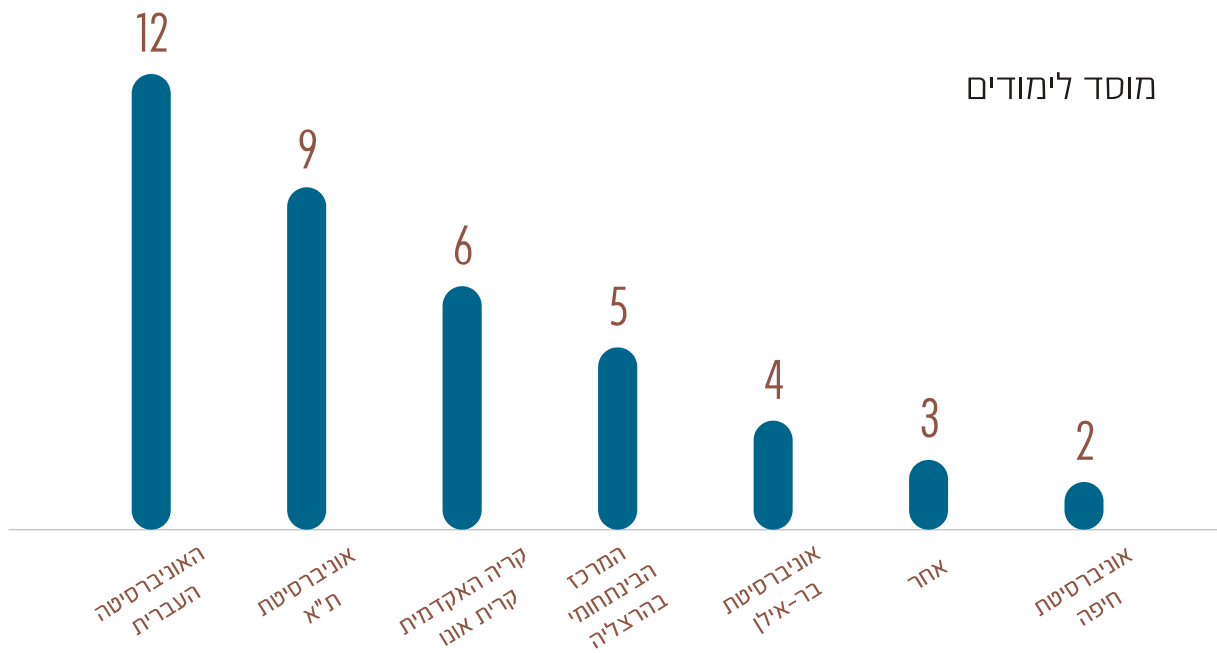




נשים גברים



מוסד לימודים



ממשפטי ייעוץ וחקיקה התמחו  
בייעוץ וחקיקה או בלשכת היעוץ  
המשפטי לממשלה

48



## מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה

משפטני ייעוץ וחקיקה מעניקים מענה משפטי מטעם היועץ המשפטי לממשלה עבור הרשות המבצעת. כעניין שבשגרה, פונים גורמים רבים במשרדי הממשלה אל היועץ המשפטי לממשלה בבקשה לקבל את חוות דעתו המשפטית ואת מעורבותו וסיועו בקידום המדיניות הממשלתית. חלק ניכר מפניות אלו מטופלות על ידי ייעוץ וחקיקה, בשיתוף פעולה עם הגורמים הממשלתיים ועם הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה. הפניות עוסקות בעיקרן בשאלות משפטיות המתעוררות במסגרת הליכי חקיקה, ובשאלות משפטיות המתעוררות במסגרת פעולות מנהליות שוטפות של הממשלה ורשויות שלטון אחרות. בשנת 2019, משפטני ייעוץ וחקיקה טיפלו בשאלות משפטיות רבות אשר הגיעו לפתחם, בין היתר בשאלות שנבעו מנסיבותיה הייחודיות של שנה זו, אשר במהלכה התקיימו שלוש מערכות בחירות רצופות. פירוט נרחב על מאפייני עבודת ייעוץ וחקיקה בתקופה זו ראו להלן בפרק [עבודת ייעוץ וחקיקה בתקופת הבחירות שבדוח](#).

משפטני ייעוץ וחקיקה מהווים מוקד ידע משפטי עבור משרדי הממשלה, ועובדים בשיתוף פעולה מלא עם היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וברשויות המוסמכות האחרות. נוסף על כך, ייעוץ וחקיקה מטפלת בפניות רבות אשר מתקבלות מהציבור, חברי כנסת, עמותות וגורמים שונים. פניות אלו מגוונות באופיין. חלקן מתריעות על קשיים ושגיאות בפעולת הרשויות, בחלקן מבקש הציבור להציע הצעות יעול והצעות לקידום חקיקה, ועוד.

כמו-כן, לייעוץ וחקיקה תפקיד מרכזי בליווי הליכי החקיקה הממשלתית וכן בבחינת הצעות חוק פרטיות שמוגשות על-ידי חברי כנסת. בתקופות שבהן הממשלה והכנסת מכהנות כסדרן, תפקידה זה של ייעוץ וחקיקה מהווה חלק נכבד מעבודתה. ואולם, בשנת 2019, עקב קיומן של שלוש מערכות בחירות רצופות, מירב התשומות של ייעוץ וחקיקה הוקדשו לעבודת מטה וקידום פרויקטים רוחביים, ובעיקר למתן ייעוץ משפטי לממשלה בכל הנוגע לתפקוד הממשלה בתקופת בחירות, כפי שיוצג להלן בפרק העוסק במאפייני העבודה בתקופה זו.





## עבודת ייעוץ וחקיקה בתקופת הבחירות

במהלך התקופה שבין חודש דצמבר 2018 ועד לחודש מרץ 2020, נערכו במדינת ישראל, באופן חסר תקדים, שלוש פעמים בזו אחר זו, בחירות לכנסת. עבודת הממשלה בתקופת הבחירות המתמשכת העלתה שאלות משפטיות רבות, הן בהיבטי דיני התעמולה והמעורבות הפוליטית, והן בהיבטי סמכויותיה של "ממשלת מעבר". לצורך טיוב מתן המענה המשפטי לשאלות שעלו מהשטח, הוקמו בייעוץ וחקיקה שני צוותי עבודה - צוות הבחירות במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי וצוות הבחירות במחלקה למשפט ציבורי-מנהלי. צוותים אלו ריכזו את העבודה המשפטית בשאלות הקשורות לתקופת הבחירות, ונתנו מענה משפטי וסיוע מהיר בנושאים אלו לממשלה ולמשרדה.

צוות הבחירות במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי ריכז והוביל את הטיפול בשאלות הקשורות בדיני הבחירות ובכלל זה תעמולה, חקיקה בתקופת בחירות, רשימות מועמדים והקשר עם ועדת הבחירות המרכזית.

צוות הבחירות במחלקה למשפט ציבורי-מנהלי ריכז והוביל את הטיפול בשאלות בדבר התאמתן של החלטות ממשלה, החלטות ועדות שרים והחלטות מנהליות של שרים או גורמים אחרים במשרדי הממשלה, לתקופת הבחירות, כמו גם ביחס להתאמת יתר הפעילות המקצועית-מנהלית של משרדי הממשלה לתקופה זו.



## צוות הבחירות במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי:

בצוות, שפעל תחת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד רז נזרי, היו חברים עו"ד איל זנדברג, שעמד בראש הצוות, וכן עורכי הדין עמי ברקוביץ, גאל אזריאל ואולגה פרישמן. תרומה משמעותית לעבודת צוות הבחירות תרמו לאורך שלוש מערכות הבחירות מתמחות האשכול וכן מתמחות נוספות שהתנדבו לסייע.

תחום פעילות מרכזי בעבודת צוות הבחירות היה סיוע למשרדי הממשלה על דרך של מתן ייעוץ משפטי בזמן אמת בסוגיות הקשורות לדיני הבחירות. נפח משמעותי בהקשר זה תפסו שאלות שעניינן האפשרות לקדם חקיקה (ראשית ומשנית) בתקופת בחירות על-ידי "ממשלת מעבר", כמו גם שאלות שעניינן תוקפם של דברי חקיקה (ראשית ומשנית) בעקבות התפזרות הכנסת נוכח הוראת סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת - העוסקת בהארכת תוקפם של חיקוקים וכן שאלות של תעמולת בחירות. במסגרת זו, הצוות טיפל בפניות מצד יועצים משפטיים למשרדי הממשלה השונים, אשר ביקשו לוודא כי פעילות כזו או אחרת של המשרד הממשלתי (דוגמת פרסומים שבכוונת המשרד להפיץ או אירועים שבכוונתו לערוך) כמו גם של השר העומד בראש המשרד (דוגמת השתתפותו של השר באירוע) אינה מנוגדת לאיסור על תעמולת בחירות תוך שימוש במשאבי ציבור. איסור זה קבוע בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן - חוק התעמולה) ובמרוצת השנים נקבעו לעניינו קווים מנחים בפסיקה לרבות החלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

תחום פעילות מרכזי נוסף בעבודת צוות הבחירות היה ליווי הליכים משפטיים הנוגעים לבחירות ובכלל זאת סיוע בגיבוש עמדת המדינה או עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אשר מוגשת על-ידי הפרקליטות. מדובר במגוון רחב של הליכים משפטיים בפני יו"ר ועדת הבחירות, ועדת הבחירות המרכזית ובית המשפט העליון, ובהם הליכי הפסילה של רשימות מועמדים ומועמדים יחידים ועתירות שונות בהן נטען להפרה של הוראה מהוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה). חלק מהעתירות הן נגד גורמי ממשלה (ראו למשל תב"כ 1/22 עו"ד שחר בן מאיר כהן נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית ואח' [31.7.2019] שעסק במסע פרסום שיזם המשרד לעניינים אסטרטגיים והסברה), ואחרות אינן מערבות גורמי ממשלה, אך בשל אופיה או חשיבותה של הסוגיה המועלת בהן מתבקשת עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה (ראו למשל תב"כ 11/21 שדולת הנשים בישראל ואח' נ' עיריית בני ברק ואח' [20.3.2019] שעסק בשילוב תמונות נשים בתעמולת בחירות על גבי שלטי חוצות).

דוגמה יפה לסוגיה אשר ממחישה את סוגי הטיפול השונים של צוות הבחירות במחלקה למשפט ציבורי - חוקתי בענייני בחירות היא הסוגיה אשר התעוררה במהלך הבחירות לכנסת ה-22 באשר להצבת מצלמות ולצילום באמצעותן בשטח מקום הקלפי. ראשיתו של העניין בהנחיה שניתנה על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, כב' השופט מלצר, ביום הבחירות לכנסת ה-21 (ה-9.4.2019) באשר לשימוש במצלמות במקומות הקלפי, בעקבות תלונות בהקשר זה שהגיעו אליו באותו יום. בהמשך לכך, ובעקבות תלונות שהגיעו לאחר הבחירות לכנסת אל היועץ המשפטי לממשלה באשר לחוקיות הצבתן של מצלמות במקומות הקלפי בבחירות לכנסת ה-21, השתתפו חברי צוות הבחירות בדיונים שנתקיימו בעניין זה במשרד המשפטים. לאחר זאת, ובמסגרת ההליך השיפוטי שנתקיים בפני יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, כב' השופט מלצר, בשאלת האפשרות להציב מצלמות בקלפיות במבט צופה פני עתיד לקראת הבחירות לכנסת ה-22, השתלב צוות הבחירות בגיבוש העמדה, אשר הוגשה מטעם היועץ המשפטי בהליך האמור. לאחר שביום 26 באוגוסט 2019 ניתנה החלטת השופט מלצר בהליך זה ובמסגרתה נקבע כי בהעדר הסמכה מפורשת בחוק, לא ניתן להתיר תיעוד חזותי או קולי בקלפיות במהלך שעות ההצבעה (ה"ש 7/22 עדאללה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית ואח'), ביקשה הממשלה היוצאת להסדיר סוגיה זו בחוק לפני הבחירות

לכנסת ה-22 (ביום 17.9.2019) ולשם יישומן עוד באותן הבחירות. בשים לב לכך כי מדובר באפשרות של קידום חקיקה ראשית על-ידי "ממשלת מעבר" בתקופת בחירות, השתלב צוות הבחירות ואף נטל חלק מרכזי בגיבוש עמדת היועץ המשפטי לממשלה, לפיה קמה בנסיבות העניין מניעה משפטית לקדם את הצעת החוק, וזאת בעיקר נוכח עמדת יושב ראש ועדת הבחירות, לפיה חקיקה של ההסדר המוצע כשבוע לפני הבחירות תשבש את סדרי הבחירות ואף עלולה בסבירות גבוהה להביא ל"תוהו ובוהו" ו"אנדרלמוסיה" (למען שלמות התמונה יוזכר כי הצעת החוק הוגשה לכנסת, אך לא עברה בקריאה ראשונה).

פעילות צוות הבחירות במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי במהלך שלוש מערכות הבחירות הרצופות הייתה אינטנסיבית, וכרוכה בסיוע במקביל ובזמן אמת לגורמים שונים ומגוונים (יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, פרקליטים ועוד). כל זאת, בסד זמנים דחוק וקצר. הידע הייחודי המצטבר והמשתמר בצוות הבחירות, ומומחיות התוכן שפיתח בתחום זה, אפשרה לצוות להעניק את הסיוע המתבקש בתנאים מורכבים, תוך שהוא מהווה גורם מסייע ומדריך לגורמים השונים.



## צוות הבחירות במחלקה למשפט ציבורי-מנהלי:

בצוות, שפעל תחת המשנה ליועץ המשפט לממשלה, עו"ד דינה זילבר, היו חברים עורכי הדין אורן פונו ונטע קניגשטיין. עורכות הדין דפנה גוטליב, הגר סלקטר ודרור כהנר סייעו גם הן לעבודת הצוות. עורכי הדין דני חורין, רותם ארנרייך, ציונה אמוהי טגניה ומיכל רשף טיפלו בשאלות של מינויים בתקופת הבחירות. שאלות בנוגע לתמיכות בתקופת הבחירות נענו ל-ידי עו"ד חנן ארליך.

לאורך פרק הזמן הארוך של שלוש מערכות הבחירות, כיהנה הממשלה ה-34 תחילה כ"ממשלה יוצאת" ולאחר מכן כ"ממשלת מעבר". בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, בתקופה זו, מחויבים הממשלה וחבריה באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם. בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מגבלות אלו הצריכו בחינה משפטית מקדמית של החלטות שגורמי הממשלה השונים ביקשו לקבל, טרם קבלתן. כל זאת, על מנת לתת מענה לחשש מפני קבלת החלטות שיהיה בהן משום העדפה של האינטרס המפלגתי-פוליטי על פני האינטרס הציבורי ולחשש מפני קבלת החלטות שיהיה בהן משום יצירת עובדות מוגמרות, שיעמידו את הממשלה שתיבחר בפני מצב בלתי-הפיך. בחינה משפטית זו נעשתה בראש ובראשונה על-ידי הגורמים המשפטיים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, והיא לוותה באופן הדוק ואינטנסיבי על-ידי צוות הבחירות.

הצוות בחן סוגיות רבות שעניינן קבלת החלטות בתקופת בחירות, אשר כללו החלטות של הממשלה, ועדות שרים או מי מחברי הממשלה בנושאים רבים ומגוונים, החלטות בעניין מינויים בתקופת בחירות, והחלטות הנוגעות למתן תמיכות. מדובר בבחינה של מאות החלטות, שנועדה להבטיח שהתנהלות הממשלה ממלאת אחר הצורך לקיים איזון ראוי בין חובת האיפוק והריסון הנדרשת בתקופה זו לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. נוסף על היעוץ לגורמים המשפטיים במשרדי הממשלה ביחס להחלטות השונות, ניתן מענה לפניות מצד הדרג הפוליטי בנושא וכן לפניות מטעם ארגונים ציבוריים. בנוסף, הצוות העניק ליווי משפטי לגורמי הפרקליטות שטיפלו בהליכים משפטיים שונים שעסקו בנושא זה. הטיפול בנושאים אלו הצריך מתן מענה בסד זמנים קצר למספר פניות רב במקביל. כמו כן, אורכה החריג של תקופת הבחירות העצים את מורכבות הסוגיות שהתעוררו וחייבו מתן מענה.

בין ההחלטות שנבחנו בתקופה זו היו, למשל, החלטות שהממשלה ביקשה לקבל בעניין מתן סיוע לישובים שכללו, בין היתר, את תיקון החלטת הממשלה בעניין פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה, פיתוח העיר אילת וחבל אילות, פיתוח והעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, וכן החלטות ממשלה אחרות, דוגמת תוכנית הפיתוח של רשות שדות התעופה והרחבת סל שירותי הבריאות. כן התעוררו בתקופה זו סוגיות משטריות מורכבות כגון שאלת המגבלות החלות על מינוי שרים חדשים בממשלת מעבר.

בנוסף, בתחום המינויים, נבחנו שורה של מינויים בכירים וכן עודכנו ההנחיות המשפטיות הרחוביות החלות בנושא, בשים לב להתמשכות תקופת הבחירות ולצורך לאפשר תפקוד תקין בגופים השונים. כך למשל, נבחנה סוגיית מינוי מפכ"ל המשטרה בתקופה זו.

תקופת הבחירות הממושכת חייבה היערכות משפטית מיוחדת והציבה אתגרים משפטיים שונים בפני כלל העוסקים במלאכה. הצוות מילא בהקשר זה תפקיד משמעותי בהבטחת תקינות פעילותה של הממשלה ובשמירה על האינטרס הציבורי.

## פרויקט פיתוח תהליכי העבודה בייעוץ המשפטי לממשלה

בחודש נובמבר 2017 פורסם "מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה", שתכליתו היתה להסדיר נדבכים מרכזיים בעבודת ייעוץ וחקיקה, ולהוות כלי עזר לכלל המשפטנים במערך הייעוץ המשפטי לממשלה. במדריך מוסדרים, בין היתר, עיקרי הפעילות המשפטית ותחומי האחריות של ייעוץ וחקיקה. לצד זאת, המדריך מבנה את שיטות העבודה ואת תהליכי העבודה העיקריים שלפיהם פועלת ייעוץ וחקיקה. המדריך פורסם לאחר מתן אישורו של היועץ המשפטי לממשלה, והוא סייע בחידוד עקרונות היסוד של ייעוץ וחקיקה ובטיוב העבודה המשפטית.

אחד מתפקידיה העיקריים של ייעוץ וחקיקה הוא להעניק ייעוץ משפטי לממשלה על מנת לסייע לה להגשים את מדיניותה בגבולות הדין, דבר המחייב שיתוף פעולה הדוק בין ייעוץ וחקיקה ובין משרדי הממשלה, ובפרט הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה. לפיכך, הנחת המוצא של ייעוץ וחקיקה היא שעבודה משותפת עם הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה היא תנאי לסיוע בקידום מדיניות הממשלה.

בעת גיבוש המדריך סוכם כי בשלב מאוחר יותר, לאחר פרסומו של המדריך, יבחנו תהליכי העבודה יחד עם השותפים לעבודת הייעוץ המשפטי לממשלה בלשכות המשפטיות. זאת, מתוך הבנה שישנו ידע רב וניסיון רלוונטי הן בייעוץ וחקיקה והן בלשכות המשפטיות, אשר יכול לסייע לשיפור ודיוק תהליכי העבודה המשותפים, וכי יש חשיבות רבה בשיח כנה ופתוח עם השותפים הטבעיים של ייעוץ וחקיקה, על מנת לחזק את שיתוף הפעולה וכדי לבנות יחסי עבודה טובים ואפקטיביים.

בחודש אוגוסט 2019, לקראת מלאת שנתיים לפרסומו של המדריך, השיקה המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים בייעוץ וחקיקה את "פרויקט פיתוח תהליכי העבודה של הייעוץ המשפטי לממשלה", שבמסגרתו נבחנו תהליכי העבודה המקצועיים-פנימיים של ייעוץ וחקיקה ותהליכי העבודה המשותפים ללשכות המשפטיות במשרדי הממשלה ולייעוץ וחקיקה.

במסגרת השלב הראשון של הפרויקט, הוקמו שני צוותים אשר עסקו בנושאים הבאים:

א. הצוות הראשון, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), רז נזרי, בחן את תהליכי העבודה המקצועיים המשותפים לייעוץ וחקיקה וללשכות המשפטיות. הצוות הורכב מחברי ייעוץ וחקיקה ומיועצים משפטיים של משרדי הממשלה.

ב. הצוות השני, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), ארז קמיניץ, בחן את תפיסות הניהול ושגרות העבודה בייעוץ וחקיקה (לרבות אפיון תפקידי המשפטן, ראש אשכול וכיו"ב), והורכב מחברי ייעוץ וחקיקה.

הצוותים קיימו מספר רב של פגישות עבודה מעמיקות, ובמסגרתן ליבנו את הסוגיות המורכבות והרגישות הקשורות לתהליכי העבודה המשותפים לייעוץ וחקיקה וללשכות המשפטיות, הן בתחום החקיקה והן בתחום הייעוץ המשפטי. לצורך קיום הליכי למידה משמעותיים, הצוותים הרחיבו את שורותיהם ונעזרו במעגלים רחבים יותר בייעוץ וחקיקה ובלשכות המשפטיות, ונועצו אף בגורמים נוספים בממשלה ומחוץ לה כאשר ראו בכך צורך. השיח הפורה והטוב בצוותים המחיש לכלל השותפים את החשיבות שבקיום שיח מתמיד בין ייעוץ וחקיקה ללשכות המשפטיות.

העבודה בדיונים אלו הגיעה לשלב מתקדם לפי לוחות הזמנים שנקבעו, אך בשל התפרצות נגיף הקורונה, לא ניתן היה להשלים את עבודת גיבוש המלצות הצוותים. אנו תקווה שהפרויקט יחודש בהקדם, והצוותים ישלימו את מלאכת גיבוש המלצות, ויביאו את המלצות בפני פורום המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, ולאחר מכן לאישור היועץ המשפטי לממשלה.

## התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה

פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] מעניקה ליועץ המשפטי לממשלה סמכות ייחודית לצורך מילוי תפקידו כמייצג האינטרס הציבורי. לפי הפקודה, היועץ המשפטי לממשלה רשאי להתייצב להליך משפטי שהמדינה אינה צד לו ולהשמיע את דברו, במקרים שבהם ראה כי זכות של מדינת ישראל, זכות ציבורית או עניין ציבורי מושפעים או כרוכים בהליך. בפועל, היועץ המשפטי לממשלה מתייצב להליכים באמצעות פרקליטים מפרקליטות המדינה, ומגבש את עמדתו המשפטית בסיוע הפרקליטים, משפטני ייעוץ וחקיקה והיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. כאן תוכלו למצוא את מאגר התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה.

60

עמדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה, במסגרת התייצבויות יועץ, שבגיבושן השתתפו משפטני ייעוץ וחקיקה, הוגשו לבתי המשפט

בשנת 2019 הוגשו 60 עמדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה, במסגרת התייצבויות יועץ. כך לדוגמה, במסגרת תא 16815-11-17 הלפ.פי.סי טכנולוגיות בע"מ נ' מקס איט פיננסים בע"מ (לאומי קארד בע"מ), נדרש בית המשפט לשאלה האם חברת סליקת אשראי ראשית לסרב לתת שירותי סליקה לבית עסק, כאשר ישנו חשש ממשי כי בפעילותו, בית העסק הונה, הטעה או הפעיל השפעה בלתי הוגנת על לקוחות. היועץ המשפטי לממשלה סבר, כי אם שיקול דעתן של חברות הסליקה יצומצם יתר על המידה, עשוי להיגרם לצרכנים (הן לצרכנים המסוימים שכרתו כביכול עסקאות עם התובעת והן לכלל הצרכנים) נזק רב, באופן אשר יפגע באינטרס הציבורי. כמו-כן, פעמים רבות, יש לחברת הסליקה מידע, בזמן אמת, על אופן התנהלות בית העסק, כך שחברת הסליקה עשויה להיות הגורם שבידיו הכלים המעשיים והמהירים ביותר להפסיק באופן מיידי את המשך חיוב הלקוחות בגין עסקאות שהתקשרו בהן תוך הטעיה או השפעה בלתי הוגנת, ובכך להביא לצמצום הפגיעה בהם.

משכך, היועץ המשפטי לממשלה הביע את עמדתו, כי בנסיבות שבהן התעורר אצל סולק אשראי חשש ממשי כי בפעילותו של בית העסק יש משום הונאת לקוחות, הטעית ציבור או הפעלת השפעה בלתי הוגנת עליהם - רשאי הסולק לסרב לתת לבית העסק שירותי סליקה והסירוב ייחשב לסירוב סביר. כן הוסבר בעמדת היועץ מהו אותו חשש ממשי שנדרש על מנת שסירובו של הסולק ייחשב סביר בנסיבות העניין.

דוגמה נוספת, במסגרת בע"מ 3518/18 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלוני נדרש בית המשפט לשאלה האם צו הורות פסיקתי למבצעים הליך פונדקאות בחו"ל הינו בעל אופי מכונן, וחל רק מרגע נתינתו, או שמא הוא בעל אופי הצהרתי, המעיד על עובדה קיימת ומשכך הוא בעל תחולה רטרואקטיבית. במסגרת העמדה שהוגשה מטעמו בהליך זה, ציין היועץ המשפטי לממשלה שצו הורות פסיקתי, כשמו כן הוא, צו יציר הפסיקה אשר הושאל מהסדרים דומים לו בחוק (צו אימוץ בהתאם לחוק האימוץ וצו הורות בהתאם לחוק הפונדקאות). משכך, בדומה להסדרים החקיקתיים מהם נשאב, סבר היועץ המשפטי לממשלה שאופייו של צו ההורות הפסיקתי הינו מכונן ולכן תוקפו חל מרגע נתינתו. זאת, פרט למקרים חריגים, בהם יחול הצו רטרואקטיבית, בנסיבות המצדיקות זאת, לאור שיקולי טובת הילד. בהמשך לכך, בנסיבות של פונדקאות חו"ל, סבר היועץ המשפטי לממשלה כי אין מקום להסכים להחלה רטרואקטיבית של צו ההורות הפסיקתי ליום הלידה בשל מעורבותו של גורם שלישי (האם הפונדקאית) בהליך ההולדה והחשש ממצב של הכרה בהורות משולשת בו-זמנית ביחס לאותו הילד (האם הפונדקאית, ההורה הביולוגי וכן הזוג של ההורה הביולוגי), שאינה מוכרת בדין הישראלי. לצד זאת, ציין היועץ המשפטי לממשלה כי הכרה בתחולה רטרואקטיבית של צו ההורות הפסיקתי בנסיבות של פונדקאות חו"ל מעניקה למבצעים הליך פונדקאות בחו"ל זכויות יתרות ועודפות על פני מקביליהם שביצעו הליך זה בארץ משום שצו הורות שניתן מכוח חוק הסכמים לנשאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996, הוא קונסטיטוטיובי וחל רק מיום נתינתו. יצוין כי בעניין זה הוגשה בקשה לקיום דיון נוסף.

## התנגדויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות

חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 העניק ליועץ המשפטי לממשלה תפקיד ייחודי - בסמכותו של היועץ להגיש התנגדות להסדר פשרה המוגש לבית המשפט במסגרת תובענה ייצוגית, ככל שהוא סבור שההסדר אינו ראוי, הוגן וסביר בהתחשב בעניינם של חברי קבוצת הנפגעים שבשם מוגשת התובענה הייצוגית. היועץ המשפטי לממשלה הוא גורם בעל משמעות רבה בהליכים מסוג זה, שכן בסמכותו להסב את תשומת לבו של בית המשפט לקשיים ביחס להסדרי הפשרה, ככל שישנם. המחלקה למשפט אזרחי בייעוץ וחקיקה אחראית, תוך שיתוף פעולה עם מחלקות נוספות בייעוץ וחקיקה, גורמי פרקליטות המדינה ושאר הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה, על בחינת השאלות המשפטיות והעובדתיות העולות מהסדרי הפשרה המובאים לעיון היועץ המשפטי לממשלה, ועל גיבוש עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס להסדרים אלה.

לדוגמה, בת"צ 4753-02-16 גניס נ' רונלייט דיגיטל בע"מ ואח' הוגשה תובענה ייצוגית בטענה כי חברות לשיווק טלפונים סלולאריים שיווקו מכשירי טלפון סלולארי על אף שהיה ידוע שבמכשירים אלו קיים פגם סדרתי בייצור שיכול להביא להשבתת המכשירים. עוד נטען כי המשיבות גבו תשלום עבור תיקון המכשירים על אף שמדובר בפגם בייצורם. הצדדים הגיעו להסדר פשרה לפיו עיקר הפיצוי יהיה בדמות מכשירים סלולאריים, ויחולק לחברי הקבוצה באמצעות הגרלה בין כלל חברי הקבוצה הזכאים לפיצוי כך שחלק מחברי הקבוצה לא יזכו במכשיר סלולארי בהתאם לתוצאות ההגרלה. היועץ המשפטי לממשלה הגיש התנגדות להסדר הפשרה ועמד על כך שהגרלה שתוצאותיה שרירותיות ואקראיות אינה הדרך הראויה ליישב סכסוך משפטי גם לא כאשר מדובר בתובענה ייצוגית וכי הסדר פשרה שמכריע בזכויות משפטיות על בסיס הגרלה אינו יכול להיחשב "ראוי, הוגן וסביר" בהתחשב בעניינם של חברי הקבוצה. בנוסף, עמד היועץ המשפטי לממשלה על כך שהתוצאה של חלוקת פיצוי על דרך ההגרלה היא כי חלק מחברי הקבוצה יקבלו פיצוי בשווי גבוה מנזקם ואילו חלק אחר מחברי הקבוצה יקבלו פיצוי נמוך ללא הצדקה ממשית. לאחר קבלת עמדת היועץ המשפטי לממשלה ניתנה החלטתו של בית המשפט לפיה נראה לכאורה שהקשיים שבהסדר הפשרה אינם מאפשרים את אישורו. בהתאם לכך הצדדים הגישו הסדר פשרה מתוקן שלא כלל התייחסות לחלוקת הפיצוי בדרך של הגרלה.

הסדרי פשרה הועברו לבחינת ייעוץ וחקיקה

218

התנגדויות להסדרי פשרה מטעם היועץ המשפטי לממשלה הוגשו לבתי המשפט

44

הערות להסדרי פשרה הוגשו לבתי המשפט מטעם היועץ המשפטי לממשלה

19





## המחלקה למשפט ציבורי – חוקתי

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), מר רז נזרי.

המחלקה אמונה על קידום וליווי של הליכי חקיקה, מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה וסיוע לפרקליטות המדינה בגיבוש עמדת המדינה במענה להליכים משפטיים בערכאות המשפט, וזאת בתחומים מגוונים בליבת הנושאים החוקתיים, זכויות אדם, זכויות חברתיות ובדילמות והאיזונים הרגישים והעדינים באשר לזהותה של המדינה כיהודית ודמוקרטית. תפקידה העיקרי של המחלקה לתת מענה בתחומים אלה לכלל משרדי הממשלה, הן בהיבטי ייעוץ והן בהיבטי חקיקה.

### במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי ארבעה אשכולות:

**אשכול משפט חוקתי:** אחראי על המשפט החוקתי על כל זרועותיו: זכויות האדם - בכלל זה כבוד האדם, חופש הביטוי, הגנת הפרטיות, שוויון, חופש הדת, מצבי חירום, חופש העיסוק, קניין וחופש המידע. מוסדות השלטון ומבנה המשטר ותורת החקיקה - חוקי היסוד, ביקורת שיפוטית על חוקים, מדרג הנורמות והליכי החקיקה;

**אשכול חברתי:** עוסק בחקיקה וייעוץ למשרדי הממשלה בתחומים של דיני עבודה עובדים זרים, פנסיה, ביטחון סוציאלי, הסדרי תגמולים לאוכלוסיות מיוחדות; בריאות; ספורט, שוויון הזדמנויות בעבודה; זכויות של אנשים עם מוגבלות; ייצוג הולם/העדפה מתקנת, ועוד.

**אשכול ילדים, משפחה ורווחה:** המופקד על מכלול העניינים הקשורים בדיני המשפחה והמעמד האישי, לרבות ענייני אימוץ, פונדקאות, נישואין וגירושין; בתי הדין הדתיים; אפוטרופסות; סיוע משפטי; תחום זכויות הילד, רווחה ועוד;

**אשכול חינוך, בתי משפט והשוואת חקיקה:** אשכול זה מופקד על תחום החינוך וההשכלה הגבוהה; ביקורת פנים; חוקרים פרטיים; בתי המשפט - סדרי דין, בורריות וגישורים; דיני משמעת; התאמת חקיקה במקרים המתאימים בין הדין בישראל לדין באזור יהודה ושומרון ועוד.

## נושאים בולטים בעבודת המחלקה למשפט ציבורי חוקתי לשנת 2019:

**ליווי משפטי של שלוש מערכות בחירות רצופות לכנסת:** הליווי כלל מתן ייעוץ למשרדי הממשלה בנושא דיני תעמולה ופעולות בתקופת ממשלת מעבר, וכן ליווי גיבוש עמדות היועץ בהליכים משפטיים בפני יו"ר ועדת הבחירות ובית המשפט העליון בהקשרי בחירות. לקראת הבחירות לכנסת ה-21 נעשתה גם עבודה מקיפה על ידי המחלקה לעדכון וריענון הנחיות יועץ העוסקות בדיני בחירות, בין היתר, על רקע סוגיות שהועלו והחלטות שניתנו בבחירות הקודמות.

**הרפורמה בתקנות סדר הדין האזרחי:** המחלקה פעלה לקידומה של הרפורמה ראו בהקשר זה את הפרק הייעודי בדו"ח בתקנות סדר הדין האזרחי, שמטרתה לקדם הליך ראוי והוגן, הגעה לדין צדק תוך התמקדות בליבת המחלוקת, יעול ופישוט ההליכים המשפטיים, קיצור זמנים, הגברת השקיפות והגילוי ההדדי בין הצדדים, אכיפת הוראות התקנות ומניעת ניצול לרעה של ההליך המשפטי בידי אחד מהצדדים. התקנות צפויות להיכנס לתוקף ב-1.1.2021.

**הליכים בתחום המשפחה וילדים:** במהלך שנת 2019 גובש תזכיר חוק אימוץ ילדים (תיקון- כשירות לאמץ והתאמת הורים מאמצים לילד) בשיתוף משרד הרווחה. כמו כן גובש תזכיר חוק הנוער טיפול והשגחה (ייצוג קטינים) (ייצוג לקטין והורה). בנוסף, גובשה טיוטת תקנות אגרות אחידה לכלל הערכאות הדנות בענייני מעמד אישי, הממתינה לפרסום להערות הציבור, וכן נעשתה עבודה מקיפה לעניין השלכות הרפורמה בסד"א על סדרי הדין בבתי המשפט לענייני משפחה ובתי המשפט לנוער.

**הגנת הפרטיות:** המחלקה מובילה מהלכים בתחום הגנת הפרטיות, נושא שזוכה בשנים האחרונות לתשומת לב מיוחדת בארץ ובעולם, בשל ההשלכות הנרחבות שיש לו על מגוון תחומי החיים. בין היתר, המחלקה עסקה בליווי חוקים הקשורים להגנה על פרטיות כגון התקנת מצלמות בבתי החולים הגריאטרים ובמעונות יום לילדים, וכן גובשה עמדת יועץ בנושא שימוש במצלמות במרחב הציבורי במקום העבודה. המחלקה מובילה שני תיקוני חקיקה מרכזיים, ואת המו"מ הנמשך עם האיחוד האירופי על הכרה בנאותות הדין הישראלי בהקשר זה.

**התאמת החקיקה ביו"ש:** המחלקה מרכזת את הליווי של הליכי החקיקה באיו"ש במסגרת תחיקת הביטחון, תוך סיוע בקידום רפורמות משמעותיות. בין רפורמות אלו - תיקון מקיף לתקנון המועצות המקומיות המבקש להשוות את הדין בין הרשויות המקומיות באזור לאלו בישראל, תיקוני חקיקה בדיני התכנון והבניה ובין היתר תיקון תקנות המסדירות את אופן קבלת היתר בניה, תיקוני חקיקה בתחום תשתיות החשמל, ועוד. בנוסף, סייעה המחלקה לכלל משרדי הממשלה בגיבוש התייחסותם בשאלת התחולה ביו"ש של הצעות חוק פרטיות וממשלתיות.

**ריכוז צוותים וועדות ציבוריות:** המחלקה מרכזת את הוועדה לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור מפני פרסומים פוגעניים בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימ') עדנה ארבל, שקמה בעקבות תופעה הולכת וגוברת בשנים האחרונות של פרסומים, בעיקר ברשת האינטרנט, הפוגעים קשות בשמם הטוב או בפרטיותם של מושאי הפרסום [הדו"ח הושלם והוגש לשר המשפטים בתחילת נובמבר 2020]. כמו-כן, המחלקה מרכזת את הוועדה למעקב אחר יישום חוק להסדר התדייניות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), התשע"ד-2014, הוועדה מונתה על ידי שרת המשפטים דאז, איילת שקד, בשנת 2017 במטרה לעקוב אחר יישום הוראת השעה, אשר נחקקה לתקופה של שלוש שנים. הוועדה דנה בסוגיות שהתעוררו במהלך תוקפה של הוראת השעה ולקראת תום התקופה הגישה לשר המשפטים הנכנס דו"ח מקיף ובו בין היתר המלצה להחלת החוק כחוק קבע וכן למספר תיקונים נדרשים בחוק. ביום-8.9.2020 התקבל חוק הקבע, על תיקוניו, במליאת הכנסת.

**חברות בוועדות ציבוריות:** נציגי המחלקה חברים בצוות המעקב אחר יישום ההוראות בתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים. צוות זה ממשיך את עבודת הצוות שדן בחלופות בתחום האפוטרופסות והגיש את מסקנותיו למנכ"לית משרד המשפטים בשנת 2019. הצוות אמון על יישום הרפורמות שהוצעו על ידי הוועדה ומעקב אחר השינויים בתחום. כמו-כן, נציגי המחלקה לוקחים חלק בוועדת היגוי ממשלתית להקמת "מערכת תעודות לאומית" ( **National Qualifications Framework** ) - במסגרת הסכם שיתוף הפעולה בין האיחוד האירופי לישראל, מקצה האיחוד האירופי סך של 1.8 מיליון יורו לתמיכה ביישום פרויקט תאומות בין משרדי החינוך האיטלקי והישראלי ( **National Qualifications Framework - NQF** ) במטרה לתמוך, להקים ולעצב מערכת תעודות לאומית בישראל. נציגי המחלקה אמונים על גיבוש המתווה המשפטי לפרויקט. יתר על כן, רפרנט חינוך במחלקה הינו חבר קבע במועצה לחינוך לגיל הרך, אשר תפקידה, בין היתר, להכין תוכנית רב שנתית בטיפול בגיל הרך, לתאם בין משרדי הממשלה את הטיפול בתחום הגיל הרך ולגבש המלצות בתחום. צוותים נוספים בהם חברים נציגי המחלקה הם צוות התאמת סדרי הדין בבית הדין לעבודה לרפורמה בסד"א וכן צוות משפחה חדשה, אשר אמון על התאמת זכויות הוריות בעבודה הניתנות לעובדי המדינה בתקש"יר למבנה המשתנה של חלוקת האחריות על משמורת ילדים.





## מן הכלל אל הפרט:

### יעל בלונדהיים

רפרנטית לענייני בתי דין רבניים וסכסוכי גירושין

### קצת עליי

יש לי תואר ראשון ושני במשפטים מטעם האוניברסיטה העברית ובשנתיים האחרונות אני עובדת בייעוץ וחקיקה. התמחיתי בפרקליטות המדינה, אצל שי ניצן, בהיותו המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) ולאחר מכן התחלתי את דרכי המקצועית כפרקליטה בפרקליטות מחוז ירושלים (פלילי) במשך כחמש שנים, וחמש שנים נוספות הייתי פרקליטה במחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה. לאורך שנתיים כפרקליטה במחלקה האזרחית, עבדתי תקופה ארוכה מול אשכול משפחה וילדים בייעוץ וחקיקה והמחשבה לעשות שינוי ולגוון התבשלה בי אט אט. כיום, אני שמחה על השינוי מאוד!

### פרויקט משמעותי בשנת 2019

בשנת 2014 נחקק החוק להסדר התדייניות בסכסוכי משפחה. מדובר בהסדר דינוי המחייב צדדים לסכסוך משפחתי לנסות תחילה ליישב את הסכסוך ביניהם בדרכי שלום, ללא הגשת תביעות. החוק הוא פרי יוזמה של אשכול ילדים משפחה ורווחה בייעוץ וחקיקה, ונועד לסייע לבני זוג ולהורים וילדיהם ליישב סכסוך משפחתי ביניהם בהסכמה ובדרכי שלום ולצמצם את הצורך בקיום התדייניות משפטיות, מתוך הבנה שלתהליכי גירושין בעצימות גבוהה יש השפעה קשה על משפחות ובפרט על מצבם הרגשי של ילדים.

לאור חדשנותו של החוק, הוא נקבע כהוראת שעה. הוראת השעה, אשר עומדת בתוקפה כ-4 שנים, הביאה למהפכה של ממש בדיני הגירושין בישראל, ולהפחתה דרמטית בכמות התביעות המוגשות לערכאות השיפוטיות. מרגש לקחת חלק במהלך חשוב שכזה.

על מנת לעקוב אחר יישום החוק בתקופה זו, האשכול יזם הקמה של ועדת היגוי, אותה אני מרכזת מזה כשנה וחצי. לקראת תום הוראת השעה, הגשנו לשר המשפטים הנכנס דו"ח המסכם את פעילות הוועדה ואנו פועלים כעת לחקיקת חוק הקבע. בשלב הראשון, ובשל לוח הזמנים הצפוף, הארכה הוראת השעה בשנה נוספת, וכעת נידונה הוראת הקבע בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת.

### שתי מילים על ייעוץ וחקיקה:

באתי בגלל העניין, נשארתי בזכות האנשים!

## המחלקה למשפט כלכלי

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), מר מאיר לוין.

המחלקה מלווה את הממשלה ומייעצת לה בתחומים הכלכליים, הפיננסיים והרגולטוריים. כמו-כן, המחלקה אמונה על דיני תאגידים (חברות, שותפויות, מלכ"רים וכיו"ב), שוק ההון ורגולציה פיננסית, דיני רגולציה, דיני מיסים, תחרות, הוצאה לפועל וחדלות פירעון. בכלל זה, המחלקה יוזמת הליכי חקיקה בתחומיה ואמונה על ליווי של הליכי חקיקה, מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה, גיבוש עמדות היעוץ המשפטי לממשלה וסיוע לפרקליטות המדינה בגיבוש עמדת המדינה במענה לעתירות והליכים משפטיים. כמו-כן, הרפרנטים במחלקה מובילים ולוקחים חלק בצוותים בין-משרדיים ובתהליכי חשיבה והיועצות רב-מגזריים, בשיתוף גורמי ממשלה נוספים, השוק הפרטי, האקדמיה והחברה האזרחית.

### במחלקה למשפט כלכלי שלושה אשכולות:

**אשכול רגולציה:** מופקד על ההיבטים המשפטיים של הפעילות הרגולטורית של המדינה ורשויותיה, ובפרט מלווה את משרדי האנרגיה, הגנת הסביבה, הכלכלה, משאבי המים, התחבורה, התקשורת וכן רשויות רגולטוריות שונות. במסגרת זו האשכול מלווה מהלכים רגולטוריים משמעותיים; שינויים מבניים במשק; אסדרה של שווקים ופתיחתם לתחרות; עיצוב מוסדי של גופי רגולציה שלטוניים ומתן ייעוץ משפטי בקשר להליכים משפטיים בסוגיות רגולטוריות בערכאות השיפוט השונות. האשכול פועל בתיאום עם האגף לטיוב רגולציה במשרד ראש הממשלה בסוגיות רוחביות של רגולציה.

**האשכול הכלכלי:** מופקד על תחומי חדלות הפירעון, הגבלים עסקיים ותחרות, מיסים, הוצאה לפועל וגבייה מינהלית. במסגרת זו, האשכול מלווה, בין היתר, את רשות התחרות ורשות המסים, וכן יוזם ומקדם חקיקה בתחומי ההוצאה לפועל וחדלות הפירעון בשיתוף פעולה עם רשות האכיפה והגבייה והממונה על חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

**אשכול תאגידים ושוק ההון:** מופקד על דיני התאגידים ובכלל זה יוזם ומקדם חקיקה בדיני חברות, עמותות וחברות לתועלת הציבור, שותפויות ואגודות שיתופיות. עוד מופקד האשכול על תחומי החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים ועל תחומי שוק ההון והרגולציה הפיננסית, לרבות: פיקוח על הבנקים ותפקידי בנק ישראל, דיני ניירות ערך וכן ביטוח, גמל ויתר התחומים הפיננסיים. בתחומים אלה מלווה האשכול הליכי חקיקה ומהלכים רגולטוריים תוך ראיית רוחב של אתגרי הרגולציה והחדשנות בתחומים אלה. האשכול מלווה, בין היתר, את רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, בנק ישראל, רשות החברות הממשלתיות ורשות התאגידים.

## נושאים בולטים בעבודת המחלקה למשפט כלכלי בשנת 2019:

**חדלות פירעון:** בספטמבר 2019 נכנס לתוקפו חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018. החוק החדש שינה מהותית את עולם הליכי חדלות הפירעון. ההיערכות לכניסת החוק החדש לתוקף הייתה מאתגרת. בראש ובראשונה, נדרשה המחלקה לגבש סט מקיף ומשמעותי של תקנות חדלות פירעון שבלעדיהן לא יכול היה החוק החדש לפעול. המחלקה עמדה בהצלחה רבה במשימה, הכל בשיתוף פעולה מלא עם הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי. סט התקנות, המחזיק כ-170 סעיפים, גובש, נחתם על ידי שר המשפטים ופורסם לפני כניסת החוק לתוקף. בשנת 2020 הגישה המחלקה סט תקנות משמעותי נוסף לשר המשפטים לשם העברתו לאישורה של ועדת החוקה של הכנסת, וכן תמשיך ללוות את הגורמים השונים בהטמעת החוק החדש. מלבד גיבוש התקנות, ליוותה המחלקה את כלל גורמי הממשלה הרלוונטיים, וכן גורמים חיצוניים, בהטמעת החוק החדש ובהתמודדות עם יישומו ועם פרשנותו.

**הגבלים עסקיים ותחרות:** בתחילת שנת 2019 עברה בכנסת רפורמה משמעותית ביותר בחוק התחרות הכלכלית. לאחר תקופה ארוכה של עבודה מאומצת של רשות התחרות, בליווי משפטי של המחלקה הכלכלית, גובשה הצעת החוק, והובאה לדיון בוועדת הכלכלה. השינויים המרכזיים במסגרת הרפורמה - שינוי בהגדרת מונופול, הקלת הנטל הרגולטורי במיזוגים, העלאת רף העיצומים הכספיים והתאמת הענישה הפלילית.

**הוצאה לפועל:** בשנת 2019 עברה בכנסת רפורמה חברתית חשובה בתחום ההוצאה לפועל - הקלות לחייב משלם. הצעת החוק הממשלתית, שגובשה יחד עם רשות האכיפה והגבייה, מעניקה הקלות לחייבים שמשלמים פעולה עם הליכי הגבייה. זאת, מתוך תפיסה שהחוק צריך לייצר גם תמריצים חיוביים ולא רק סנקציות. כמו-כן, החלה המחלקה לבחון מחדש את הכלי של עיקול מיטלטלין.

**גבייה מינהלית:** בשנת 2019 קיימה המחלקה כנס ראשון מסוגו בנושא גבייה מינהלית, בהשתתפות רחבה של יועצים משפטיים וגורמי גבייה מכלל משרדי הממשלה והתאגידים הסטטוטוריים. בכנס הוצגו דילמות משפטיות בתחום ועקרונות מנחים להתמודדות עמן.

**הצוות הבינמשרדי לבחינת חוק פסיקת ריבית והצמדה:** בשנת 2019 החל לפעול צוות בינמשרדי בהשתתפות ייעוץ וחקיקה, משרד האוצר, בנק ישראל, רשות האכיפה והגבייה והסיוע המשפטי. נציגי המחלקה חברים בצוות שבוחן מחדש את חוק פסיקת ריבית והצמדה על כל משמעויותיו.

**מסים:** בשנה החולפת עבדה המחלקה עם רשות המסים על פרויקטים רבים. העיקריים והבולטים בהם הם: בחינת הגבולות המשפטיים להפעלת מערכות אכיפה מתקדמות, בחינה של כלל ההסדרים הנדרשים לשם פעילותו של מעבר הגבול בגשר אלנבי ועל רפורמות תשתיות העתידות להיכלל בחקיקת הסדרים.

**נוהל נומרטור:** נוכח שאלות שהגיעו למחלקה בעניין סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: סעיף 40א או הנומרטור) והצורך להבהיר את גדרו סעיף הנומרטור ואת אופן יישומו, פרסם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), על דעת היועץ המשפטי לממשלה, ובתיאום עם משרד האוצר, נוהל ליישום סעיף זה. הנוהל נועד לחדד את ההגבלות הקיימות על גורמי הממשלה, כפי שהן עולות מסעיף 40א ואת הפעולות שיש לנקוט בהקשרים השונים. הנוהל נועד להקל על העבודה השוטפת של המשרדים המבצעים, של משרד האוצר ושל משרד המשפטים.

**גיבוש הנחייה בנושא חקיקת רגולציה:** גיבוש מסמך עזר לכתיבת חקיקת רגולציה עבור משפטנים במערך הייעוץ המשפטי לממשלה. המסמך מפרט את אבני הדרך העיקריות המרכיבות את חקיקת

הרגולציה, פורס כלים רגולטוריים מרכזיים מעולם הרגולציה המסורתית, מציף את היתרונות והחסרונות של כלים אלה ואת התאמתם לנסיבות שונות. זאת, על מנת לסייע בתהליך כתיבתה של אסדרה חדשה של ענף משקי או בתהליך תיקונה של חקיקה קיימת. המסמך הוא חלק ראשון בסדרת מסמכים, שעתידים לעסוק, בין היתר, בכלי רגולציה חדשים וברגולציה של חדשנות.

**הגשת ערעור לבית המשפט העליון על פסק-דינו של בית המשפט המחוזי בעת"מ 9395-05-19 הארגז בע"מ נ' מדינת ישראל (מכרזי אוטובוסים בתח"צ):** ליווי משרד התחבורה וועדת המכרזים המיוחדת של המשרד בהליכים משפטיים מורכבים בעניין חלוקת רישיונות מפעילי תחבורה ציבורית. במסגרת ההליכים האמורים התעוררה שאלת תחולת חובת עריכת המכרז על הקצאת רישיונות רגולטוריים וכן התעוררו שאלות הנוגעות לחובות רכש הגומלין שבהם מחויבים מפעילי התחבורה הציבורית בישראל במסגרת הליכים תחרותיים לקבלת רישיון.

**גיבוש טיוטת הנחיה פנימית הנוגעת לאימוץ תקנים בחקיקה:** במטרה לייעל את הליכי החקיקה וכדי לבסס עד כמה שניתן קוהרנטיות בדין שיהיה בה כדי להבטיח תקינותם המהותית של דברי החקיקה, הוצעו, במסגרת ההנחיה הפנימית, מספר כללים מנחים, שיש ליישם במסגרת הליך אימוץ של תקינה ישראלית או בינלאומית בדין (חקיקה ראשית או משנית). מטרתם של כללים אלה לסייע למשרדי הממשלה לעשות שימוש בחקיקה בתחום התקינה, ישראלי או בינלאומי. תחום שיש בו כדי להבהיר לכלל הציבור או לציבור מסוים, מהם ההגדרות הטכניות, תהליך הייצור או ההפעלה שנדרשים ממוצרים שונים.

**קביעת כללי ממשל תאגידי לחברות בלי שליטה:** תיקון לחוק החברות, התשנ"ט-1999, שעיקרו התאמת הוראותיו לחברות בלי שליטה, שמספרן וחלקן בשוק ההון הישראלי עולה בשנים האחרונות. התיקון יכול לקלות לחברות ללא בעל שליטה היכן ש"בעיית הנציג" בהן מצטמצמת נוכח היעדרו של בעל שליטה, ויחד עם זאת יתאים את ההגנה על בעלי המניות מקרב הציבור היכן שנוצרת "בעיית נציג" נוכח פיזור בעלי המניות שהחוק, כיום, אינו נותן לה מענה מספק. העבודה כללה מחקר מעמיק על הכללים המקובלים בעולם, וכן הליך שיתוף ציבור נרחב.

**ליווי תזכיר חוק לעידוד פיתוח טכנולוגיה פיננסית בישראל ("חוק הסנדבוקס"):** בחודש פברואר 2019 התפרסם דין וחשבון שחיבר צוות בין משרדי, בהובלת משרדי המשפטים והאוצר, בנושא סביבת ניסוי רגולטורית לחברות פינטק, ובהמשך לכך, בחודש יולי 2020 פורסם תזכיר חוק שמבוסס על הדוח האמור. המחלקה ריכזה את כתיבת התזכיר ואת התיאום בין המאסדרים השונים. מטרת החוק המוצע היא להקים סביבת ניסוי ייחודית במסגרתה יתאפשר למאסדרים הפיננסיים לתת הקלות והתאמות מדודות ברגולציה לחברות שיתקבלו לסביבת הניסוי. מודל "הסנדבוקס" הוא חדשני ומיושם כבר במדינות רבות עם השווקים הפיננסיים המובילים בעולם.

**הפרטת חברות ממשלתיות:** ליווי הליכי הפרטה של חברות ממשלתיות (ובהן חברת דואר ישראל, חברת נמל חיפה והתעשייה האווירית). בגדר כך המחלקה ליוותה את גיבוש החלטת ההפרטה המובאת לאישור ועדת השרים לענייני הפרטה; סייעה בבנייה ויישום של כלים משפטיים להגנה על האינטרסים החיוניים של המדינה לאחר ההפרטה, תיאום הליך ההפרטה עם המסגרת הרגולטורית שתחול לאחריה, ובהפרטה בדרך של הנפקה בבורסה גם בהיבטים המשפטיים הנובעים מכך.



## מן הכלל אל הפרט:

מרב זוהרי

רפרנטית הוצאה לפועל וגבייה מנהלית

קצת עליי

אני נשואה לאופיר ואמא לגפן ושקד. בוגרת התוכנית המשולבת לתואר ראשון במשפטים ותואר ראשון בעבודה סוציאלית מהאוניברסיטה העברית בירושלים. התמחיתי ועבדתי כעורכת דין במחלקת ייעוץ וחקיקה - תחילה במחלקה למשפט אזרחי, ובשלוש וחצי השנים האחרונות אני זוכה לקחת חלק בעשייה החשובה של המחלקה הכלכלית. מאמינה גדולה בכוחו של המשפט לחולל שינוי כלכלי-חברתי משמעותי וגם בחשיבותו לשמירה על האדם וזכויותיו.

### פרויקט משמעותי בשנת 2019

בשנת 2019 ובהמשך לה, פעלתי יחד עם שותפות (ושותפים) רבות ומציננות במגזר הציבורי ומחוצה לו במטרה לשפר את הליכי הגבייה הקיימים בהוצאה לפועל אל מול מי שמעוניין לשלם את חובותיו, אך מתקשה לעשות זאת בשל יכולתו הכלכלית המוגבלת. כך, לדוגמה, יזמנו הצעת חוק, שאושרה בכנסת, שמייצרת תמריצים חיוביים לעמידה בצווי תשלומים. לפי החוק שאושר, אם חייב משלם בתשלומים, מעוכבים הליכי גבייה כנגדו ומופחתת לו הריבית בגין החוב. זאת, מתוך תפיסה המכירה גם בתשלום חוב בתשלומים כדרך מקובלת להסדרת חוב. בנוסף, פעלנו יחד עם משרדי ממשלה נוספים, לקידום מענה משפטי לחייבים בהוצאה לפועל, אשר מצויים בנסיבות כלכליות קשות, זאת נוכח הצורך בפתרון ייחודי המשלב היבטים משפטיים וחברתיים גם יחד. לבסוף, אני שותפה בצוות בין משרדי לבחינת שיעורי הריביות המוטלות על חייבים מכוח חוק פסיקת ריבית והצמדה.

### שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

אנשים עם ראש בשמיים, רגליים על הקרקע, ומסירות גדולה לעשייה ציבורית משמעותית. אני חשה גאווה מקצועית ואישית להימנות עם אנשי ייעוץ וחקיקה וזכות אדירה לקחת חלק בעבודה כה משמעותית עבור הציבור, בשאיפה מתמדת לקידום חברה חזקה, צודקת ורגישה יותר.

**"סוד האושר הוא אהבת האמת בשכל, אהבת היושר בחיים, אהבת היופי ברגש, אהבת הטוב במעשה"** (הרב קוק). כן נרבה ונעשה.



## המחלקה למשפט בין-לאומי

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), ד"ר רועי שיינדורף. המחלקה אחראית על מתן ייעוץ משפטי לממשלה בכל ההיבטים של משפט בין-לאומי, ועל הטיפול בהליכים משפטיים בחו"ל הנוגעים למדינת ישראל והאינטרסים שלה. המחלקה פועלת ליישום ועיגון מחויבויותיה הבין-לאומיות של המדינה בדין הישראלי ומייעצת בעניין יישום ופרשנות המשפט הבין-לאומי במערכת המשפט הישראלית. בנוסף, המחלקה מייצגת את המדינה בהליכי משא ומתן בנושא אמנות והסכמים בין-לאומיים ומשתתפת בשיח הבין-לאומי לעיצוב כללים ונורמות במשפט הבין-לאומי, תוך קידום האינטרסים של מדינת ישראל בתחום. כמו כן, המחלקה מטפלת בהליכי בוררות בין-לאומיים גדולים ומורכבים של מדינת ישראל.

### במחלקה למשפט בין-לאומי שבעה אשכולות ויחידה אחת:

**אשכול משפט בין-לאומי פומבי:** אמון על הטיפול בדיני אמנות, סמכות שיפוט, דיני חסינויות וקליטת המשפט הבין-לאומי בדין הפנימי. האשכול מטפל גם בהיבטים משפטיים בין-לאומיים של טכנולוגיות חדשות וסייבר ובתחומים שונים במשפט הבין-לאומי הפרטי.

**אשכול משפט בין-לאומי כלכלי:** מייעץ לממשלה בכל תחומי המשפט הבין-לאומי הכלכלי ומלווה הליכי משא ומתן לקראת כריתת הסכמים כלכליים של מדינת ישראל. האשכול מטפל בתיקי בוררות גדולים של מדינת ישראל בתחומים כלכליים-מסחריים ונותן ייעוץ בהיבטי המשפט הבין-לאומי בתחום האנרגיה.

**אשכול זכויות אדם:** מייעץ לממשלה בכל הנוגע לדיני זכויות האדם הבין-לאומיים ואמון על הטמעת הוראות אמנות זכויות האדם השונות שישראל צד להן. נציגי האשכול מייצגים את המדינה בפורומים בין-לאומיים העוסקים בזכויות אדם.

**אשכול דיני מלחמה:** אמון על הייעוץ המשפטי לדרג המדיני ולגורמים אזרחיים במדינת ישראל בתחום דיני המלחמה. עבודת האשכול עוסקת בדיני השימוש בכוח ודיני התפיסה הלוחמתית. האשכול מעורב בשיח בזירה הבין-לאומית בדבר פרשנות דיני המלחמה ביחס ללחימה המודרנית, בשאיפה לקדם אינטרסים ישראליים.

**אשכול הליכים בין-לאומיים:** אמון על התמודדות משפטית במסגרת הליכים המתנהלים בטריבונלים ובתי דין בין-לאומיים, ובראשם בית הדין הפלילי הבין-לאומי, הנוגעים למדינת ישראל או לאינטרסים ישראליים.

**אשכול הליכים במדינות זרות:** מטפל בהליכים המתנהלים כנגד מדינת ישראל ובכיריה בחו"ל ומייעץ לבכירים בשירות הציבורי לעניין הסיכונים המשפטיים הקיימים בביקורם במדינות זרות. האשכול אמון גם על הטיפול בהיבטים המשפטיים של המאבק ב-BDS;

**אשכול מדיניות ואסטרטגיה:** מטפל בסוגיות הנוגעות למדיניות המשפטית הישראלית למאבק בטרור, שותף לגיבוש אסטרטגיה משפטית להתמודדות עם ועדות בדיקה בין-לאומיות שנוגעות לפעילות צה"ל ואמון על פעילות משפטית יזומה מטעם המדינה.

**יחידת הממונה על העזרה המשפטית:** אמונה על הקישור והתיאום בתחום המשפטי בין המדינה, רשויותיה ואזרחיה לבין המועצה הפלסטינית, רשויותיה ואזרחיה.

## נושאים בולטים בעבודת המחלקה למשפט בין-לאומי בשנת 2019:

התמודדות עם ההליך המתנהל בבית הדין הפלילי הבין-לאומי בעניין הסכסוך הישראלי-פלסטיני: בחודש דצמבר 2019, לאחר כחמש שנות "בדיקה מקדמית", הודיעה תובעת בית הדין כי התמלאו התנאים לפתיחה בחקירה של המצב המכונה "המצב בפלסטין". התובעת פנתה למותב שופטים על מנת שיאשרו את עמדתה. בסמוך לפני פנייתה של התובעת פרסם היועץ המשפטי לממשלה חוות דעת מקיפה באנגלית, המציגה את עמדתה של ישראל לפיה לבית הדין אין סמכות שיפוט ביחס למצב המכונה "המצב בפלסטין". יחד עם חוות הדעת פורסם דף מסרים תומכים מטעם משרד החוץ.

**רפורמות ומהלכים בתחום המשפט הבין-לאומי הפרטי:** המחלקה עוסקת בקידום רפורמות בזירת המשפט הבין-לאומי הפרטי מסחרי במטרה להקל על עשיית עסקים בין-לאומיים, להפחית עלויות בניהול הליכים משפטיים בין-לאומיים ולהפוך הסדרים קיימים למתאימים לימינו ולקצב בו הדברים קורים היום. בין הרפורמות העיקריות ניתן למנות את הבאות: אמנה חדשה להכרה ואכיפה של פסקי דין זרים, מעבר לאפוסטיל אלקטרוני לצורך שיפור השירות לאזרח, חתימה על אמנת סינגפור בדבר אכיפת הסדרי גישור בעסקאות מסחריות בין-לאומיות, הובלת החלטה בוועידת האו"ם למשפט מסחרי לייעול יישוב סכסוכים בתחום ההיי-טק ועוד.

**הליכים במדינות זרות:** המחלקה מובילה את ההגנה על מדינת ישראל ובכירים שפעלו מטעמה בתיקים פליליים ואזרחיים המתנהלים בחו"ל. בשנים האחרונות טיפלה המחלקה בעשרות הליכים שהוגשו בחו"ל (פליליים ואזרחיים כאחד) נגד בכירים ישראלים, מרביתם בגין מעורבותם של האחרונים במבצעים צבאיים, ואירועים נוספים. המחלקה מטפלת גם בהליכים בחו"ל הנוגעים לאינטרסים ישירים של מדינת ישראל.

**דיווח לאמנות זכויות אדם של האו"ם אודות מצב זכויות האדם בישראל וייצוג המדינה בפני ועדות אלה:** בשנת 2019 המחלקה השלימה והגישה את הדו"ח התקופתי הרביעי לוועדת האו"ם האחראית על יישום אמנת האו"ם בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. בהמשך להגשת הדו"ח ומסמכי מענה על שאלות השלמה, ריכזה נציגת המחלקה הופעה של משלחת ישראלית בפני הוועדה בה נשאלו הנציגים הישראלים שאלות אודות המצב בתחומי אחריותם השונים.

**רפורמות במנגנוני יישוב סכסוכים בתחום המשפט הבין-לאומי הכלכלי:** המחלקה שותפה בשנים האחרונות בשני הליכים משמעותיים לשינוי ועדכון מנגנוני יישוב סכסוכים בתחום המשפט הבין-לאומי הכלכלי וביניהם - עדכון כללים שמוביל המרכז הבין-לאומי ליישוב סכסוכי השקעות ורפורמה שמובילה ועידת האו"ם למשפט מסחרי שנועדה לייעל את מנגנוני יישוב הסכסוכים בין משקיעים למדינות.

**ריכוז צוותים וועדות ציבוריות:** המחלקה מרכזת צוות בין-משרדי משפטי להתמודדות עם אתגרי סמכות השיפוט האוניברסלית וכן צוות בין-משרדי משפטי להתמודדות עם אתגרי ה-BDS. חברות בצוותים ועדות ציבוריות: נציגי המחלקה חברים בצוות הבין-משרדי המשפטי וצוותים נוספים להתמודדות עם זירת בית הדין הפלילי הבין-לאומי; בצוות הקמת פרויקט האפוסטיל הדיגיטלי; בפורום בין-משרדי לתיאום המאבק באנטישמיות; ובוועדה בינמשרדית להסכמים בילטרליים.



### סדריק (יהודה) צבע

רפרנט סייבר, טכנולוגיות מידע, בינה מלאכותית ומשפט בין-לאומי

#### קצת עליו

עליתי לארץ מקנדה בשנת 2006, שם עבדתי כעו"ד במשרד המשפטים הפדרלי באוטוה. אחרי שסיימתי את מבחני "דיני ישראל" בלשכת עורכי הדין, עבדתי במחלקה הבין-לאומית של משרד עורכי הדין אברמזון ושות', בתחומי ההיי-טק, ביו-טק ומיזוגים. בשנת 2011 רציתי מאד לחזור למגזר הציבורי והתקבלתי לעבודה במחלקה למשפט בין-לאומי בייעוץ וחקיקה, בה אני עובד עד היום. אני בעל תואר ראשון ושני במשפטים מאוניברסיטת מונטריאול.

אני עוסק בעיקר בתחומי הסייבר, טכנולוגיות המידע, בינה מלאכותית ומשפט בין-לאומי, ונותן ייעוץ בנוגע לשאלות של ריבונות, סמכות שיפוט חוץ-טריטוריאלית, סחר אלקטרוני, משילות באינטרנט וכדומה. כמו כן אני מייעץ בשאלות של בוררות בין-לאומית ובנושאים של משפט בין-לאומי פרטי כגון ברירת דין, סמכות שיפוט ואכיפת פסקי חוץ.

#### פרויקט משמעותי בשנת 2019

במהלך שנת 2019 מחלקתנו קידמה באו"ם הצעה לבחינה של פיתוח מסגרות משפטיות ליישוב סכסוכים בתחום ההיי-טק. ההצעה הוגשה על ידינו לאחר התייעצויות שקיימנו עם משרד הכלכלה, משרד האוצר וגורמים במגזר הפרטי ובאקדמיה, ממנה עלה כי מגזר ההיי-טק בישראל זקוק לכלים ליישוב סכסוכים אשר מתאימים יותר לאופי הייחודי של סכסוכים בתחום זה.

ההצעה קודמה ב-UNCITRAL, ועדת האו"ם למשפט בין-לאומי מסחרי, בה מחלקתנו פעילה. לשמחתנו, יפן הצטרפה כשותפה להגשת ההצעה ומדינות רבות כמו ארה"ב, קוריאה וגרמניה תמכו בה כך שההצעה התקבלה ברוב גדול. בהתאם לכך, אנו עומדים בקשר רציף עם גורמים ממזכירות UNCITRAL, וכן גורמים מממשלות יפן וצ'כיה על מנת לגבש המלצות לקידום הפרויקט.

עצם קבלת ההצעה באו"ם מהווה צעד חשוב עבור ישראל שכן יישום ההצעה צפוי לתרום ליצירת סביבה משפטית נוחה למגזר ההיי-טק הישראלי. כמו כן, הגעה לתוצרים מוצלחים על רקע יוזמה ישראלית בעניין עשויה למצב את ישראל כפורום מוביל ליישוב סכסוכים בתחום ההיי-טק, וכך למשוך לארץ בורריות מחו"ל.

#### שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

מעבר למקצועיות ולמסירות של עובדי ייעוץ וחקיקה, אני מעריך במיוחד את הפתיחות לרעיונות וליוזמות חדשות. מכיוון שייעוץ וחקיקה ממוקמת במרכז העשייה הממשלתית, ישנה מוכנות ואפשרות אמיתית להשתתף וליזום פרויקטים רחביים בתחומים מרתקים וחדשניים.

## המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי

בראש המחלקה עומדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, הגב' דינה זילבר.

בנושאים אשר תחת אחריותה, מעניקה המחלקה ייעוץ משפטי לממשלה ולרשויות ציבוריות נוספות וכן מלווה הליכי חקיקה בממשלה ובכנסת.

### במחלקה למשפט ציבורי-מנהלי ארבעה אשכולות:

**אשכול משפט מנהלי:** עוסק בעקרונות וסוגיות יסוד במשפט המנהלי, דיני אוכלוסין והגירה (לרבות אזרחות, תושבות, שבות, כניסה לישראל, פליטים, הסתננות ושהיה שלא כדין), חקלאות, צער בעלי חיים, ניסויים בבעלי חיים, רישוי עסקים.

**אשכול טוהר המידות וביקורת שיפוטית:** עוסק בטוהר המידות בשירות המדינה, מינויים בשירות המדינה ובחברות הממשלתיות, ניגוד עניינים, הגבלות לאחר פרישה, נסיעות לחו"ל במימון זר, קבלת מתנות על-ידי עובדי מדינה ונושאי משרה, תרומות למשרדי ממשלה, נציבות שירות המדינה וביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות.

**אשכול ביטחון:** עוסק במשפט הביטחון הלאומי ובתוך כך בנושאים הקשורים לעבודת צה"ל, שב"כ, מוסד, המועצה לביטחון לאומי, משרד הביטחון, השויון בנטל, השירות האזרחי, שירות המילואים ועוד.

**אשכול עבודת הממשלה:** עוסק בעבודת הממשלה, שלטון מקומי, רכש ממשלתי ודיני מכרזים, ליווי משפטי של משרד ראש הממשלה, מתן חסויות על-ידי עובדי ציבור, חסות ממשלתית ופרסומת מסחרית במשרדי הממשלה, מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ומוסד הייעוץ המשפטי לממשלה.

בנוסף, המחלקה מובילה את הטיפול המשפטי בתחומים הבאים: תחום הסייבר, תחום העלייה והקליטה, תחום התמיכות, הכולל אסדרה וליווי משפטי של מתן התמיכות הכספיות על ידי כלל משרדי הממשלה, תחום התרבות והמורשת ובכלל זאת את נושא ההגנה על נכסי תרבות לאומיים, לשימור ולעיצוב הזיכרון הלאומי, את עבודת הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה, ליווי משרדי ממשלה שונים, בהם משרד התרבות והספורט, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד התפוצות וכן המשרד לירושלים ומורשת. נוסף על אלו, מרכזת המחלקה את הטיפול בתחום מניעת הדרת נשים במרחב הציבורי ובזכויות טרנסג'נדרים.

## נושאים בולטים בעבודת המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי בשנת 2019:

עבודת מטה לגיבוש אמות-המידה של היועץ המשפטי לממשלה למהלך של ביטול מעמד קבע (תושבות קבע או אזרחות) בשל הפרת אמונים: במהלך שנת 2019 קיימה המחלקה עבודת מטה, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, בנושא אמות-המידה לגיבוש עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לביטול מעמד קבע (תושבות קבע או אזרחות), וזאת בהקשרים של הפרת חובת הנאמנות. המדובר בכלי משפטי מינהלי רגיש ובעל השלכות משמעותיות על זכויות יסוד. על כן, במסגרת אמות המידה, שהוכנו יחד עם כלל השותפים הרלבנטיים בממשלה, נקבע כי יש לאשר בקשות לביטול מעמד רק במקרים חריגים וחמורים, שבהם הפגיעה בזכויות היסוד שתנבע מהביטול, תעמוד ביחס מידתי להשגת התכליות העומדות בבסיס ההליך.

**גיבוש עמדתה המשפטית של המדינה בנושא הרחקת משפחות שוהים שלא כדין:** במהלך שנת 2019 נפתחו עשרות הליכים משפטיים נגד הרחקת משפחות שוהים שלא כדין למדינת מוצאם (בדרך כלל דובר בעובדת זרה שאשרת השהייה שלה פגה זה מכבר, היא המשיכה לשהות בישראל ונולדו לה כאן ילדים). המחלקה הובילה את גיבוש עמדתה המשפטית של המדינה בהליכים אלה.

**השלמת פעילות הצוות הבין-משרדי לבחינת עבירות תעבורה מסוג ברירת משפט:** החלטת הממשלה מספר 3437 מיום 11.1.2018 הטילה על שרת המשפטים להקים צוות בין-משרדי "שיבחן את האפשרות שהדיון בעבירות תעבורה מסוג ברירת משפט לא יתנהל לפני בית המשפט לתעבורה אלא לפני רשות מינהלית". בהתאם, מונה ביום 4.11.2018 הצוות, בראשות נשיא בית המשפט השלום בירושלים, כב' הנשיא אביטל חן, ונשיא בית משפט השלום בחיפה, כב' השופט אינאס סלאמה ורוכזה על ידי משפטן במחלקה. לקראת סוף שנת 2019 סיים הצוות את עבודתו והחל להיערך להגשת המלצותיו, שעיקרן העברת השיפוט בעניינין של הפרות תעבורה מסוג ברירת משפט לאפיק המינהלי, חלף האפיק הפלילי.

**יישום דו"ח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים:** במהלך שנת 2019 פעלה המחלקה ליישום דו"ח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, שבו לובנו סוגיות משמעותיות בתחום ניגודי העניינים של עובדי המדינה. ההמלצות כללו שינוי של אמות המידה לעריכת הסדרי ניגודי עניינים, ניתוח של סוגיות מורכבות (קרבת משפחה, קשרי חברות, הטלת מגבלות כלליות ופרטניות, תקופות צינון וכיו"ב), פרסום יזום של הסדרי ניגודי עניינים, וכן המלצות בהיבטי אכיפה, הטמעה והדרכה. בהתאם, חלק מהמלצות הדו"ח הובילו להקלות בפרקטיקה של גיבוש ההסדרים: נערכו פעולות ליישום הדו"ח ובתוך כך נערכו הדרכות במשרדי הממשל, וכן שינויים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, באמות המידה לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים ובשאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, וננקטו צעדים לצורך פרסום יזום של הסדרים למניעת ניגוד עניינים.

**כינון מחדש של פורום היועצים המשפטיים לרשויות המקומיות:** פורום זה, התכנס בהובלת המחלקה ושימש כפלטפורמה ליועצים משפטיים לרשויות המקומיות בכדי להתיעץ בשאלות משפטיות עם נציגי היועץ המשפטי לממשלה ומשרדי הממשלה.

**העברת דו"ח הצוות הבין-משרדי לטיוב השמירה על הסוד הביטחוני ליועץ המשפטי לממשלה:** הצוות, בהובלת המחלקה ובהשתתפות נציגים מכלל גופי הביטחון, מונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה על מנת לבחון אמצעים לשיפור ההגנה על סודות ביטחוניים, בפרט בהקשר של כתיבת ספרים ופרסומים אחרים בקשר לפועלם של בכירים לשעבר במערכת הביטחון.

**ליווי תיקון חוק הכניסה לישראל בעניין קבלה מוקדמת ומקוונת של נתוני נוסעים מסוג API:** במהלך 2019 פעלה המחלקה לקידום הפצתו של תזכיר לתיקון חוק הכניסה לישראל על ידי משרד הפנים, באופן שיבהיר את סמכות רשות האוכלוסין וההגירה לקבל פרטי בסיס של נוסעים המגיעים לישראל, עוד

בטרם ההגעה או הנחיתה, וזאת לצורך שיפור המענה בהיבטי הפיקוח על הכניסה לישראל.

**תיקון רוחבי של כלל מבחני התמיכה של הממשלה בעמותות שלא תאמו את דרישות הדין:** בתחום התמיכות, הסתיים פרויקט רב שנים, במהלכו תוקנו כלל מבחני התמיכה של הממשלה בהם נמצאו ליקויים, והותאמו לדרישות הדין. זאת, בעיקר בהיבט השמירה על השוויון בדרך של קביעת אמות מידה ותנאי סף אובייקטיביים. במהלך הפרויקט נבדקו מאות מבחני תמיכה של משרדי הממשלה, ואלה מהם שנמצאו ליקויים, תוקנו, הוחלפו או בוטלו.

**ליווי הליכים משפטיים הנוגעים לשמירה על נכסי תרבות של המדינה:** המחלקה השתתפה בבחינה וליווי של מקרים בהם הועמדו למכירה פומבית חפצים או מסמכים שונים, שיש להם חשיבות רבה במורשת העם והמדינה. בחלק מהמקרים התקיימו, באמצעות פרקליטות המדינה, הליכים משפטיים שתכליתם מניעת המכירה ושימור הנכסים בידי המדינה או גופים ממלכתיים מתאימים. בין היתר, הסתיים הליך משפטי בו קבע בית המשפט העליון כי הטיטות המוקדמות של מגילת העצמאות יועברו לארכיון המדינה; התקיים הליך לגבי מעמדם של כתרי דמשק (כתבי יד עתיקים של התנ"ך) ועוד.

**גיבוש טיוטת חוק הגנת הסייבר:** במהלך 2019 הושקעה עבודה רבה ומקיפה בקידום טיוטת חוק הגנת הסייבר, שאת גיבושה מוביל מערך הסייבר הלאומי בשיתוף משרד המשפטים. טיוטת החוק נועדה להעניק לרשויות המדינה כלים מגוונים ואפקטיביים להתמודדות עם איומי הסייבר בממשלה ובמשק האזרחי, ולצד זה להבטיח את ההגנה הנדרשת על הזכות לפרטיות בעולם דיגיטלי, ועל זכויות יסוד נוספות.

**פרויקט להורדת חסמים ולטיוב הקשר ושיתופי הפעולה עם המגזר הפילנתרופי:** ביוזמת המחלקה, מונו רפרנטים במשרדי הממשלה השונים להבטחת הקשר בין המשרדים לפילנתרופיה, וזאת בעקבות שיח בעניין שיתופי הפעולה וממשקי העבודה עם פורום הקרנות הפילנתרופיות בישראל ואגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. המחלקה מתכללת את העבודה הממשלתית בנושא, ומשמשת כתובת לחשיבה, לתכנון ולהנגשת מידע.

**גיבוש תיקון לנהל הוועדה לבחינת מתן אישור על שינוי מין ללא ניתוח:** בשנת 2019 גובש תיקון לנהל הוועדה לבחינת מתן אישור על שינוי מין ללא ניתוח. התיקון לנהל כלל שורה של הקלות בתהליך הפניה לוועדה, ובדרישות בהן יש לעמוד בכדי לקבל את האישור.

**פעילות הנוגעת למחויבותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל לפי האמנה נגד שחיתות של האו"ם:** במהלך שנת 2019 חברי המחלקה ביצעו משימות שונות אשר נדרשו לשם עמידה במחויבותיה הבין-לאומיות של מדינת ישראל לפי האמנה נגד שחיתות של האו"ם. חברי המחלקה השתתפו בהליך הבדיקה של יישום הוראות פרק המניעה באמנה בבריטניה וגיבוש המלצות בנושא, וכן ייצגו את ישראל במפגש ועידת המדינות החברות באמנה אשר התקיים באבו-דאבי.



דני חורין

ראש אשכול טוהר מידות וביקורת שיפוטית

קצת עליי

התמחיתי במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה ובתום ההתמחות שימשתי כפרקליט במחלקה. בחלוף מספר שנים מוניתי לתפקיד יועץ משפטי של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים ושל הוועדה לשמירת הסביבה החופית. בתפקיד זה התנסיתי לראשונה בייעוץ משפטי (והתאהבתי בתחום התכנון והבניה). בשנת 2013 חזרתי למשרד המשפטים, לתפקידי הנוכחי. האשכול שאני עומד בראשו עוסק בהסדרה המנהלית של תחומי טוהר המידות וכן בתחומי הביקורת השיפוטית. במסגרת עבודת האשכול אנו עוסקים בניסיון להתוות תורה רוחבית בתחומים שעליהם אנחנו אמונים, מסייעים למשרדי הממשלה בתחומים אלה ומטבע הדברים אף מלווים את הטיפול בסוגיות מורכבות ורגישות המתעוררות מעת לעת בתחומי טוהר המידות והביקורת השיפוטית.

#### פרויקט משמעותי בשנת 2019

בשנת 2019 עסקנו ביישום דו"ח שגובש על ידי האשכול ואומץ על ידי היועץ המשפטי לממשלה בתחום ניגודי העניינים. הדו"ח הציג תפיסה עדכנית בתחום ניגודי העניינים ולפיו פועלים כיום משרדי הממשלה. במסגרת יישום הדו"ח קיימנו מפגשי הטמעה עם משרדי הממשלה, פעלנו לתיקון הנחיות היועץ הרלוונטיות, קיימנו שיח עם נציבות שירות המדינה לשם שינוי ההיבטים הנוגעים אליהם והעלינו לרשת [אתר](#) שבו מתפרסמים כיום הסדרי ניגודי עניינים של בעלי תפקידים בכירים באופן יזום. בנוסף, שנת 2019 היתה כולה שנת בחירות. בשל כך, ואף כיוון שהיה מדובר בתקופת בחירות ארוכה וממושכת, חלק מרכזי בעבודת האשכול בשנה זו נגע לטיפול בתחום המינויים בתקופת בחירות. במסגרת זאת, עסק האשכול בבחינה עתית ובעדכון של ההנחיות הרוחביות, היינו שותפים לוועדת החריגים שפעלה בנציבות שירות המדינה וכן ליוונו מקרים פרטניים ומורכבים בהם התעוררה שאלת מינויים בתקופת בחירות.

#### שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

את הטקסט הנוכחי אני כותב בשנת 2020. בחודשים האחרונים עסקנו בליווי אינטנסיבי של תקופת בחירות ממושכת, בהתמודדות עם משבר הקורונה ובסיוע לגיבוש המעטפת המשפטית להסדרים שונים שנבעו מההתמודדות עם המשבר ובליווי משמעותי של הקמת ממשלה חדשה. כל יום טומן בחובו אתגרים חדשים ושאלות חדשות, אך בעיקר עניין עצום ורב. עבודתה של ייעוץ וחקיקה על ידי נבחרת מובחרת של עורכי דין מסורים, אכפתיים ומקצועיים. חוד החנית של שירות המדינה. השילוב של העניין העצום, היכולת להשפיע והעבודה עם אנשי המחלקה הוא שילוב מנצח מבחינתי.

## המחלקה למשפט אזרחי

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי למשפט (משפט אזרחי), מר ארז קמיניץ.

המחלקה יוזמת מקדמת ומלווה חקיקה ממשלתית בתחומי המשפט האזרחי המגוונים, וכן מעניקה ייעוץ משפטי שוטף למשרדי הממשלה בתחומים אלה, ובמידת הצורך מכריעה במחלוקות בין משרדי הממשלה. המחלקה מעורבת גם בהליכים משפטיים המתנהלים נגד המדינה ורשויותיה, בגיבוש עמדות היועץ המשפטי לממשלה וכן לוקחת חלק בייצוג המדינה בפורומים בינלאומיים בתחומי המשפט האזרחי. ייעוד המחלקה הוא לטייב את המשפט האזרחי הישראלי לטובת כלל הציבור.

### במחלקה למשפט אזרחי שלושה אשכולות:

**אשכול נדל"ן:** עוסק בתחומים משפטיים שונים הקשורים בתחום הנדל"ן בכל הנוגע לחקיקה ולייעוץ שוטף למשרדי הממשלה העוסקים בתחום ובכלל זה: דיני התכנון והבניה - ליווי התיקונים הרבים לחוק התכנון והבניה וחוקים נלווים לו, שיפור הליכי התכנון, שיפור וייעול אכיפת דיני התכנון והבניה, לרבות דינים הנוגעים ליו"ש; קידום הליכים להתמודדות עם משבר הדיור, ליווי פעולות משרד השיכון הנוגעות בין היתר לדיור ציבורי, תוכנית שיווק הקרקעות של רמ"י ומשרד השיכון, הליכי התחדשות עירונית, היבטים כלכליים של שוק הדיור - היטלי השבחה ופיצויים בגין פגיעות מתכנית או הפקעות, טיפול בנושא קבוצות הרכישה; טיפול בענייני שמאות - ליווי השמאי הממשלתי הראשי והחקיקה בתחום; עיסוק שוטף בחוק המקרקעין, פקודת הסדר זכויות במקרקעין, חוק האפוטרופוס הכללי, חוק נכסי נפקדים, מקרקעי ישראל - ליווי חוק רשות מקרקעי ישראל, מועצת מקרקעי ישראל והחלטותיה.

**האשכול האזרחי:** עוסק בתחומי הליבה של המשפט האזרחי, אשר רוב דברי החקיקה בעניינם הם באחריות שר המשפטים, כגון דיני חוזים, דיני נזיקין, דיני מיטלטלין ושעבודים ודיני ירושה ונאמנות. כמו כן, האשכול עוסק בתחומי הביטוח, הבנקאות בהיבטים של המוצר או השירות שנמכרים לציבור ובקידומם של מוצרים פיננסיים לציבור, כדוגמת אשראי צרכני ושירותי תשלום, ובגיבוש תשתית משפטית לפיתוחם של אמצעי תשלום דיגיטליים והתאמתם להתפתחויות הטכנולוגיות. האשכול מלווה גם את תחום הצרכנות ואחראי על תחום החוזים אחידים ותחום התובענות הייצוגיות - הן בהיבטי החקיקה השונים, והן בגיבוש עמדות היועץ המשפטי לממשלה לעניין הסדרי פשרה או הסתלקות בתיקים אלה. כן אחראי האשכול על המעבר לעולם הדיגיטלי בתחומי החיים השונים לרבות שירותי הממשלה, ובפרט על תחום הראיות הדיגיטליות והחתימות האלקטרוניות. כמו כן, האשכול מטפל בענייני דתות והוא מלווה את הרבנות הראשית ואת המשרד לשירותי דת.

**אשכול קניין רוחני:** עוסק בגיבוש מדיניות והסדרת החקיקה בתחום הקניין הרוחני: חוק זכות יוצרים, חוק הפטנטים, חוק העיצובים, חוק זכויות מבצעים, פקודת סימני מסחר, דיני סודות מסחריים, ועוד. כן מעניק האשכול ייעוץ משפטי בתחום הקניין הרוחני לממשלה ולפרקליטות ומייצג את מדינת ישראל בפורומים בין-לאומיים העוסקים ביישום התחייבויות בינלאומיות ובפיתוח נורמות בינלאומיות חדשות בתחום. בנוסף, האשכול לוקח חלק במו"מ בהסכמים הנוגעים לקניין רוחני, בהתקשרויות ממשלתיות ובהסכמים בילטרליים של המדינה.



## נושאים בולטים בעבודת המחלקה למשפט אזרחי בשנת 2019:

**פרסום דו"ח סופי בעניין שיעור ריבית ההיוון בתביעות נזיקיות:** המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) מונה על ידי שרת המשפטים ושר האוצר לעמוד בראש ועדה בין-משרדית, במטרה לגבש המלצה לעניין שיעור ריבית ההיוון המתאים בפיצויים הנפסקים בבתי המשפט לניזוקים, בשל נזקי גוף. ריבית היוון היא שיעור שמופחת מהפיצויים המבטא את הרווח שהניזוק עשוי להרוויח מכספי הפיצויים לאורך השנים, כך שהניזוק יפוצה והמזיק יפצה בדיוק בהתאם לנזק שנגרם. לאחר קבלת הערות הציבור, בשנת 2019 גיבשה הוועדה **דו"ח סופי**. דו"ח זה עמד בבסיס עמדת היועץ המשפטי לממשלה בערעור שעסק בנושא. פסק הדין שניתן בערעור אימץ את עיקר המלצות הדו"ח<sup>1</sup>.

**גיבוש המלצות בנוגע לסוגיות משפטיות ומקצועיות בתחום ההתחדשות העירונית:** המחלקה עמדה בראש צוות ממשלתי שבחן את החסמים בתחום ההתחדשות העירונית, שביצע שימוע ציבורי נרחב. עבודת המטה ארכה חודשים רבים וכללה מגוון נושאים, ובהם: קידום ודאות בתחום ההתחדשות העירונית ובכלל זה בשאלת היטל ההשבחה, יצירת הסדרים המגנים על אוכלוסיות חלשות ובכלל זה הוספת סמכויות לממונה על פניות הציבור, טיפול בסוגיית דייר סרבן במיזמי פינוי בינוי, תוך המלצה על הפחתת הרוב הנדרש להגשת תביעת "דייר סרבן", הסרת חסמים בירוקרטיים, וסוגיות משפטיות נוספות.

**השלמת הצטרפות מדינת ישראל לאמנת האג לרישום בינלאומי של עיצובים:** האמנה מאפשרת להגיש בקשות בינלאומיות לרישום עיצובים בכלל המדינות החברות באמנה באמצעות בקשה אחת למשרד הבין-לאומי, המופעל על-ידי הארגון הבין-לאומי לקניין רוחני. ההצטרפות צפויה להקל על מעצבים ישראלים בקבלת הגנה על עיצוביהם מחוץ לישראל על-ידי הקטנת עלויות והפחתת הנטל הרגולטורי ברישום העיצוב.

**דיגיטציה:** המחלקה גיבשה את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הסדרים דיגיטליים שפורסמה בשנת 2019. ההנחיה נועדה לסייע לממשלה לספק שירותים דיגיטליים לציבור ולצמצם בירוקרטיה ממשלתית, בין היתר על ידי קביעת כללים להמרה של הסדרים "קשיחים" בדין הקיים ביחס לביצוע פיזי של פעולות משפטיות בהסדרים מקלים יותר של ביצוע באמצעים דיגיטליים - מקוונים. כמו כן, המחלקה מעבירה הדרכות למשרדי הממשלה במטרה להטמיע את עקרונות ההנחיה ולשפר את מתן השירותים הממשלתיים הדיגיטליים הניתנים לציבור.

**אכיפת דיני התכנון והבניה:** בוצע תיקון מקיף ומפורט לפרק האכיפה בחוק, אשר מטרתו לשדרג ולהגביר את יכולת האכיפה נגד עבירות התכנון והבניה. המחלקה מלווה את הפעילות האכיפתית שנעשית בהתאם למודל "אכיפה תומכת תכנון" ופועלת לתכלול פעילות גופי המדינה ביחס לאכיפת דיני תכנון והבניה. במסגרת זו נערכו ישיבות רבות לאורך שנת 2019 עם שורה של גורמי אכיפה, ראשי רשויות מקומיות וגורמי מקצוע בשלטון המקומי על מנת לבחון דרכים לייעול הליכי האכיפה ולתמיכה במהלכים תכנוניים מרכזיים.

**השתתפות ועיצוב מדיניות במסגרת פורומים בינלאומיים בתחום הקניין הרוחני:** השתתפות בסמינרים והעברת הרצאות בנושא ניהול נכסים בלתי מוחשיים שבבעלות המדינה והעברת ידע לציבור; גיבוש המלצות שנועדו לייעל ולפשט את תהליך הגשת בקשות לרישום עיצובים על ממשקי משתמש ואייקונים במסגרת הוועדה המתמדת בדבר דיני סימני מסחר, עיצובים תעשייתיים וצינונים גיאוגרפיים, המאורגנת על ידי הארגון העולמי לקניין רוחני של האו"ם (WIPO); השתתפות בסמינר של ארגון הסחר העולמי (WTO) בנושא הסכם המסגרת הבסיסי בעניין קניין רוחני (TRIPS), שנועד לסייע בהתאמת החקיקה

<sup>1</sup>עא 3751/17 המאגר הישראלי לביטוח רכב (הפול) נ' פלוני.

הישראלית בתחום הקניין הרוחני לסטנדרטים בין-לאומיים כפי שהוגדרו ב-TRIPS; השתתפות בדיונים במסגרת הוועדה המייעצת לענייני אכיפה (ACE), בנושא אכיפת קניין רוחני.

**בחנית הסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות:** בשנת 2019 בחנה המחלקה 218 הסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות, שהועברו לעיונו של היועץ המשפטי לממשלה בטרם אישורם, בהתאם להוראות חוק תובענות ייצוגיות. המחלקה, יחד עם גורמי ממשלה רלוונטיים ועם הפרקליטות, מגבשת את העמדה שתוצג לבית המשפט בשם היועץ המשפטי לממשלה. כך למשל, נבחן הסדר פשרה בתובענה ייצוגית שהוגשה נגד חברת פלאפון בטענה כי פלאפון הפרה את הוראות הרישיון המחייבות אותה לחסום לקוחות לשירותי תוכן אלא אם כן חתם הלקוח על טופס גישה לשירותים אלו<sup>2</sup>. בהסדר הפשרה, התחייבה פלאפון לשלוח הודעה לחברי הקבוצה שמבהירה שהם יכולים לבקש לבטל את המינוי לשירות "שיר בהמתנה", ובנוסף להעניק להם הטבה לרכישת מוצרים של פלאפון. בהתנגדות שהוגשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה צוין שההסדר שקובע שככל שהמנויים לא יודיעו שהם מעוניינים להתנתק, הם ימשיכו להיות מנויים לשירות, מנוגד להוראות הרישיון של פלאפון. כן צוין כי על פי מחקרים מתחום הכלכלה ההתנהגותית, עיצוב ברירת המחדל משפיע השפעה מכרעת על בחירתו של הצרכן, כך שלקוחות רבים יישארו בעסקה על אף שלא היו בוחרים להצטרף אליה לו היו נדרשים לבחור בכך באופן אקטיבי. ביחס לפיצוי, צוין בהתנגדות כי צריך להינתן החזר כספי ללקוחות ואין להסתפק בהטבה ברכישת מוצרים.

**גיבוש המלצות בנושא הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית והדרוזית:** לצד המעקב והליווי של הליכי האכיפה בתחום התכנון והבניה, ובמידה רבה נוכח התמונה שנתגלתה אגב הליכים אלה, פעלה המחלקה רבות בריכוז עבודה ממשלתית של צוות רחב, שמטרתו להסיר חסמים בתחום התכנון הבניה והפיתוח בחברה הלא יהודית. בעקבות ישיבות רבות עם נציגי המגזר הערבי והדרוזי, גיבש הצוות שורה של המלצות בדו"ח שפורסם להערות הציבור. בין היתר, הועלתה שורה של המלצות לקידום מהיר של הליכי תכנון, בדגש על קידום תכניות איחוד וחלוקה, וכן שיפור הליכי הרישום של זכויות במקרקעין. פתרון חסמים בדיור עמד ויעמוד על סדר יומה של המחלקה, באשר לצד היותו אינטרס ציבורי חשוב הוא מעורר סוגיות משפטיות ומקצועיות מורכבות.

**ריכוז צוותים וועדות בין-משרדיות:** המחלקה מרכזת את הוועדה למעקב אחר יישום ייעול האכיפה בדיני תכנון ובניה; הפורום הממשלתי בענייני תכנון ובניה; הפורום הממשלתי בענייני תכנון ובניה ומקרקעין באיו"ש; הקרן למימון תובענות ייצוגיות; הוועדה להסרת חסמים ברישום מקרקעין-צוות "מתוכנית לרישום"; הוועדה הבין-משרדית בעניין התחדשות עירונית; הוועדה הבין-משרדית לבחינת תיקונים בחוק תובענות ייצוגיות; והצוות ממשלתי שבראשות המחלקה להסרת חסמים בדיור לחברה הערבית והדרוזית.

<sup>2</sup> ת"צ 45281-04-14 פז נ' פלאפון תקשורת בע"מ.



## מן הכלל אל הפרט:

**אילת פלדמן**  
פרפרנטית קניין רוחני

### קצת עליי

אני בוגרת תואר ראשון במשפטים ופילוסופיה ותואר שני במשפטים, שניהם מטעם האוניברסיטה העברית, ואני עובדת בייעוץ וחקיקה מעל 7 שנים. התמחיתי אצל המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פלייליים), ולאחר ההתמחות עבדתי כחמש שנים כעוזרת משפטית לרשם הפטנטים, המדגמים וסימני המסחר. משם, המעבר לרפרנטורת קניין רוחני בייעוץ וחקיקה היה טבעי והשתלבתי במהירות בתחומי העשייה של המחלקה.

תחומי העיסוק שלי חולשים על כל עולם הקניין הרוחני. בין היתר, אני עוסקת בדיני פטנטים, זכויות יוצרים וזכויות מבצעים ומשדרים, סימני מסחר וגניבת עין, זכות מטפחים של זנים, סודות מסחריים, ועוד. זאת, הן במסגרת קידום הליכי חקיקה, הן בייעוץ למשרדי הממשלה השונים, למשל בהתקשרויות עם ספקים חיצוניים, בחירת סמלילים לפעילויות המשרד, ושאלות שונות הנוגעות לנכסי קניין רוחני שבבעלות המדינה.

### פרויקט משמעותי בשנת 2019

נפלה בחלקי הזכות להוביל את תיקון מס' 5 לחוק זכות יוצרים, אשר נכנס לתוקף בחודש ינואר 2019. התיקון מסדיר מנגנונים שיאפשרו לבעלי זכויות יוצרים גישה לבתי המשפט ולכלי אכיפה מתקדמים לצורך שמירה על קניינם הרוחני מפני הפרות ברשת האינטרנט. מדובר, בין היתר, בצווי הגבלת גישה לאתרים פיראטיים, כך שלא יהיה ניתן להיכנס לאותם אתרים, ופנייה לבית המשפט לשם קבלת פרטים על משתמש אנונימי שהפר זכות יוצרים ברשת. החוק גם קובע כי פעולה להפצת הנגישות של תוכן מפר שנמצא באינטרנט (כגון פרסום מאסיבי של קישורים לאתרים פיראטיים), תיחשב להפרה של זכות היוצרים. לצד זאת, החוק גם קובע הסדרים חדשים שיקלו על השימוש של גופים ציבוריים ומשתמשים תמימים ביצירות. כך, יתאפשר השימוש ב"יצירות יתומות", שהן יצירות שלא ניתן לדעת או לאתר את בעלי הזכויות בהן, ובכך להבטיח שהן לא תישכחנה.

בנוסף, אני מסייעת לפרקליטות המדינה בניהול הליכים משפטיים הקשורים לקניין רוחני. למשל, לאחרונה הוגשה תביעה מטעם המדינה בגין הפרת זכות יוצרים בידי זייפני שטרות. על מנת למנוע הפרות של הדין בהקשרים אלה על ידי עובדי מדינה, בניתי יום עיון למשפטנים וכן סדנה מעשית לאנשי דוברות וניו מדיה במשרדי הממשלה שנועדו להנחיל את הידע ולהטמיע דפוסי עבודה ראויים. בנוסף, הרציתי השנה בנושאים שונים בסמינרים של הארגון העולמי לקניין רוחני (WIPO) ושל משרד הפטנטים של ארה"ב (USPTO).

### שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

העבודה באשכול קניין רוחני בייעוץ וחקיקה היא מרתקת, אנחנו נמצאים בליבת העשייה של תחום דינמי ומתפתח, שיש לו השלכה הן על הכלכלה והחדשנות, והן על התרבות והחיים ברשת, והתחושה היא שתמיד אנו עומדים בפתחו של מסע.

## המחלקה למשפט פלילי

בראש המחלקה עומדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), גב' עמית מררי.

המחלקה אחראית על גיבוש מדיניות משפטית בתחום המשפט הפלילי, ובכלל זה, בין היתר, הדין הפלילי המהותי, ענישה, דיני ראיות וסדר דין פלילי וסמכויות שלטוניות בתחום האכיפה והפיקוח. בתוך כך, המחלקה יוזמת ומקדמת הצעות חוק בתחומי המשפט הפלילי ואחראית על גיבוש הנחיות מטעם היועץ המשפטי לממשלה בתחום זה. כן בוחנת המחלקה הצעות חוק ממשלתיות שבתחומי עיסוקה והצעות חוק פרטיות בעלות השלכות על תחומים אלה, כדי לוודא את התאמתן לעקרונות הדין הפלילי. כמו-כן, המחלקה מעניקה ייעוץ משפטי שוטף למשרדי הממשלה וליחידות הסמך ומסייעת ליועץ המשפטי לממשלה בטיפול בתיקים ובנושאים פליליים המצויים בסמכותו כראש התביעה הכללית.

### במחלקה למשפט פלילי ארבעה אשכולות:

**אשכול עונשין ופשיעה חמורה:** עוסק בדין הפלילי המהותי, בעקרונות יסוד של הדין הפלילי ובעבירות לפי חוק העונשין וחוקים נוספים, בהן עבירות המתה, ביטוי, מין, ביטחון ושחיתות שלטונית. כמו-כן, האשכול עוסק בזכויות נפגעי עבירה ובמאבק בטרור, בהלבנת הון ובארגוני פשיעה.

**אשכול סמכויות שלטוניות:** עוסק במפגש שבין השלטון לאזרח בהקשר של הפעלת סמכויות, בדגש על סמכויות אכיפה וחקירה, לרבות מעצרים, האזנות סתר, כניסה וחיפוש. כן עוסק האשכול בשימוש ברישום פלילי ומידע מודיעיני.

**אשכול ענישה וחלופות:** עוסק בתוצאות ההליך הפלילי ובחלופות לו, לרבות דרכי ענישה, תנאי כליאה, חלופות למאסר, הליכי צדק מאחה, פיקוח על עברייני מין, חילוט ועיצומים כספיים, וכן ליווי כלל העניינים הנוגעים לשירות בתי הסוהר.

**אשכול סדר דין וראיות:** עוסק בסדרי דין בהליך הפלילי וראיות, לרבות הסדר תיק מותנה, בתי משפט קהילתיים, סניגוריה ציבורית, עבירות מנהליות, קטינים ואנשים עם מוגבלויות בהליך הפלילי. בנוסף עוסק האשכול בהיבטים מסוימים של סמים (בפרט אכיפה חלופית ואי הפללה בהקשר של קנאביס).

### בנוסף לכך, המחלקה פועלת בתחומים הבאים:

**המתאמת הבין-משרדית למניעת עבריינות נוער:** יעודה הוא חיזוק התיאום בין הגופים העוסקים במניעת עבריינות נוער, בתוך הממשלה ומחוצה לה, פיתוח תפיסה של מניעה בראיה רב מערכתית, וקידום תהליכים משותפים לשם צמצום עבריינות בקרב בני נוער. מהניסיון שנצבר עולה כי התיאום הבין משרדי מאפשר להסיר חסמים, לגייס שותפים למציאת פתרונות יצירתיים "מחוץ לקופסה", לקדם חשיבה פתוחה, שונה ופורצת דרך, לנצל באופן מושכל ידע הקיים אצל כל גוף בנפרד ולקבל תמונת מצב רחבה בהיקפה מזו הנמצאת בידי כל גוף בנפרד.

**ריכוז הטיפול בתחום המאבק בשחיתות וריכוז עבודת צוות מכין לצוות העל למאבק בפשיעה מאורגנת בראשות היועץ המשפטי לממשלה:** ריכוז הטיפול הרחבי בתחום המאבק בשחיתות, תוך הסתכלות מערכתית ואינטרדיסציפלינרית. בכלל זה, ריכוז ההיבטים המקצועיים בתחום הפלילי בפורומים בינלאומיים העוסקים בתחום המאבק בשחיתות ובשחוד זר.

## נושאים בולטים בעבודת המחלקה למשפט פלילי בשנת 2019:

**הגבלת משך זמן חקירה:** בשנת 2019, המחלקה הובילה את הצעת החוק הממשלתית בעניין הגבלת משך זמן חקירה<sup>3</sup>. החוק שנכנס לתוקף ב-10.10.2019 מונע אפשרות להארכה בלתי מוגבלת של תקופת ההתיישנות בעקבות פעולות חקירה, ובד בבד מאריך את תקופות ההתיישנות בעבירות חמורות (כגון עבירות ביטחון ועבירות מין) או בעבירות שדורשות חקירות מורכבות. בעקבות התיקון לחוק ולצורך יישומו, גובשה במחלקה, בשיתוף פרקליטות המדינה, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1202, בדבר משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום, אשר פורסמה בחודש מרץ 2020. כן פורסם ביולי 2020 נוהל משטרת ישראל בנושא הגבלת משך החקירה, אשר גובש בעבודת מטה משותפת של המחלקה, הפרקליטות ומשטרת ישראל.

**איסור צריכת זנות:** המחלקה הובילה את הצעת החוק הממשלתית בעניין איסור צריכת זנות<sup>4</sup>. החוק כפי שהתקבל קובע כהוראת שעה עבירה על מעשה של צריכת זנות בידי בגיר, שהעונש המרבי בצידה הוא קנס<sup>5</sup>. החוק נכנס לתוקף ביום 10.7.2020 ותקנות אמצעי חלופי (שיוטל על צרכן זנות חלף קנס) שהותקנו מכוחו פורסמו ברשומות בתאריך 2.9.2020. בנוסף, המחלקה שותפה לצוות היישום של החלטת הממשלה (מס' 4462) שהתקבלה יחד עם חקיקת החוק בנוגע לשיקום האוכלוסייה בזנות, בראשות מ"מ מנכ"ל המשרד.

**הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1114, בדבר קווים מנחים למדיניות האכיפה בעבירות הנוגעות למידע האסור בגילוי:** ההנחיה, שגובשה על ידי המחלקה בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, פורסמה במהלך 2019. ההנחיה עוסקת בשיקולי פתיחה בחקירה והעמדה לדין של ממלא תפקיד ציבורי, במצב בו הוא מעביר מידע האסור בגילוי, ללא הרשאה. ההנחיה עומדת על החומרה היתרה של התופעה של מסירת מידע האסור בגילוי ומתווה את השימוש בכלי הפלילי לטיפול בתופעה. בהנחיה מודגש כי ההחלטה על פתיחה בחקירה נגד ממלא תפקיד ציבורי בעניין זה היא החלטה שיכולה להיות בה רגישות ומורכבות והיא דורשת איזון עדין בין שיקולים שונים. נוסף על כך, נקבע כי לאור המורכבות האמורה, החלטה על פתיחה בחקירה או בבדיקה ועל העמדה לדין במקרים אלו תהיה באישור היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה או מי שהסמיכו לכך.

**הקמת אתר יחידת התיאום למניעת עבריינות נוער: האתר** מרכז מידע אודות עבודת היחידה ומיפוי הגורמים העוסקים בתחום זה, החלטות ממשלה, מאמרים וכן מידע שימושי ונגיש לציבור בנושא, כחלק מייעוד היחידה לשמש מרכז מידע ותשתית ידע מקצועי בתחום. כמו כן כולל האתר מיפוי של הגורמים הרלבנטיים בתחום בישראל ומפת מענים הקיימים בתחום בממשלה.

**הקמת פורום נוער משרדי:** הפורום כולל כ-80 מעובדי משרד המשפטים, המטפלים בעניינים של קטינים, מכלל המחוזות ביחידות המשרד השונות (פרקליטות, הסניגוריה הציבורית, הסיוע המשפטי, יעוץ וחקיקה ומחלקת חנינות). הפורום הוקם לשם פיתוח הסתכלות הוליסטית על הטיפול בנוער, היכרות מעמיקה של עבודת היחידות השונות, וקידום חשיבה לשיתופי פעולה. אחד ממפגשי הפורום התקיים גם עם בעלי תפקידים ממשרד החינוך, הרווחה ומשטרת ישראל.

**יום שיח שותפים בנושא "שיקום עצורים ואסירים קטינים":** השיח נערך לקראת התנעת פיילוט בין משרדי, מכוח החלטת ממשלה 3711 בדבר אימוץ דו"ח הצוות הבין משרדי לבחינת שחרור קטינים ממאסר. ביום השיח, שהתקיים בכלא "אופק", בהובלת יחידת התיאום, השתתפו נציגי הנהלת בתי

<sup>3</sup> חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 87), התשע"ט-2019.

<sup>4</sup> חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019.

<sup>5</sup> לפי סעיף 61(א)(3) לחוק העונשין.

המשפט, נציגי ציבור של ועדות השחרורים שיועדו לפיילוט, הרשות לשיקום האסיר, שירות בתי הסוהר, שירות המבחן לנוער, פרקליטות, הסניגוריה הציבורית, הסיוע המשפטי, משטרת ישראל, תביעות, חסות לנוער, ייעוץ וחקיקה, מכינות קדם צבאיות ועוד.

**הטמעת הרפורמה בעבירות ההמתה:** ביום-10.1.2019 פורסם ברשומות תיקון לחוק העונשין, שערך רפורמה בעבירות המתה והוא נכנס לתוקף בתאריך 10.7.2019.<sup>6</sup> הרפורמה יצרה שינוי דרמטי במבנה עבירות ההמתה, יש צורך בהטמעה והנחייה בנושאים משפטיים שונים המתעוררים אגב יישומו. החל מפרסום החוק, נציגת המחלקה (משפט פלילי) ריכזה והוציאה לפועל סדרת הרצאות ביחידות הפרקליטות ברחבי הארץ, השתתפה ביום עיון של סניגוריה הציבורית, ביום עיון של שופטי בתי המשפט המחוזיים, ובפורומים נוספים ובאקדמיה להטמעת הרפורמה בעבירות המתה והנגשתה, וכן נטלה חלק פעיל בצוות שהוקם לצורך הטמעת הרפורמה בפרקליטות.

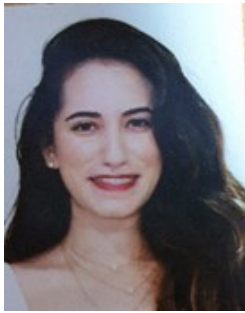
**הקמה וריכוז של הצוות המכין לצוות העל:** בהמשך להמלצות לחשיבה מחודשת ומתווה עבודה של "צוות על להתוויית מדיניות למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן", שהוקם מכוח החלטת הממשלה מס' 4618, הוקם בסוף שנת 2018 במחלקה הצוות המכין לצוות העל. בשנת 2019, החלה עבודתו הסדירה של הצוות. הצוות המכין עובד מול הוועדה המתמדת שפועלת מכוח אותה החלטת ממשלה ואמונה על גיבוש התכניות ליישום המדיניות שנקבעת על-ידי צוות העל. תפקידו של צוות ההכנה הוא לתאם את עבודת ההכנה הנדרשת בוועדה המתמדת לצוות העל, לגבש את סדר היום לישיבות צוות העל ולפקח על יישום החלטותיו.

**ריכוז צוות משנה של הוועדה המתמדת לענייני חקיקה ומשפט:** במהלך שנת 2019, המחלקה קיימה סדרת ישיבות עם נציגי גופי האכיפה והמודיעין במסגרת צוות משנה של הוועדה המתמדת, הפועלת מכוח החלטת הממשלה מס' 4618 (המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן, מיום 1.1.2006 בישיבות, הצוות דן בחסמים שונים בחקיקה ובשיתוף פעולה בין רשויות, שהעלו נציגי הגופים השונים החברים בצוות, חסמים המונעים ניצול יעיל ואפקטיבי של משאבי כל אחד מהגופים. החסם המרכזי שעלה בצוות הוא יעול הדין ב"מגה תיקים", נושא שנכלל בתכנית העבודה של המחלקה לשנת 2020.

**ריכוז צוותים וועדות ציבוריות:** המחלקה מרכזת את הוועדה המייעצת לשרת המשפטים בנושא סדר דין פלילי וראיות, בראשות כב' השופטת בדימוס ארבל וכן את הצוות לבחינת דרכי ענישה נוספות ואת הצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע להפללה וצריכה של קנאבים.

**חברות בוועדות ציבוריות:** המחלקה חברה בוועדה הציבורית לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור ועל נושאי משרה בשירות הציבור מפני פעילות ופרסומים פוגעניים כמו גם בריונות ברשת בראשות כב' השופטת בדימוס ארבל, וכן בוועדה הציבורית לבחינת דרכי תיקון ומניעה של הרשעות שווא בראשות כב' השופט בדימוס דנציגר. כמו-כן, נציגי המחלקה חברים בוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי בראשות כב' הנשיאה בדימוס ברלינר, בוועדה הציבורית לבחינת נושא המעצרים לצרכי חקירה בראשות כב' השופטת בדימוס דותן ובוועדה המייעצת לשרת המשפטים בעניין חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) בראשות כב' הנשיאה בדימוס שפירא. בנוסף לכך, נציגות המחלקה חברות בוועדה הבינמשרדית לטיפול בהתמודדות כוחות האכיפה והבטחון מול אנשים עם מוגבלות, ומובילות את ועדת משנה שלה, בעניין סקירת הנהוג בעולם, בחינת חקיקה קיימת וגיבוש חקיקה נוספת.

<sup>6</sup> חוק העונשין (תיקון מס' 137), התשע"ט-2019.



## מן הכלל אל הפרט:

### עביר מטאנס

רפרנטית באשכול פשיעה חמורה ועונשין

### קצת עליו

חיפאית, בוגרת תואר ראשון במשפטים בהצטיינות. התמחיתי בסניגוריה הציבורית (מחוז צפון) וכבר אז נחשפתי לעבודת ייעוץ וחקיקה והתעניינתי בה. לאחר מכן עבדתי כשנה כסניגורית בשוק הפרטי, אך התגעגעתי למגזר הציבורי אז באתי. מזה שנה וחצי עובדת בייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) ואני שמחה מאוד על המעבר, למרות שהיה כרוך בעזיבת הצפון הפסטורלי לטובת ירושלים. ועוד משהו חשוב - אני אוהבת לשחות ולרקוד בלט ומנסה לשלב את התחביבים בעבודה.

### פרויקט משמעותי בשנת 2019

שנים רבות החברה הערבית לא קיבלה את היחס הנדרש לטיפול בצרכיה. כתוצאה מכך נוצרו פערים במישורים שונים, מה שהחריף את תחושת הריחוק והזרות של החברה. תחושות אלו הובילו לחוסר אמון בשלטון, בין היתר גם ברשויות האכיפה. כתוצאה מכך, כלי נשק התפשטו בחברה הערבית והשליכו בצורה ישירה על עליית הפשיעה והאלימות בה, דבר המתבטא במספר הגבוה של מקרי הרצח בחברה הערבית ביחס לכלל האוכלוסייה.

המחלקה למשפט פלילי בייעוץ וחקיקה ראתה את עצמה מחויבת למיפוי אתגרי האכיפה בחברה הערבית ולקידום פתרונות לשיפור האכיפה ותחושת הביטחון של האוכלוסייה. במסגרת זו, נערך שיח בין משרדי בנושא, שכלל את נציגי משרדי הממשלה השונים, נציגי החברה הערבית ואנשי מקצוע ובו לקחתי חלק יחד עם עו"ד ליאנה בלומנפלד מגד ממחלקתנו שיזמה את התהליך. השיח דרש גמישות (לא זאת שרכשתי ב-14 שנות ריקוד הבלט שלי), והוביל למסקנה כי המענה לתופעה צריך להיות מענה הוליסטי, ולכלול שיפור של שירותי השיטור בחברה הערבית, הפרדה בין ה"כובע" האזרחי והביטחוני של המשטרה להחזרת תחושת האמון והביטחון בקרב החברה כמו גם מענים נוספים בתחומי החינוך והרווחה. אני שמחה על ההזדמנות לקחת חלק בפרויקט חשוב וחיוני זה לכולנו, ובטוחה כי בעזרת שילוב ידיים ושיתוף פעולה, עם כל הגורמים הרלוונטיים ועם נציגי החברה נוכל להחזיר את האמון בנו ולתרום לתחושת הביטחון של החברה.

### שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

המקום להשפיע וללמוד מנשים מהשורה הראשונה.

## המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), מר רז נזרי.

### במחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים שני אשכולות:

**אשכול ניהול:** אחראי, בין היתר, על הבניית תהליכי העבודה ביועץ וחקיקה, קביעת תכניות העבודה של יועץ וחקיקה, פרויקטים חקיקתיים ממשלתיים ובין - משרדיים וטיוב תהליך החקיקה הממשלתי. בנוסף, מטפל האשכול בתחומי ההון האנושי, לרבות בתחומי משאבי האנוש, הפיתוח הארגוני וההדרכה.

**אשכול תפקידים מיוחדים:** האשכול מסייע ליועץ המשפטי לממשלה בנושאים משפטיים מורכבים ורגישים הנמצאים על שולחנו, בתחומי המשפט השונים, וכן אחראי על חיזוק הקשר ושיתוף הפעולה המקצועי והארגוני בין יועץ וחקיקה ובין הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה, יחידות הסמך ושותפים נוספים, כדוגמת פרקליטות המדינה.

### בנוסף לשני אשכולות אלה, המחלקה אחראית על יחידות המטה של יועץ וחקיקה:

**היחידה להבניית החקיקה:** עוסקת בניסוח והבניית החקיקה, וכן ביועץ למשרדי הממשלה השונים והדרכתם לצורך הבטחת דפוסי חקיקה אחידים וברורים והנחלת העקרונות המנחים לניסוח חקיקה בהירה ומדויקת המשתלבת במארג החקיקה הקיים.

- **ניסוח והבנייה של חקיקה ראשית:** משפטי היחידה, יחד עם יוזמי החקיקה במשרדי הממשלה והמשפטים המלווים ביועץ וחקיקה, אחראים על הגיבוש והניסוח הסופי של הצעות חוק מטעם הממשלה ושל דברי ההסבר להן, לרבות המבנה וסגנון הניסוח שלהם, לקראת פרסומם בקובץ הצעות חוק ממשלתיים.

- **ניסוח והבנייה של חקיקת משנה:** משפטי היחידה עוסקים בבדיקה המשפטית של תקנות והוראות מינהל ובגיבוש הניסוח הסופי שלהן לקראת פרסומן בקובץ התקנות, בקובץ התקנות מק"ח (מסים, קניה, חובה), בקובץ התקנות חש"ם (חקיקה שלטון מקומי) ובילקוט הפרסומים. הבדיקה המשפטית של התקנות והוראות המינהל כוללת, בין השאר, את בחינת הסמכות לקביעתן ואת תקינות הליכי ההתקנה שלהן.

**אשכול רשומות בערבית:** אמון על תרגום לערבית, ניסוח, עריכה והבאה לדפוס של הפרסומים הרשמיים של הממשלה.

**היחידה למשפט עברי:** פועלת לשילוב המשפט העברי במשפטה של מדינת ישראל, כמדינה יהודית ודמוקרטית, לרבות יישומו של חוק יסודות המשפט, התש"ם-1980, הקובע זיקה ל"עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל". פעילות זו כוללת כתיבת חוות דעת בנושאי המשפט העברי בהקשר להליכי חקיקה, הליכים בפני בתי המשפט, מתן ייעוץ בסוגיות משפטיות לרשויות השלטון, הופעה בפני ועדות שרים וועדות הכנסת והשתתפות בדיונים. כל זאת, על מנת להביא את עמדת המשפט העברי בסוגיות שעל הפרק.



## נושאים בולטים בעבודת המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים בשנת 2019:

**תכנית החקיקה הממשלתית:** בשנת 2018, בשיתוף עם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, החלה המחלקה בפילוט של יצירת תכנית חקיקה ממשלתית. מאז, לאור החשיבות הרבה בקידום הנושא, פועלת המחלקה, בשיתוף משרד ראש הממשלה, לקידומה של החלטת ממשלה המחייבת את משרדי הממשלה לפעול בתחום החקיקה על פי תכנית חקיקה ממשלתית מסודרת. תכליתה של התוכנית לייצר סדר בעבודת הממשלה בכל הנוגע לחקיקה, לטייב את הקצאת המשאבים הכלל-ממשלתית בתחום החקיקה ולשפר את איכות החקיקה הממשלתית.

**שינוי ארגוני בייעוץ וחקיקה:** בשנת 2019 הובילה המחלקה מהלכים ארגוניים רחבים לייעול ושיפור עבודת ייעוץ וחקיקה ומתן השירות למשרדי הממשלה, תוך התאמתה לאתגרים הנוכחיים עמם היא מתמודדת, זאת הן בפן ההון האנושי והן בפן המקצועי.

**העמקת ממשקי העבודה עם הלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה:** המחלקה פעלה לקידום פעולות שונות ובהן, מיסוד צוות להסדרת הליכי העבודה בין ייעוץ וחקיקה ללשכות המשפטיות, שמורכב ממשנים ליועץ המשפטי לממשלה, יועצים משפטיים למשרדי ממשלה וראשי אשכולות, מייעוץ וחקיקה.

**מערך הכשרה בנושא ניסוח והבניית חקיקה:** מערך ההדרכה הוכן בידי היחידה להבניית החקיקה וקובע עקרונות מנחים לניסוח ולהבניה של חקיקה. בעזרתו, נוסד פורום של "נאמני חקיקה" מקרב הלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך שעברו הכשרה ייחודית ומקיפה בתחום עבודת הניסוח וההבניה של חקיקה וקיבלו את האחריות על תחום זה בקרב הלשכות המשפטיות. הכשרה דומה נערכה גם למשפטי ייעוץ וחקיקה.

**פרויקט הדיגיטציה של תהליך החקיקה:** במסגרת הפרויקט מקודמת מערכת ממוחשבת שבה ינוהל הליך החקיקה הממשלתי לכל שלביו החל מהפצת תזכיר ועד להנחה על שולחן הכנסת. המערכת תהיה מסונכרנת גם עם מאגר החקיקה הלאומי ותאפשר לכל משפטן ומנהל לדעת מהם דברי החקיקה (חקיקה ראשית וחקיקת משנה) שתחת אחריותו ומה הסטטוס העדכני שלהם - בממשלה או בכנסת. במסגרת פרויקט זה עלה לרשת לפני חודשים ספורים [אתר התזכירים החדש](#).

**פיתוח מנגנונים לקידום ההון האנושי בייעוץ וחקיקה בתחומי משאבי האנוש, ההדרכה והפיתוח הארגוני:** יעד מרכזי של המחלקה מאז הקמתה הוא פיתוח ההון האנושי על גווניו השונים בייעוץ וחקיקה. במסגרת זו, משקיעה המחלקה בפיתוח מנגנונים שונים בתחום משאבי האנוש, שמטרתם להבטיח דאגה מתמדת לקידום זכויותיהם של כלל העובדים, שיפור תהליכי קליטתם וכן קידום ההתפתחות המקצועית והאישית שלהם. בנוסף, משקיעה המחלקה בתהליכי פיתוח פנימיים, שנועדו לשפר את תהליכי העבודה במחלקות ייעוץ וחקיקה.

**פיתוח תהליכי עבודה בייעוץ המשפטי לממשלה:** בשנת 2019 הובילה המחלקה תהליך עבודה מעמיק של עדכון המדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה. זאת, בשיתוף פעולה הדוק עם היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה השונים. תהליך זה נמצא בשלבים מתקדמים והשלמתו מתעכבת בעקבות משבר הקורונה. להרחבה ראו לעיל הפרק שכותרתו פרויקט פיתוח תהליכי עבודה בייעוץ המשפטי לממשלה.

**דו"ח החקיקה הממשלתית:** בשנת 2019 פורסם דו"ח החקיקה השני. הדו"ח מציג נתונים אודות הליכי החקיקה במדינת ישראל מתקופת קום המדינה ועד לסוף שנת 2018. נתונים אלו נוגעים לכלל הליכי החקיקה - חקיקה ממשלתית, חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות של חברי כנסת וחקיקת משנה. הדו"ח והמסקנות העיקריות העולות ממנו הוצגו בפני הממשלה, על מנת להביא בפני מקבלי ההחלטות את כלל המידע המופיע בו, לצורך התמודדות עם המגמות והנתונים המוצגים בדו"ח וקביעת סדרי עדיפויות בתחום החקיקה הממשלתית.

**כנס ייעוץ וחקיקה 2019:** אחד היעדים האסטרטגיים של ייעוץ וחקיקה לשנים הקרובות הוא העמקת ההיכרות עם צרכי האוכלוסיות השונות במדינת ישראל, הן כחלק מהליכי החקיקה והן במטרה לשלבן במחלקות השונות. זאת, במטרה להבנות תהליכים סדורים ומובנים של שיתוף ציבור, במסגרתם, בכל הליך חקיקה, ייבחנו ההשלכות האפשריות על האוכלוסיות השונות ויתבצע תהליך עומק למטרת היכרות עם מאפייני וצרכי אוכלוסיות אלו. במסגרת זו, התקיים באום אל פאחם כנס שהתמקד בהיכרות עם צרכי החברה הערבית, בו עלו, בין היתר, סוגיות שונות הנוגעות לעבודת ייעוץ וחקיקה והנוגעות באופן ישיר לאוכלוסייה זו. הצלחת הכנס הייתה רבה ביותר והתניעה את תהליכי שיתוף הציבור בייעוץ וחקיקה.





## מן הכלל אל הפרט:

יאיר גרדין

בשנת 2019 - רפרנט במחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים. היום - עובד בחטיבה לתכנון, מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים

קצת עליי

אחרי כמה שנים ודוקטורט בעולם מדעי הרוח, הגעתי ללימודי משפטים באוניברסיטה העברית. בסיום הלימודים התמחיתי בייעוץ וחקיקה, באשכול נדל"ן שבמחלקה למשפט אזרחי, ואחרי בחינות הלשכה הגעתי אל המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים.

העבודה במחלקה אפשרה לי לשלב בין עיסוק משפטי בתחום התפקידים המיוחדים, בנושאים שעל שולחנו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), יחד עם עיסוק בנושאים מגוונים בתחום הניהול כגון הפקת דוחות החקיקה הראשונים בייעוץ וחקיקה וריכוז פרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה הממשלתי.

### פרויקט משמעותי בשנת 2019

משרדי הממשלה מקדמים בכל שנה מאות הצעות חוק ודברי חקיקת משנה, שכל אחד מהם עובר מסלול מרובה שלבים, נוסחים וגורמים מעורבים. אחד מהתפקידים המרכזיים של ייעוץ וחקיקה הוא ריכוז רוחבי של תחום החקיקה הממשלתית, הן בהיבטי התוכן והן בהיבטי הנוסח.

כחלק מתפיסה זו, בשנת 2018 יצא לדרך פרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה הממשלתי, שמטרתו יצירת פלטפורמה ממשלתית אחת לניהול תהליך החקיקה לכל ארכו, החל מהפצת תזכירי חוק וטיוטות חקיקת משנה להערות הציבור, ועד לפרסומם הסופי ברשומות לאחר חקיקתם.

מטרת הפרויקט, אשר מקודם על ידי ייעוץ וחקיקה, אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע ואגף אסטרטגיה במשרד המשפטים, בשיתוף פעולה עם ישראל דיגיטלית והכנסת, היא "לעשות סדר" בשלבים הממשלתיים של הליך החקיקה ולכנס אותם על גבי פלטפורמה דיגיטלית אחת. זאת, על מנת לאפשר ניהול רוחבי של כל הליכי החקיקה המקודמים על ידי הממשלה, מעקב אחר דברי החקיקה השונים בתהליך, ושיתוף של הציבור במידע אודות ההליכים בשלבים הרלוונטיים.

לאחר תהליך מקדים של אפיון ומחקר משתמשים, בשנת 2019 בוצע חלקו הראשון של הפרויקט, שהוא גם השלב הראשון בתהליך החקיקה הממשלתי: [אתר החקיקה הממשלתי](#). האתר משמש את משרדי הממשלה להפצה להערות הציבור של תזכירי חוק, טיוטות חקיקת המשנה ומסמכים ממשלתיים נוספים, והוא מהווה קפיצת מדרגה מבחינת אפשרויות שיתוף הציבור בתהליך החקיקה. המערכת הממשלתית שלצד האתר עתידה להפוך בשלבים הבאים לכלי הניהול של כלל תהליכי החקיקה עבור הממשלה.

שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

ייעוץ וחקיקה היא אחת מצמתי המפתח בעבודת הממשלה, שמכנסת בתוכה אנשים מוכשרים ומסורים. אני שמח מאד על ההזדמנות שנפלה בחלקי לקחת חלק בעשייה.

לֹא תַעֲשׂוּ עֹל בַּמִּשְׁפָּט  
לֹא תִשָּׂא פְּנֵי דָל  
וְלֹא תִהְדָּר פְּנֵי גָדוֹל  
בְּצַדֵּק תִּשְׁפֹּט עַמִּיתְךָ

(ויקרא יט, טו)

דו"ח ייעוץ וחקיקה 2019  
המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים, ייעוץ וחקיקה  
משרד המשפטים  
רח' צאלח א-דין 29, ירושלים