

"ידו בכל ויד כל בו": על היעוץ המשפטי למשרדי הממשלה בעשור הראשון למדינה

מאת

אודי נוימן*

"היעוץ המשפטי של משרד הפנים, תפקידו מרובים ורבגוניים, כי אפשר לומר עליו כי 'ידו בכל ויד כל בו'".¹

במאמר זה אבקש לבחון את מוסד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (להלן: **היועצים המשרדיים**) בעשור הראשון למדינה. הטענה המרכזית של המאמר היא שעבודת היועצים המשרדיים בעשור זה אופיינה במתחים מוסדיים רבים, ובעיקר במתח מוסדי מול היועץ המשפטי לממשלה ומשרד המשפטים. מתחים אלו הם אמנם מנת חלקו של כל יועץ משרדי, אולם אלו היו מועצמים הרבה יותר בעשור הראשון למדינה, שאופיין בבינוי, סתירה ועיצוב של מוסדות המדינה. מתחים אלו, אטען, הביאו לעתים להתנגדות בירוקרטית של היועצים המשרדיים לשחקנים השונים בבירוקרטיה הממשלתית. התנגדות זו עיצבה בעשור הראשון למדינה את מערך היועצים המשרדיים ואת יחסי הכוחות שבינם לבין משרד המשפטים והיעוץ המשפטי לממשלה.

פרולוג. א. היעוץ המשפטי של משרד ממשלתי: קווים לדמותו. ב. התנגדות בירוקרטית. ג. הקמת מערך היועצים המשרדיים (1948–1951). 1. תכנון מערך היעוץ המשפטי למשרדי הממשלה עובר לקום המדינה. 2. הקמת מערך היועצים המשרדיים. 3. ביקורות על הקמת מערך היועצים המשרדיים. **ד. הוועדה לקימוצים בלשכות היועצים המשפטיים (1954–1955).** 1. הרקע להקמת הוועדה. 2. פעילות ועדת הקימוצים והדו"ח הסופי שלה. 3. ביקורות על דו"ח ועדת הקימוצים. 4. סיכום ביניים. **ה. הלשכה המשפטית של משרד הפנים.** 1. הלשכה המשפטית של משרד הפנים 1948–1952. 2. מאיר סילברסטון – ביוגרפיה קצרה. 3. תפישתו של סילברסטון את תפקיד היועץ המשרדי. 4. מתחים פנים-משרדיים. 5. מתחים מול משרד המשפטים. (א) מאבקים של סמכות. (ב) מאבקים של מהות. (ג) דיון. **ו. היעוץ המשרדי על פרשת דרכים: דיון נורמטיבי. ז. סיכום**

פרולוג

מאיר סילברסטון בהה במשך מספר דקות ארוכות בתחתית הקיר שמול כסאו בלשכתו, לשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים ברח' יפו 17 בירושלים. על אף היותו קצר-רואי, קשה היה שלא להבחין בכך כי החלק העליון של הקירות מסויד בלבן ואילו החלק התחתון נותר בצבעו המקורי, השמנוני. העובדה שרובו של החדר היה ערום מארונות רק העצימה את הכיעור שבקיר הצבוע למחצה. מזה מספר חודשים שהוא מבקש כי יצבעו

* דוקטורנט, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב. מאמר זה הוא חלק מעבודת הדוקטורט שלי שעוסקת בהיסטוריה של עורכי דין ממשלתיים בישראל. אני מבקש להודות למנחים שלי בדוקטורט, פרופ' אסף לחובסקי ופרופ' נטע זיו, וכן לנעמי אברהם, פרופ' תמר הרציג, גלית וינרב, אלון חספר, נתן מיליקובסקי, עמיחי מרקס, פרופ' אורית רוזין ופרופ' אדם שנער שתרמו בדרך זו או אחרת לשיפור המאמר. אבקש להודות ליהודית שילה והשופט ערן שילה, בתו ונכדו של מאיר סילברסטון, שהכירו לי את סילברסטון האדם שמאחורי היעוץ המשרדי. תודה גם לעורכות כתב העת **משפטים**, גל דפדי ויחיאל אורן, וכן לחברי מערכת כתב העת, על הערותיהן המפרות ועל עבודת עריכה מדויקת. מחקר זה (מס' 586/18) נתמך על ידי הקרן הלאומית למדע. לתגובות והערות: udicha@gmail.com

¹ "תדריך לעובד החדש", מובא כחלק מכתב ממאיר סילברסטון, היעוץ המשפטי למשרד הפנים, לאגף המינהל במשרד הפנים, 11.3.1955, אמ"י, ג-9/2227 (להלן: תדריך לעובד החדש) (ארכיון המדינה יכונה להלן בקיצור: אמ"י).

את כתלי לשכתו, שלא סוידה מזה זמן, וישלימו את צביעת חלקם התחתון של כתלי חדרו, וכן יוסיפו עוד ארונות ספרים ללשכה העמוסה ספרי חוק ומשפט. אם לא די בכך, לפני כשנה שאלו ממזכירתו את הטלפון, שאלו לבלתי השיב, וכך שיחות שונות נעשות דרך הטלפון שבמשרדו האישי.

הוא החליט לכתוב למזכירות המשרד מכתב, עוד מכתב מני רבים שמתריע על תנאי העבודה הבלתי נסבלים בלשכה. בבואו לקרוא למזכירתו שתדפיס את המכתב הוא נתקל במגדל ספרי משפט, קונטרסי-חוקים ומסמכים שונים שנערמו על רצפת הלשכה בשל המחסור בארונות, ובנס לא מעד ונפל. הוא מקריא למזכירתו את נוסח המכתב אותו הוא חותם במילים הבאות:

תנאי העבודה של הפקידים אינם קלים בכלל, ובפרט של אלה בעלי תפקידים מקצועיים אחראיים, הדורשים עיון, מחקר, מחשבה ונסוח מדויק. מתפקידה של מזכירות להקל בכל האמצעים האפשריים על תנאי העבודה – ואם לא למען העובדים הרי לפחות למען העבודה. אני מקווה של אצטרך לשוב פעם נוספת לעניינים טכניים אלה.²

הסיפור הזה הוא אולי משעשע ושולי, אולם הוא מסמל במידה רבה את עבודתם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה בעשור הראשון למדינה (להלן: "היועצים המשרדיים"),³ עשור שהתאפיין במתחים ומאבקים רבים של היועצים המשרדיים אל מול גורמים שונים בבירוקרטיה הממשלתית, ובפרט משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה.

היועצים המשרדיים הם שחקנים משמעותיים ברשות המבצעת, ועד היום ממשיכים להעסיק את נבחרי הציבור.⁴ היועצים המשרדיים חולשים על פרשת דרכים של מתחים מוסדיים שמאפיינים את עבודת היועץ המשרדי, והופכים את היועצים המשרדיים למשמעותיים כל-כך; הם מצויים במוקד של רשת מסועפת, שכוללת את השר של המשרד, מנכ"ל המשרד והעובדים האחרים במשרד; עמיתיהם, היועצים המשרדיים במשרד הממשלה האחרים; וכן היועץ המשפטי לממשלה ומשרד המשפטים.

מוקד מתחים ראשון הוא מוקד פנים-משרדי: כיוון שהיועץ המשרדי הוא הגורם שאליו כל אנשי המשרד נדרשים לפנות בכל עניין שמגלה צד משפטי, היועצים המשרדיים נדרשו לעתים לעכב יוזמות חקיקה או פעולות אחרות של המשרד הממשלתי שדורשות בדיקה משפטית או מעוררות קשיים משפטיים. זהו מתח דו-כיווני, שכן היועצים המשרדיים נדרשו לעתים להיאבק בממונים עליהם, בראשם השר והמנכ"ל, אך גם בעמיתים שלהם למשרד ובעורכי הדין הכפופים להם. לעתים, אנשי הלשכה המשפטית לא היו המשפטנים היחידים במשרד, כך שלצד מאבק של היועצים המשרדיים להנחיל תרבות של שלטון החוק במדינה הצעירה, הם נאלצו

² מכתב מהיועץ המשפטי של משרד הפנים, למזכירות הכללית, 13.9.1954, אמ"י, ג-1/2227. כעבור חודשיים מאמציו של סילברסטון נשאו פרי והוא קיבל טלפון נוסף; ראו: מכתב מהיועץ המשפטי של משרד הפנים למזכירות הכללית, 29.11.54, אמ"י, ג-3/2228. כעבור כחצי שנה, ועבודת "שתדלנות" נוספת, הוא גם קיבל ארונות ספרים; ראו: מכתב מהיועץ המשפטי של משרד הפנים למזכירות הכללית, 24.3.1955, שם; מכתב מהיועץ המשפטי של משרד הפנים למ"מ סמכ"ל מינהל, 4.5.1955, שם; מכתב מהיועץ המשפטי של משרד הפנים לממונה על תפקידים מיוחדים, 29.5.1955, שם. התיאור בפרולוג מבוסס על אלמנטים רבים שעולים מכל המכתבים המפורטים לעיל וישזרתי בו גם פרטים אישיים שידועים לי על סילברסטון, אולם הוא כולל כמה פריטים שהם פרי דמיוני.
³ לצורך הנוחות, היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה יכוננו להלן גם: "היועצים המשרדיים"; כשאתייחס ליועץ המשפטי לממשלה, אכנה אותו בשמו המפורש: היועץ המשפטי לממשלה.

⁴ גם בכנסת הנוכחית, הכנסת ה-23, הוגשה הצעת חוק שנוגעת לדרכי הבחירה של היועצים המשרדיים, ראו: הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – מינוי יועצים משפטיים של משרדים), התש"ף-2020, פ/288/23; בכנסת ה-20 הוגשו שלוש הצעות חוק שבאות להסדיר נושא זה: הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – מינוי יועץ משפטי וחשב למשרד ממשלתי), התשע"ז-2017, פ/3794/20; הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – מינוי יועצים משפטיים של משרדים), התשע"ז-2017, פ/4012/20; הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 20) (מינוי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה), התשע"ח-2017.

להתחרות עם דעות משפטיות נוגדות שערערו על סמכותם. כך או כך, הם היו מעורבים בכל הנעשה במשרד; כמו שכתב סילברסטון על תפקיד היועץ המשרדי: ידו כל ויד כל בו.

מוקד מתחים שני הוא חוץ-משרדי. שלוחה אחת של מוקד זה היא מול משרדי הממשלה האחרים והיועצים המשרדיים שלהם. היועצים המשרדיים נדרשים להגן על החלטות המשרד שלהם ועל החלטותיהם שלהם, ואלו יכולים להתנגש עם האינטרסים (ועם עמדות משפטיות שונות) של משרדים אחרים. שלוחה נוספת של מתח זה היא מול משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, מתח שחג סביב שאלות של סמכות וסביב שאלות של מהות.

מתחים אלו, שהם מנת חלקו של כל יועץ משרדי, היו מועצמים הרבה יותר בעשור הראשון למדינה, שאופיין בבינוי, סתירה ועיצוב של מוסדות המדינה. בתקופה זו מעמדם של היועצים המשרדיים היה תלוי על בלימה, עד שבשנת 1955 ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון, צבי ברנזון ("ועדת הקימוצים"), המליצה לבטל חלק גדול מלשכות היועצים המשרדיים. גם לשכתו של סילברסטון הייתה בין הלשכות שנסקל לבטלן.

ועדת הקימוצים מצביעה על כך שהמתח העיקרי שליווה את עבודת היועצים המשרדיים בעשור הראשון היה מול היועץ המשפטי לממשלה ומשרד המשפטים, כאשר האחרונים המליצו לבטל את הלשכות המשפטיות במשרדים, כך שהיועץ המשפטי במשרדי הממשלה יסתמך על עובדי משרד המשפטים. המתח מול משרד המשפטים קיים גם היום, אולם הוא היה חריף הרבה יותר בעשור הראשון למדינה, שאז מערך היועצים המשרדיים היה עדיין בחיתוליו, ומערכת היחסים בין המשרדים למשרד המשפטים הייתה נוזלה ועמומה.⁵

בחלקו הראשון של המאמר אטען כי המתחים הרבים המלווים את עבודת היועץ המשרדי גוררים לעתים ל"התנגדות בירוקרטית" (Bureaucratic Resistance). בעקבות הספרות המחקרית, ההגדרה שלי להתנגדות היא רחבה מאוד: התנגדות היא כל פעולה או מחדל בתוך הרשות המבצעת שמעכבים במכוון את עבודתה, והיא חלק מ"הלחם והחמאה" של הביורוקרטיה הממשלתית. פרדיגמה זו היא המתאימה ביותר לתאר את עבודת היועצים המשרדיים, שעבודתם היא רוויית מתחים, וביתר שאת כיוון שמדובר בעשור הראשון למדינה שבו התעצבו מערך היועצים המשרדיים ויחסי הכוחות שבינם לבין משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה.

בחלקו השני של המאמר אתמקד בבחינה מפורטת של עבודתה של לשכה משפטית אחת, הלשכה המשפטית של משרד הפנים, קרי אנקוט במתודולוגיה של מיקרו-היסטוריה. מיקרו-היסטוריה היא חקירה היסטורית אינטנסיבית של אובייקט קטן יחסית, אירוע יחיד, קהילה, קבוצת משפחות, אפילו אדם. זו גישה שמבקשת באמצעות חקירת האובייקט להשיב על שאלות גדולות יותר. דרך ההתמקדות בבני אדם ספציפיים, הדגש של מתודולוגיה זו הוא הסוכנות (agency) של בני האדם, כיחידים שפעילים ומודעים לפעולותיהם. ניתן לחשוב על מיקרו-היסטוריה כמו פרקטלים: יחידה קטנה אחת שמזכירה בצורתה את המבנה הגדול יותר, שמצביעה על

⁵ במאמר שבכתובים, שבו אני סוקר את עיצוב תפקיד היועצים המשרדיים החל מקום המדינה ועד היום, אני טוען שעם השנים המתח העיקרי שמלווה את עבודת היועץ המשרדי הוזח: בעוד בהתחלה המתח העיקרי היה מול היועצמ"ש, עם השנים המתח עבר להיות מול הנהלת המשרד. שינוי זה ראשיתו בתקופת כהונתו של מאיר שמגר כיועץ המשפטי לממשלה (1969-1975). שמגר היה הראשון שקבע, ובעיקר אכף, את הכפיפות המקצועית של היועצים המשרדיים ליועצמ"ש. ראו: מאיר שמגר **תם ולא נשלם – פרקי חיים** 98-101 (2015); יחיאל גוטמן **היועץ המשפטי נגד הממשלה** 214-215 (1981); דינה זילבר **בשם החוק: היועץ המשפטי לממשלה והפרשות שטלטלו את המדינה** 148 (2012). הנחיה שכתב היועץ המשפטי לממשלה, יצחק זמיר, ב-1981, העלתה על הכתב את הכפיפות המקצועית הזו, הגם שבלשון רפה; ראו: "חוות דעת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 21.869 (התשמ"א).

דפוס.⁶ עם זאת, בשל החשש שהמקרה המסוים לא ייצג את השלם, יש לשלבה עם מחקר של מקרו-היסטוריה, שיעניק פרספקטיבה רחבה יותר.⁷

כך אעשה במחקר הנוכחי: בהתחלה אתאר את הקמתו של מערך היועצים המשרדיים ואת התהפוכות שעבר בעשור הראשון למדינה, ובראשן ועדת הקימוצים; אולם בכדי להבין כיצד עבודת היועץ המשרדי נראית ואת המתחים וההתנגדויות שמלוות את עבודת הלשכה המשפטית, וכן כיצד היועץ המשרדי רואה את עבודתו - אצלול לבחינה מדוקדקת של לשכה משפטית אחת.

בחרתי להתמקד בלשכה המשפטית של משרד הפנים ובדמותו של מאיר ישעיהו סילברסטון (1916-2009), מי שהיה היועץ המשפטי של משרד הפנים ברוב תקופה זו (בין השנים 1952-1960), ובעשור שלאחר מכן שימש כמנכ"ל המשרד. הבחירה במשרד הפנים הייתה אקראית; משרד הפנים או סילברסטון אינם מעלים עניין מיוחד, ואין דבר במאפייני המשרד או באישיותו של היועץ המשרדי שמעוררים מתחים מיוחדים. הסיבה הראשונית לבחירה בסילברסטון היא שהוא כיהן תקופה משמעותית במהלך שנות החמישים, השנים שביקשתי לבחון, דבר המאפשר בחינה מדוקדקת של הלשכה המשפטית לאורך זמן. ואולם, הלשכה המשפטית של משרד הפנים מייצגת את כלל הלשכות המשפטיות, שכן המתחים שמלווים את עבודת היועץ המשרדי הם מתחים מוסדיים; הם נכונים לסילברסטון והם נכונים (כפי שאראה בקצרה) גם ליועצים משרדיים אחרים. מהלך הדברים יהיה כדלקמן: בפרק הראשון אפרוש את הספרות התיאורטית שנוגעת ליועצים משפטיים ברשות המבצעת, ואת המשמעות העצומה של עבודתם; בפרק השני אסביר מהי התנגדות ביורוקרטית ומהן הפרקטיקות דרכן ניתן להתנגד; בפרק השלישי אעבור לסקירה היסטורית של הקמת מערך היועצים המשרדיים, שהיה יצירה חדשה שכלל לא הייתה בתקופת המנדט הבריטי; בפרק הרביעי אתאר את פועלה של ועדת הקימוצים, שהמליצה לצמצם עד מאוד את מערך היועצים המשרדיים – הסיבות להקמתה, דיוניה ומסקנותיה והביקורות וההתנגדויות שהיא גררה; בפרק החמישי אעבור לבחינת פעילותו של סילברסטון והלשכה המשפטית של משרד הפנים, כיצד הוא ראה את תפקידו ואסטרטגיות ההתנגדות שסייעו לו להשיג מטרה זו; בפרק השישי אערוך דיון נורמטיבי בממצאים ההיסטוריים; לבסוף, אסכם.

א. היועץ המשפטי של משרד ממשלתי: קווים לדמותו

עורכי דין ממשלתיים ממלאים תפקיד משמעותי ביותר ברשות המבצעת. עד כה מרבית תשומת הלב המחקרית בישראל הופנתה ליועץ המשפטי לממשלה, וכן לפרקליטים המייצגים את הממשלה בבתי המשפט.⁸

⁶ SIGURÐUR GYLFI MAGNÚSSON & ISTVÁN M. SZIJÁRTÓ, WHAT IS MICROHISTORY? THEORY AND PRACTICE 4-5, 63-64 (2013); עוד על המתודולוגיה הזו, ראו את מאמרו החלוצי של גינזבורג: Carlo Ginzburg, *Microhistory: Two or Three Things That I Know about It*, 20 CRITICAL INQUIRY 10 (1993); על שילובה בשדה המשפטי, ראו למשל: John W. Wertheimer, *Gloria's Story: Adulterous Concubinage and the Law in Twentieth-Century Guatemala*, 24 LAW & HIST. REV. 375 (2006); Bruce Ziff, *The Great Onyx Cave Cases - A Micro-History*, 40 N. KY. L. REV. 1 (2013); Rev. 375 (2006); Valentina Vadi, *The Power of Scale: International Law and Its Microhistories*, 46 DENV. J. INT'L L. & POL'Y 315 (2018). להלן: ואדי.

⁷ ואדי, שם, בעמ' 333.

⁸ על היועץ המשפטי לממשלה, ראו למשל: אריאל בנדור וזאב סגל "היועץ המשפטי לממשלה – המשפט והממשל" הפרקליט מד 423 (1999); רות גביזון "היועץ המשפטי לממשלה: בחינה ביקורתית של מגמות חדשות" פלילים ה(2) 39 (1996); איתן לבונטין ייצוג המדינה בבית המשפט (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור במשפטים, האוניברסיטה העברית, 2009). על הפרקליטות, ראו למשל: מרים נאור "הפרקליט בשירות המדינה" משפטים כד 417 (1995); יואב דותן "עורך-הדין, המטרה הציבורית והלקוח האינדיווידואלי" עיוני משפט כג 697 (2000); עוזי פוגלמן "מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה" משפט וממשל ו 173 (2001); יואב דותן "קדם בג"ץ" ודילמות חוקתיות לגבי תפקידה של פרקליטות המדינה במסגרת ההתדיינות בבג"ץ" משפט וממשל ז 159 (2004); אסנת מנדל "על

עם זאת, עורכי הדין רבים ברשות המבצעת עובדים במקום אחר, בתוך הלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה השונים. למעט התייחסויות אנקדוטליות,⁹ אין בישראל ספרות מחקרית שעוסקת ביועצים המשרדיים.¹⁰ היועצים המשרדיים הם ציר מרכזי בהליך קבלת ההחלטות ותפקודה של הרשות המבצעת. ציר זה כולל את השר של המשרד, מנכ"ל המשרד והעובדים האחרים במשרד; עמיתיהם, היועצים המשרדיים במשרדי הממשלה האחרים; וכמובן היועץ המשפטי לממשלה ומשרד המשפטים. כל אלו הופכים את היועצים המשרדיים למשמעותיים כל-כך.

היועצים המשרדיים ממלאים שלל תפקידים.¹¹ בישראל, היועצים המשרדיים אחראים על ייעוץ משפטי לשר שעומד בראש המשרד, למנכ"ל ולכל עובדי המשרד; לניסוח ראשוני של החוקים והתקנות שבאחריות המשרד (ולכן גם לפרשנות שלהם); להכנת הסכמים להתקשרויות של המשרד; והם ממלאים תפקיד חשוב גם בהתדיינויות המשפטיות של המשרד.¹² אמנם ברוב המוחלט של המקרים ההתדיינויות המשפטיות נעשית על ידי משרד המשפטים, אולם, גם בשדה זה יש ליועצים המשרדיים תפקיד חשוב: היועצים המשרדיים לא רק מתווכים בין המשרד למשרד המשפטים, אלא באפשרותם לנסח את התזכירים הראשוניים הנוקטים בעמדה המשפטית הרצויה בעיניהם, והם גם יכולים למסגר את העובדות כך שיובילו לעמדה שלדעתם יש לקבל.¹³ כפי שיפורט בהמשך, בדרך זו גם נקט סילברסטון.

עבודת הפרקליט במחלקת הבג"צים "מעשי משפט ב 53 (2009); YOAV DOTAN, LAWYERING FOR THE RULE OF LAW: GOVERNMENT LAWYERS AND THE RISE OF JUDICIAL POWER IN ISRAEL (2014) (להלן: DOTAN); יואב דותן "הפרקליט הציבורי כמשרתם של שני אדונים" ספר דורית ביניש 157 (קרן אזולאי, איתי בר-סימן-טוב, אהרן ברק ושחר לפשיץ עורכים, 2018) (להלן: "משרתם של שני אדונים"); דינה זילבר "המון דברים יפים ראו עיניי": מחלקת הבג"צים כאתר של חינוך משפטי" מעשי משפט ט 154 (2017). בנוסף, ישנם שני ספרי היסטוריה שעוסקים ביועצים המשפטיים לממשלה לדורותיהם: יחיאל גוטמן היועץ המשפטי נגד הממשלה (1981); דינה זילבר בשם החוק: היועץ המשפטי לממשלה והפרשות שטלטלו את המדינה (2012). ברשימה זו לא מנתי את הספרות בנושא שנעשית במסגרת מכוני מחקר שונים, דוגמת "המכון הישראלי לדמוקרטיה", "קהלת" וכיו"ב. גם בארה"ב הספרות על יועצים משפטיים בסוכנויות השונות אינה ראו: Jennifer N. Marett, *The National Security Council: Crafting Legal Positions on Matters of War and Peace*, 8 J. NAT'L SEC. L. & POL'Y 153, 154 fn. 8 (2015).

⁹ ראו למשל גיא לוריא "משטרה בשביל הנייטיביס": ההיסטוריה של הקמת התביעה המשטרית "משטרה והיסטוריה 1, 119, 140-139 (2019) (להלן: לוריא) (טוען כי מדיניות משרד המשפטים הייתה להעביר את סמכות התביעה המשטרית למשרד המשפטים, ואחת הראיות לרצון לרכז סמכויות במשרד המשפטים היא הניסיון להכפיף את היועצים המשרדיים ליועץ המשפטי לממשלה).
¹⁰ ישנו ספר אחד שכתב במכון מחקר. ראו: אלי בכר ייעוץ משפטי בארגון בטחוני (2013) (להלן: בכר). הספרות העולמית, ובעיקר בארה"ב, בנושא היועצים המשרדיים היא מעט יותר רחבה, וגם כי לא ענפה, ועל כן אסתמך בעיקר עליה. עיון בספרות מעלה מאפיינים דומים מאוד ליועץ המשרדי בישראל, ועל כן ספרות זו רלוונטית ביותר. אמנם שלא כמו בישראל רוב היועצים המשפטיים ברשויות השונות הם מנויים פוליטיים, אולם כיוון שרוב עורכי הדין ברשות הם עובדי קריירה, הדבר מחליש משמעותית את ההשפעה הפוליטית של היועצים המשרדיים; ראו: Neomi Rao, *Public Choice and International Law Compliance: The Executive Branch is a They, Not an It*, 96 MINN. L. REV. 194 (2011). להבנת, הצדדים הפוליטיים של עריכת הדין הממשלתית מתרכזים יותר במשרד המשפטים וביועץ המשפטי לממשלה, ופחות רלוונטיים ליועצים המשרדיים. כך למשל, בייקר מתארת את היועץ המשפטי לממשלה בארה"ב (אשר שלא כמו בישראל, הוא מינוי פוליטי של הנשיא), כמי שרגלו אחת נטועה במשפט ואחרת בפוליטיקה; ראו: NANCY V. BAKER, *CONFLICTING LOYALTIES: LAW AND POLITICS IN THE ATTORNEY GENERAL'S OFFICE, 1789-1990* (1992) vii, וראו שם גם בעמ' 18-28. כמובן, ככל שיהיו הבדלים בין היועצים המשרדיים בארה"ב לבין אלו בישראל, אצין זאת.

¹¹ ראו למשל בארה"ב: Thomas O. McGarity, *The Role of Government Attorneys in Regulatory Agency Rulemaking*, 61 L. & CONTEMP. PROBS. 19 (1998) (להלן: מקגריטי). מקגריטי מונה שש פונקציות שונות של היועץ המשפטי של הסוכנות בארה"ב, אך למעלה מנתי רק את הפונקציות שרלוונטיות לישראל.

¹² ראו: ועדת הקימוצים בלשכות היועצים המשפטיים – דין וחשבון, 10.3.1954, בעמ' 6-10 לדו"ח, אמ"י ג-8/5425 (להלן: דו"ח ועדת ברנזון); ראו גם: תיאור תפקידים של משרת יועץ משפטי של משרד ממשלתי 7-17 (1990) (להלן: דוח צוות שפניץ). מקום המדינה, הייצוג של המשרדים בבתי משפט נעשה על ידי משרד המשפטים. להרחבה ראו אצל לוריא, לעיל הי"ש 9; וכך להלן, בחלק 5.2, בדיון בוועדת הקימוצים. החל משנת 2002, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קבעה כי "תפקיד הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה הוא בין השאר להיות 'שומר הסף' להפעלת סמכות כראוי וכנכון, על פי החוק ועקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית"; ראו: "חוות דעת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 9.1000 (התשס"ב). הנחיה זו עודכנה מעט בשנים 2006, 2009 ו-2015, וב-2004 נכנסה לתקש"ר; ראו: סעיף 40.311 לתקש"ר. עם זאת, בעיני זה נכנס לגדר "אתוס" ולא "תפקיד".

¹³ Rebecca Ingber, *Interpretation Catalysts and Executive Branch Legal Decisionmaking*, 38 YALE J. INT'L L. 359, (2013) 363-364 (להלן: *Interpretation Catalysts*); ראו גם: Gary Blasi & John T. Jost, *System Justification Theory and*

תפקידם של היועצים המשרדיים מתעצם במדינה הרגולטורית המודרנית, שבה עבודה רבה היא בעלת אופי משפטי וכפופה לביקורת שיפוטית של בתי המשפט, ביקורת שרק הולכת ומתהדקת עם השנים. ככל שהתקנה מורכבת יותר וככל שההתערבות של בית המשפט שכיחה יותר, התפקיד של היועצים המשרדיים משמעותי יותר.¹⁴

מאחר שהיועץ המשרדי ממונה על הדרישות הסטטוטוריות, יש לו יכולת מסוימת לחסום תכנית מתפתחת; בלשונו של מקגריטי, יועץ משפטי יכול להיות "הורס-שמחות זהיר" ויכול להיות "אקטיביסט רדיקלי".¹⁵ כיוון שהקו בין "משפט" ו"מדיניות" (policy) הוא לא תמיד ברור, יועצים משפטיים יכולים להסוות את עמדתם האישית (קרי, מדיניות) כעמדה משפטית.¹⁶ פקידים שאינם משפטנים יכולים לחשוב שהעמדה של היועץ המשפטי כלל לא משקפת עמדה משפטית אלא את עמדתו האישית של היועץ המשפטי, ובסופו של דבר ראש הרשות יכול לדחות את העמדה המשפטית, אלא שאז הוא יהיה חשוף לביקורת פוליטית ומשפטית, והוא מגדיל את האפשרות לתביעה משפטית. מסיבות אלו, היועץ המשפטי חייב להיות הסמכות האחרונה בשאלות משפטיות; לעובדים אחרים במשרד אין את הסמכות הזו.¹⁷

הייעוץ המשפטי הוא לכן מלאכה מורכבת של יחסי אנוש. לו היועץ המשפטי יתיר כל פעולה, הוא עלול לסבך את הרשות בצרות ואף למעול בתפקידו המקצועי; מאידך, לו יציב היועץ המשפטי מכשולים בלתי עבירים, הוא מסתכן בכך שדעתו לא תשמע. יועצים משפטיים שמדגישים את המומחיות שלהם עלולים לגרום לכעס ולבוז מחברי המשרד האחרים, ולהביא לכך שיתעלמו מהם.¹⁸ כפי שאראה בהמשך, מערכת יחסים מורכבת זו הייתה גם מנת חלקו של סילברסטון.

לעובדי משרד המשפטים וליועצים המשרדיים השונים יש את אותם מתחים שבין המחויבות (והשאיפה האישית) לסייע לממשלה לקדם את תכניותיה ופעולותיה ולהגן עליהן, מצד אחד, ובין המחויבות לשלטון החוק מאידך – שתי מחויבויות שכונו בספרות "שני אדונים" שעל עורך הדין הממשלתי לשרת.¹⁹ עם זאת, ליועץ המשרדי יש אדון נוסף: היועץ המשפטי לממשלה ומשרד המשפטים; בעוד הכפיפות לשלטון החוק היא כפיפות

Research - Implications for Law, Legal Advocacy, and Social Justice, 94 CAL. REV. 1119 (2006) (כיצד מסגור שאלות משפטיות ועובדתיות יכול לסייע לעורכי דין).

¹⁴ Michael Hertz, *The Attorney Particular: Governmental Role of the Agency General Counsel, in GOVERNMENT LAWYERS: THE FEDERAL LEGAL BUREAUCRACY AND PRESIDENTIAL POLITICS* 143, 157 (Cornell W. Clayton ed., 1995) (להלן: הרץ); זו גם אחת הטענות של דותן, לפיה התפתחות המודל המוביל במחלקת הבג"צים של "עריכת דין למען שלטון החוק" הושפעה מהתעצמות הביקורת השיפוטית של בית המשפט העליון; ראו DOTAN, לעיל ה"ש 8, בעמ' 87, 126-125, 132; משרתם של שני אדונים, לעיל ה"ש 4, בעמ' 170-164. שתי ועדות ציבוריות שונות שעסקו במעמד היועצים המשרדיים ציינו אף הן את הליכי הרגולציה והשפעת הביקורת השיפוטית על היועצים המשרדיים, ראו: דוח צוות שפניץ, לעיל ה"ש 12, בעמ' 5-7; **דין וחשבון הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה**, סעי' 5-6 (2008) (להלן: דוח צוות אברמוביץ). מקגריטי, לעיל ה"ש 11, מדגיש מאוד את העובדה כי קיומה של הביקורת השיפוטית מחייבת את השתתפותם של עורכי דין כך שינסחו את התקנות באופן שיצלה את הביקורת השיפוטית. לשיטתו, מעמד זה התחזק (או למצער, קיבל מפנה) לאור הלכת שברון (chevron) האמריקנית, האומרת כי במקרה של עמימות החוק יש לקבל את הפרשנות שהרשות מעניקה לחוק; ראו שם, בעמ' 22-24, אולם יש סוברים שהלכת שברון דווקא החלישה את היועצים המשרדיים. ראו, הרץ, שם בעמ' 163; E. Donald Elliott, *Chevron Matters*: *How the Chevron Doctrine Redefined the Roles of Congress, Courts and Agencies in Environmental Law*, 16 VILL. ENVTL. L.J. 1, 11-12 (2005); Jennifer Nou, *Intra-Agency Coordination*, 129 HARV. L. REV. 421, 446 (2015).

¹⁵ המשפט העליון הישראלי אימץ כלל דומה ברע"א 9778/16 זליגמן נ' הפניקס החברה לביטוח בע"מ, פסי' 37-40 (פורסם באר"ש, 31.5.2018), שבו נקבע כי אם מצא בית המשפט כי עמדתו של המאסדר סבירה ומתיישבת עם לשון הנחיותיו, ברירת המחדל תהיה לאמץ עמדה זו. דיון נוסף על פסק דין זה תלוי ועומד (דנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ).

¹⁶ מקגריטי, לעיל ה"ש 11, בעמ' 28. ראו בדומה בדו"ח צוות שפניץ, לעיל ה"ש 12, בעמ' 7: "יותר מעבר הוא נדרש לתת פתרונות אקטיביים. קיים קושי לתפקד עם יועץ שמסתפק רק בשלילת הצעותיו של המשרד. כידוע, לכל בעיה משפטית קיימים מספר פתרונות".¹⁶ מקגריטי, שם, בעמ' 29-30.

¹⁷ הרץ, לעיל ה"ש 14, בעמ' 158.

¹⁸ שם, בעמ' 158.

¹⁹ ראו למשל "משרתם של שני אדונים", לעיל ה"ש 4.

מהותית ולעתים אמורפית, הכפיפות ליועץ המשפטי לממשלה היא כפיפות מוסדית וברורה מאוד. מתח זה, לבד מכך שהוא ייחודי ליועצים המשרדיים, והגם שהוא מתח מוסדי שקיים תמיד, היה דומיננטי מאוד בעשור הראשון למדינה.

המתח שבין משרד המשפטים ליועצים המשרדיים הוא גם מקצועי וגם פוליטי. מבחינה מקצועית, ישנה מחלוקת ארוכת שנים בשאלה האם על הממשלה לדבר בקול אחד, קרי האם יש לאפשר ואולי אף לעודד דעות שונות בתוך הרשות המבצעת, בין אם בהצגת עמדת הממשלה במסגרת סכסוך משפטי ובין אם בתוך הליך קבלת ההחלטות בממשלה עצמה. על אף שתפישת הקול האחד היא התפישת הדומיננטית, ישנם קולות, הן בארה"ב²⁰ הן בישראל,²¹ שמערערים עליה, ומצביעים על היתרונות והחסרונות של כל שיטה. מבחינה פוליטית, יש מערכת יחסים חשדנית בין היעוץ המשפטי למשרד המשפטים, שכן תפקיד עריכת הדין של משרד המשפטים הוא מקצוע נחשק יותר ועורכי הדין שם נחשבים לאליטה.²²

מתח נוסף בין משרד המשפטים ליועצים המשפטיים נובע מהגדרת הלקוח של עורכי הדין הממשלתיים. ככלל, עורכי הדין הם "סוכנים כפולים"; מצד אחד הם מחויבים ללקוח, ומצד שני הם מחויבים לסט מסוים של ערכים; למשל, ברובד הבסיסי ביותר, לעזור לבית משפט לעשות משפט. הדילמות של עורכי דין בשירות הציבורי הן הרבה יותר מורכבות, כי לא ברור מי "הלקוח" במקרה זה. מודל אחד הוא "מודל הקליינט הבודד" (Single Client Model), לפיו עורכי הדין מחויבים אך ורק למפקח הישיר שלהם, ועליהם לשרת את האינטרס שלו באותה רמת קנאות כמו כל עורך דין אחר; בקצה השני של הספקטרום נמצא "מודל האינטרס הציבורי" (Public Interest Model), שאומר שהלקוח המרכזי של עורך הדין הוא האינטרס הציבורי, ולכן עורכי דין ממשלתיים צריכים להכווין את צעדיהם לעבר האינטרס הציבורי הרחב, ולא האינטרס של חבר ממשלה או עובד ציבור כזה או אחר.²³

אחת ההנחות במחקר היא כי מודל האינטרס הציבורי היה מאז ומעולם האתוס שהנחה את הפרקליטות, אך עם השנים הוא נהיה דומיננטי יותר ויותר.²⁴ עם זאת, אחד הדברים שאבקש להראות הוא כי שני המודלים האלו היו קיימים בשנים הראשונות למדינה: כך למשל, בעוד היועץ המשפטי לממשלה חיים כהן ומשרד המשפטים החזיקו בעמדה שקרובה יותר למודל האינטרס הציבורי, עמדתו של סילברסטון הייתה קרובה יותר

20 Neal Devins, *Political Will and the Unitary Executive: What Makes an Independent Agency Independent*, 15 Michael Herz & Neal Devins, *The Consequences of DOJ Control of Litigation on*; CARDOZO L. REV. 273 (1993) Yishai Blank & Issi Rosen-Zvi, *Reviving Federal Agencies Programs*, 52 ADMIN. L. REV. 1345 (2000) Regions, 70 STAN. L. REV. 1895, 1956-1966 (2018) (הכותבים מבקשים להעצים את כוחם של המשרדיים האזורים בארה"ב הנמצאים בתוך שבין השלטון המרכזי בווישינגטון למדינות, ומתייחסים ליתרונות והחסרונות שבביזוריות זו).

21 אדם שנער "בכמה קולות מדברת המדינה? על מתן מעמד לרשות חולקת בהליכים משפטיים" **עיוני משפט** לח 361 (2016) (להלן: שנער). יש לציין כי שנער מגביל את מאמרו רק להליכים שיפוטניים, ולא למחלוקות בתוך המדינה פנימה; ראו שם, בה"ש 4.

22 הרץ, לעיל ה"ש 14, בעמ' 159-160. בהמשך אראה כי התנשאות זו הייתה קיימת גם בעשור הראשון בישראל.

23 Note, *Government Counsel and Their Obligations*, 121 HARV. L. REV. 1409 (2008) (הכותב מצביע על היתרונות והחסרונות של כל מודל, ולבסוף מציע מודל משולב שלשיטתו עונה על רוב הקשיים) (להלן: *Government Counsel and Their Obligations*); DOTAN, לעיל ה"ש 8, בעמ' 4-5. במאמר מאוחר יותר דותן כינה מודל זה "עריכת דין לטובת שלטון החוק". ראו משרתם של שני אדונים, לעיל ה"ש 4, בעמ' 158-159. ניתן לומר כי שאלת הגדרת הלקוח – הממשלה או הציבור כולו – היא דרך אחרת להמשגת המתח של עורך הדין הממשלתי בין שני אדונים: הממשלה ושלטון החוק, כלומר "שלטון החוק" חופף לאינטרס הציבורי. בעיני זו השוואה שאינה מדויקת, שכן "האינטרס הציבורי" הוא מושג רחב הרבה יותר מ"שלטון החוק"; יועץ משרדי יכול לייצג את האינטרס המשרדי ועדיין לחסות תחת שלטון החוק. עוד יצוין כי שאלת הגדרת הלקוח היא לא בינארית; למשל, ניתן לחשוב על המשרד הממשלתי כלקוח אחד ועל שר המשרד כלקוח אחר.

24 משרתם של שני אדונים, לעיל ה"ש 4, בעמ' 170-164.

למודל הקליינט הבודד. כפי שאסביר בהמשך, בכך סילברסטון נקט במנגנונים מתוחכמים יותר של התנגדות, כמו פרשנות, ואפילו אי-השלמה.²⁵

כיוון שהמתחים המתוארים במאמר הם מתחים מוסדיים, ניתן למצוא מתחים אלו גם ברשויות השונות בארה"ב, שהמבנה שלהן דומה מאוד לזה הקיים בישראל מבחינת משולש היחסים שבין החוק, ראש הסוכנות ומשרד המשפטים. בארה"ב, וכפי שאבקש לראות גם בישראל, הליך הכפפת היועצים המשפטיים של הסוכנויות למשרד המשפטים לווה בחבלי לידה ארוכים וקשים. עד 1870, כל סוכנות בארה"ב ניהלה את ענייניה המשפטיים בעצמה. רק ב-1870, כמאה שנה לאחר הכרזת העצמאות של ארה"ב, נולד משרד המשפטים האמריקני, שביקש לרכז את כל ענייניה המשפטיים של הממשלה במקום אחד. גם צעד זה זכה להצלחה חלקית: במשך כחצי מאה עורכי דין חזקים במחלקות שונות ערערו תחת סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, ורק ביוני 1933, בצל המשבר שהוליד את הניו-דיל, הוציא הנשיא רוזוולט צו נשיאותי המורה כי משרד המשפטים הוא שמייצג את הממשלה בתביעות פליליות ואזרחיות. בעוד בתחום הפלילי סמכות משרד המשפטים נותרה בלתי מעוררת, בתחום האזרחי, בעקבות "פרצה חוקית", הסוכנויות ניקרו תחת ההסדר הזה וביקשו לעצמן נתח גדול יותר. כפי שסיכמה זו ראש המחלקה האזרחית לשעבר במשרד המשפטים: "המלחמה סביב הסמכות בליטיגציה האזרחית לעולם לא מסתיימת".²⁶

כיום מצב הדברים בארה"ב די דומה לזה שבישראל: ההתדיינות בבתי משפט נעשית על ידי משרד המשפטים, ואילו בשטח הייעוץ יש לסוכנות אוטונומיה יחסית. זה נכון שניתן לפנות למשרד המשפטים בשאלה משפטית מסוימת, אולם זו חייבת להיות יוזמה של הסוכנות.²⁷ רוב החלטות המשפטיות אינן מגיעות כלל למשרד המשפטים - או כיוון שמדובר במספר עצום של החלטות שעל היועץ המשפטי של הרשות מקבל, או כיוון שהיועץ המשפטי כלל לא מתייעץ עם משרד המשפטים, בשל החשש שהתשובה של משרד המשפטים לא תמצא חן בעיניו.²⁸ כאשר יש מחלוקת בין שתי רשויות, או כאשר מדובר בשאלה אסטרטגית או פוליטית (כשגם שאלה זו נתונה לפרשנות של היועצים המשפטיים של הסוכנות) - אין ברירה אלא לפנות למשרד המשפטים; פרט לכך, אין סיבה לפנות למשרד המשפטים.²⁹ למעשה, כפי שהעיד גריפין בל, היועץ המשפטי לממשלה של ארה"ב בין השנים 1977-1979 - ליועץ המשפטי לממשלה אין שליטה מלאה על היועצים המשפטיים בסוכנויות.³⁰

²⁵ כיוון שההתנגדויות הן חלק ממהלך העבודה הרגיל, לגיטימיות ולעתים רצויות ואף הכרחיות, איני סבור כי הן מתנגדות עם תפישת ה-civil servant דרכה סילברסטון ראה את עבודתו. ראו להלן בחלק 7.2.

²⁶ Neal Devins; Michael Herz, *The Battle That Never Was: Congress, the White House, and Agency Litigation* 61 L. & CONTEMP. PROBS. 205, 206-208 (1998).

²⁷ Neal Devins; Michael Herz, *The Uneasy Case for Department of Justice Control of Federal Litigation*, 5 U. PA. J. CONST. L. 558, 568-569 (2002). (להלן: *The Uneasy Case*). וראו גם: Nelson Lund, *Rational Choice at the Office of*

Legal Counsel, 15 CARDOZO L. REV. 437 (1993) (העמדה ה"מעין שיפוטית" (quasi-judicial) של Office of Legal Counsel (זרוע הייעוץ של היועץ המשפטי לממשלה) מקנה לחוות הדעת שלו בכדי להכפיף את הסוכנויות אליו נובעת מחוסר ביטחון מוסדי).

²⁸ *Interpretation Catalysts*, לעיל ה"ש 13, בעמ' 369-374.

²⁹ הרץ, לעיל ה"ש 14, בעמ' 159-162.

³⁰ Griffin B. Bell, *The Attorney General: The Federal Government's Chief Lawyer and Chief Litigator, or One among Many*, 46 FORDHAM L. REV. 1049, 1050 (1978) ("Although I am the chief legal officer in the executive branch, I have learned that I have virtually no control or direction over the lawyers outside the Department of Justice, except indirectly in connection with pending litigation"). וראו אצל הרץ, שם, בעמ' 161, שטוען כי הדבר נכון גם בעת כתיבת מאמרו, בשנת 1995. אינגבר מציינת כי משרד המשפטים והיועץ המשפטי של מחלקת המדינה נאבקו במשך שנים בנוגע לשאלה למי יש את המילה האחרונה בנושא משפט בינלאומי; ראו: Rebecca Ingber, *Bureaucratic Resistance and the National Security State*, 104 IOWA L. REV. 139 (2018). (להלן: *Bureaucratic Resistance*).

ב. התנגדות ביורוקרטית

עבודתם של היועצים המשרדיים מלווה במתחים רבים: מול אנשי המשרד, מול משרדים אחרים ומול היועץ המשפטי לממשלה ומשרד המשפטים. הצד המעשי של אותם מתחים הוא שהם מעוררים לעתים התנגדות ביורוקרטית.

התנגדות ביורוקרטית היא חלק מהשגרה היומיומית של כל פקיד במערכת הביורוקרטית.³¹ התנגדות זו יכולה ללוש פנים של התנהגות מתריסה, כמו אי-ציות, ויכולה לנבוע ממניעים של עצלנות - אולם אלו מקרי הקיצון; התנגדות יכולה להיות פרשנות שונה או תעודף אחר בין משימות;³² והיא יכולה לנבוע מתוך סיבות לגיטימיות (ולעתים אף הכרחיות) שהן חלק מהתפקיד של כל פקיד ביורוקרטי.³³

אני פוסע בעקבות ההגדרה של אינגבר (Ingber) להתנגדות, לפיה ההתנגדות היא כל פעולה או מחדל בתוך הרשות המבצעת שמעכבים באופן מכוון את עבודתה. אינגבר יוצאת מתוך המודל של ברהם וגייטס, לפיו כל פעולה ביורוקרטית נכללת באחת משלוש קטגוריות: עבודה (Working), כלומר הוצאה לפועל של מדיניות מקום העבודה; השתמטות (Shirking) מעבודה, כתוצאה ממניעים שונים, החל מעצלנות וכלה באידיאולוגיה; או חתרנות (Sabotage), קרי השקעת זמן בסיכול מדיניות מקום העבודה.³⁴ לשיטתה של אינגבר, התנגדות יכולה להיכנס הן לקטגוריה של התנערות או חתרנות, והן לקטגוריה של עבודה. "עבודה" במובן הזה היא לא רק קידום מטרות נותן ההוראה, אלא גם רצון להשיג את יעדי תפקידו של הפקיד הממשלתי, שעשויים לכלול את יעדי המוסד, המשרד או הסוכנות, ושעלולים לסתור את העמדה של נותן ההוראה. בכלל זה התנגדות יכולה להיות שאילת שאלות, חיפוש מידע, אי-הסכמה בפגישה, מסגור סדר היום בדרך מסוימת או ניסוח תזכיר שמבקש לשכנע את השחקנים האחרים. התנגדות היא אם כן חלק מהעבודה היומיומית בביורוקרטיה; "התנגדות", מסכמת אינגבר, "היא הלחם והחמאה של החיים הביורוקרטיים".³⁵

התנגדות, לכן, יכולה להיות אנכית (התנגדות של פקיד זוטר לפקיד בכיר או לדרג הפוליטי) ואף דו-כיוונית (סיכול של פקיד בכיר את פעולת הפקיד הזוטר), ויכולה להיות גם אופקית, בין משרדים או רשויות שונות.³⁶ היא שכיחה ביותר במבנה המורכב של הרשות המבצעת, הכולל מספר רב של משרדים וסוכנויות, שלכל אחת מהן יכולה להיות תרבות עבודה שונה, מדיניות שונה, סדר יום משלה או פשוט עומס עבודה. התנגדות נפוצה בעיקר בשאלות משפטיות, שכן אילוצים משפטיים - קרי, כאשר היועץ המשפטי קובע שהוראה מסוימת אינה

Adam Shinar, *Dissenting from Within: Why and How Public Officials Resist the Law*, 40 Fla. St. U. L. Rev 601, 644 (2013) (להלן: *Dissenting from Within*).

³¹ שניר מונה שש אסטרטגיות להתנגדות: התרסה (Defiance), אי השלמה (Nonacquiescence), התמגנות (Bulletproofing), מיקור חוץ, מתן עדיפות ופרשנות; ראו שם, בעמ' 631-645. נאו מונה גם "גרירת רגליים" (Slow down), "בניית תיעוד" (Build a record); כלומר לעבוד במרץ כך שיהיה קשה למנהל לחזור בו מהחלטתו, הדלפה, גיוס בעלי ברית, או פנייה לממונים על מי שנתן את ההוראה לצורך התנגדות להוראה, לתבוע את הסוכנות ולהתפטר; ראו: Jennifer Nou, *Bureaucratic Resistance from Below*, YALE J. ON REG.: NOTICE & COMMENT (Nov. 16, 2016), <http://yalejreg.com/nc/bureaucratic-resistance-from-below-by-jennifer-nou>. אני הולך בעקבות החלוקה של אינגבר, *Bureaucratic Resistance*, לעיל ה"ש 29, כפי שאפרט להלן.

³² בעמ' 160. *Bureaucratic Resistance*; Jennifer Nou, *Civil Servant Disobedience*, 94 CHI.-KENT L. REV. 349, 349 (2019) שם, בעמ' 160.

³³ JOHN BREHM, SCOTT GATES, *WORKING, SHIRKING, AND SABOTAGE: BUREAUCRATIC RESPONSE TO A DEMOCRATIC PUBLIC* 21 (1999).

³⁴ *Bureaucratic Resistance*, לעיל ה"ש 29, בעמ' 163-165. כפי שאפרט להלן, חלק מהמעשים של סילברסטון יכולים להימנות גם עם חלק מהאסטרטגיות שמונה שניר להתנגדות, כמו אי-השלמה או פרשנות.

³⁵ *Bureaucratic Resistance*, שם, בעמ' 174-173, 191-192. וראו גם *Dissenting from Within*, לעיל ה"ש 30, בעמ' 620-626 (המבנה המורכב של הרשות הוא שמאפשר את ההתנגדות).

חוקית או מעוררת קשיים משפטיים – הם אחד הקטליזטורים העיקריים להתנגדות. עורכי הדין בתוך הרשות המבצעת מתנצחים על בסיס קבוע בכל הנוגע לפרשנויות משפטיות של סמכות או חובות – בין הסוכנויות, בין משרדים בתוך הסוכנות ובין פקידים שונים.³⁷

התנגדות יכולה להיות הכרחית, רצויה או אפשרית ויכולה להיות אי-חוקית. יש פעולות התנגדות שהן לא רק לא חוקיות אלא גם מחויבות על פי החוק, למשל סירוב לבצע פשע מלחמה; יש פעולות שאינן נדרשות במפורש, אך הן בסמכותו של הביורוקרט. מדובר בקשת רחבה של פעולות, החל מהקשיית קושיות בפגישה או כתיבת תזכיר שמבקש לשכנע כי ההוראה אינה נכונה או מוצדקת, וכלה בהעלאת התנהלות בעייתית לדרגים גבוהים יותר או לשומרי הסף (יועץ משפטי, מבקר המשרד וכולי). פעולות אלו תופשות כ-70% מנפח הפעילות של אזורי ההתנגדות; יש פעולות התנגדות שנעשות בחוסר-סמכות אך לא עולות לכדי פעולות לא-חוקיות (אך כן יכולות להוביל לסנקציות מסוימות), למשל סירוב לנקוט בבית המשפט בעמדה מסוימת מטעמי מדיניות; ויש התנגדויות שהן לא חוקיות ויכולות לחשוף את העובד לעונש פלילי, כמו מעילה.³⁸ לא למותר לציין, כי חלק מן הפעולות שהן לא הכרחיות – הן גם רצויות. ציינתי מקודם התנגדויות שנובעות מאילוצים משפטיים, אולם התנגדות יכולה גם ליצור שיח פלורליסטי, להוביל לשינוי מדיניות או פשוט להיות יעילה או צודקת.³⁹

לכן גישתה של אינגבר היא גישה ביניים בין אלו התופשים את הביורוקרטיה ברשות המבצעת כעצמאית מדי, כ"מדינה בתוך מדינה", "deep state", שאינה חייבת באחריותות כלפי הציבור ולא לנשיא הנבחר, ורואים בכל עצמאות או התנגדות רעה חולה - גישה שגם בישראל יש לה הדים;⁴⁰ לבין אלו שרואים בכך חלק ממנגנון האיזונים ובלמים של כל גישה דמוקרטית.⁴¹

התנגדות כרוכה גם בזהות המקצועית של העובד, קרי בתפישה העצמית של העובדים הנובעת מהזהות המוסדית של מקום עבודתם. לכן שינויים שמאיימים על הזהות המקצועית של העובדים, כמו איום על האינטרסים של הארגון או המוניטין של המקצוע, עלולים לעורר התנגדות; על אף שהעובדים לא מושפעים ישירות מהשינוי, הם מאוימים מההשפעה השלילית שיש לאובדן הסטטוס על הזהות-מבוססת-עבודה שלהם.⁴² לכן גם פוליטיזציה של ארגון עלולה אף היא לעורר התנגדות.⁴³

התנגדות היא כאמור אחד המאפיינים של החיים הביורוקרטיים, והיא גם מאפיינת את עבודת היועצים המשרדיים שעבודתם רוויית מתחים. התנגדויות מאפיינות גם את העשור הראשון למדינה שבו התעצבו מערך היועצים המשרדיים ויחסי הכוחות שבינם לבין משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה. לבחינת מערך היועצים המשרדיים בעשור הראשון אפנה עתה.

³⁷ *Bureaucratic Resistance*, שם בעמ' 167.

³⁸ שם, בעמ' 203-204.

³⁹ *Dissenting from Within*, לעיל ה"ש 30, בעמ' 648-653.

⁴⁰ ראו למשל: גידי וייץ "נתניהו בשיחות סגורות: בישראל אין דמוקרטיה אלא דיפ סטייט" הארץ 3.4.2020. <https://www.haaretz.co.il/news/politi/.premium.highlight-MAGAZINE-1.8735578>

⁴¹ *Bureaucratic Resistance*, לעיל ה"ש 29, בעמ' 163.

⁴² Rebecca van Dijk & Rolf van Dick, *Navigating Organizational Change: Change Leaders, Employee Resistance and Work-based Identities*, 9 JOURNAL OF CHANGE MANAGEMENT 143, 146 (2009)

⁴³ Christopher A. Cooper, *Bureaucratic Identity and the Resistance of Politicization*, 50 ADMIN. & SOC. 30 (2018)

ג. הקמת מערך היועצים המשרדיים (1948–1951)

1. תכנון מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה עובר לקום המדינה

מערך היועצים המשרדיים היה יצירה חדשה של מדינת ישראל. בממשלת המנדט לא היה קיים מערך של יועצים משפטיים למחלקות או ליחידות השונות. פונקציית הייעוץ המשפטי, וכמובן הליטיגציה הממשלתית, רוכזה כולה במחלקת היועץ המשפטי; לכל חקיקת משנה נדרשה הסכמתו. בהיעדר מועצה מחוקקת היה היועץ המשפטי בעל התפקיד המרכזי בתחום החקיקה – במחקר מוקדם, במדיניות חקיקה, בניסוח חוקים, ובמערכת המגעים וההתייעצויות הכרוכות בחקיקה.⁴⁴

לא בהיר לחלוטין כיצד קברניטי המדינה ראו את תפקיד הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה עובר להקמתה. במהלך שנת 1947, לאחר שהתרבו הסימנים כי בכוונת הבריטים לעזוב את הארץ, החליטו מנהיגי היישוב היהודי להקים את ועדת המצב,⁴⁵ שתפקידה היה לתכנן את מערכת הממשל של המדינה העתידה לקום.⁴⁶ מסיכומי הוועדה לא ברור כיצד ועדת המצב ראתה לגד עיניה את מערך הייעוץ המשפטי. מהדוח הסופי של ועדת המצב שהגיש מזכיר הוועדה, זאב שרף, ב-21.4.1948, עולה כי תפקיד של יועץ משפטי (שלא במשרד המשפטים) תוכנן להיות רק במשרד העבודה, ובמשרד החוץ תוכנן להיות "אגף לעניינים משפטיים".⁴⁷ דוח זה לא כלל את מבנה משרד המשפטים, שכן עד להדפסת החוברת לא נסתיימה הכנת הצעת המבנה של משרד המשפטים.⁴⁸ ממסמך מאוחר יותר, מ-29.5.1948, שחיברו חיים כהן ושבתיא רזון, שניים מן המזכירים של המועצה המשפטית של ועדת המצב באותה התקופה, עלה שהאגף המשפטי במשרד המשפטים (להבדיל מהאגף האדמיניסטרטיבי) אמור לכלול שלוש מחלקות: החוק; התביעה הכללית; והחינוך המשפטי. מחלקת החוק מתחלקת לשני "סניפים", כלשון המסמך: "ניסוח החוק" ו"עצה משפטית". סניף העצה המשפטית ייתן חוות דעת "על כל שאלה משפטית המתעוררת באיזו מחלקה ממחלקות הממשלה." "ברגיל", ממשיך המסמך, "יתנתן חוות דעת כזו עפ"י דרישת היועץ המשפטי של המחלקה הנדונה, או אם אין לה יועץ משפטי, עפ"י דרישת מנהלה".⁴⁹ כלומר, נראה כי ראשית אין חובה שיהיה יועץ משפטי בכל משרד או מחלקה משפטית; ושנית, תפקידו של היועץ המשפטי הוא רק לתווך בין הבעיה המשפטית לבין מחלקת החוק, והיא זו שתיתן מענה לבעיה המשפטית.

⁴⁴ NORMAN BENTWICH, ENGLAND IN PALESTINE 251-252 (1932); יעקב ראובני **ממשלת המנדט בא"י 1920-1948 ניתוח היסטורי-מדיני** 122 (1993), וראו שם, בעמ' 137, שמציין כי ריכוז פונקציית הייעוץ המשפטי במחלקת היועץ המשפטי הקשה על תפקודן של מחלקות ממשלה אחרות, אך בעיה זו נפתרה בחלקה בלימודי משפט ובחינות במשפטים באחדות ממחלקות הממשלה. כן ראו דוח ועדת א'דונל (O'donnell) מ-1931, שמונתה על ידי משרד המושבות לבחון ולדווח על הארגון הפיננסי והכלכלי של המנהל בפלסטין. הדוח קובע כי אחת מן החובות של המחלקה המשפטית הוא "to advise the Government and all departments", לצד ניהול הליכים פליליים; ניהול הליכי אזרחיים שהממשלה מעורבת בהן; לנסח חקיקה; לנהל את מערך שיעורי המשפט; ולרשום תאגידים; ראו: O'DONNELL COMMISSION REPORT, ch. 6 (1931), אמ"י, מ-10/518. על אף שהליטיגציה הממשלתית הייתה בסמכות היועץ המשפטי, היועץ המשפטי נהג לתת ייפוי כוח לעורכי דין שייצגו אותו; ראו אצל לוריא, לעיל ה"ש 9, בעמ' 139.

⁴⁵ יאיר שגיא "הסמכות והרשות: על הקמת בית המשפט העליון במדינת ישראל" **משפטים** מד 7, 17-18 (2013).

⁴⁶ יונתן פוין **כך נולדה – הקמת מערכת הממשל הישראלית 1947-1951** 31 (2009).

⁴⁷ "מנהל הממשלה במדינה עברית: הצעה למבנה המחלקות, מנגנון ותקציביהן" 21.4.1948, אמ"י ג-19/121, בעמ' 12 ו-17. בנוגע למחלקת הקשר והתחבורה, נאמר כי "המזכירות [...] מכינה חוקים בעניינים הנוגעים למיניסטריון המשפטים", אך לא נאמר כי יש פונקציה של יועץ משפטי; ראו שם, בעמ' 21. בנוגע למחלקת לעבודות ציבוריות ושרותים טכניים, נאמר כי אחד התפקידים במנגנון המרכזי הוא "תובע ומנסח חוקים", אך כאמור אין תפקיד של יועץ משפטי. לא מצאתי מדוע בחלק מן המשרדים תוכנן תפקיד של יועץ משפטי ובאחרים לא. יכול וחוסר האחידות נובע מכך שוועדת המצב לא סיימה לחלוטין את עבודתה; במבוא לדוח הסופי, שרף מציין כי רק חלק מהתכניות אושרו על ידי ועדות המשנה או ועדת המצב עצמה. ראו בהקשר זה רון חריס **המשפט הישראלי - השנים המעצבות: 1948-1977** 42-48 (2014) (להלן: חריס), שמציין כי המועצה המשפטית, אחת מוועדות המשנה של ועדת המצב, נכשלה בתפקידה, בין השאר בשל צוק העתים שנלווה להקמת המדינה.

⁴⁸ ראו "מנהל הממשלה במדינה עברית: הצעה למבנה המחלקות, מנגנון ותקציביהן" 21.4.1948, אמ"י ג-19/121, בעמ' 39 לדוח.

⁴⁹ "המחלקה המשפטית של ממשלת ישראל – תפקידיה, מנגנונה והערכת תקציבה", 29.5.1948, אמ"י ג-6/112. ההדגשות הוספו.

2. הקמת מערך היועצים המשרדיים

מערך היועצים המשרדיים הוקם כחודש וחצי לאחר קום המדינה, עוד בטרם מונה יועץ משפטי לממשלה (צבי עלי בקר שימש כיועץ המשפטי בפועל).⁵⁰ מי שפעל להקמתו היה שר המשפטים, פנחס רוזן. ב-31.5.1948, מונה רוזן לשר המשפטים.⁵¹ סמוך למינויו נשא רוזן נאום ב"קול ישראל" ובו פירט על מבנה משרד המשפטים: "הממשלה הזמנית, עוד לא מלאו לה שבועיים ימים, ומשרד המשפטים שלה התחיל בפעולותיו ימים ספורים לפני הקמת הממשלה [...] תפקידים מרובים מוטלים על משרד המשפטים. עליו לשמש יועץ לממשלה כולה בכל השאלות המשפטיות המסובכות המתעוררות בקשר לצרכי השעה. עליו לייצג את הממשלה על מחלקותיה השונות בפני בתי המשפט. עליו להכין, לעבד ולנסח את החוקים. ועליו לפקח על הארגון האדמיניסטרטיבי של עבודת בתי המשפט".⁵² כפי שעולה במפורש מדבריו, תפקיד משרד המשפטים היה לייצג את כל הממשלה.

אין כל זכר בדבריו ליועצים משפטיים למשרדי הממשלה השונים.⁵³

כעבור כחודש, ב-24.6.1948, פנה רוזן לשרי הממשלה השונים וביקש מהם למנות "יועץ משפטי מיוחד לכל אחד ממשרדי הממשלה", פניה שלוותה בשתדלנות בעל-פה.⁵⁴ "מנוי יועצים משפטיים", נימק רוזן את בקשתו, "יוקל [כך במקור, א' נ'] בהרבה על עבודת משרד המשפטים ויגרום להחשת הטיפול בדרישותיהם של המחלקות השונות". הוא חתם את המכתב בכך ש"רצוי שלא ימונה יועץ משפטי למחלקה איזו שהיא אלא אחרי התייעצות אתי ובאשוריי".⁵⁵ מנוסח המכתב, ובפרט מהסיפא שלו ("אלא באשוריי") עולה כי רוזן ראה את היועצים המשרדיים כידו הארוכה של משרד המשפטים.

חלק מהשרים, כמו שר העלייה והבריאות, חיים משה שפירא, שיתפו פעולה באופן מלא;⁵⁶ שר האוצר אליעזר קפלן, הסכים עקרונית, אך לא הסכים לכל מועמד שרוזן הציע לו;⁵⁷ ושר הפנים, יצחק גרינבוים, ציין כי הוא קיבל את הצעתו של רוזן "להתייעץ" עמו בנוגע למינוי יועץ משפטי במשרדו, אולם אין הוא נזקק לאישורו הסופי לכך – "האישור הסופי הוא בידי", דאג להוסיף.⁵⁸ בחלק אחר מהמשרדים השרים כבר מינו על דעת עצמם יועצים משפטיים; כך עשו השר בכור שטרית, שהיה שר המיעוטים ושר המשטרה;⁵⁹ שר העבודה והבינוי, מרדכי בנטוב;⁶⁰ ושר המסחר והתעשייה, פריץ ברנשטיין, שציין כי משרדו הוא המשכו של המשרד שהיה קיים בסוכנות היהודית, ויש להם את אותו יועץ משפטי, ד"ר גרינבאום.⁶¹

⁵⁰ ע"ר מס' 2, 21.5.1948.

⁵¹ ע"ר מס' 3, 31.5.1948.

⁵² הדברים נדפסו בכתב העת "הפרקליט", ראו: פ. רוזנבליט "על משרד המשפטים בממשלה הזמנית" הפרקליט ה 100, 100 (1948); ההדגשה הוספה. רוזן גם מציין כי הניתוק בין הממשלה, שמקום מושבה היה בתל-אביב, לבין ועדת המצב, שישבה בירושלים, כפה עליהם לארגן מחדש את המשרד, כמעט מבלי להיעזר בדוחות ועדת המצב; ראו שם.

⁵³ ניתן לומר כי אין סתירה בין הסמכות הכללית של היועץ המשפטי לממשלה לייצג לכל משרדי הממשלה לבין קיומם של יועצים משרדיים, ואין בנאום זה להעיד דבר. השוו לתיאור התפקיד של היועץ המשפטי לממשלה בשנתון הממשלה התשי"י 129 (התשי"י), שנתון הממשלה הראשון שיצא לאחר קום המדינה: "היועץ המשפטי, כפי ששמו מעיד עליו, תפקידו לעוץ עצה משפטית לממשלה ולכל משרדיה [...] מחלקת היועץ היא המרכז, שאליו פונים בבקשת עצה משפטית משרדי הממשלה ועובדי משרד המשפטים למחלקותיו [...] תפקיד חשוב למחלקה זו בסיוע ליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה השונים ובתיאום פעולותיהם".

⁵⁴ ראו מכתב משר המשפטים, פנחס רוזן, אל שר האוצר, אליעזר קפלן, 25.6.1948, אמ"י ג-16/5665 ("דיברתי אתך אתמול בדבר מינוי יועץ משפטי למשרד האוצר"); ההדגשה הוספה.

⁵⁵ מכתב משר המשפטים, פנחס רוזן, אל כל חברי הממשלה הזמנית, 24.6.1948, שם.

⁵⁶ מכתב מחיים משה שפירא, שר העלייה והבריאות, אל שר המשפטים, פנחס רוזן, 1.9.1948, שם.

⁵⁷ ראו מכתב משר המשפטים, פנחס רוזן, אל שר האוצר, אליעזר קפלן, 25.6.1948, שם; מכתב מאליעזר קפלן, שר הבריאות, אל שר המשפטים, פנחס רוזן, 29.6.1948, שם; מכתב מאליעזר קפלן, שר הבריאות, אל שר המשפטים, פנחס רוזן, 5.7.1948, שם.

⁵⁸ מכתב משר הפנים, יצחק גרינבוים, אל שר המשפטים, פנחס רוזן, 4.7.1948, שם.

⁵⁹ מכתב משר המשטרה, בכור שטרית, אל שר המשפטים, פנחס רוזן, 1.7.1948, שם.

⁶⁰ מכתב משר העבודה והבינוי, מרדכי בנטוב, אל שר המשפטים, פנחס רוזן, 2.7.1948, שם.

⁶¹ מכתב משר המסחר, תעשייה ואספקה, פריץ ברנשטיין, אל שר המשפטים, פנחס רוזן, 4.7.1948, שם.

ביני וביני, התייצבה צמרת משרד המשפטים: יעקב שמשון שפירא מונה ליועץ המשפטי לממשלה ולמנכ"ל משרד המשפטים; בקר מונה לסגן היועץ המשפטי לממשלה; וחיים כהן ואורי ידן מונו למנהלי מחלקת החקיקה.⁶²

כששפירא נכנס לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, מערך היועצים המשרדיים היה עובדה מוגמרת. כשבועיים לאחר שמונה לתפקיד, ב-14.7.1948, כינס שפירא את כל היועצים המשרדיים לשיבה שמטרתה העיקרית הייתה "תיאום הפעולה בין משרד המשפטים והיועצים המשפטיים של המשרדים השונים".⁶³ הישיבה התקיימה בקוורום חלקי, כאשר לא השתתפו היועצים ממשרד הדתות, משרד המשטרה, משרד העלייה ומשרד הפנים – על אף שמן ההתכתבויות עם רוזן עולה כי יועצים אלו כבר מונו לפני הישיבה.⁶⁴ כאמור, מטרת הישיבה הייתה תיאום פעולה בין משרדי הממשלה למשרד המשפטים. לדעת שפירא התיאום חשוב משני טעמים: ראשית, חשוב שהתיאום ייעשה על ידי משרד המשפטים, שכן המשרד מייצג את כל הממשלה בפני בית המשפט. הטעם השני הוא מהותי יותר: "לא ייתכן שלממשלה תהיינה דעות שונות או סותרות".⁶⁵

הדרישה של שפירא לא עברה ללא התנגדויות. ד"ר לם, מטעם המפקח על המזונות, מסחר ותעשייה, הסכים אמנם כי התיאום הוא חשוב, אך צפה את הקשיים המהותיים והטכניים: מבחינה מהותית, יכולה להיות התנגשות בין דרישות המשרד של היועץ לדרישות משרד המשפטים; ומבחינה טכנית, לא תמיד ניתן לתאם עם משרד המשפטים. הוא הציע כי היועצים המשרדיים יהיו אנשי משרד המשפטים וכך תמנע הבעיה של משרתם של שני אדונים.⁶⁶ צבי בר-ניב, ממשרד העבודה, הסכים עקרונית לתיאום, אך ציין כי התיאום נדרש רק בשטח החקיקה. בשטח הייעוץ, התיאום נדרש רק בשאלה שעורך דין אחראי היה מתייעץ עם חבר, כלומר רק בשאלות מורכבות.⁶⁷ כבר בישיבת היועצים המשרדיים הראשונה ניתן לראות כי הצעותיו של שפירא מעוררות התנגדויות – בין אם מטעמים מהותיים ובין אם מטעמים טכניים.

המאמצים לתיאום בין היועצים המשרדיים לבין עצמם ובינם לבין היועץ המשפטי לממשלה, נמשכו לכל אורך השנים הראשונות של מערך היועצים המשרדיים. החל מאוגוסט 1948 הפיץ בקר, שהיה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני ייעוץ, חוזרים שונים שעניינם הוראות כלליות ליועצים ובהם הוא גם מזכיר להם כי בנושאים עקרוניים עליהם להתייעץ עמו.⁶⁸ כמו כן, המשיכו להתקיים ישיבות עתיות של היועץ המשפטי לממשלה עם היועצים המשרדיים.⁶⁹

גם לאחר ששפירא התפטר וחיים כהן מונה תחתיו כיועץ המשפטי לממשלה,⁷⁰ המשיכו ישיבות התיאום להתקיים.⁷¹ ואולם חילופי הגברי בלשכת היועץ המשפטי לממשלה לא מנעו את המתחים וההתנגדויות שבין

⁶² עיתון רשמי מס' 7, 30.6.48. לאחר כחודש כהן מונה לפרקליט המדינה; ראו רות בונדי פליקס – פנחס רוזן וזמנו 412 (1989).

⁶³ פרטי-כל מישיבת היועצים המשפטיים שהתקיימה ביום 14.7.1948, אמ"י ג-16/5665.

⁶⁴ ב-11.7.1948 התפרסם ב"הארץ" ובעיתונים נוספים כי "נפתלי הורנשטיין מונה לאגף תחיקה ולחקיקה וישמש גם כיועץ משפטי למשרד פנים"; ראו הארץ, 11.7.1948, עמ' 4; עוד ראו הישיבה העשירית של מועצת המדינה הזמנית, 15.7.1948, עמ' 6, שבמענה לשאלתו של חבר מועצת המדינה נחום ניר, משיב רוזן: "יועצים משפטיים ישנם לשר-החוץ, לשר-החקלאות, לשר-הפנים, לשר-העבודה והבינוי ועוד לכמה שרים"; וראו גם: ראו מכתב משר המשטרה, בכור שטרית, אל שר המשפטים, פנחס רוזן, 1.7.1948, אמ"י ג-16/5665.

⁶⁵ פרטי-כל מישיבת היועצים המשפטיים שהתקיימה ביום 14.7.1948, אמ"י ג-16/5665.

⁶⁶ שם, בעמ' 2 לפרוטוקול.

⁶⁷ שם.

⁶⁸ שם.

⁶⁹ ראו למשל פרטיכל מישיבת התיאום שהתקיימה בלשכת שר המשפטים בהשתתפות היועצים המשפטיים של כל משרדי הממשלה, 6.9.1949, אמ"י ג-18/5665.

⁷⁰ ראו "מינוי יועץ משפטי לממשלת ישראל", י"פ 69, 26.2.1950, עמ' 630.

⁷¹ ראו למשל סיכום הדיון במשרד המשפטים מיום 17.9.1950 מאת היועץ המשפטי ליועצים במשרד המשפטים, אמ"י ג-8/5425.

היועצים המשרדיים לבין היועץ המשפטי לממשלה. כך למשל, בסעיף 8 לחוזר שהוציא היועץ המשרדי של משרד החוץ, שבתאי רוזן, בנושא "תפקידי היועץ המשפטי במשרד החוץ", נכתב כי תפקידו של היועץ המשרדי "לפרש חוקים, חוזים והוראות חוקיות אחרות בכל מה ששייך לחוק הבינלאומי, ואשר לחוק הפנימי של המדינה – יתאים היועץ המשפטי את עצתו לתדריכים של היועץ המשפטי לממשלת ישראל".⁷²

שר המשפטים, פנחס רוזן, ראה בכך איום על היועץ המשפטי לממשלה, ובמכתב לשר החוץ, משה שרת, ביקשת להעמיד דברים על דיוקם: "לשון חוזר זה וביחוד סעיף 8 שבו עלולים לעורר את הרושם כאילו בשטח מסוים של המשפט ישנה רשות משפטית אדמיניסטרטיבית עליונה, למעלה ממשרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלת ישראל, שמקומה במשרד החוץ – ואין הדברים כן".⁷³

לשבתאי רוזן לא הייתה כל כוונה לסגת. במכתב שכתב לשרת ציין שכבר בנובמבר 1949 הוא שוחח בנושא עם שר המשפטים, ואז ציין ש"ייתכן וכל מה שנוגע למשפט מדינת ישראל... היועץ המשפטי הוא הפוסק האחרון, אך אינני רואה איך אפשר לגרוס את זאת לגבי משפטים אחרים, כגון, משפט דתי או משפט בינלאומי". בתחומים אלו, מסביר רוזן, הרשויות הדתיות או הבינלאומיות בישראל נהנות מאוטונומיה מוחלטת. באותה הזדמנות, רוזן עוקץ את משרד המשפטים: "אני מצטער מאד שאין במשרד המשפטים אנשים המעמיקים בדיעת המשפט הבינלאומי [...] אני שומר לעצמי את הזכות לבחור עם מי להתייעץ מבלי להתחשב בדבר אם אלה יושבים במשרד המשפטים או במקום אחר".⁷⁴ במילים אחרות, שבתאי רוזן התנגד להכפפה המלאה שלו ליועץ המשפטי לממשלה. שרת השיב לפנחס רוזן. הוא אמנם ציין כי סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה אינה מעוררת, ובכך למעשה חלק על היועץ המשרדי שלו, אך לא ראה מקום לשנות את נוסח החוזר.⁷⁵

לא הייתה זו הפעם היחידה ששבתאי רוזן זלזל ביכולותיהם של אנשי משרד המשפטים. כחודשיים לאחר מכן, הוא קובל במכתב ליועץ המשפטי לממשלה כהן כי אנשי משרד המשפטים אינם מתייחסים בכובד ראש לשאלונים שונים שנשלחים ממוסדות האו"ם, וכי העבודה הזו נעשית בעצלתיים, עד שהוא נאלץ לעשות את עבודת משרד המשפטים בעצמו.⁷⁶ כהן, שהיכרותו עם רוזן מגיעה עוד לשירותם יחד כמזכירי המועצה המשפטית של ועדת המצב,⁷⁷ השיב לו עניינית אך נדמה שעקץ אותו בחזרה: "אני מודה לך על מכתבך הנ"ל, אם חסרתי בינה על כוונות הממשלה בדבר שתוף פעולותינו עם האו"ם, הרי עתה השכלתי ממלמדי; ואם אשמתי ברשלנות ובהזנחות בשתוף פעולה זה, הרי עוקץ האגרסיביות שבחציך הביאני על עונשי. חסד רב גמלת עמדי בהעמידך אותי על תפקידי משרד זה שאני ממונה עליו; ידעתי גם ידעתי שאין אני ראוי והגון לכך".⁷⁸

3. ביקורות על הקמת מערך היועצים המשרדיים

הקמת מערך היועצים המשרדיים לוותה בביקורת על ידי חברי מועצת-המדינה, העיתונות ואף על ידי בית המשפט. הביקורת התמקדה בשתי בעיות שימשיכו ללוות את מערך הייעוץ המשרדי לכל אורך העשור הראשון: בעיית התיאום והטענה הקשורה לכך שמדובר בבזבוז כסף. בישיבה העשירית של מועצת המדינה הזמנית שאל חבר מועצת-המדינה נחום ניר את שר המשפטים ושר האוצר מדוע יש צורך ביועצים משרדיים, נוכח קיומו של

⁷² חוזר מס' 144, מאת חיים רדי, המזכיר הכללי אל עובדי משרד החוץ בקריה ונציגויות ישראל בחוץ לארץ, 23.1.1950; הנדון: תפקידי היועץ המשפטי במשרד החוץ, אמ"י חצ-16/2379.

⁷³ מכתב משר המשפטים, פנחס רוזן, לשר החוץ, משה שרת, 20.2.50; הנדון: היועץ המשפטי למשרד החוץ, שם.

⁷⁴ מכתב משבתאי רוזן, היועץ המשפטי למשרד החוץ, לשר החוץ, משה שרת, 22.2.50; הנדון: "היועץ המשפטי למשרד החוץ", שם.

⁷⁵ מכתב משר החוץ, משה שרת לשר המשפטים, פנחס רוזן, 5.3.50; הנדון: "היועץ המשפטי למשרד החוץ", שם.

⁷⁶ מכתב מהיועץ המשפטי של משרד החוץ ליועץ המשפטי לממשלת ישראל, 16.4.1950, אמ"י ג-20/5665.

⁷⁷ ראו ה"ש 55 והטקסט שעל ידה.

⁷⁸ מכתב מהיועץ המשפטי לממשלת ישראל ליועץ המשפטי של משרד החוץ, 30.4.1950, אמ"י ג-20/5665.

משרד המשפטים; מדובר בבזבוז כספים ועלול להיווצר חוסר תיאום. רוזן השיב לו כי מערך היועצים המשרדיים הוא יעיל מאוד, שכן שאלות משפטיות מתעוררות דבר יום ביומו, ונדרש יועץ-משרדי שיפקח על החוקיות של פעולות המשרד. מעבר לכך, רוזן השיב כי מערך היועצים המשרדיים יכול לחסוך כסף שכן אם משרד ממשלתי יעשה פעולה בלתי-חוקית, הדבר יעלה לאוצר כסף רב.⁷⁹

גם בעיתונות ביקרו את הכפילות שנוצרה בשל ריבוי היועצים המשרדיים, שכן "היעדר סמכות משפטית אחת מביא לידי כך שיועץ משפטי אחד אוסר מה שחברו מתיר".⁸⁰ ביקורת מכיוון מפתיע במיוחד השמיע השופט נתן ברדקי, ביושבו בעתירה לבית המשפט הגבוה לצדק עוד לפני שזה עבר לבית המשפט העליון. באותו מקרה רוזה קרמר, אישה כבת 73, הגישה עתירה לבג"ץ כיוון שמשרד העלייה סירב לאפשר לה לצאת מהארץ. לאחר שבית המשפט נתן צו על-תנאי, אחד הפקידים במרכז-הגיוס במשרד הביטחון פרסם מודעה האומרת שרישיונות יציאה מהארץ ניתנים רק על ידו, ואכן קרמר קיבלה רישיון יציאה ממרכז הגיוס. עורך-דינה של קרמר ציין כי המודעה מהווה ביזיון בית המשפט באשר היא עוסקת בעניין שהובא לבירור בפני בית המשפט. על טענה זו אומר ברדקי "אשר לעצם המודעה יש להבין שאולי יותר מדי יועצים משפטיים, יועצים במרכאות נמצאים במוסדותינו".⁸¹

על אף הביקורות והבעיות – שכפי שאראה מיד, לא נפתרו – מערך היועצים המשרדיים עלה ופרח. אם בדצמבר 1948 הוא כלל 20 עובדים מקצועיים,⁸² הרי שבאוגוסט 1954 הוא כלל 77 עורכי דין, 18 מתמחים ו-17 עובדים מנהליים (רשימה זו כמובן אינה כוללת את משרד המשפטים), כאשר בראש הרשימה – באופן לא פרופורציונלי למספר העובדים במשרדים האחרים – ניצב משרד האוצר, עם 30 עורכי דין, 5 מתמחים ו-2 עובדים מנהליים.⁸³ אולם לאחר תקופה של רגיעה והתבססות, מערך היועצים המשפטיים למשרד הממשלה שוב מוטל בספק, כאשר כל הבעיות והביקורות שליוו את המערך מראשיתו צצות ועולות.

ד. הוועדה לקימוצים בלשכות היועצים המשפטיים (1954–1955)

1. הרקע להקמת הוועדה

בינואר 1954, מיד לאחר הקמת הממשלה החמישית בראשות משה שרת, החלה הממשלה בדיוני תקציב המדינה לשנים 1954-1955. בפברואר החליטה הממשלה למנות ועדה מיוחדת לשם קימוצים בסכום של 5 מיליון ל"י. חברי הוועדה היו השרים פרץ נפתלי (יו"ר), לוי אשכול, ישראל רוקח וחיים משה שפירא.⁸⁴ שר האוצר, לוי אשכול, סבר כי ניתן לחסוך כסף באמצעות ריכוז הייעוץ המשפטי במשרד המשפטים, והציע זאת לרוזן. רוזן, שכאמור דחף להקמת מערך הייעוץ המשרדי, לא השתכנע על נקלה. בהציגו את הצעתו של אשכול, הוא ציין בספקנות: "שר האוצר פנה אלי ואמר לי שיש לו רעיון מוצלח מאוד, **כך הוא חושב**, שהיועצים המשפטיים

⁷⁹ מועצת-המדינה הזמנית, הישיבה העשירית, 15.5.1948, עמ' 5-6.

⁸⁰ "צרת הכפילות של המנגנון הממשלתי" דבר 8.8.1948, עמ' 4.

⁸¹ "יותר מדי יועצים משפטיים" מעריב 16.8.1948, עמ' 1; "יותר מדי יועצים משפטיים יש במוסדותינו" המשקיף 17.8.1948, עמ' 4. וראו גם דבריו של רוזן שכתב למזכיר הממשלה, זאב שרף, כי הוא מוכן להניח שאין הכל כשורה; מכתב שר המשפטים, פנחס רוזן, למזכיר הממשלה, זאב שרף, 14.10.1948, אמ"י ג-16/5665.

⁸² ראו מכתב מדוד אריאן, מחלקת המנגנון, ליעקב שמשון שפירא, היועץ המשפטי של ממשלת ישראל, 14.12.1948, אמ"י ג-16/5665.

⁸³ "עובדי הלשכות של היועצים המשפטיים למשרד הממשלה ביום 1.8.1954", אמ"י ג-8/5425. כעולה מדו"ח ועדת הקימוצים שיפורט בהמשך, הדבר נבע מכך שמשרד האוצר היה מבוזר וכל אגף במשרד נעזר ביועצים משפטיים משלו. והשוו לטענתו של חריס, לעיל ה"ש 46, בעמ' 25, בנוגע למועצה המשפטית בוועדת המצב, שמציין כי בתחילה אישרה ועדת המצב 19 חברים אולם בשל לחצים של מוסדות וקבוצות שונות עלה מספרם הסופי ל-31, וכך יצרו לעצמם המשפטיים אימפריה קטנה בלי לקבל אישור מפורש מנבחרי הציבור.

⁸⁴ ראו פרוטוקול ישיבה ל' של הממשלה החמישית, 15.2.1954; פרוטוקול ישיבה ל"א של הממשלה החמישית, 21.2.1954.

במשרדים הם פחות או יותר מיותרים". רוזן הוסיף וציין כי משרדי הממשלה לא יכולים להתנהל כלל ללא יועצים משפטיים, וגם אם ניתן לחסוך מעט מדובר בפגיעה בריבונות המשרדים. לכן הוא החליט להביא הצעה זו לפתחה של הממשלה.⁸⁵ בהמשך הוא ציין שהוא תמיד היה נגד ריכוז הייעוץ המשפטי במשרד המשפטים.⁸⁶ כמעט כל השרים התנגדו להצעתו של אשכול והעלו על נס את חשיבותם של היועצים המשרדיים. שר הפיתוח, דב יוסף, טען שהעברת הייעוץ המשפטי למשרד המשפטים תיצור "תוהו ובוהו"; שר הביטחון, פנחס לבון, סבר כי ריכוז כל היועצים המשפטיים במשרד המשפטים יביא לעיכובים בלתי-נסבלים ויהיה "בכיה לדורות". לטענתו, עבודת היועץ המשרדי היא יומיומית וקריטית: "אין יום שאני יושב בתל-אביב שאינני מוכרח לקרוא אלי את היועץ המשפטי בקשר עם גירוש ערבי או אי גרוש ערבי, מתן זכות כזאת או אחרת, כל מיני ענינים שאני יכול לטפל בהם רק לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי".⁸⁷ גם שר החינוך, בן-ציון דינור, התנגד; אפילו ראש הממשלה שרת סבר שאין צורך בוועדה שכן יש חשיבות גדולה למומחיות שצברו היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, והיום כל שר יכול לקבל חוות דעת של מומחה "רק על ידי לחיצת כפתור".⁸⁸ מספר שרים סברו כי יש למנות את הוועדה: בראשם עמד כמובן שר האוצר אשכול, שהתפלא על הממשלה שהטילה על הוועדה לחפש קימוצים של 5 מיליון ל"י, אך התנגדה לכל הצעת קימוץ. הרעיון שלו היה כי במשרד המשפטים יהיו רפרנטים שכל אחד מהם יטפל ב-2-3 משרדים.⁸⁹ יש מקום לתהות האם הלשכה המשפטית שראה אשכול לנגד עיניו היא זו שבמשרדו שלו, הכוללת כאמור 30 עורכי דין ו-5 מתמחים, ולא לשכה משפטית ממוצעת שיש בה 2-3 עורכי דין. אל אשכול הצטרפו שרת העבודה, גולדה מאיר ושר הפנים ישראל רוקח. המשותף לאשכול ורוקח הוא ששניהם, יחד עם השרים פרץ נפתלי ומשה חיים שפירא (שכלל לא דיברו בישיבת הממשלה), היו חברים בוועדת השרים שהתבקשה למצוא מקור לקימוצים. השר שאמר את המילה האחרונה היה רוקח, ואכן הממשלה החליטה להטיל על ועדת השרים, יחד עם שר המשפטים, למנות ועדה שתבדוק את היקף העבודה בלשכות היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.⁹⁰

כעולה מן הישיבה, הטיעונים שהעלו השרים היו פרגמטיים ברובם, והם נעו על הציר שבין יעילות וחסכון כלכלי. יכול והשרים נקטו בשפה זו שכן הרעיון לצמצום לשכות היועצים המשרדיים נבע אף הוא מטעמים כלכליים. אולם כפי שאראה בהמשך, נדמה כי ברקע תמיכת השרים במערך היועצים המשרדיים שכנה התפישה כי יש שוני מהותי בין היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה לאנשי משרד המשפטים. יצוין כי גם השרים שתמכו במינוי ועדת הקימוצים לא דיברו סרה על היועצים המשרדיים, ורק ביקשו להביא את הנושא לפתחה של הוועדה. האם אכן אלו פני הדברים? מעניינת במיוחד היא עמדתו של רוקח, שהלשכה המשפטית במשרדו עומדת במרכז מאמר זה: האם גם בעיניו מדובר בעניין כלכלי ותו לא, או שמא היועץ המשפטי שלו הכביד על עבודתו יותר מדי?

⁸⁵ ישיבת הממשלה המ"ז של הממשלה החמישית, 30.5.1954, בעמ' 31. ההדגשה הוספה.

⁸⁶ שם, בעמ' 34.

⁸⁷ שם, בעמ' 31.

⁸⁸ שם, בעמ' 32-33.

⁸⁹ שם, בעמ' 33.

⁹⁰ שם, בעמ' 35.

2. פעילות ועדת הקימוצים והדו"ח הסופי שלה

את הטון הפרגמטי של ישיבת הממשלה החליפו דיונים רוויי האשמות בוועדת הקימוצים. בראש ועדת הקימוצים עמד שופט בית המשפט העליון, צבי ברנזון, וחבריה היו: נציב שירות המדינה, דוד רוזיליו; מנכ"ל משרד הפנים, אהרון מויאל; והממונה על התקציבים באוצר, יעקב ארנון. הישיבה הראשונה של הוועדה נערכה ב-4.7.1954. הוועדה ישיבה על המדוכה כשמונה חודשים, וב-10.3.1955 פרסמה דין-וחשבון עם מסקנותיה. באופן מפתיע, לא היתה בין חברי הוועדה נציגות של משרד המשפטים או של אחד מן היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה. אולם הן נציגי משרד המשפטים הן היועצים המשרדיים, זכו שקולם, או למצער דעתם, יישמעו בפני הוועדה. לקראת דיוני הוועדה הוציא ברנזון מכתב אל כל המנכ"לים במשרדי הממשלה, וביקש מהם להמציא סקירה מפורטת על העבודה הנעשית בלשכה המשפטית המשרדית, ושכלול, בין השאר, סקירה של עבודת הלשכה בשנה האחרונה, והצעות למניעת כפילות בעבודת הלשכה ועבודת משרד המשפטים.⁹¹ בהמשך להודעה זו נשלחו סקירות ממשרד הפנים;⁹² משרד התחבורה;⁹³ משרד החקלאות;⁹⁴ משרד ראש הממשלה;⁹⁵ משרד העבודה;⁹⁶ משרד הסעד;⁹⁷ אגף הנכסים במשרד האוצר;⁹⁸ אגף המכס והבלו במשרד האוצר;⁹⁹ משרד המשטרה;¹⁰⁰ משרד החינוך;¹⁰¹ מנהל חטיבת המזון;¹⁰² משרד הביטחון;¹⁰³ ומשרד הפיתוח.¹⁰⁴ חלק מהמשרדים, כמו משרד הביטחון או מנהל חטיבת המזון, שלחו סקירה מקיפה ומעמיקה, לרבות סקירה של תיקים משפטיים שהלשכה סייעה בטיפול בהם; משרדים אחרים, כמו משרד המשטרה או משרד ראש הממשלה, ערכו סקירה דלה שכללה מספר שורות. בנוסף, נשמעו בעל-פה דברי השלמה מנציגים שונים, וכן הציגו את השקפתם היועץ המשפטי לממשלה, חיים כהן, ומנכ"ל משרד המשפטים, יוסף קוקיה.

הן הסקירות שנשלחו על ידי המשרדים, הן דיוני הוועדה והן מסקנותיה מצביעות על המתחים המלווים את עבודת היועץ המשרדי.¹⁰⁵ ואולם, נדמה שדווקא הנהלת המשרד, השר והמנכ"ל, היו מרוצים מאוד מהיועצים המשרדיים שלהם. לעיל הראיתי כי בישיבת הממשלה בה הוחלט על אפשרות לקיצוץ בלשכות היועצים המשרדיים, רוב השרים העלו על נס את תרומתם של היועצים המשרדיים. בנוסף, גם מנכ"לים רבים הביעו שביעות רצון מהיועצים המשרדיים שלהם. למשל, מנכ"ל משרד הביטחון, שמעון פרס, מציין במכתבו לוועדה כי "כל יחידה מיחידות המשרד, נזקקה בקביעות לעזרתה של הלשכה המשפטית. התקופה של העדר עירנות (או של עירנות חלקית) לאספקטים המשפטיים של פעולות המשרד למיניהן – היא נחלת העבר".¹⁰⁶

⁹¹ מכתב מיו"ר הוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים אל המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, 4.8.1954, אמי"ג-35/2225.
⁹² מאיר סילברסטון, סקירה על העבודה בלשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים, 24.8.1954, שם.
⁹³ מכתב מח. רזי לי, מנכ"ל משרד התחבורה, לד"ר ברגמן, אגף התקציבים במשרד האוצר, 24.8.1954, שם.
⁹⁴ מכתב ממשרד החקלאות, לד"ר ברגמן, אגף התקציבים במשרד האוצר, 16.8.1954, שם.
⁹⁵ מכתב מיהושע תדמור, סמנכ"ל משרד ראש הממשלה, לד"ר ברגמן, אגף התקציבים במשרד האוצר, 18.8.1954, שם.
⁹⁶ מכתב מיצחק עילם, מנכ"ל משרד העבודה, לד"ר ברגמן, אגף התקציבים במשרד האוצר, 19.8.1954, שם.
⁹⁷ סקירה על העבודה בלשכת היועץ המשפטי של משרד הסעד (אין תאריך), שם.
⁹⁸ סקירה על התפקידים והפעולות של שירות המשפטי באגף הנכסים, 15.9.1954, שם.
⁹⁹ סקירה כללית על העבודה המשפטית באגף המכס והבלו בשנת תשי"ד, 6.9.1954, שם.
¹⁰⁰ מכתב מי. שוחט, הממונה על המשרד, משרד המשטרה, ליו"ר הוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים, 31.8.1954, שם.
¹⁰¹ מכתב ממנכ"ל משרד החינוך, מ. אבידור, לדב ברגמן, אגף התקציבים במשרד האוצר, 10.8.1954, שם.
¹⁰² סקירה על תפקידי השונים של הלשכה המשפטית לענייני מזון ועל פעולותיה בשנה האחרונה, 23.8.1954, שם.
¹⁰³ מכתב משמעון פרס, מנכ"ל משרד הביטחון, לוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים, 7.9.1954, שם.
¹⁰⁴ מכתב ממזכיר משרד הפיתוח לד"ר ברגמן, אגף התקציבים במשרד האוצר (אין תאריך), שם.
¹⁰⁵ ראו למשל דבריו של קוקיה בדיוני הישיבה השנייה של הוועדה: "ועד היום ישנם משרדים הפוסחים על יועציהם המשפטיים בשתי דרכים: או שאינם נזקקים לשום עצה ועזרה משפטית במקום שצריך ומסתבכים בשגיאות המביאות לעתים נזק רציני לאוצר המדינה; או שהם נזקקים ישר למשרד המשפטים מעל לרשם של היועצים המשפטיים שלהם, מחוץ לעניינים קטנה שבגרה"; פרוטוקול הישיבה השנייה של הוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים, 11.7.54, בעמ' 3, שם; וראו להלן הדברים שאמר היועץ המשפטי לממשלה חיים כהן.
¹⁰⁶ מכתב משמעון פרס, מנכ"ל משרד הביטחון, לוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים, 7.9.1954, שם.

ואולם המתח העיקרי שעלה בדיוני הוועדה היה מול עמדות משרד המשפטים, כפי שהוצגו על ידי מנכ"ל המשרד קוקיה והיועץ המשפטי לממשלה כהן. יש אמנם ניואנסים בין כהן וקוקיה, אולם שניהם תמכו בטענה כי יש להעביר סמכויות אלו ואחרות למשרד המשפטים.

בישיבה השניה הופיע בפני הוועדה קוקיה. לטענת קוקיה, על היועצים המשרדיים להיות חלק ממשרד המשפטים: "יש לקיים לשכת יועץ המשפטי [כך במקור, א' נ] בכל משרד מבחינה גיאוגרפית, אבל בשטח מקצועי הם צריכים להיות כפופים ליועץ המשפטי של הממשלה, תפקידם להיות מעין נציגי היועץ המשפטי של הממשלה במשרדים. זה יבטיח אי-תלות מקצועית מהנהלת המשרד. במצב של היום חוות-דעתם על פי רב מתאימה להחלטת ההנהלה ושאיפתם היא להגן על פקידי המשרד". לאחר שארנון ציין כי טבעי הוא שפקיד המשרד יפנה ליועץ המשפטי כלעורך-דין פרטי, קוקיה ציין "כפיפותם למרותו של היועץ המשפטי של הממשלה תאפשר גישה בלתי תלויה". בהמשך הישיבה קוקיה הוסיף כי "איכות היועצים המשפטיים היום נמוכה מאד". ברנזון מצא את הצעותיו של קוקיה כקיצוניות, והוסיף כי "בעיני חוות-דעת המשרד בלתי תלוי", קרי הוא לא כפוף מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה¹⁰⁷.

כהן הופיע בפני הישיבה החמישית של הוועדה. אמנם קוקיה ציין מפורשות בישיבה הראשונה כי דבריו משקפים גם את דעתם של שר המשפטים והיועץ המשפטי של הממשלה,¹⁰⁸ אולם נדמה כי דעתו של כהן רכה יותר. ראשית, כהן שפך אור על הרקע להקמת מערך היועצים למשרדי הממשלה. לדבריו, מערך היועצים המשרדיים נועד לבזר את המשפט, להפוך אותו לנגיש יותר לכל משרדי הממשלה: "כאשר הנהיגו את הפיזור היתה הכוונה כי השרים ומנהלי היחידות יתרגלו להזדקק לעצה משפטית בכל ענין הדורש זאת. רצו שהיועצים ישבו על ידם, כי אם יהיו רחוקים מהם, במשרד המשפטים, ימאנו לפנות אליהם. אבל לא הצלחנו בזאת".¹⁰⁹

כהן ציין כי יש משרדים שבהם אנשי המשרד "מדלגים" על היועץ המשפטי שלהם ופונים ישירות למשרד המשפטים, ובמקרים אחרים חותמים על חוזים מבלי לערב כלל את היועץ המשרדי. לשיטתו, ריכוז עדיף על פיזור, אך הוא נימק זאת מטעמים של ניצול רציונלי יותר של כוח אדם;¹¹⁰ שלא כמו קוקיה שחשש מחוסר תיאום מהותי, כהן ציין כי "שתוף הפעולה בין משרד המשפטים והלשכות הוא למופת. חששו ל-double loyalty אבל לא היתה אף תקלה אחת [...] בין היועצים ומשרד המשפטים הבנה מלאה".¹¹¹ כהן אמנם ציין כי יש מנהלי מחלקות שעושים בנכסי המדינה כבתוך שלהם,¹¹² אך נדמה כי אין זה נובע מייעוץ משפטי "נאמן מד"י אלא מכך שההנהלה כלל לא משתפת את היועץ המשרדי בכך. בהקשר זה יצוין כי גם כהן לא חסך שבטו מהיועצים המשרדיים, אשר "לא כולם ראויים לתואר יועץ משפטי", ובדרך כלל "החומר המקצועי הוא ירוד".¹¹³ בסוף דבריו כהן הביע את המשאלה הכמוסה שלו ושל שר המשפטים לפיקוח הדוק יותר על המערך הנוכחי של היועצים המשרדיים, אך ציין כי בשל החשש של המשרדים שהדבר יכרסם באחריותם, הדבר יכול לעשות רק לאחר החלטת ממשלה או החלטה של הוועדה.¹¹⁴

מנגד, היועצים המשרדיים התנגדו לכך. כך למשל, כשנשאל שבתאי רוזן, היועץ המשרדי של משרד החוץ, האם נכון להכפיף את היועצים המשרדיים למשרד המשפטים, הוא ציין נחרצות: "אינו נוטה לזה. הסיבה

¹⁰⁷ פרוטוקול הישיבה השנייה של הוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים, 11.7.54, שם.

¹⁰⁸ שם, בעמ' 2 לפרוטוקול.

¹⁰⁹ פרוטוקול הישיבה החמישית של הוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים, 13.9.1954, אמ"י ג-12/47491, בעמ' 1.

¹¹⁰ שם.

¹¹¹ שם, בעמ' 2.

¹¹² שם.

¹¹³ שם, בעמ' 1.

¹¹⁴ שם, בעמ' 2.

העיקרית, כי היועץ הוא יועצו של השר ולא של המשרד. יועץ טוב אינו יכול לשרת 2 אדונים. לו הוא היה כפוף למשרד המשפטים אינו יודע איך יכול היה ליעץ לשר החוץ".¹¹⁵

כאמור, ב-10.3.1955 ועדת הקימוצים הגישה את המלצותיה. דו"ח הוועדה כלל שלושה חלקים: בעיות; המלצות; והצעות לחלוקת עבודה בין משרד המשפטים למשרדים השונים. הוועדה קיבלה כעניין של עובדה את התיאור של כהן: רוב הלשכות המשפטיות מאוכלסות יתר על המידה מחד, ומאידך אין היועצים המשרדיים ממלאים את העבודה המוטלת עליהם, בעיקר בכל הנוגע להכנת הצעות לחקיקה. דבר זה נבע משני טעמים: הראשון הוא שחלק מהעובדים בלשכה המשפטית ברמה מאוד נמוכה; והשני הוא שבחלק מהלשכות אין יד מכוונת ומשפטנים נדרשים לעבודה לא-משפטית. הוועדה גם קבעה, כפי שתיאר כהן, כי בחלק מהמשרדים הפקידים ואנשי המקצוע פועלים על דעת עצמם מבלי לקבל כלל חוות דעת משפטית מהיועץ המשרדי, ובסוף מסתבכים בשגיאות המביאות לעתים נזק רציני לאוצר המדינה, ובחלק אחר הם נזקקים ישר למשרד המשפטים מעל לראשם של היועצים המשפטיים שלהם. הוועדה גם קיבלה את התיאור של כהן לפיו שיתוף הפעולה בין המשרדים למשרד המשפטים הוא משביע רצון, על אף שאין למשרד המשפטים פיקוח ממש על הנעשה בלשכות המשפטיות. בהמשך לדבריו של כהן, הוועדה סיכמה: "אין לומר שהיועץ המשפטי במשרדים מילא את התקוות שתלו בו [...] הכוונה העיקרית בפיוזור היתה לקרב את הייעוץ המשפטי למשרדים כדי שהשרים והפקידים יוכלו להשתמש בו בכל שעת צורך בכל ענין הדורש זאת [...] אך כפי שנמסר לנו, לא הושגה המטרה הזאת."¹¹⁶

על אף שהוועדה קיבלה את התיאור שהציגו כהן וקוקיה, היא לא הלכה שבי אחר המסקנות שהם גזרו ממנו, ולא קיבלה את דעתם כי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה יהיו נציגי היועץ המשפטי לממשלה, או שהייעוץ המשפטי יתרכז במשרד המשפטים; לטענת הוועדה מדובר בצעד מרחיק לכת שלא בהכרח – וגם לא הוכח – יפתור את הקשיים.

עם זאת, נדמה כי גם ועדת הקימוצים הרחיקה לכת במסקנותיה: הוועדה קבעה כי יש לבטל את הלשכות המשפטיות במשרד הבריאות, משרד הדואר, משרד הדתות, משרד החינוך והתרבות, משרד החקלאות ומשרד המשטרה, שכן היקף העבודה בהן אינו מצדיק את קיומה של לשכה משפטית נפרדת; הייעוץ המשפטי של משרדים אלו יהיה במשרד המשפטים, או שלכל היותר לשכות משרדים אלו יאכלסו אדם אחד שירכז את העניינים המשפטיים של המשרד ויהיה המקשר עם משרד המשפטים. המשרדים שהלשכות המשפטיות שלהן יותרו על כן היו משרד האוצר, משרד החוץ, משרד הביטחון ומשרד העבודה. עוד המליצה הוועדה לשקול להותיר לשכה משפטית במשרד מסחר ותעשייה, משרד התחבורה, משרד הפנים ומשרד הסעד.¹¹⁷

יש לציין כי המסקנה להותיר את הלשכה משפטית על כנה במשרדי האוצר, החוץ, הביטחון והעבודה עולה בקנה אחד עם העמדה שהביע שבתאי רוזן, היועץ המשפטי של משרד החוץ, בישיבה הרביעית של הוועדה.¹¹⁸ נתון מעניין נוסף הוא שבין טיוטת הדו"ח לדו"ח הסופי התווספה לשכה משפטית אחת שיש לשקול את ביטולה: הלשכה המשפטית של משרד הפנים.

¹¹⁵ פרוטוקול הישיבה הרביעית של הוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים, 6.9.1954, אמ"י ג-35/2225, בעמ' 4.
¹¹⁶ דו"ח ועדת ברנזון, לעיל ה"ש 12, בעמ' 1-3. יצוין כי לשון טיוטת הדו"ח שכתב רוזיליו חריפה בהרבה. כך למשל, בעוד בדו"ח הסופי נכתב "הרושם שקבלנו מהופעתם של כמה יועצים משפטיים ועוזריהם היה בדרך כלל חיובי [...]" אך מאידך יש כנראה מספר לא קטן של עובדים משפטיים שאינם מגיעים לרמת היכולת הדרושה", בטיוטה של רוזיליו מיום 7.1.1955 נכתב "קשה לומר שהעובדים הם תמיד מן המעולים ביותר. חלקם הגדול הוא כנראה למטה מבינוני"; ראו מכתב מנציב שירות המדינה, דוד רוזיליו, לא. מויאל, מנכ"ל משרד הפנים וי. ארנון, הממונה על התקציבים, 7.1.1954, אמ"י גל-12/47491.
¹¹⁷ שם, בעמ' 4-5 לדו"ח, אמ"י ג-8/5425.

¹¹⁸ פרוטוקול הישיבה הרביעית של הוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים, 6.9.1954, אמ"י ג-35/2225, בעמ' 3.

לבד מביטול או צמצום חלק מהלשכות המשפטיות, דו"ח הוועדה גם ביקש לשנות במעט את חלוקת העבודה שבין היועצים המשרדיים למשרד המשפטים לפי ארבעת שטחי הפעולה של עורכי הדין בשירות המדינה: ייעוץ, הופעה בבית משפט, חוזים וחקיקה. בשטח של ייצוג בבתי המשפט, הוועדה סברה כי אין לשנות את החלוקה לפיה ייצוג הממשלה מתרכז במשרד המשפטים; בשטח הכנת החוזים, הוועדה סברה כי יש להרבות בחוזים סטנדרטיים, דבר שיקל מאוד על עבודת היועצים המשרדיים; בשטח החקיקה הראשית, הוועדה מצאה כי כיוון שהיועצים המשרדיים מתקשים לקדם את הצעות החוק של המשרד, יש להמשיך עם הפרקטיקה (על אף שהיא סוטה מן ההנחיות בנושא), לפיה משרד המשפטים מסייע למשרדים בניסוח הצעת החוק לאחר אישורה על ידי הממשלה. בנוגע לחקיקת משנה, הוועדה הסכימה כי משרד המשפטים מעכב את פרסומה ללא צורך, אולם גם במקרה זה, למעט מספר חריגים, היא הגיעה למסקנה כי האישור של משרד המשפטים נדרש.¹¹⁹

בכל הנוגע לשטח הייעוץ, הוועדה קיבעה את כפיפותם של היועצים המשרדיים למשרד המשפטים, בצינה כי אמנם "כל יועץ משפטי מייצע לשר שלו ולאנשי משרדו על דעת עצמו", אולם "בעניינים בעלי חשיבות כללית או עקרונית בלתי רגילה מובא הענין תחילה לידיעתו ולחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו". בנוסף, הוועדה הפנתה את תשומת לבם של היועצים המשרדיים "שבכל מקרה שהוא על קו הגבול מוטב שיטו את הכף לטובת התייעצות מוקדמת עם משרד המשפטים מאשר לסמוך על דעתם העצמית בלבד".¹²⁰

על אף שוועדת הקימוצים לא קיבלה את הצעת משרד המשפטים, מסקנות הוועדה העצימו את כוחו של משרד המשפטים. פרט לשינוי שנעשה בחלוקת התפקידים שבין משרד המשפטים ליועצים המשפטיים, הוועדה המליצה כאמור על ביטול של שש לשכות משפטיות, והותירה בספק את קיומן של עוד ארבע. בכל אותן לשכות שאמורות להתבטל יהיה רפנט של משרד המשפטים שאחראי על המשרד או אדם שירכז את העניינים המשפטיים של המשרד ויקשר בינו למשרד המשפטים. מעבר לכך, מדובר במכה מוראלית קשה ליועצים המשפטיים. כפי שאראה להלן, חלקם לכן גם ביקרו בחריפות את ממצאי הדו"ח.

3. ביקורת על דו"ח ועדת הקימוצים

דו"ח ועדת הקימוצים ספג ביקורת רבה, הן על ידי שרי הממשלה והן על ידי חברי הלשכות המשפטיות. כמו בישיבה שאישרה את הקמת הוועדה, גם לאחר פרסום מסקנות הוועדה רוב שרי הממשלה עמדו לימין היועצים המשפטיים שלהם: יוסף ספיר, שר התחבורה (שוועדת הקימוצים החליטה "אולי להשאיר" את הלשכה המשפטית שלו), טען כי המלצות הוועדה אינן נראות לו, בעיקר כיוון ש"שאיפת הממשלה לבסס את המינהל על משטר של חוק, מחייבת ייעוץ משפטי הצמוד למשרדים. ניתוקם של היועצים, המעורים בעבודת משרדיהם, יהיה לרועץ לממשלה";¹²¹ שר החינוך והתרבות, בן-ציון דינור (שכאמור, הומלץ לבטל את הלשכה המשפטית במשרדו), ציין כי במשרד החינוך והתרבות היועץ המשפטי הוא הכרחי: "ניתוק היועץ המשפטי שלנו ממשרדנו יגרום להגברת השרירות בצורה וממילא גם בתוכן ופעולת תחיקה המשנה תהיה כבדה ביותר";¹²² ושר הדואר, יוסף בורג (שהוצע לבטל את הלשכה המשפטית גם במשרדו), ציין אף הוא את התנגדותו לדו"ח: "היעוץ המשפטי של כל משרד ומשרד אינו מופשט, הוא שזור בענייני האדמיניסטרציה ומדיניות המנהל של המשרד [...] הקשר

¹¹⁹ דו"ח ועדת ברנזון, לעיל ה"ש 12, בעמ' 8-10 לדו"ח.

¹²⁰ שם, בעמ' 7 לדו"ח.

¹²¹ מכתב משר התחבורה למזכיר הממשלה, 31.5.1955, אמ"י ג-8/5425.

¹²² מכתב משר החינוך והתרבות למזכיר הממשלה, 2.9.1955, שם.

האישי והמידי הנם תנאים בל יעבורו להצלחת העבודה".¹²³ השר היחיד שביקש לקדם את העברת המלצות הוועדה לשיבת הממשלה היה כמובן שר האוצר אשכול.¹²⁴

גם היועצים המשרדיים התנגדו לדו"ח, תוך שהם מציפים את המתח המובנה שבינם לבין משרד המשפטים. יצחק מינץ, מהלשכה המשפטית במשרד התחבורה, ציין שהוועדה חרגה מסמכויותיה, שכן היא הייתה מוסמכת רק להמליץ על קימוצים ולא על ביטול של לשכות שלמות; מינץ גם תהה מדוע לא נערך ניסיון דומה לקימוצים במשרד המשפטים – ב-17 משרדי הממשלה ישנם 77 עורכי דין בלשכות המשפטיות, בעוד במשרד המשפטים מספר עורכי-הדין עולה על 100. לטענתו, "מנגנון משפטי החי בתוך המשרד – מעורה בתוכו, חי ומבין את בעיותיו (ולפעמים אפילו מתמחה בהן), הוא יכול, מסוגל ומצווה לשים עין על פעולות מנהליות, משקיות ועסקיות של יחידות המשרד ומפעליו [...] הוא מייצג בתוך המשרדים את משטר החוק, שעליו ג[א]ות כלנו. מתוך טיפול בעניינים ולימוד הבעיות הוא מכשיר עצמו גם למלאכת החקיקה – הן של חוקים והן של תקנות וצווים. ואת כל היתרונות האלה באו המלצות הוועדה להרוס".¹²⁵ עוד יועץ משפטי שהתנגד לדו"ח היה היועץ המשפטי של משרד הפנים, מאיר סילברסטון. לפועלו של סילברסטון אפנה בחלק הבא.

ספק בגלל הביקורת הרבה שהוועדה ספגה, ספק בגלל נסיבות פוליטיות – מסקנות הוועדה לא יושמו. ביוני 1955 פיזר ראש הממשלה שרת את הממשלה החמישית, והקים את הממשלה השישית שכינה לזמן קצר, עד לבחירות לכנסת השלישית, שהתקיימו ב-26.7.1955. בעקבות תוצאות הבחירות, ב-3.11.1955 הקים דוד בן-גוריון את הממשלה השביעית. באוגוסט 1955, כאשר חבר ועדת הקימוצים דוד רוזיליו ביקש לברר מדוע הממשלה לא דנה בהמלצות הוועדה, נאמר לו על ידי מזכיר הממשלה כי הדיון בדו"ח נדחה עד לכינונה של הממשלה הבאה.¹²⁶ למיטב בדיקתי, דיון כזה לא התקיים גם בממשלתה השביעית בראשות בן-גוריון.

קרוב לוודאי שברקע "ההזנחה" של דו"ח ועדת הקימוצים עמדה מערכת השביתות של אנשי השירות המשפטי (וכן של בעלי מקצועות אחרים בשירות הציבורי) בנוגע לתנאי שכרם. שביתות אלו החלו בינואר 1955, שעה שהוועדה ניסחה את טיוטת הדו"ח שלה, וגם ארבעה ימים לאחר פרסום מסקנות הוועדה פתח ועד השירות המשפטי בשביתה – לכאורה על תנאי שכר בלבד – בת שלושה ימים.¹²⁷ שיאן של השביתות היה במרץ 1955, כאשר כל בכירי משרד המשפטים, לרבות היועץ המשפטי לממשלה כהן ופרקליט המדינה, קולין גילון, הצטרפו לשביתה.¹²⁸ בעקבות השביתות מינתה הממשלה ועדה בראשות חבר-הכנסת ישראל גורי, וזו המליצה על העלאות שכר משמעותיות. למרות שממשלת המעבר של שרת אימצה את מסקנות הוועדה, ממשלתו השביעית של בן-גוריון התנערה מהן,¹²⁹ החלטה שתדלקה את השביתות עד לתוך שנת 1956.¹³⁰ ההחלטה להתנער ממסקנות ועדת גורי והעלאות השכר "איזנה" את הצורך בקימוצים בלשכות המשפטיות. כמו כן, כנראה שבשל השביתות (וההתנערות ממסקנות ועדת גורי), הממשלה ביקשה שלא לערער את מערכת היחסים העדינה עם היועצים המשרדיים.

¹²³ מכתב משר הדואר, יוסף בורג, למזכיר הממשלה, 8.9.1955, שם.

¹²⁴ מכתב משר האוצר, לוי אשכול, למזכיר הממשלה, 12.6.1955, שם.

¹²⁵ יצחק מינץ "סיכום דין וחשבון הוועדה לקימוצים בלשכות היועצים המשפטיים והשגות עליו", שם.

¹²⁶ מכתב מנציב שירות המדינה, דוד רוזיליו, למזכיר הממשלה, 5.8.1955, שם; מכתב ממזכיר הממשלה לנציב שירות המדינה, 24.8.1955, שם.

¹²⁷ ראו מכתב מוועד השירות המשפטי לשר המשפטים, 10.3.1955, אמ"י ג-2/5688.

¹²⁸ ראו הדיון שנערך בממשלה, פרוטוקול ישיבה לו התשט"ו של הממשלה החמישית – ד' בניסן התשט"ו - 27.3.55, עמ' 12-15.

¹²⁹ להרחבה ראו: AVI BARELI, URI COHEN, THE ACADEMIC MIDDLE-CLASS REBELLION: SOCIO-POLITICAL CONFLICT

OVER WAGE-GAPS IN ISRAEL, 1954-1956 (2018).

¹³⁰ ראו למשל "המשפטים דחו שביתתם" קול העם, 28.3.1956, עמ' 4.

4. סיכום ביניים

בחלק זה ביקשתי להראות כיצד הוקם והתעצב מערך היועצים המשרדיים בעשור הראשון למדינה. הקמת מערך היועצים המשרדיים, שככל הנראה לא הייתה מתוכננת עובר לקום המדינה – למצער לא בכל משרדי הממשלה – נועדה לבזר את המשפט, להפוך אותו לנגיש יותר לכל משרדי הממשלה; החשש היה שאם הייעוץ המשפטי יתרכז אצל אנשי משרד המשפטים, המשרדים ימאנו לפנות אליהם. מבנה זה יצר מתחים רבים, בעיקר מול אנשי משרד המשפטים. מתחים אלו עוררו התנגדויות מצד היועצים המשרדיים: משרד המשפטים ביקש להגביר את הפיקוח על היועצים המשרדיים, אך לא כל היועצים המשרדיים הסכימו לכך.

המתחות הגיעה לשיאה סביב ועדת הקימוצים. כזכור, משרד המשפטים המליץ להכפיף את היועצים המשרדיים אליו באופן מלא. הוועדה אמנם לא קיבלה המלצה זו באופן מלא, אך הסכימה כי היועצים המשרדיים לא קיימו את התקוות שתלו בהן, וביקשה לבטל את חלק מהלשכות המשפטיות ולמעשה להכפיף את הייעוץ המשפטי בהן למשרד המשפטים. היועצים המשרדיים, וגם רוב השרים, התנגדו לכך. ככל הנראה, התנגדות זו תרמה לכך שמסקנות הוועדה לא יושמו, ויועצים משרדיים המשיכו לפעול בכל משרדי הממשלה.

לאחר שהראיתי כיצד התעצב מערך היועצים המשרדיים בכללותו ובחנתי אותו ברמת המאקרו, כעת אבקש לרדת לרמת המיקרו, להראות בפרוטרוט כיצד נראית עבודת הלשכה המשפטית מבפנים, וכיצד המתחים השונים שמאפיינים את עבודתו של כל יועץ משרדי עיצבו את לשכתו ואת תפקידו.

ה. הלשכה המשפטית של משרד הפנים**1. הלשכה המשפטית של משרד הפנים 1948–1952**

עד שהגיע מאיר סילברסטון, הלשכה המשפטית של משרד הפנים לא ידעה מנוח, והיועצים המשפטיים שבה התחלפו לאחר שנים בודדות. תחילה, ביולי 1948 מונה ד"ר נפתלי הורנשטיין כיועץ המשפטי של משרד הפנים.¹³¹ אלא שכעבור פחות משנתיים, במאי 1950, התפטר הורנשטיין מתפקידו, וחזר לעבוד בפרקטיקה הפרטית. לא ברור מדוע הורנשטיין התפטר, אך בעיתונות נכתב שמלכתחילה הוא הסכים להתמנות רק לשנת אחת.¹³²

במשך מספר חודשים עמדה הלשכה המשפטית במשרד הפנים יתומה. ב-29.6.1950 פנה שר הפנים, חיים משה שפירא, לשר המשפטים רוזן ולשרים נוספים, וביקש למנות את עורך-הדין אליהו מירון מהאגף לשלטון עצמי ליועץ המשרד בתוספת תשלום של 50 ל"י לחודש. לטענת השר שפירא, "לא הצלחנו למצוא מועמד מתאים למשרה הנ"ל, למרות שהמשרד חיפש ולמרות שביקשנו גם עזרה ממשרד המשפטים. אין כיום עורך-דין טוב המוכן ללכת לעבוד בממשלה בתנאי השכר המוצעים [...] כידוע לכם הרי העבודה במשרד הפנים היא מרובה ביותר הן בחקיקה והן ביעוץ והמשרד אינו יכול להתקיים בלי יועץ משפטי ראוי לשמו".¹³³ שר המשפטים רוזן התנגד בכל תוקף לסידור המוצע - אם מירון מעוניין בתפקיד עליו לעשות זאת ללא תשלום נוסף; אם חיים כהן הסכים לכהן הן בתפקיד פרקליט המדינה והן כמנכ"ל משרד המשפטים ללא כל תוספת שכר, כך גם על מירון

¹³¹ ראו "מתארגנות מחלקות משרד-הפנים" על המשמר 11.7.1948, עמ' 3; "מנויים בממשלה" הארץ 11.7.1948, עמ' 4; "נתמנה יועץ משפטי במשרד הפנים" מעריב 21.7.1948, עמ' 5.

¹³² ראו "עוה"ד הורנשטיין התפטר ממשרד הפנים" הבקר 18.5.1950, עמ' 4.

¹³³ מכתב משר הפנים, חיים משה שפירא, לשר האוצר, שר המשפטים, שרת העבודה והביטוח העממי ומחלקת המנגנון, 29.6.1948, אמ"י ג-16/5665.

לעשות. מה גם שהסדר כזה "עלול לעורר את חמתם המוצדקת של כל העובדים המשפטיים בממשלה אשר הם בלאו הכי מלאי טענות כרימון".¹³⁴

בסופו של דבר מירון התרצה לכהן בשני הכובעים, גם ללא תוספת השכר, כאשר בעיתונות נכתב שמדובר במינוי זמני.¹³⁵ המינוי היה אכן זמני מאוד: כעבור כחודש, ב-13.8.1951, פורסם שמירון פורש ממשד הפנים ועובר לפרקטיקה פרטית.¹³⁶ בהיעדר בעל-בית בלשכה המשפטית, הבלגן חגג: בנובמבר 1951 קָבַל י. פורסטר, מאגף הממונה על חקיקת המשנה במשרד המשפטים, בפני מנכ"ל משרד הפנים כי "לפי ההסדר הקיים מועברים דברי חקיקה ממשרדים שונים למשרד המשפטים באמצעות היועץ המשפטי של המשרד הנוגע לדבר. המשרד היחידי שאינו מקיים את ההסדר האמור הוא משרד הפנים. דבר זה מכביד במידה ניכרת על משרד זה וגורם לביטול זמן מיותר ואינו עשוי לגרום להחשת הטיפול בחומר הרב הזורם מדי יום ביומו ממשרדכם למשרד זה".¹³⁷ גם לאחר פרישתו של מירון עברה כחצי-שנה עד שנמצא יועץ משפטי למשרד הפנים, עד שב-8.2.1952 התמנה מאיר סילברסטון ליועץ המשפטי של המשרד.¹³⁸

2. מאיר סילברסטון – ביוגרפיה קצרה

בטרם אצלול להכרת עבודת הלשכה המשפטית לפני ולפנים ואתאר את פועלו המשפטי של סילברסטון, אבקש לשפוך מעט אור על סילברסטון האדם. הפחת הרוח בדמותו של סילברסטון לא נועדה אך ורק לצרכים ספרותיים, אלא יש בה בכדי ללמד על דמותם של היועצים המשרדיים בעשור הראשון; הכרת הרקע המקצועי והרקע החברתי של סילברסטון ושל השרים שהיו ממונים עליו יכולה להאיר באור אחר את ממשקי העבודה שלו ואת המתחים שליוו עבודתו.

מאיר ישעיהו סילברסטון נולד ב-27 במרץ 1916 (כ"ב אדר ב' תרע"ו) בלונדון.¹³⁹ את הסטאז' עשה במשך ארבע שנים במשרד פרטי, ובמקביל להתמחות למד בקורסים המקצועיים של לשכת עורכי הדין המקומית. בשלב מאוחר יותר ניגש לבחינות תואר במשפטים (LL.B) של אוניברסיטת לונדון, מבלי שלמד שם, וסיים בהצטיינות. ב-1937 הוסמך כעורך-דין. עד 1941 המשיך לעבוד במשרד עורכי הדין שבו התמחה. ב-1941 החליט לסייע לארצו במלחמת העולם השנייה, ודרך משרד הפנים הבריטי החל לעבוד במחלקה שטיפלה בתחום עבריינות הנוער. עם תום המלחמה החל לעבוד במשרד עורכי דין (לא המשרד שבו התמחה).¹⁴⁰

מיד עם הקמת המדינה ביקש סילברסטון לעלות לארץ, והתעניין עם חבריו לתנועה הציונית היכן יוכל לעבוד. לאחר שנודע לו שיוכל לעבוד עם נוער עברייני במסגרת המשרד לטיפול סוציאלי (לימים משרד הסעד), כפי שעשה במהלך מלחמת העולם השנייה - החליט סילברסטון לקבל את המשרה, ובאוגוסט 1948 עלה ארצה. אולם כעבור זמן שר הסעד, יצחק מאיר לוין, ביקש למנות לתפקידו של סילברסטון אדם מהחוגים שלו, וסילברסטון נאלץ לחפש עבודה חדשה.¹⁴¹

¹³⁴ מכתב משר המשפטים, פנחס רוזן, לשר הפנים, חיים משה שפירא, 3.7.1950, שם.

¹³⁵ "ברחבי המדינה" **הבקר** 7.7.1950, עמ' 8

¹³⁶ "עו"ד מירון פורש" **מעריב** 13.8.1951, עמ' 4. באוקטובר 1952 מירון אמנם חזר למשרד הפנים, הפעם בתפקיד המנכ"ל, אך גם שם לא האריך ימים, ובינואר 1953, החליף אותו בתפקיד זה אהרון מויאל; ראו "סמכויות שר-העליה לשר הפנים" **על המשמר** 1.10.1952, עמ' 4; "שני מנהלים כלליים במשרד הפנים" **חרות** 7.1.1953, עמ' 1. מהעיתונות עולה שגם פרישתו מתפקיד המנכ"ל נבעה מכך שאין הוא הסכים לוותר על הפרקטיקה הפרטית שלו.

¹³⁷ מכתב מי. פורסטר, הממונה על חקיקת המשנה, למנכ"ל משרד הפנים, 23.11.1951, אמ"י ג-1/2227.

¹³⁸ ראו: "דירוג אנשי לשכת היועץ המשפטי במשרד הפנים", 1.7.1957, אמ"י ג-9/2227.

¹³⁹ ישעיהו מאיר סילברסטון **מלונדון לירושלים – בדרכי תורה ועבודה** 1 (2006) (האוטוביוגרפיה של סילברסטון שיצאה במרץ 2006, לכבוד יום הולדתו ה-90 ומצוי בידי המחבר) (להלן: **מלונדון לירושלים**).

¹⁴⁰ שם, בעמ' 8, 14, 20.

¹⁴¹ שם, בעמ' 13, 25, 27.

בעקבות המלצה של ידיד, ביולי 1949 החל סילברסטון לעבוד בלשכה המשפטית של עיריית תל אביב, אז עמד בראשותה ישראל רוקח, לימים שר הפנים. בראשית שנת 1952 התפרסם מכרז ללשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים, סילברסטון ניגש והתקבל. לדבריו של סילברסטון, מועמדתו אושרה על ידי היועץ המשפטי לממשלה כהן, שבחן אותו בעצמו ובחר בו מתוך שמונה מועמדים.¹⁴²

בראשות משרד הפנים עמד אז חיים משה שפירא, ממפלגת "הפועל המזרחי", שבכנסת הראשונה והשלישית רצה ברשימה משותפת עם תנועת "המזרחי" והמפלגות החרדיות תחת השם "החזית הדתית המאוחדת". סילברסטון, שהיה אדם שומר מצוות, היה פעיל מאוד בתנועת "המזרחי" בלונדון: הוא כיהן כיו"ר ההנהלה הארצית של המשמרת הצעירה של התנועה, היה חבר בהנהלת הפדרציה של תנועת "המזרחי" בבריטניה, ומכוח תפקידו זה שימש כציר בקונגרסים הציוניים העולמיים שהתקיימו ב-1937 וב-1946.¹⁴³ מכוח פעילותו הציונית של סילברסטון באנגליה הוא פגש את שפירא, ושפירא אף סייע לסילברסטון בצעדי הראשונים בישראל.¹⁴⁴ סביר להניח אם כן כי קשריו של סילברסטון עם שפירא סייעו לו להיבחר לתפקיד היועץ המשפטי שלו.

סילברסטון העיד על עצמו שהיה עובד ציבור מהאסכולה הבריטית, Civil Servant, המאמין שניהול תקין וסדר חייבים להיות, וכך הוא ניהל את לשכתו. סילברסטון ציין כי עבודתו כיועץ משפטי הייתה רבת סיפוק, משום שהייתה כרוכה בתפקיד גם עבודה אקדמית, כדבריו, ובתפקיד זה גם ניסח חוקים וחוקי עזר רבים, כגון חוק האזרחות, הכנת חוק התכנון והבניה ועוד חוקים וחוקי עזר ותקנות רבים. שלא כמו קודמיו בתפקיד שהתחלפו כל שנה-שנתיים, סילברסטון התמיד בתפקיד במשך שמונה שנים, עד 1960, אז מונה לתפקיד מנכ"ל המשרד.¹⁴⁵

פרט לכך שחיים משה שפירא היה זה שהכניס את סילברסטון למשרד הפנים, דרכיהם של סילברסטון ושפירא השתלבו במספר תחנות בהמשך. עם השנים משרד הפנים החליף מספר ידיים: אחרי שפירא כיהנו במשרד הפנים ישראל רוקח (הציונים הכלליים), אותו הכיר סילברסטון מעיריית תל אביב, וישראל בר יהודה (אחדות העבודה). ב-1960.1.3, כשבועיים לאחר ששפירא שב למשרד עם הקמת הממשלה התשיעית, סילברסטון מונה לתפקיד מנכ"ל משרד הפנים;¹⁴⁶ וב-1970, לאחר ששפירא נפטר, החליט סילברסטון לפרוש מן השירות הציבורי.¹⁴⁷ בראיון עמו שהתפרסם עם פרישתו, נשאל סילברסטון האם הוא ושפירא ידידים. סילברסטון השיב: "לאו דווקא. פשוט שנינו מבינים איש את רעהו. הוא קורקטי מאוד ואף אני מתאמץ להיות כזה. הוא אדיב ואף אני מטבעי משתדל להיות אדיב."¹⁴⁸

סילברסטון נימק את פרישתו מן השירות הציבורי בגיל 54 בלבד, בכך שהוא חש שהעבודה קשה וסוחטת וכשלעצמו איננו אדמיניסטרטור במהותו; הוא משפטן במקצועו, הוא אוהב את המקצוע, והחליט שהוא רוצה להיות עצמאי ולעבוד בעריכת דין. מבין השיטין עולה כי אחד השיקולים המרכזיים לפרישתו היה מינויו של סגן שר תחת שר הפנים (תחילה היה זה ישראל שלמה בן מאיר (רוזנברג), ובהמשך יוסף גולדשמידט), שחצץ בינו

¹⁴² שם, בעמ' 27, 30, 33.

¹⁴³ שם, בעמ' 15.

¹⁴⁴ מכתב משרד הפנים, חיים משה שפירא, למאיר סילברסטון, 22.4.1970; שם, בעמ' 76..

¹⁴⁵ שם, בעמ' 33-34.

¹⁴⁶ ישיבה י"ג של הממשלה התשיעית, ג' טבת התש"ך, 3.1.60. סילברסטון טוען באוטוביוגרפיה שלו כי קרבתו לשפירא לא הביאה למינויו כמנכ"ל: "פקידים בכירים במשרדי הממשלה, בעיקר בדרג המנהלים הכלליים, היו מתמנים על ידי השר באותו משרד מקרב העסקנים הפוליטיים של המפלגה בה היה חבר. במקרה שלי זה לא היה כך. הייתי חבר במפלגת המזרחי-הפועל המזרחי אך כלל לא הייתי פעיל פוליטי"; ראו **מלונדון לירושלים**, לעיל ה"ש 138, בעמ' 34.

¹⁴⁷ שם, בעמ' 49.

¹⁴⁸ שם.

לבין השר והקשה על עבודתו.¹⁴⁹ עם פרישתו התחיל לעבוד כעורך דין עצמאי, וב-1999 החליט לפרוש לחלוטין, בעיקר עקב הדרדרות מצב הראייה.¹⁵⁰ ב-2009 נפטר.

3. תפישתו של סילברסטון את תפקיד היועץ המשרדי

בחלק הראשון תיארתי את הקמתו של מערך היועצים המשרדיים. דרך הליך הקמת המערך ועבור בוועדת הקימוצים ביקשתי להצביע על המתחים הרבים בעבודתם של היועצים המשרדיים, ובפרט המתח שקיים בין עבודת היועץ המשפטי לבין משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה. אולם כיצד נראית עבודת הלשכה המשפטית של משרד ממשלתי מנקודת מבטו של היועץ משרדי? כיצד היועצים המשרדיים תפשו את תפקידם ואת המתחים שליוו את עבודתם? להלן אבקש להתחקות אחר תפישתו של סילברסטון את תפקידו כיועץ משפטי של משרד ממשלתי.

כזכור, בראשית אוגוסט 1954 פנה יו"ר הוועדה ברנזון ליועצים המשפטיים וביקש מהם לשלוח לו סקירה על עבודת הלשכה המשפטית.¹⁵¹ ביום 24.8.1954 שלח סילברסטון לברנזון את הסקירה המבוקשת.¹⁵² סקירה זו הינה מאוד לאקונית וקשה לחלץ ממנה את תפישת התפקיד של היועץ המשרדי בעיני סילברסטון. עם זאת, ניתן להצביע מן הסקירה על מתח שקיים בין היועץ המשרדי למשרד המשפטים. סילברסטון הוא אחד היועצים המשרדיים היחידים שצינו כי קיימת כפילות בין עבודת הלשכה ומשרד המשפטים בשלושה שטחים: בייצוג הממשלה בוועדות הכנסת השונות, ובפרט ועדת הפנים; בטיפול בפקודת בנין ערים; וכן באישור שנדרש ממשרד המשפטים לפרסום חקיקת המשנה. בכל אותם מקרים סילברסטון סבר כי יש להותיר את הטיפול בידי אנשי משרד הפנים. סילברסטון גם הצביע על אבסורד בכך שבועדת המחוזיות לתכנון יושב, מכוח החוק, נציג היועץ המשפטי לממשלה, וזה כלל אינו מעדכן את אנשי משרד הפנים, למרות שביצוע הפקודה נתון לידי שר הפנים.¹⁵³ תפקיד היועץ המשרדי בעיני סילברסטון עולה באופן בהיר יותר ממסמך אחר שהוא חיבר באותה תקופה.

ב-11.3.1955, יום לאחר שוועדת הקימוצים פרסמה את מסקנותיה לפיהן כדאי לשקול את ביטול הלשכה המשפטית במשרד הפנים, החליטה הנהלת משרד הפנים להוציא לאור מדריך לעובד החדש על מבנה המשרד, סמכויותיו ותפקידיו. המדריך כלל שמונה פרקים על תפקידי משרד הפנים ודרכי פעולתו ועל האגפים השונים במשרד, וכן נספחים שונים. הפרק השלישי עסק בייעוץ המשפטי. במכתב לעובדים ביקשה ההנהלה כי כל מחלקה תכין תיאור כללי קצר "בסגנון קל ושוטף על התפקידים והפעולות של יחידתכם".¹⁵⁴

¹⁴⁹ ראו למשל שם, בעמ' 35 ("לימים הביא השר [חיים משה שפירא, א' נ] סגן שר, שהיה דמות מאוד דומיננטית, חריף שכל ומשפטן במקצועו [הכוונה לבן מאיר, א' נ], אך הרגיש עצמו כ'סנדוויץ', בין שר בעל עמדה ציבורית בלתי רגילה לביני, כמנכ"ל מקצועי ומעורה בתחומי העשייה של המשרד. הסיטואציה לא הייתה נוחה גם לי, כי העדיפות שלי היתה יחסים ישירים בין המנכ"ל לבין השר, ללא תיווך"); וכן שם, בעמ' 49, במסגרת הריאיון שהתפרסם אחרי פרישתו ("יש משרדים, שבהם יש קו ישר מן המנכ"ל לשר. במשרדים אחרים נוצר משולש, העובר דרך סגן-השר. וכזה המצב במשרד הפנים זה עשר שנים, דבר שלא הקל על העבודה").

¹⁵⁰ מלונדון לירושלים, לעיל ה"ש 138, בעמ' 34, 49.

¹⁵¹ מכתב מיו"ר הוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים אל המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, 4.8.1954, אמ"י ג-35/2225.

¹⁵² מכתב מהיועץ המשפטי למשרד הפנים, מאיר סילברסטון, לד"ר דב ברגמן, אגף התקציבים, האוצר, 24.8.1954, שם.

¹⁵³ שם. בנוגע לוועדת הכנסת, סילברסטון מסייג ואומר כי כל עוד סגנון החוקים הסופי נתון בידי משרד המשפטים, גם נציג משרד המשפטים צריך להשתתף בוועדות.

¹⁵⁴ מכתב מ.נ. ש, מ"מ סגן המנהל הכללי למינהל, לסמנכ"ל לעליה והתאזרחות, סמנכ"ל לשלטון מקומי, סמנכ"ל לתכנון, סמנכ"ל למירשם תושבים, ליועץ המשפטי ולמפקח על הבחירות, 11.3.1955, אמ"י ג-9/2227.

המשרד. אולם החשוב מכולם הוא תפקיד היעוץ של היועץ המשרדי, שסילברסטון מנה כתפקיד הראשון של היועץ המשפטי, והוא שמגדיר את תפקידו של היועץ המשפטי. מפאת חשיבות הדברים לתפישתו של סילברסטון את תפקידו של היועץ המשפטי, אצטט חלקים נרחבים מהם:

היועץ המשפטי של משרד הפנים, תפקידו מרובים ורבגוניים, כי אפשר לומר עליו כי ידו בכל ויד כל בו. תפקידו הראשון של היועץ המשפטי הוא לעוץ עצה משפטית לשר הפנים, למנהל הכללי (שבפניו הוא אחראי במישרין) וליחידות המשרד השונות, בכל ענין שעליהם להכריע בו ואשר מגלה צד משפטי [...] ליועץ המשפטי אין, כמובן, סמכות והכרעה לגופו של ענין, אולם אגף, כי יתעורר בו ספק בצד המשפטי של הענין שעליו להכריע בו, עליו לפנות ליועץ המשפטי ולבקש ממנו עצה משפטית וחוות דעת משפטית, וכך נוהגים האגפים למעשה. וכל כך למה? לא מפני שהיועץ המשפטי הוא היחיד במשרד הפנים היודע חוק ומשפט, כי ישנם במשרד הפנים, הן במרכז והן במחוזות, מספר ניכר של עובדים היודעים פרק בעניני חוק ומשפט ואף עורכי דין מוסמכים; אלא מפני שהיועץ המשפטי למשרד הפנים הוא האחראי, בתוקף התפקיד שהוטל עליו, לצד המשפטי של פעולות המשרד, ועבודתו על כל ביטוייה. דבר זה נובע מהצורך לשמור על כך שפעולות המשרד תיעשנה תמיד בהתאם לחוק ולא, חס ושלום, בניגוד לו, וכן מהצורך להבטיח, ככל האפשר, אחידות והומוגניות בטפול ובהכרעה, במדה שהן קשורות בשאלה של חוק ומשפט [...] היועץ המשפטי, במקרים שבהם מתעורר בלבו ספק – ובפרט בשאלות בעלות חשיבות עקרונית – פונה בעצמו ליועץ המשפטי לממשלה בבקשת חוות דעת משפטית. ושנים אלה כאחד מטים אוזן קשבת להשגות השואלים ומתחשבים בטענות ונימוקים נגדיים ושניהם עושים את כל המאמץ שחוות הדעת שלהם יעלו קנה אחד עם דעות בתי המשפט המובעות בפסקי הדין שלהם.¹⁵⁵

מתיאורו של סילברסטון עולים מספר דברים מעניינים: ראשית, עולה כי היועץ המשרדי הוא אחת הדמויות החזקות במשרד: ידו בכל ויד כל בו. אמנם אין לו סמכות הכרעה, אולם יש לפנות אליו בכל ענין שמעורר שאלה משפטית והלכה למעשה לקבל את דעתו; כפי שצינתי למעלה, אי קבלת דעת היועץ המשפטי חושפת את העובד לביקורת פוליטית ומשפטית, והיא מגדילה את האפשרות לתביעה משפטית.¹⁵⁶ כך גם יש להבין את "ענוותו" של סילברסטון בציינו שהוא לא היחיד במשרד שיודע חוק ומשפט – אלא שיש לפנות אליו מתוקף הסמכות שלו כיועץ משפטי. לו סילברסטון היה מציין כי יש לשמוע לעצתו כיוון שהוא צודק, היה על כך מקום למחלוקת; כיוון שמדובר בשאלה של סמכות, אין עוררין על הצורך לפנות אליו.

הנקודה השלישית המרתקת היא מקומו של היועץ המשפטי לממשלה: התיאור של סילברסטון הוא לא תיאור היררכי אלא תיאור קולגיאלי: "ושניהם עושים את כל המאמץ שחוות הדעת שלהם יעלו בקנה אחד עם דעות בתי המשפט המובעות בפסקי הדין שלהם".¹⁵⁷ היועץ המשפטי לממשלה לא מורה ליועץ המשרדי כיצד

¹⁵⁵ "תדריך לעובד החדש", לעיל ה"ש 1. אציין כי את טיוטת הדו"ח כתב ד"ר קסבינר, אחד העוזרים של סילברסטון, ואילו את הדו"ח הסופי כתב סילברסטון עצמו. סילברסטון ערך כמה תיקונים מהותיים בדו"ח, שמבליטים את הדגשים שלו לתיאור תפקיד היועץ המשפטי. בעוד בטיטה נכתב: "היועץ המשפטי של משרד הפנים, תפקידו מרובים ורבגוניים כי סמכויות כמעט שאין לו", סילברסטון מחק את המילים "כי סמכויות כמעט שאין לו"; סילברסטון הוא שהוסיף כי התפקיד הראשון של היועץ המשפטי הוא לעוץ עצה משפטית; בעוד בטיטה נכתב שיש לפנות ליועץ המשפטי אך ורק לצורך שמירה על אחידות, סילברסטון מוסיף לפני כן "לשמור על כך שפעולות המשרד תיעשנה תמיד בהתאם לחוק ולא, חס ושלום, בניגוד לו". בנוסף, מרצף הטקסט בטיטה עולה שהפנייה ליועץ המשפטי לממשלה נועדה גם היא לצורך שמירה על אחידות והרמוניה, ואילו בדו"ח הסופי זו כלל לא המטרה בעצם הפנייה ליועץ המשפטי לממשלה, כפי שפירטתי למעלה.

¹⁵⁶ הרץ, לעיל ה"ש 14.

¹⁵⁷ שם.

לנהוג, אלא על שניהם לכוון דעתם לדעת בית המשפט. אגב כך עולה עוד מקור כוח של היועץ המשרדי: הוא זה שמחליט באלו עניינים להתייעץ עם היועץ המשפטי לממשלה ובאלו לא.¹⁵⁸ כמובן שיש להביא בחשבון כי התדריך ממוען לעובדי המשרד, ובפרט לעובדים החדשים, ועל כן לסילברסטון יש את החירות והאינטרס להאדיר את סמכויותיו. ניתן להטיל ספק האם סילברסטון היה כותב דברים דומים במסמך שמיועד לנמענים אחרים, ובפרט לאנשי משרד המשפטים.

4. מתחים פנים-משרדיים

עבודת היועץ המשרדי היא עבודה בסביבה רוויית-מתחים. זירה אחת של מתחים היא הזירה הפנים-משרדית: מתחים אלו היו מול הנהלת המשרד, מול העובדים האחרים ומול עורכי הדין הכפופים לו. חלק מן המתחים האלו גם הביאו בכנפם התנגדויות.

הנהלת משרד הפנים ביקשה במהלך העשור הראשון לייעל את עבודת המשרד, ובכלל זה את עבודת הלשכה המשפטית. בקשות אלו עוררו התנגדות מצד סילברסטון ואנשי לשכתו. כך למשל, בראשית מרץ 1953, מנכ"ל המשרד, אהרן מויאל, ביקש לקבל מכל מנהלי המחלקות דו"חות חודשיים תמציתיים וידיעות סטטיסטיות. סילברסטון אמנם נענה לבקשתו, אולם הדגיש שקשה לאמוד את עבודת הלשכה המשפטית באופן כמותי: "ברצוני להדגיש שדוקא בלשכה כזו אין למדוד את מלוא היקף העבודה או הפעולות באופן סטטיסטיקאי. אנו מקבלים כמות עצומה של חומר, מכל מיני צורות לבדיקה ולחוות-דעת; כותבים חוות-דעת ורושמים הערות בתוך התיקים של כל יחידות המשרד; מקבלים מנהלי היחידות ועוזריהם, וכן נציגי משרדים אחרים, להתייעצות; משתתפים בישיבות שונות במשרד ומחוצה לו. עריכת סטטיסטיקה על כל הדברים האלה היתה מפריעה לעבודתנו הממשית וממילא לא היה נותנת תמונה חיה ואמיתית מפעולותינו".¹⁵⁹

דוחות שהתפרסמו כמה שנים מאוחר יותר מאשרים את טענתו של סילברסטון כי הלשכה המשפטית היא האגף העמוס ביותר במשרד הפנים, וזאת בהפרש ניכר משאר הלשכות והאגפים. כך למשל בביקורת שנערכה ב-22.12.1957 נמצא כי ישנם 90 תיקים בלשכה המשפטית, כאשר חודש לפני כן היו 74. הלשכה השנייה בעומסה היא לשכת המנכ"ל, עם 54 תיקים.¹⁶⁰ לוי גרינשפון, סגן המנכ"ל למנהל, ביקש מסילברסטון לזרז את קצב הטיפול בתיקים.¹⁶¹ סילברסטון קבל על התלונה של גרינשפון וציין "נבצר ממני להבין כיצד הנך יכול לקבוע שתנועת התיקים (אני מניח שמש[מ]עות מושג זה: הזרירות בטפול בתיקים) בלשכתי אינה משביעה רצון".¹⁶² בישיבה שנערכה כמה חודשים מאוחר יותר, מנכ"ל המשרד, יצחק שבו, ביקש לדעת מהן הסיבות להיווצרות "פקקים" בלשכה המשפטית וכיצד ניתן להפחיתם. ד"ר מנחם קסבינר, אחד מעוזריו של סילברסטון, טען כי הסיבה היא פשוט ריבוי עבודה. מעבר לכך, הוא ציין כי למרות הרושם שהלשכה המשפטית התערבה מיוזמתה בעבודת המשרד, יותר משהפרה רוצה להניק העגל רוצה לינוק, או כדבריו: "נראה לנו כי קיימת נטיה בין עובדי המנהל להסתתר מאחורי חוות דעת של היועץ המשפטי, הכוונה למקרים בהם מופנית שאלה אל היועץ המשפטי בזמן שעמדתו של היועץ ידועה יפה לשואל וכל השאלה לא באה אלא כדי להתחמק מקבלת אחריות".¹⁶³

¹⁵⁸ השו, *The Uneasy Case*, לעיל ה"ש 26, בעמ' 568-569, *Interpretation Catalysts*, לעיל ה"ש 13, בעמ' 369-374.
¹⁵⁹ מכתב ממנכ"ל משרד הפנים, אהרון מויאל, לסגנים, הממונים על המחוזות, מנהל המחלקה למרשם התושבים ומנהל המחלקה למיעוטים, 1.5.1953, אמ"י ג-9/2227; מכתב ממאיר סילברסטון, היועץ המשפטי של משרד הפנים, לאהרון מויאל, מנכ"ל משרד הפנים, 14.5.1953, שם.

¹⁶⁰ "ביקורת התיקים במשרד ביום 22.12.1957, אמ"י ג-7/2227.

¹⁶¹ מכתב מלוי גרינשפון, סגן מנהל כללי למינהל, ליועץ המשפטי, 27.3.1958, שם.

¹⁶² מכתב ממאיר סילברסטון, היועץ המשפטי, ללוי גרינשפון, סגן מנהל כללי למינהל, 2.4.1958, שם.

¹⁶³ מכתב מהיועץ המשפטי למשרד הפנים למנכ"ל משרד הפנים, 3.12.1958, אמ"י ג-7/2227.

מתח נוסף התגלע במערכת היחסים עם העובדים האחרים במשרד. באחת הישיבות המנכ"ל שבו ציין כי ישנה התמרמרות בקרב עובדי המשרד כלפי אנשי הלשכה המשפטית, שמתנשאים על שאר עובדי המשרד. מנהלי היחידות נפגעים מכך "שעליהם לכתת רגלם ללשכת היועץ המשפטי והם (היועצים) אינם רואים עצמם מחויבים לגשת אל מנהלי המחלקות. יכול להיווצר מצב שיועץ משפטי רואה עצמו כאילו מעל לאגפים האחרים. הרגשה זו יש לשרש מלבותיהם של מנהלים ועלינו לעשות כן". סילברסטון מאשר כי אכן זה מתפקידם של עובדי המשרד ליזום פנייה ללשכה המשפטית, אך מציין שתחושת הנחיתות אינה מוצדקת, ומקורה אולי באנשים שאינם פונים.¹⁶⁴

בישיבה אחרת עולה מתח פנים-משרדי נוסף, והוא המתח שבין היועץ המשרדי לבין עורכי הדין הכפופים לו. אחד עורכי הדין בלשכה, יצחק חביב, טען במשתמע שהניהול של סילברסטון את הלשכה הוא לקוי: "במשך חדשים שהיועץ המשפטי נעדר - שמענו שבחים על עבודתנו". סילברסטון אינו מבליג על האשמות אלו: "בדבריו של חביב יש האשמות מ[ק]פלות. מוכן לשמוע הצעות גם אם נוגדות את דעתי, אך לא בצורה שהושמעו כאן על ידי חביב. חביב בישיבה לפני שנה וחצי אמר 'איני פוסל את היועץ המשפטי'. לפני שבועיים אמר: 'איני מבטל את היועץ המשפטי', אין דיבור כזה מתאים את יחסי העבודה בינינו. מוחה בכל תוקף נגד היחס שהושמע בדבריו של חביב. מבין את הרגש של ההתמרמרות - אך אין זה נובע מיחסים אתי". בהמשך הוא גם דוחה עניינית את האשמותיו של חביב.¹⁶⁵

אי-ההיוועצות של עובדי המשרד עם הלשכה המשפטית, שמזכיר סילברסטון, ושגם הוזכרה בוועדת הקימוצים, יכולה לנבוע מזלזול מוחלט בחשיבות הייעוץ המשפטי. אולם בתדריך לעובד החדש סילברסטון רומז על סיבה אחרת: יש במשרד הפנים הרבה מאוד משפטנים ועורכי דין, ועל כן אלו יכולים לעשות דין לעצמם ולקבוע האם פעולה מסוימת היא חוקית או לא, כלומר, זה לא שהמשפט נעדר ממשרד הפנים אלא שהיה "יותר מדי משפטי". לכן סילברסטון מדגיש את החשיבות ההיררכית של תפקידו, ולא את בקיאותו בידיעת חוק ומשפט. בדומה, ניתן לראות אנשי משרד הפנים, עורכי דין בהכשרתם, שסוברים שהפרשנות המשפטית שלהם צודקת ושל אנשי הלשכה המשפטית מוטעית, ועל כן גם מרשים לעצמם לעקוף את היועץ המשפטי.¹⁶⁶ בהקשר זה יצוין כי כל המנכ"לים של משרד הפנים בעשור הראשון היו עורכי-דין, ומירון אף כיהן כיועץ המשרדי עובר למינויו.¹⁶⁷

¹⁶⁴ שם.

¹⁶⁵ זכרון דברים מישיבה שהתקיימה בלשכת המנהל הכללי, 17.8.1959, שם.

¹⁶⁶ ראו מכתב מש. גוברמן, עוזר ליועץ המשפטי, לשר הפנים, 17.4.1959, אמ"י ג-14/2230; מכתב ממיכאל צילן, המפקח הארצי על הבחירות, לשר הפנים, 24.4.1959, אמ"י ג-14/2230. בעקבות מכתבו של צילן, סילברסטון פנה ליועמ"ש, ולאחר שהאחרון אישר לו שהוא צודק, סילברסטון ביקש מצילן לשקול שנית את דעתו; ראו: מכתב ממאיר סילברסטון, היועץ המשפטי, ליועץ המשפטי לממשלה, 24.5.1959, שם; מכתב מהיועץ המשפטי לממשלה, חיים כהן, ליועץ המשפטי למשרד הפנים, 3.6.1959, שם; מכתב ממאיר סילברסטון, היועץ המשפטי, למפקח הארצי על הבחירות, 3.6.1959, שם. צילן כנראה, הרבה לעקוף את הלשכה המשפטית, ראו למשל מכתב ממאיר סילברסטון, היועץ המשפטי למשרד הפנים, למיכאל צילן, המפקח הארצי על הבחירות, 3.6.1959, שם, שבו סילברסטון נוזף בצילן ששלח את הרכבי ועדות הבחירות של הרשויות המקומיות ישירות לממונה על חקיקת המשנה במשרד המשפטים, ושלא באמצעות הלשכה המשפטית, "כפי שהיה צריך לעשות". צילן היה עו"ד בהכשרתו; ראו למשל "עו"ד הרטגלס הגיע לת"א" **המשקיף** 2.7.1948, 1. על התערבות של משפטנים אחרים במשרד הפנים בעבודת הלשכה המשפטית, ראו למשל: מכתב מיועץ המשרד, מ"א הרטגלס, למנכ"ל משרד הפנים, 7.8.1949, אמ"י ג-22/2228 ("לשוא השתדלתי לשכנע את ד"ר הורנשטיין [היועץ המשפטי דאז, א' נ'] שחוות-דעתו זו מוטעת היא ומזיקה למדינתו [...]. אך ד"ר הורנשטיין טוען כי מחובתו של יוריסט להיות 'יבש' בפירוש חוקים ולהתחשב אך ורק בנוסח החוק ככתבו וכלשונו, ולא במטרות החוק [...]. אין אני יכול להסכים לגישה זו. כל חוק יש לפרשו לפי רוחו ולפי מטרתו. אין לראות בחוק אות מתה, אלא מהוה הוא מעין מסגרת ליחסים עליהם מבוסס קיום הבחירה בתור גוף חי - מסגרת שנוצרה בהתאם לדרושות החיים וכן לפי טעמי ההגיון והשכל הישר"). גם הרטגלס היה עורך-דין; ראו הכתבה הנזכרת לעיל מעיתון המשקיף.

¹⁶⁷ המנכ"לים בעשור הראשון היו הרטגלס, שאוזכר בהערת השוליים הקודמת; אשר רוזנבלום; אליהו מירון; אהרון מויאל; יוסף חלד; ויצחק שבו. כולם היו עורכי-דין. ראו: "25 עורכי דין הוסמכו אתמול" **דבר** 27.7.1945 [רוזנבלום]; "נפטר עורך דין אליהו מירון, מהבולטים בתחום הנדל"י" **גלובס** 9.5.1999 [מירון]; "מנהלי המשרדים החדשים" **הבקר** 5.1.1953, 1 [מויאל]; "הוסמכו 103 עורכי-דין" **הארץ** 22.3.1955, 2 [חלד]; "משבר המנהלים החדשים" **מעריב** 30.12.1959, 3 [שבו].

כפי שצינתי בהקדמה, העבודה בלשכה המשפטית נעשתה גם בתנאים חומריים לא פשוטים. פעם אחר פעם סילברסטון ביקש לחדש את הציוד המשרדי הבלוי בלשכתו או לעמוד על תנאי השכר של עובדיו. בחלק מן המקרים סילברסטון חש שמדובר בזלזול בעבודה המשפטית של לשכתו. כך למשל במכתב לחשב המשרד הוא מציין "זה זמן רב ביקשתי להחליף את הוילונות שבחדרי בוילונות יותר מתאימים. הוילונות בלויים מרוב שימוש משך כל השנים שאני יושב כאן ואחרי כמה כביסות אינם אפילו מתאימים זה לזה. **בכלל אינם הולמים בהתחשב במיוחד באנשים מהחוץ המבקרים אצלי בתוקף תפקידי.**"¹⁶⁸ כך גם בנוגע לדרישתו ממנכ"ל המשרד לאשר לעובדי הלשכה שעות נוספות: "תנאי עבודתנו בלשכה ידועים לך היטב מן המגע ההדוק שהנך מקיים אתנו ועם העניינים הענפים שאנו עוסקים בהם. על כן נהיר לך שהעומס הגדול של העבודה שבטפולנו במשרד יחד עם הצורך להשתתף בישיבות כנסת, בישיבות ועדות של הכנסת ושל השרים וכן בועדות שונות, המתכנסות הן בירושלים והן מחוצה לה – מחייבים אותנו לעבוד בשעות נוספות."¹⁶⁹

ועדת הקימוצים חשפה אף היא טפח מן המאבק הפנים-משרדי. כאמור, אחד מחברי הוועדה היה אהרון מויאל, מנכ"ל משרד הפנים. האם מויאל סבר שהלשכה המשפטית במשרדו אינה נחוצה? תמיחות אלו העלה סילברסטון בפני מויאל, במכתב ששלח לו עם פרסום מסקנות הוועדה: "תמוה בעיניי", כתב סילברסטון, "שמשרד הפנים מוצב בין המשרדים אשר 'אולי גם' בהם ישאירו לשכה משפטית, וכי יכלת אתה, אשר מי כמוך יודע את היקף פעולתם של המשרד ושל הלשכה המשפטית העובדת בו, להסכים לכך. תמוה גם כן, אם הוועדה נטתה לחשוב שמשרד הפנים הוא מקרה העומד על הגבולות, מדוע לא הזמינה אותי להופיע בפניה, כמו שהופיעו יועצים משפטיים אחרים."¹⁷⁰ בהקשר זה כדאי להזכיר ששר הפנים רוקח היה אף הוא בין השרים המעטים שהציע להקים את הוועדה, למרות שרוב הממשלה התנגדה לכך. יכול להיות אם כן שהן רוקח והן מויאל מאסו ביועץ משפטי ש"ידו בכל ויד כל בו", כפי שסילברסטון העיד על עצמו, וביקשו פיקוח משפטי רופף יותר.

מויאל לא היה המנכ"ל היחיד שסבר כי התפקיד של היועץ המשפטי הוא במידה רבה מיותר; גם יצחק שבו, שכיהן אחריו, סבר כך. באחת מישיבות הייעול עם הלשכה המשפטית הציע שבו כי במקום התייעצות תדירה עם היועץ המשפטי, תהיה כרטסת של חוות-דעת, וכך תתייתר במידה מסוימת עבודת היועץ המשפטי.¹⁷¹ בישיבת ההמשך לישיבה זו סילברסטון התחלחל מההצעה: "סכנה מסוימת טמונה בה כי לא כל המקרים שנראים זהים הם באמת זהים."¹⁷² אם לא די בכך, שבו היה בדעה כי 90% מחוקי-העזר אינם צריכים לעבור בלשכה המשפטית.¹⁷³ עד כמה חשובה עינו הבוחנת של היועץ המשפטי בבחינת חוקי עזר יעיד המקרה שיפורט בחלק הבא.

5. מתחים מול משרד המשפטים

המתחים מול היועץ המשפטי לממשלה ומשרד הפנים התגלעו גם בעניינים של סמכות, קרי מאבקי כוח בין שחקנים שונים; וגם בעניינים של מהות, שמלמדים על מחלוקת מהותית בין היועץ המשרדי לבין היועץ המשפטי לממשלה – קרי מחלוקת בענייני משפט שנובעת מתפישה אחרת של היועץ המשרדי את תפקידו.

¹⁶⁸ מכתב ממאיר סילברסטון, היועץ המשפטי, לחשב המשרד, 18.6.1959, אמ"י ג-4/2228. ההדגשה הוספה.

¹⁶⁹ מכתב מהיועץ המשפטי, מאיר סילברסטון, למנכ"ל המשרד, 12.1.1959, שם. ההדגשה הוספה.

¹⁷⁰ מכתב מהיועץ המשפטי למשרד הפנים, למנהל הכללי של משרד הפנים, 12.5.1955, אמ"י ג-35/2225.

¹⁷¹ שם.

¹⁷² פרוטוקול ישיבה שהתקיימה ביום 30.9.59 בלשכת המנכ"ל בנדון: סדרי העבודה בשלכת היועץ המשפטי של משרד הפנים, אמ"י ג-7/2227.

¹⁷³ זיכרון דברים מישיבה שהתקיימה בלשכת המנהל הכללי בימים 5.8.1959 ו-17.8.1959, שם.

(א) מאבקים של סמכות

פרסום חקיקת-משנה ברשומות היה אחד ממוקדי המתח שנגעו לשאלה של סמכות. חקיקת המשנה נתונה לרוב לסמכותו הבלעדית של השר, ולכן בשטח זה תפקידו של היועץ המשרדי הוא קריטי. במשרד הפנים תפקיד זה הוא חשוב עוד יותר, שכן שר הפנים צריך לאשר גם את כל חוקי העזר של הרשויות המקומיות. אלא שהצעד הסופי של פרסום חקיקת-משנה ברשומות נתון בידי משרד המשפטים, אשר מתקן את חקיקת המשנה אם הוא סבור כי מדובר בשגיאה משפטית.

כזכור, נושא זה עלה בפני ועדת הקימוצים והיא החליטה כי ברוב מוחלט של המקרים נדרש אישור משרד המשפטים;¹⁷⁴ סילברסטון, לעומת זאת, סבר כי אין צורך באישור משרד המשפטים.¹⁷⁵ כחודשיים לאחר פרסום דו"ח ועדת הקימוצים, הנושא עלה בישיבת הממשלה על ידי שר המשפטים רוזן. לרוב, ציין רוזן, כל משרדי הממשלה מקבלים את מרותו של משרד המשפטים, אלא ש"קצת קושי יש לנו עם שר הפנים הנכבד, אשר כנראה בדעה שמה שהוא פוסק זוהי הלכה פסוקה ואין לנו כל זכות להתערב בדבר [...] השאלה היא פרינציפיונית, משרד המשפטים מפרסם את קובץ התקנות, משרד המשפטים צריך להיות אחראי שהדברים המתפרסמים הם חוקיים".¹⁷⁶ על אף שהעיונות מוצג כעיונות בין משרדים, או בין השרים השונים לבין היועץ המשפטי לממשלה, ברי כי המשמעות שלו היא גם במישור ההתנגדות שבין היועצים המשרדיים לבין היועץ המשפטי לממשלה – האם היועץ המשפטי לממשלה סומך ידיו על היועצים המשרדיים ולמי נתונה המילה האחרונה.

על אף שהמתח העיקרי בנושא זה הוא בין המשרדים למשרד המשפטים, הוא חושף גם את המתח שבין היועץ המשרדי לבין השר. רוקח נותר איתן בדעתו כי המילה האחרונה היא של השר, אולם בתשובתו הוא לא ציין כי הוא סומך על היועץ המשפטי שלו, סילברסטון, אלא להפך, הוא זלזל בעבודתו, ומבחינתו ניתן לבטל תפקיד זה: "יש לי יועץ משפטי, בעצם יש לי שלושה יועצים משפטיים [הכוונה היא כנראה לסילברסטון ולשני עוזריו בלשכה המשפטית, א' נ], או שיש לי צורך ביועץ המשפטי או **שצריכים לבטל מוסד זה אצלי** [...] אשר לאישור חוקי עזר – לכל עיריה יש יועץ משפטי, חוק העזר עובר את היועץ המשפטי של העיריה, אחר כך זה מגיע ליועץ המשפטי של משרד הפנים ואם אחר כך יצטרך הדבר ללכת עוד ליועץ משפטי שלישי, ליועץ המשפטי של הממשלה – מתי נגמור דבר. אני חושב שצריכים להטיל האחריות על אותו השר שהוא אחראי לאישור חוקי העזר, אם הוא אינו בסדר – יש בג"ץ, שאליו הולכים בישראל בקלות יותר מדי גדולה ויש שהוא מחליט נגד הממשלה. אז מתקנים את החוק וזאת לאחר החלטת הבג"ץ".¹⁷⁷

רוקח העלה בעיה מוסדית, שכמובן אינה ייחודית למשרד הפנים. שר הפיתוח, דב יוסף, ציין למשל: "מה ששר המשפטים מציע לא נראה לי, כי זאת אומרת לערער יסוד חוקי בממשלה. גם אנו צריכים להתרגל לחיות לפי החוק, לראות את החוק כמחייב אותנו. לפי החוק שר כאשר הוא מתמנה לתפקיד הוא מקבל סמכויות מסויימות. החלטת הממשלה היא חלק [מ]החוק והממשלה רשאית להעניק סמכויות לשר, ולאחר החלטת הממשלה יש לו סמכויות מסויימות ואף אחד אינו יכול לסגור בפניו "רשומות" הממשלה, אם הוא רוצה לפרסם החלטה מסויימת שלו, הוא רשאי לפרסם [...] לא ייתכן שימנעו בעדו למלט תפקידו על ידי כך שהיועץ המשפטי לממשלה לא יתן לו לפרסם משהו ברשומות".¹⁷⁸ גם שר הבריאות יוסף סרלין, שר המשטרה בכור שלום שטרית,

¹⁷⁴ ועדת הקימוצים בלשכות היועצים המשפטיים – דין וחשבון, 10.3.1954, בעמ' 1-2 לדו"ח, אמ"י ג-8/5425, בעמ' 9-10.

¹⁷⁵ מכתב מהיועץ המשפטי למשרד הפנים, מאיר סילברסטון, לד"ר דב ברגמן, אגף התקציבים, האוצר, 24.8.1954, אמ"י ג-35/2225.

¹⁷⁶ פרטיכל ישיבה מג של הממשלה החמישית, ט' באייר התשט"ו, 1.5.1955, בעמ' 12-13.

¹⁷⁷ שם, בעמ' 14. ההדגשה הוספה.

¹⁷⁸ שם, בעמ' 13-14.

ושר התחבורה יוסף ספיר - צידדו בעמדתו של רוקח, וטענו כי היועץ המשפטי לממשלה יכול לייעץ להם או ליועץ המשרדי, אך לא יכול למנוע מהם לפרסם ברשומות; שר החינוך והתרבות, בן-ציון דינור; שר הדואר, יוסף בורג; ובמשתמע גם ראש הממשלה שרת ושר הביטחון דוד בן גוריון - תמכו בעמדתו של רוזן.

רוב הדיון התמקד בשאלה האם חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה מחייבת את השרים או לא, אולם מבין השורות ניתן ללמוד על מעמדם של היועצים המשרדיים ועל מערכת היחסים שלהם עם היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה כהן ניסה להרגיע את הרוחות. בניגוד לרושם שמתקבל, הוא ציין, אין מלחמה תדירה בין השרים מכאן והיועץ המשפטי לממשלה מכאן; היועץ המשפטי לממשלה הוא גם לא צודק יותר – "אמנם הוא יועץ קצת יותר חשוב או גבוה מאשר היועץ המשפטי למשרד מסויים. אם יש חילוקי דעות בין היועץ המשפטי למשרד ובין היועץ המשפטי לממשלה דעתו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה היא הקובעת, מלבד זה אין שום מחלוקת".¹⁷⁹

ראש הממשלה שרת החרה-החזיק אחרי כהן וקבע "אין חילוקי דעות שדעת היועץ המשפטי לממשלה מכרעת נגד דעת היועץ המשפטי במשרד".¹⁸⁰ גם רוזן הבין כי המשמעות המעשית של עמדתו של רוקח היא העדפת דעתו של היועץ המשרדי על פני היועץ המשפטי לממשלה: "מה שאתם מציעים הוא פשוט, ששר הפנים או כל שר אחר רשאי יהיה לעדיף עצתו המקצועית המשפטית של היועץ המשפטי של המשרד [...] זה יכול להביא אותנו לתוהו ובוהו".¹⁸¹ שרת חתם את הדיון ללא קבלת החלטה כלשהי, והוסיף כי הדיון הועיל להבהרת העניין, ואם תהיה התנגשות נוספת בין משרד מסוים ליועץ המשפטי לממשלה הדבר יובא להכרעה במליאת הממשלה.¹⁸²

לסיכום, נראה שרוקח חש - כמו השרים יוסף, סרליון, שטרית וספיר, וכפי שציננה ועדת הקימוצים - כי ישנה כפילות רבה בעבודת היועץ המשרדי ומשרד המשפטים. כפילות זו הורגשה בעיקר בשטח של חוקי העזר, בהם עבודת השר והיועץ המשפטי שלו אינה לנסח מחדש את חוקי-העזר אלא רק לאשר אותם. עוד עולה כי לא תמיד השר, בין אם באשמתו ובין אם באשמת היועץ המשרדי שלו, עושה מלאכתו נאמנה. כהן הזכיר מקרה אחד כזה שהתגלגל לבית המשפט. למקרה זה אגש כעת.

(ב) מאבקים של מהות

מאבקים של מהות בין היועץ המשרדי לבין משרד המשפטים נחשפים לרוב במהלך הליכים המשפטיים. אמנם חילוקי דעות מהותיים יכולים כמובן להתגלות גם בהליכי חקיקה או בייעוץ משפטי,¹⁸³ אולם הליכים משפטיים עשויים להיות שונים משני טעמים: ראשית, הם מציינים את שאלת הלקוח של היועץ המשרדי, שאלה שלא בהכרח מתעוררת בחוות דעת או בהליכי חקיקה, וכן עושים זאת במלוא החרירות, שכן לרוב המדינה היא נתבעת או משיבה, ובמקרים רבים פעלה לא כראוי - קרי הליכים משפטיים מערבים בין משפט למתחים

¹⁷⁹ שם, בעמ' 19.

¹⁸⁰ שם, בעמ' 23.

¹⁸¹ שם, בעמ' 22-23.

¹⁸² שם, בעמ' 24.

¹⁸³ כך למשל, משרד הפנים ביקש לתקן את חוק כלי הירייה, התש"ט-1949, שהיה תחת אחריותו (מ-2014 החוק באחריות המשרד לביטחון פנים), כך שיציב מגבלת גיל לרישוי כלי ירייה. משרד המשפטים התנגד לכך, וביקש להותיר זאת לשיקול דעת הפקיד, ועל כל פנים טען שאין לעשות זאת בחקיקה ראשית. ראו: הצעת חוק כלי היריה (תיקון), התשי"ד-1953 מיום 9.9.1953, אמ"י ג-10/2228; מכתב מהממונה על החקיקה, מ. גלס, למזכיר הממשלה, 15.9.1953, שם; פרוטוקול ועדת השרים לחקיקה, 9.11.1953, שם. רק בשנת 2010 תוקן החוק כך שנקבעה בו הגבלת גיל. ממשרד לביטחון פנים נמסר לי שכלל הידוע להם עד לשנת 1999 כלל לא נקבעו נהלים פנימיים המגבילים את שיקול דעת הפקיד להעניק רישיון בגין גילם; מכתב מגלית שוחט צוברי, הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד לביטחון פנים, לאודי נוימן, 22.3.2020 (מצוי אצל המחבר).

הפוליטיים-מוסדיים ברשות המבצעת; שנית, ניתן לראות כיצד העמדות השונות בשאלה זו עטופות לעתים באצטלה של נימוק משפטי. ודוק: יש הליכים שלא מעוררים שאלות אלו, או שמהם ברור שהמשרד הוא יותר אסרטיבי ממשרד המשפטים, אך הליכים אלו אינם מעוררים את שאלת הלקוח של היועץ המשרדי שכן אין בהם ניגודיות ודילמה (אלא כל צד מושך לכיוון אחר), ולא בהכרח המדינה היא משיבה או נתבעת.¹⁸⁴ בהליכים מהסוג הראשון שמניתי אבקש להתמקד.

עניין **מיקליס** הוא עניין שולי לכאורה אבל הוא מדגים יפה את שרשת העבודה של היועץ המשפטי, לפיה נושא שבו ניתן ייעוץ משפטי יכול להתגלגל לבית המשפט ומשם בחזרה ללשכה המשפטית. הוא גם מראה כי למרות שמלאכת הליטיגציה נתונה למשרד המשפטים, אין זה אומר כי היועץ המשפטי רק תווך בין הדרג המקצועי או "השטח" למשרד המשפטים, אלא הוא גם נטל חלק בפרשנות המשפטית ובעיצוב המדיניות. בעיקר מקרה זה מדגיש את תפקידו של היועץ המשפטי והממשק של עבודתו ביחד עם עבודת היועץ המשפטי לממשלה, חיים כהן, או נכון יותר – כיצד באמצעות המשא ומתן על פרשנות משפטית, והתנגדותו של סילברסטון לפרשנות של כהן, הוא ניסה לקדם תפישה אחרת של תפקיד עורך הדין הממשלתי.

מאיר מיקליס היה עורך-דין ולו משרד בפתח-תקווה. ביום 25.10.1955 הוא קיבל דרישה מעיריית פתח תקווה לשלם מס עסקים הן על שנת הכספים 1954-1955 (קרי, שמתחילה ב-1.4.1954 ומסתיימת ב-31.3.1955), והן על שנת הכספים 1955-1956, וזאת מכוח חוק העזר לפתח תקווה (מס עירוני), התשט"ז-1955. חוק העזר הנ"ל פורסם ברשומות ביום 20.10.1955, כאשר נקבע שיש לו תוקף רטרואקטיבי החל מיום 1.4.1954. מיקליס טען כי החוק הוא אולטרא וירס, באשר הוא חל רטרואקטיבית, אולם העירייה טענה כי קיבלה ייעוץ משפטי ממשרד הפנים לפיו חוק כזה הוא חוקי. ביום 1.11.1955 הגיש מיקליס את העתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, וביום 7.11.1955 נתן בית המשפט העליון צו על תנאי. המקרה חזר לסילברסטון.

במכתב שכתב סילברסטון לפרקליט המדינה דאז, קולין גילון, התגלה מקור הטעות: העירייה הגישה את חוק-העזר לאישורו של שר הפנים בספטמבר 1954, אבל רק ביולי 1955 אישר אותו שר הפנים. סילברסטון ניסה להתפלפל ולטעון שתחולת חוק-העזר למפרע היא בכל זאת חוקית. בעניין **ביננבוים**, בית המשפט העליון קבע כי חוק-עזר עירוני קודם יכול לחול רטרואקטיבית רק בנוגע לשנת הכספים השוטפת, אך לא לגבי השנים שקודמות לה.¹⁸⁵ כלומר, אם חוק אושר באוקטובר 1955 הוא חל למפרע מאפריל 1955, ולכן בנוגע לשנת הכספים השוטפת, שנת הכספים 1955-1956, אין כלל בעיה שהחוק יחול החל מאפריל 1955 למרות שהוא פורסם ברשומות באוקטובר 1955. אלא שסילברסטון טען שכיוון שהחוק הצהיר כי הוא חל גם על שנת 1954-1955, למעשה כוונת המחוקק הייתה כי מבחינת החוק שנת כספים זו לא נסתיימה. בנוסף, ציין סילברסטון, הוא לא מצא כל אסמכתא חוקית שאוסרת על רשות מקומית לחוקק חוק למפרע, ובמקרה הזה חקיקה למפרע אינה בלתי הגיונית או בלתי מתקבלת על הדעת.¹⁸⁶

¹⁸⁴ היועץ המשפטי לאגף הפיקוח (שהיה חלק ממשרד האספקה והקיפוח) שהיה מופקד על ביצוע מדיניות הקיצוב ("הצנעו"), התלונן פעמים רבות שהפרקליטים אינם נוקטים עמדה תקיפה דיה בבית המשפט, או שהאחרונים סירבו להעמיד לדין במקרים שהוא סבר שהדבר נדרש. ראו למשל: מכתב מי. ויינר, יועץ משפטי לאגף הפיקוח, אל פרקליט המדינה, 7.9.1950, אמ"י ג-40/24.

¹⁸⁵ בג"ץ 21/51 **ביננבוים נ' עיריית תל-אביב**, פ"ד ז 375 (1952).
¹⁸⁶ מכתב מהיועץ המשפטי למשרד הפנים לפרקליט המדינה, 22.11.1955, אמ"י ג-15/2227. יש לציין כי על המכתב חתום ד"ר קסבינר, עוזרו של סילברסטון, בשמו של סילברסטון (כך: "ב/ היועץ המשפטי"), אך אני מניח שהדבר כמובן נעשה על דעתו של סילברסטון, ובפרט שבהמשך ההתכתבות, כמפורט להלן, סילברסטון עצמו חתום על המכתב שממשיך את אותו קו של המכתב הראשון. עוד יש לציין כי נראה כי גם סילברסטון עצמו סבר שיש קושי בחיקוק חוקי עזר למפרע. בעניין אחר, בנוגע לחוק עזר לעכו בעניני בנין ערים, השר רוקח אישר כי חוק-העזר יחול למפרע. בעקבות הערות הממונה על החקיקה במשרד המשפטים, סילברסטון הציע לשר כי יבוטל מתן התוקף הרטרואקטיבי, ורוקח הסכים; ראו "זכרון דברים של שיחה עם השר ביום 26.3.1953, אמ"י ג-6/2227.

על המכתב ששלח סילברסטון לפרקליט המדינה גילון השיב היועץ המשפטי לממשלה, חיים כהן. כהן ציין שההלכה בעניין **בינבויים** היא פשוטה מאוד: חוקי-עזר שנעשו על פי פקודת העיריות (מס עסקים), 1945, יכולים לחול רטרואקטיבית רק בנוגע לשנת הכספים השוטפת, ולכן החוק חל רק החל מאפריל 1955; החוק לא חל על שנת הכספים שקדמה לה, והוסיף: "אין אני מוכן להגן על דרישת תשלום זו".¹⁸⁷

סילברסטון לא ויתר. במענה למכתבו של כהן, הוא ציין כי הוא מבקש שכהן יטען שאין הוא מוכן להגן על דרישת התשלום לשנת 1954-1955, אך לא לתמוך בטענת המבקש על אי-חוקיות תחולת החוק למפרע. כלומר, השאלה היא האם המדינה תתמוך בטענה העקרונית של המבקש, והדבר יחייב אותה גם להבא, או שרק לא תגן על טענת הגבייה לשנה הקודמת. הסיבה היא, מלמד סילברסטון את כהן, כי "שפרקליט המדינה מופיע כבא-כוחו של שר הפנים; לא זו בלבד ששר הפנים אישר את חוק העזר בצורתו הקיימת (אם כי לא על כך ברצוני לשים את הדגש) אלא שמוזר יהיה שבא כוח המשיב יתמוך בטענתו של המבקש".¹⁸⁸

נדמה כי ההודעה לבית המשפט שהוציא שמואל קוארט, סגן פרקליט המדינה, מבקשת להלך בין הטיפות בין העמדה של כהן לבין ההערה של סילברסטון. קוארט ציין שהוא מסכים לכך כי על בסיס מה שנפסק בעניין בירנבוים, בית המשפט יעשה את הצו על תנאי החלטת לגבי שנת 1954-1955, אך לא ציין כי הוא תומך בטענתו של המבקש כי יש פסול בחקיקה למפרע.¹⁸⁹ בית המשפט אישר את הגבייה למפרע לשנת 1955-1956, אך לא את הגבייה לשנת 1954-1955.¹⁹⁰

פרשה נוספת ממנה ניתן ללמוד על עמידתו של סילברסטון על האינטרסים של השר ולא זה של האזרח נוגעת לילדים דוד מחלוף ורחמים יחזקאל. מחלוף ויחזקאל היו שני ילדים בני חמש ושבע בני המעברה בית-ליד (שבות-עם). יום אחד בשנת 1955 הם שיחקו במעברה. במהלך משחקם הם נגעו בכבל התומך בעמוד חשמל והתחשמלו למוות. המדינה העמידה לדין בגין גרימת מוות ברשלנות את מזכיר המעברה, מאיר סרוסי, ואת החשמלאי המקומי, שמעון וייל.¹⁹¹

במקביל, הגישו הורי הילדים שתי תביעות אזרחיות (שאוחדו) נגד וייל וסרוסי, הסוכנות היהודית, חברת החשמל, היועץ המשפטי לממשלה, וכן נגד שר הפנים.¹⁹² פרקליט המדינה העביר כמקובל את כתבי התביעה למשיבים, ובכללם לסילברסטון. התשובה של סילברסטון לא התעכבה, וכבר ביום למחרת הוא ביקש למחוק את שר הפנים מהתיק. כעולה ממכתב מאוחר יותר של סילברסטון, בקשתו לא נענתה, ולאחר ששר הפנים קיבל הזמנה למשפט, הוא ביקש מפרקליט המדינה שוב למחוק את שר הפנים משני התיקים.¹⁹³ גם בקשה זו לא נענתה, והוא פנה לפרקליט המחוז, אליו הועבר התיק, בבקשה נוספת למחיקת שר הפנים, שכן לשיטתו הטענה כי שר הפנים מפקח על המעברה ואחראי לתחזוקתה אינה מבוססת ומשוללת כל יסוד.¹⁹⁴

הפרקליטות כנראה לא השתכנעה. ב-26.12.1955 פנה ח. בוקסנבאום-פן בשם פרקליט מחוז תל אביב לסילברסטון, ציין כי הסוכנות היהודית ביקשה להגיע לפשרה עם התובעים, והוסיף: "מאחר והרשלנות במקרה הנ"ל היא ברורה והשאלה היחידה שתעמוד לדין תהיה על מי תחול האחריות לרשלנות זו, על הסוכנות היהודית משרד הפנים או שניהם יחד, נראה לנו שפשרה בעניין זה רצויה מאד ולא כדאי ששאלה זו הקשורה במקרה טרגי

¹⁸⁷ מכתב מהיועץ המשפטי לממשלה ליועץ המשפטי למשרד הפנים, 30.11.1955, אמ"י ג-15/2227.

¹⁸⁸ מכתב מהיועץ המשפטי למשרד הפנים ליועץ המשפטי לממשלה, 5.12.1955, שם.

¹⁸⁹ "הודעה מטעם המשיב מס' 2 בבג"ץ 173/55 מיקליס נ' עיריית פתח-תקווה" (6.12.1955), שם.

¹⁹⁰ בג"ץ 173/55 מיקליס נ' עיריית פתח-תקווה, פ"ד י 264 (1956).

¹⁹¹ שאול הון "שופט מאשים את הסוכנות ומשרד הפנים" מעריב 23.1.1956, 2. (להלן: הון).

¹⁹² כתב תביעה בת"א 1238/55 עזבון המנוח יחזקאל נ' הסוכנות היהודית לא"י (21.6.1055), אמ"י ג-15/2227.

¹⁹³ מכתב ממ. סילברסטון, היועץ המשפטי למשרד הפנים, לפרקליט המדינה, 5.8.1955, שם.

¹⁹⁴ מכתב ממ. סילברסטון, היועץ המשפטי למשרד הפנים, לפרקליט מחוז תל אביב, 16.8.1955, שם.

כנ"ל תדון בפומבי ופרשת האסון הנ"ל תעלה מחדש על דפי העתונות". הוא ציין כי ההצעה של הסוכנות היא שהסוכנות ומשרד הפנים יישאו בחלקים שווים בפיצויים.¹⁹⁵ עוזרו של סילברסטון משיב בשמו לפרקליט מחוז תל אביב כי משרד הפנים מתנגד.¹⁹⁶

לא הצלחתי לאתר את פסק הדין בתיק האזרחי או הפלילי, אך לפי מה שהתפרסם בתקשורת יש לפחות אדם אחד שסבר שמשרד הפנים כן אשם - השופט שישב במשפט הפלילי, יהודה רווה. רווה זיכה את וייל וסרוסי, אך יצא בהאשמות חמורות נגד משרד הפנים והסוכנות, שלא שעו לאזהרותיו של סרוסי: "שני האפוטרופוסים (משרד הפנים והסוכנות) לא היטו אוזן קשבת במשך שנתיים לאזהרותיו (של מאיר סרוסי) – ולמה להניח שהיו מטים אוזן דוקא בשנת השלישית? [...] לא הובאו לפני נאשמים אחרים ואין זה מתפקידי לשפוט אנשים שלא הובאה נגדם אשמה ואשר אין להם הזדמנות להתגונן. אולם איני יכול להשתחרר מן הרושם, שלא היה זה מן הצדק לתלות את הקולר דוקא בשני הנאשמים, שהם הנמוכים ביותר בסולם האפוטרופוסים של המחנה. את האחראים צריך לחפש בין אנשים רמי-מעלה, אשר התכחשו לתפקידם בדאגה לבטחון תושבי המעברה".¹⁹⁷ כמו שצפה בוקסנבאום-פן, התקשורת "חגגה" את האשמת הסוכנות ומשרד הפנים; אשר יגור ממנו – בא לו.

(ג) דיון

אם עד כה בעבודה הראיתי כי ההתנגדויות של סילברסטון היו בעיקר על עמדות כוח או סמכות, ולעתים גם התנגדות שנועדו על זכות הקיום של היועץ המשפטי - פרשות **מיקליס** ו**בית-ליד** מראות כי ההתנגדות של סילברסטון נבעה גם מתפישה מהותית. בנוסף, ניתן ללמוד מפרשיות אלו מהן האסטרטגיות של סילברסטון דרכן הוא הביע התנגדות.

בפרשת **מיקליס**, סילברסטון היה ער להלכת **ביננבוים**, אולם טען כי זו אינו חלה על חוק העזר במקרה זה. במונחים של שנער, ניתן לראות בעמדה של סילברסטון כנוקטת באסטרטגיית-התנגדות של פרשנות. שנער מציין כי מדובר באסטרטגיה כה שכיחה, עד שאנו כלל לא רואים בה התנגדות.¹⁹⁸ הבעיה בראיית האסטרטגיה של סילברסטון כפרשנות היא הטיעון השני שלו - אין אי-חוקיות בחקיקה רטרואקטיבית, טיעון שנראה מוקשה נוכח הלכת **ביננבוים**.

ולכן ניתן לומר כי מדובר באסטרטגיה אחרת ששנער מונה: "אי-השלמה" (non-acquiescence). דוגמה אחת לאי-השלמה כזו היא שהרשות מחילה החלטה של בית המשפט רק על הצדדים של ההליך ולא התייחסה לזה כתקדים מחייב גם לעתיד לבוא. שנער מציין כי טקטיקה כזו היא שניה בחריפותה רק לאי-ציות, ולכן הפרקטיקה של "אי-השלמה" בוקרה הן על ידי בית המשפט והן על ידי מלומדים. בתי המשפט טענו שהפרקטיקה הזו משמעותה שבירה של שלטון החוק ועיוות הצדק, ואיימו בביזיון בית המשפט. זו הפכה להיות פרקטיקה כה נפוצה בארה"ב, עד שבאחת הטיוטות לחוק של הקונגרס הדבר נאסר במפורש. אי-השלמה גם עטופה באצטלה של החוק, והיא לכאורה אינה מונעת ממניעים אישיים – ולכן אסטרטגיה כדאית עוד יותר.¹⁹⁹

¹⁹⁵ מכתב מפרקליט מחוז תל-אביב, ליועץ המשפטי למשרד הפנים, 26.12.1956, שם (לא הצלחתי לאתר את שמו הפרטי של הפרקליט).

¹⁹⁶ מכתב מד"ר קסבינר בשם היועץ המשפטי למשרד הפנים, לפרקליט מחוז תל אביב, 24.1.1956, שם.

¹⁹⁷ הון, לעיל ה"ש 197.

¹⁹⁸ *Dissenting from Within*, לעיל ה"ש 30, בעמ' 644-645. בכך הוא משלים את טענתה של אינגבר לפיה התנגדות היא חלק מן העבודה היומיומית; וראו גם *Bureaucratic Resistance*, לעיל ה"ש 29, בעמ' 168.

¹⁹⁹ *Dissenting from Within*, שם, בעמ' 634-637. שנער עושה הבחנה בין אי-השלמה עם פסיקה של בית משפט מאותו מחוז שבו נעשית ההתנגדות, כאשר המקרה האחרון חריף יותר. מקרה מיקליס קרוב יותר לכן למקרה השני, הבעייתי יותר.

גם במקרה הזה, סילברסטון מנמק את עמדתו בנימוקים משפטיים ומניעיו אינם אישיים בעליל.²⁰⁰ עם זאת, יש לזכור שבמקרה של סילברסטון מדובר בעמדה שהוא נוקט, ולא בפעולה.

פרשיית **בית-ליד** היא מורכבת יותר. במונחי של שני, אני נוטה לראות באסטרטגיה שנקט סילברסטון גם כפרשנות: סילברסטון מפרש את החוק ככזה שאינו מטיל אחריות משפטית על משרד הפנים, זאת על אף שלמשרד יש אחריות מסוימת על המעברות דרך המחלקה ליישובי עולים. אולם הן הפרקליטות הן השופט רווח סברו אחרת. במונחים של אינגבר, הן פרשת **מיקליס** הן פרשת **בית-ליד** הן בגדר ההתנגדויות שהן בסמכותו של כל בירורקרט, ואתיחס לכך בהמשך בחלק הבא.

כמדומני שהמחלוקת בין סילברסטון למשרד המשפטים איננה רק מחלוקת משפטית, אלא היא מבטאת גם שתי עמדות שונות בנוגע לשאלה מי הוא הלקוח של עורך הדין בשירות המדינה. בעניין **מיקליס**, ברי כי הלקוח שכהן ראה לנגד עיניו הוא האינטרס הציבורי - הן בכך שיש לקיים את הלכת בית המשפט העליון, ולא לנסות להתפלפל ולטעון שזו אינו חלה על המקרה הנוכחי, הן באופן מהותי בכך שעמדה זו פוסלת חקיקה למפרע, מעשה שהוא בעייתי כשלעצמו. נראה שכך ראתה זאת גם הפרקליטות בעניין **בית ליד**: כמו בעניין **מיקליס**, הפרקליטות הבינה שיש בעיה והיא לא ביקשה להתנער ממנה, אלא לבוא לטובת ההורים השכולים ולמזער נזקים לרשויות המדינה השונות.

מנגד, הלקוח שסילברסטון ראה מול עיניו הוא שר הפנים ומשרדו. כאמור, בעניין **מיקליס** הוא עטף זאת באצטלה משפטית: המכתב השני, בו הוא ביקש כי המדינה לא תקבל את עמדת העותר בדבר אי-החוקיות של החקיקה הרטרואקטיבית אלא רק לא תתמוך בדרישת התשלום הרטרואקטיבי - מדגיש זאת עוד יותר. סילברסטון כתב לכהן במפורש "סיבתי העיקרית לבקשה זו היא - שפרקליט המדינה מופיע במשפט זה כבא-כוחו של שר הפנים. לא זו בלבד ששר הפנים אישר את החוק למפרע (אם כי לא על כך ברצוני לשים את הדגש) אלא שמוזר יהיה שבא כוח המשיב יתמוך בטענתו של המבקש". גם בעניין **בית ליד** ברי שההתנגדות מבקשת לשמור על האינטרסים של המשרד.

פרשות **מיקליס** ו**בית ליד** הולמות כיוון שהן מציגות את הניגוד בין שתי תפישות הלקוח של עורך הדין הציבורי, לא באופן אבסטרקטי אלא במקרה נתון. איני סבור שמדובר במקרים יוצאי דופן. כזכור, גם במסגרת ועדת הקימוצים כששבתאי רוזן, היועץ המשפטי של משרד החוץ, נשאל האם נכון להכפיף את היועצים המשרדיים למשרד המשפטים, הוא ציין נחרצות: "אינו נוטה לזה. הסיבה העיקרית, כי היועץ הוא יועצו של השר ולא של המשרד. יועץ טוב אינו יכול לשרת 2 אדונים. לו הוא היה כפוף למשרד המשפטים אינו יודע איך יכול היה ליעץ לשר החוץ".²⁰¹ גם מנכ"ל משרד המשפטים קוקיה, ציין שזו תופעה רווחת בכל המשרדים: "במצב של היום חוות-דעתם על פי רוב מתאימה להחלטת ההנהלה ושאיפתם היא להגן על פקידי המשרד". כזכור, מה שקוקיה ראה לגנאי, נציג אגף התקציבים ארנון ראה כטבעי: "טבעי הוא שפקיד המשרד פונה ליועץ המשפטי כלעורך דין פרטי".²⁰²

²⁰⁰ תובנות מתחום האתיקה ההתנהגותית (behavioral ethics) יכולות להסביר את התנהגותו של סילברסטון. תחום זה אומר כי אנשים רבים תופשים את עצמם כ"אנשים טובים", ולכן הם אינם מבינים לחלוטין את ההיבטים האתיים, המוסריים והמשפטיים של התנהגותם, שמשרתת את האינטרס העצמי שלהם. לכן הם מאמינים שהאפשרות שמקדמת את האינטרס העצמי שלהם היא גם הנכונה. בנוסף, מכיוון שהם תופשים את עצמם כאנשים טובים, הם מתנהגים באופן פחות אתי כאשר הם פועלים לטובת אנשים אחרים - כמו שנוהגים עורכי דין, וכמו שסילברסטון הגן על רוקח. ראו: Yuval Feldman, *The Law of Good People: Challenging States' Ability to Regulate Human Behaviour* 1-2, 26, 197 (2018), והמקורות שמוזכרים שם.

²⁰¹ פרוטוקול הישיבה הרביעית של הוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים, 6.9.1954, אמ"י ג-35/2225, בעמ' 4.

²⁰² פרוטוקול הישיבה השנייה של הוועדה לבדיקת לשכות היועצים המשפטיים, 11.7.54, בעמ' 2, שם.

תפישה זו היא תפישה שרואה במשרד או בשר את הלקוח של היועץ המשרדי, והיא בכך סותרת את ההנחה כי לא זו התפישה שמנחה את המשפטן הציבורי. הנחה זו קנתה שבייתה הן במחקר,²⁰³ הן בשירות הציבורי כולו. כך למשל, ב-2007 מינתה הממשלה צוות לבחינת סוגיות הנוגעות למערך היועץ המשפטי למשרדי הממשלה.²⁰⁴ בראש הצוות עמד מנכ"ל משרד החוץ, אהרון אברמוביץ, וכחבריו מונו נציג משרד המשפטים, שני יועצים משרדיים, נציג נציבות שירות המדינה, ועוד איש משרד המשפטים שריכז את הצוות – כלומר הרכב מגוון שאנשי משרד המשפטים היו בו במיעוט. ב-10.9.2008 הוגש דו"ח הצוות, ובו נקבע מפורשות כי "שולחו של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי הוא הציבור כולו". כלל תושבי המדינה, המהווים את ציבור משלמי המיסים הנוקק לשירותיו, הם הלקוח האמיתי של עורך הדין הציבורי.²⁰⁵

1. היעוץ המשרדי על פרשת דרכים: דיון נורמטיבי

הרשות המבצעת היא רשת כבישים מסועפת ומורכבת. בתוך רשת זו, היועצים המשרדיים מצויים במוקד של מערכת קשרים, יש שיאמרו פלונטר, עם הנהלת המשרד ועובדיו, עם היועצים המשרדיים במשרדי הממשלה האחרים, וכמובן עם היועץ המשפטי לממשלה ומשרד המשפטים. מערכות קשרים אלו יוצרות מתחים מוסדיים, המתחים גוררים לעתים התנגדויות ביורוקרטיות, שהן חלק משגרת העבודה במערכת ביורוקרטית. בחלקים הקודמים ביקשתי להראות כיצד אלו באו לידי ביטוי אצל היועצים המשרדיים בעשור הראשון למדינה, אז ההסדרים הראשוניים היו עדיין גמישים וברי-שינוי. האם התנגדויות ביורוקרטיות הן דבר רצוי? אחלק את הדיון לשניים: התנגדויות ביורוקרטיות בכלל, ותפישת התפקיד של היועץ המשרד ועורך הדין הציבורי בכלל. כאמור, התנגדויות ביורוקרטיות הן חלק מהעבודה היומיומית במערכת הביורוקרטית, והן כוללות מנעד שלם של פעולות. לכן לא ניתן להתייחס לתופעה כמקשה אחת. מקובלת עליו החלוקה של אינגבר בין ארבעה סוגים של פעולות התנגדות: התנגדות שהיא הכרחית, התנגדות שהיא רצויה, התנגדות שנעשית בחוסר סמכות (אך לא גוררת סנקציות פליליות) והתנגדות שהיא בלתי-חוקית (וגוררת סנקציות פליליות).

העיון ההיסטורי שלי לא העלה התנגדות שהיא הכרחית ומנגד גם לא התנגדות שהיא בלתי-חוקית ואפילו פעולות שנעשות בחוסר-סמכות. על כן כל הפעולות של היועצים המשרדיים בכלל ושל סילברסטון בפרט נכנסות בתוך ההגדרה השנייה של אינגבר: פעולות שאינן נדרשות במפורש, אך הן בסמכותו של הביורוקרט, כגון: הקשיית קושיות בפגישה, כתיבת תזכיר נוגד, העלאת התנהלות בעייתית לדרגים גבוהים יותר וכיו"ב. כך ניתן לראות את ההתנגדות שהשמיעו חלק מהיועצים המשרדיים, כמו לס או רוזן, להכפפה מלאה ומוחלטת של היועצים המשרדיים למשרד המשפטים; את עבודת הלשכה המשפטית, כפי שזו באה לידי ביטוי בעבודה היומיומית במשרד הפנים ואת העומסים שהיא יוצרת; וכך כמובן ניתן להסביר את ניסיונותיו של סילברסטון לשכנע את משרד המשפטים בעמדתו בפרשות **בית-ליד ומיקליס**. העובדה כי כל הפעולות של היועצים

²⁰³ ראו למשל בכר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 23-32. יצחק זמיר "המשפטן בשירות הציבורי" **ספר יצחק זמיר: על משפט ממשל וחברה** 53 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005); "משרתם של שני אדונים", לעיל ה"ש 4, ובפרט בעמ' 176-177. הן זמיר, הן דותן והן בכר מניחים במשתמע שהמשפטן הציבורי הוא ייצור הומוגני, מבלי לערוך דיון מדוקדק בדילמות השונות שמלוות פרקליט, יועץ משרדי או היועץ המשפטי לממשלה. בכר אמנם מדגיש את המתח שמלווה יועץ משרדי בין הרצון לשרת את האינטרס הציבורי כשזו מתנגשת עם מדיניות המשרד, אולם לא מפרט או מציין מקרה כזה בעבודתו של היועץ המשרדי (במקרה זה, היועץ של השב"כ).
²⁰⁴ החלטת 1411 של הממשלה ה-31 "צוות בינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך היועץ המשפטי למשרדי הממשלה" (18.3.2007).
²⁰⁵ דוח צוות אברמוביץ, לעיל ה"ש 14, בפס' 23. ההדגשה במקור. דניאל פרידמן, שהיה אז שר המשפטים, טוען כי הממשלה לא אימצה מסקנה זו; ראו: דניאל פרידמן **הארנק והחרב - המהפכה המשפטית ושבירה** 541 (2013). עם זאת, נדמה כי מדובר באתוס כה מושרש בשירות המשפטי הציבורי, שאין בכוחה של החלטת ממשלה כזו או אחרת לשנותו.

המשרדיים נכנסות לקטגוריית הפעולות שאינן נדרשות אך בגדר סמכותו של הביורוקרט, עולה בקנה אחד עם ההבחנה של אינגבר כי פעולות בקטגוריה זו תופשות כ-70% מנפח הפעילות של אזורי ההתנגדות.

שאלה מהותית יותר, ששבתאי רוזן ציין במפורש ומהדהדת בפרשות **מיקליס ובית-ליד**, היא מי הוא הלקוח של היועץ המשרדי. כאמור, שתי גישות הקצה הן מודל האינטרס הציבורי אל מול מודל הלקוח הבודד.²⁰⁶ בעיני החלוקה הזו מעט חוטאת לאמת. גם אם נניח שבסמכותו של היועץ המשרדי להחליט מהו האינטרס הציבורי, עדיין ישנו קושי לקבוע מהו האינטרס הציבורי.²⁰⁷ לכן גם במקרים רבים מודלים אלו כלל אינם מתנגשים, אלא חופפים. עוד יש לשרש את התפישה, כי עמידה על אינטרס השר משמעותה עצימת עין להפרות חוק, הפרות שאין חולק כי על היועץ המשרדי למנוע אותן, **מלכתחילה**. שאלה נפרדת היא האם יש להגן על מעשים אלו **בדיעבד**.

בעיני יש לקשור זאת לשאלה השלישית שעומדת בלב המאמר, והיא ההכפפה של היועצים המשרדיים ליועץ המשפטי לממשלה. נדמה כי ההנחה המשתמעת של הכפפה זו היא שכל שר או משרד מייצג אינטרס שלו, ולא את האינטרס הציבורי. שאלה זו קשורה גם לקושי שמעלה מודל האינטרס הבודד: החשש שחוות-דעת שלא מתחשבת באינטרס הציבורי לא תעמוד בביקורת שיפוטית.²⁰⁸ על אף שכאמור לא ברור שהיועץ המשפטי לממשלה מייצג את האינטרס הציבורי או שדווקא דעתו תעמוד בביקורת שיפוטית,²⁰⁹ נדמה כי פרשת **מיקליס** מוכיחה בבירור כי סילברסטון העדיף להגן על שר הפנים בניגוד לקשיים המשפטיים שמעוררת גבייה למפרע, בניגוד להלכה מפורשת של בית המשפט העליון, ובניגוד לשכל הישר.

בנקודה זו אני מבקש לחזור לראשית הפרק ולחבר את שני קצות הדיון. היתרון הגדול ביותר בעיני של התנגדות ביורוקרטית היא בכך שהיא מאפשרת ריבוי קולות; היא יוצרת שיח פלורליסטי ויכולה להוביל לשינוי מדיניות.²¹⁰ כפי שמציין שנער בנוגע לריבוי קולות בהליך משפטי, ריבוי קולות מאפשר יצירת מידע ושקיפות שאחרת לא היו נוצרים. בנוסף, הוא משפר את ההליך הדליברטיבי שמבוסס על אותו מידע, ובכך הופך את ההחלטה הסופית לגיטימית ואיכותית יותר. ריבוי קולות זה אינו מעלה קשיים כשהוא מתקיים בתוך המדינה פנימה (מצב ששנער מכנה "מסרים לא עקביים"). יחד עם זאת, משיקולי יעילות, בשל אינטרס ההסתמכות של האזרח, ובעיקר בשל עקרון שלטון החוק, עקרון סופיות הדיון ובשל ערכים דמוקרטיים כמו אחריותיות ושוויון - בעמדה מול האזרח, על המדינה לדבר בקול אחד (בכדי לא ליצור "פעולות לא עקביות"). על כן נדרש מנגנון מתכלל כמו היועץ המשפטי לממשלה.²¹¹

לכן, כל עוד ההתנגדויות של סילברסטון ושל היועצים המשרדיים נועדו לשפר את קבלת ההחלטות, הן מבורכות; הן הופכות את ההחלטה הסופית לגיטימית ואיכותית יותר. בתוך זה, התנגדויות אלו יכולות להביא גם את האינטרס של המשרד, כמו שזה בא לידי ביטוי בעניין **מיקליס**. בעניין **בית-ליד** העמדה של משרד הפנים אמנם לגיטימית, אך נדמה כי היא לא מתיישבת עם השכל הישר. אולם התנגדויות שבסיסן הוא עמדות כוח, על אף שהן טבעיות, הן אינן לגיטימיות. כך או כך, כפי שציין שנער, ההתנגדויות מקומן בתוך הרשות המבצעת

²⁰⁶ ראו הדיון בפרק 1 לעיל, והמקורות המצוינים שם.

²⁰⁷ *Government Counsel and Their Obligations*, לעיל ה"ש 22, בעמ' 1413.

²⁰⁸ שם.

²⁰⁹ ראו למשל: בג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית (פורסם באר"ש, 6.6.2016). בעניין זה בית המשפט העליון אפשר לרבנות הראשית לקבל ייצוג נפרד מהיועץ המשפטי לממשלה, ובסוף העדיף את העמדה של הרבנות הראשית ולא של היועץ המשפטי לממשלה. בדיון הנוסף שהתקיים בפרשה זו, היועץ המשפטי לממשלה אימץ את עמדת הרבנות הראשית, אך בית המשפט העליון אימץ עמדה מעט שונה; ראו: דנג"ץ 5026/16 גיני נ' הרבנות הראשית לישראל (פורסם באר"ש, 12.7.2019).

²¹⁰ *Dissenting from Within*, לעיל ה"ש 30, בעמ' 648-653.

²¹¹ שנער, לעיל ה"ש 20, בעמ' 363, ה"ש 4; וכן בעמ' 378-379.

פנימה. מכל השיקולים שמניתי לעיל, ההחלטה הסופית צריכה בסופו של דבר להתקבל על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

ז. סיכום

במאמר זה ביקשתי לספר את סיפור הקמתו וביסוסו של מערך היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה בעשור הראשון למדינה. ראשית, ביקשתי לשפוך אור על הקמת מערך היועצים המשרדיים, מוסד שכלל לא נחקר בישראל וממילא לא מפרספקטיבה היסטורית. ביקשתי להראות הן את האופן שבו מייסדי המערך ראו את תפקיד היועץ המשרדי, הן כיצד היועצים המשרדיים ראו את תפקידם.

שנית, ביקשתי להצביע על המתחים שמלווים את עבודתו של כל יועץ משרדי: מול הנהלת המשרד, עובדי המשרד ועורכי הדין בלשכה המשפטית, ומול היועץ המשפטי לממשלה ועמיתיו היועצים המשפטיים למשרדים האחרים. ביקשתי להראות שבשנים הפורמטיביות של העשור הראשון, שיחסי הכוחות בין השחקנים השונים ברשות המבצעת לא התגבשו עד תום, המתח העיקרי שליווה את עבודת היועצים המשרדיים היה מול משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה.

שלישית, ביקשתי להראות כי ההתמודדות של היועצים המשרדיים עם מתחים אלו נעשתה לעתים באמצעות התנגדות, קרי פעולה שנועדה לעכב את עבודת הרשות המבצעת. התנגדות זו היא טבעית והיא חלק מהעבודה הביורוקרטית. במקרים מעטים היא לא הייתה לגיטימית, אולם ברוב המקרים ההתנגדות שהביעו סילברסטון והיועצים המשרדיים האחרים הייתה לגיטימית ואף רצויה.