

דו"ח ייעוץ וחקיקה לשנת 2018



ייעוץ וחקיקה
OFFICE OF LEGAL COUNSEL AND LEGISLATIVE AFFAIRS
المشورة والتشريع

משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل





דו"ח
ייעוץ וחקיקה
2018

דבר שר המשפטים

אני מתכבד לברך על פרסומו לציבור של דו"ח סיכום פעילות של יחידת הייעוץ והחקיקה לשנת העבודה 2018.

דו"ח זה המפורסם זו השנה הראשונה מסכם את פעילותה של היחידה, על כלל עובדיה, ותפקידו לחשוף בפני הציבור הרחב את מגוון הנושאים השונים בהם היא מטפלת וכן את עיקרי עשייתה.

מלאכת הייעוץ והחקיקה, אשר כשמה כן היא נחלקת לשניים - מלאכת הייעוץ המשפטי לממשלה ומלאכת החקיקה, היא מלאכה החיונית להוצאת מדיניות הממשלה אל הפועל, ומכאן השליחות שבה.

נראה כי אין צורך להכביר מילים במלאכת הייעוץ אשר טיבה ואיכותה משפיעים באופן ישיר על מלאכת קבלת ההחלטות. בעבודת הייעוץ מבטאים אתם את הפסוק בספר משלי - "וְתִשְׁמְעָה בְּרַב יוֹעֵץ".

מלאכת החקיקה אף היא מלאכת מחשבת; היטיב לבטא זאת כבוד נשיא בית המשפט העליון המנוח, השופט משה לנדוי, כשהשיב לשופטים שחביבים עליהם דברי ביקורת כלפי המחוקק - "העצה היעוצה למבקרים אלה היא שבעצמם ינסו ידם בניסוח של דבר חקיקה, כי אז יעמדו על הקשיים שבהם מתלבט נסח של חוק הפועל כאילו בחלל הריק ועליו לתת תשובה מראש על סיטואציות שטרם נולדו".

אני מברך כל אחת ואחד מכם - משפטנים ועובדים ביחידה כאחד - בברכת דרך צלחה ועשייה משותפת.

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

בברכה,

אמיר אוחנה

שר המשפטים

דבר היועץ המשפטי לממשלה

ייעוץ וחקיקה היא מעמודי התווך של עבודת הממשלה בישראל. יחידה הבאה ממורשת מפוארת וארוכת שנים, אך מתפתחת ומשתפרת כל העת במשימתה לקדם את מדיניות הממשלה תוך עמידה איתנה על גבולות הדין, קידום עקרונות שלטון החוק והאינטרס הציבורי. בחריצות, בשקדנות ומתוך הבנת כובד האחריות המוטל עליהם, משמשים משפטי ייעוץ וחקיקה בקודש של מלאכת החקיקה, ועומלים ללא לאות באומנות הייעוץ המשפטי. גורמי הממשלה השונים מבינים ומכירים בחשיבות תרומתם של משפטי ייעוץ וחקיקה לפעילות הממשל בכללותה, אשר לא תסולא בפז. יחד עם זאת, לא אחת, נותרת עבודתם סמויה מן העין.

על כן, אני מבקש לברך על פרסומו של דו"ח ייעוץ וחקיקה, זו הפעם הראשונה, אשר יוכל לשמש כתיבת תצוגה לעבודתם החשובה של כלל משפטי ייעוץ וחקיקה. עתה, יוכל הציבור להכיר מעט יותר מעבודת ייעוץ וחקיקה ולהבין את חשיבותה לחייהם שלהם. כך למשל, קשה לתאר כיצד ניתן היה לקדם מהלכים כגון רפורמת הרישוי בעסקים או השלמת חקיקתו של חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, ללא עבודתם המאומצת והמעולה של משפטי ייעוץ וחקיקה. מהלכים אשר סיפקו תשתית משפטית לקידום מדיניות הממשלה לשיפור השירות לציבור כולו.

פרסומו של דו"ח זה אף הולם את ערכי השקיפות השלטונית אשר לקידומם פועלים ללא הרף גם אנשי הייעוץ המשפטי לממשלה בכללותם ובטוחני כי יוכל לסייע בהעמקת ידיעת הציבור לגבי פעילות הממשלה ובחיזוק אמון הציבור.

כמו כן, אבקש להודות ולברך את כלל משפטי ייעוץ וחקיקה על הישגיהם המרשימים אשר רק חלקם מוצגים בדו"ח זה, שכן קצרה היריעה מהכילם. אין ספק כי בפעילותם הברוכה מגלמים כלל עובדי היחידה את האתוס המקצועי של היחידה המתבסס על מצוינות, מקצוענות ומסירות אין קץ. תחת הובלתם של המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, משרתי ציבור נאמנים הפועלים לילות כימים לקידום מדיניות הממשלה תוך עמידה נחושה על שלטון החוק וסדרי מינהל תקין, הגיעה ייעוץ וחקיקה לשיאים חדשים בפעילותה. אין ספק בלבי, כי ייעוץ וחקיקה תמשיך לעמוד בחזית העשייה המשפטית ולספק שירות משפטי מצטיין גם בעתיד.

לסיום, אבקש להודות למחלקת ניהול ותפקידים מיוחדים בייעוץ וחקיקה ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד רז נזרי, אשר יזמו ועמלו להפיק דו"ח חשוב זה.

ישר כח!

בברכה,

אביחי מנדלבליט

היועץ המשפטי לממשלה

דבר מנכ"לית משרד המשפטים

אני שמחה לצרף את ברכתי לדו"ח של ייעוץ וחקיקה לשנת 2018 שמפורסם השנה לראשונה.

דו"ח זה מציג סקירה על הנושאים המרכזיים המצויים על סדר יומה של ייעוץ וחקיקה ומשקף את הטמעת עקרונות השקיפות והאחריות ציבורית שהם הבסיס לאמון הציבור בפעילותה.

ייעוד ייעוץ וחקיקה מזמן אתגרים מורכבים בכל תחומי פעילותה. משפטי היחידה נדרשים להעניק ייעוץ משפטי מקצועי ויעיל ולהעמיד כלים משפטיים חקיקתיים ומנהליים מתאימים ליישום מדיניות הממשלה שמירת הוראות הדין. בחיי המעשה, מלווה ייעוץ וחקיקה את פעולות הממשלה על זרועותיה, תוך הקצאת משאבים ותעדוף ראוי של המשימות לאור מדיניות הממשלה.

נוכח תפקידה החשוב והמרכזי של ייעוץ וחקיקה לעבודת הממשלה, הצבתי עם כניסתי לתפקיד יעד אסטרטגי משרדי – להשיק וללוות תהליך מעמיק של התחדשות ארגונית לשם שיפור השירות המשפטי לרשות המבצעת. יעד זה היווה תשתית עבור היועץ המשפטי לממשלה ד"ר אביחי מנדלבליט שמיד עם כניסתו לתפקיד ראה חשיבות לא רק בהיבט המקצועי של עבודת ייעוץ וחקיקה אלא גם בצורך לנהל מהלכים ארגוניים. המהלך הראשון בחשיבותו הוא הקמת המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים שביסוסה הביא לקידום נושאים ארגוניים חשובים, ביניהם: כתיבת תורת העבודה המקצועית, הבניית מנגנוני ניהול והגדרת תחומי אחריות, מיסוד תרבות חקר ובקרה עצמית ועבודת מטה ענפה בתחום הניהול.

בדו"ח נכללו גם נתונים אודות גיוון ההון האנושי בייעוץ וחקיקה, לגיוון ההון האנושי ישנה חשיבות הן במישור של אמון הציבור בעבודת יעוץ וחקיקה והן לגיוון המחשבתי שתומכתו לתוצר המקצועי עצומה. בנושא זה, יש עדיין כברת דרך לעשות.

על אף הפירוט בדו"ח, קצרה היריעה מלפרוט את כלל העשייה המורכבת שנעשית בייעוץ וחקיקה באופן יום-יומי ובמקצועיות רבה. אני מבקשת לנצל את ההזדמנות כדי לברך את היועץ המשפטי לממשלה, את המשנים ליועץ המשפטי לממשלה ואת כלל עובדי ייעוץ וחקיקה על פועלם החשוב ועל תרומתם הרבה לעבודת משרד המשפטים ולממשלה כולה.

בברכה,

אמי פלמור

מנכ"לית משרד המשפטים

דבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים)

אני שמח להציג בפניכם את דו"ח הסיכום השנתי של פעילות ייעוץ וחקיקה לשנת 2018.

יזמנו הוצאת דו"ח זה, המתפרסם לראשונה, כחלק ממגמה של הגברת השקיפות והנגשת מידע לציבור על אודות פעילותם של גורמים ממשלתיים בכלל, וגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה בפרט. הדו"ח מאפשר לציבור הרחב, לאנשי ממשל, אקדמיה, מגזר שלישי ועוד, להיחשף לעשייה הרבה, המגוונת והחשובה של ייעוץ וחקיקה, ללמוד על יעדיה ותפקידיה ועל אופן מעורבותה בקידום המדיניות הממשלתית.

ייעוץ וחקיקה ממלאת תפקיד מרכזי בעבודת הממשלה, אשר קשה להפריז בחשיבותו. היא מסייעת לדרג המדיני לממש את מדיניותו במסגרת הדין, הן באמצעות הענקת ייעוץ משפטי מקצועי שוטף לעבודת הרשות המבצעת, והן באמצעות סיוע בליווי וקידום הליכי חקיקה בממשלה ובכנסת.

מטבע הדברים, לא ניתן לשקף את מלוא היקף פעילותה של ייעוץ וחקיקה במסגרת דו"ח שנתי. יחד עם זאת, הדו"ח המונח בפניכם משקף היבטים חשובים ומשמעותיים מפועלה ועשייתה של המחלקה, במישורי עשייה רבים ומגוונים, והוא כולל מידע ונתונים המובאים לראשונה באופן מרוכז ומסודר לידיעת הציבור. בין השאר, כולל הדו"ח סקירה ממוקדת של נושאים בולטים בהם טיפלו המחלקות השונות בייעוץ וחקיקה בשנה החולפת, ואת עיקר תכנית העבודה של כל מחלקה לשנת 2019.

ראוי לציין כי בשנים האחרונות עברה ייעוץ וחקיקה רפורמה ארגונית משמעותית, במסגרתה, בין היתר, הוקמה מחלקת ניהול ותפקידים מיוחדים ויצא המדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה. מהלכים אלו נועדו להסדיר ולהתוות את דרכי העבודה בייעוץ וחקיקה, לשפר את עבודתה ולטייב את השירות הניתן על-ידה לגורמים הממשלתיים השונים.

בהזדמנות זו אבקש להודות לשותפים המרכזיים של ייעוץ וחקיקה – היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ואנשי פרקליטות המדינה. ההישגים של משרדי הממשלה בכלל, ושל מערך הייעוץ המשפטי בפרט, לא היו מתאפשרים לולא היו מתקיימים תהליכי עבודה משותפים של כלל הגורמים הרלוונטיים, תוך הירתמות לקידום המטרות והערכים משותפים.

כן אבקש להודות ליועץ המשפטי לממשלה על התמיכה, הגיבוי וההובלה, ולחבריי המשנים ולכלל עובדות ועובדי ייעוץ וחקיקה, אשר עושים לילות כימים, במקצועיות ובמסירות, לשם מימוש תפקידנו המרכזי האמור של סיוע לממשלה לממש את מדיניותה בגבולות הדין. זאת, תוך שיתוף פעולה מתמיד ופורה בין המחלקות השונות בייעוץ וחקיקה ועם כלל הגורמים הממשלתיים השונים. לסיום אבקש להודות לשרי המשפטים, למנכ"לית המשרד ולגורמי המנהל במשרד על הסיוע ושיתוף הפעולה בכל אשר נדרש.

תודה מיוחדת לאנשי יחידת הניהול במחלקה לניהול ולתפקידים מיוחדים, ולמובילי הניהול במחלקות השונות על עבודתם המאומצת בעריכת דו"ח זה. תודה מיוחדת לעו"ד נטע שפירא על ריכוז העבודה בהוצאת הדו"ח.

אני מקווה כי המגמות, העשייה והנתונים השונים המוצגים בדו"ח יהיו לעזר לגורמים השונים ויתרמו לחיזוק אמון הציבור במערך הייעוץ המשפטי לממשלה.

בברכה,

רז נזרי

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(ניהול ותפקידים מיוחדים)

תוכן עניינים

8	אודות ייעוץ וחקיקה
9	ייעוץ וחקיקה – תחומי עשייה מרכזיים
10	מבנה ייעוץ וחקיקה
11	ייעוץ וחקיקה – תמונת מצב
16	סיכום הפעילות בשנת 2018
17	מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה
18	מעורבות בהליכי חקיקה
20	הובלת הליכי החקיקה של משרד המשפטים
21	מעורבות בהליכי חקיקה – הצעות חוק פרטיות
22	התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה
23	התנגדויות היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות
24	עיקרי פעילות מחלקות ייעוץ וחקיקה בשנת 2018
25	המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי
29	המחלקה למשפט אזרחי
33	המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי
37	המחלקה למשפט כלכלי
41	המחלקה למשפט פלילי
45	המחלקה למשפט בין-לאומי
49	המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים

אודות ייעוץ וחקיקה

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

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



ייעוץ וחקיקה – תחומי עשייה מרכזיים



ליווי משפטי של
הליכי משא ומתן
להתקשרויות באמנות
בין-לאומיות



חברות בפורומים
ממשלתיים קבועים
בתחום המשפט



ייעוץ וסיוע משפטי
לממשלה ומשרדי
הממשלה לצורך
קידום מדיניות
הממשלה

מאפייני עבודה
מרכזיים של ייעוץ
וחקיקה, או: מה
אנחנו עושים



ייצוג מדינת ישראל
בפורומים משפטיים
בין-לאומיים



ייצוג היועץ
המשפטי לממשלה
בהליכי החקיקה
בכנסת



השתתפות בוועדות
ממשלתיות
ובין-משרדיות



מוקד הכרעה
במחלוקות משפטיות
בין-משרדיות



גיבוש הנחיות היועץ
המשפטי לממשלה
והשתתפות בכתיבת
הנחיות פרקליט
המדינה



ייזום, גיבוש וליוי
הליכי חקיקה מטעם
משרד המשפטים



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



ליווי הליכי חקיקה
ממשלתיים



גיבוש עמדות
מטעם היועץ
המשפטי לממשלה
המוגשות לבתי
המשפט



יישום והטמעה של
המשפט הבין-לאומי
בדין הפנימי



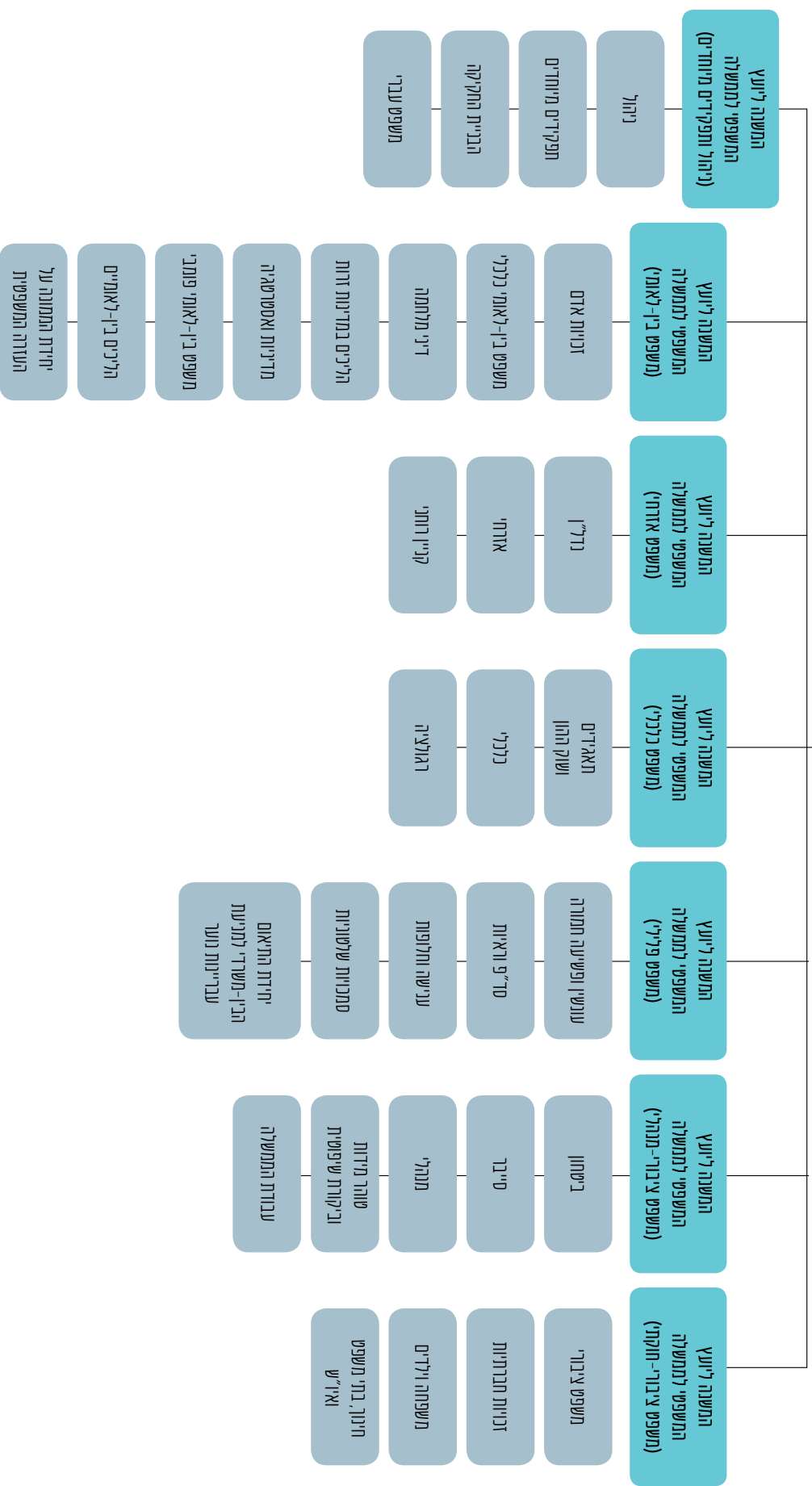
הובלת ההתמודדות
של ממשלת ישראל
עם הליכים משפטיים
בין-לאומיים



מענה לפניות ציבור

ייעוץ וחקיקה – מבנה ארגוני

היועץ המשפטי לממשלה

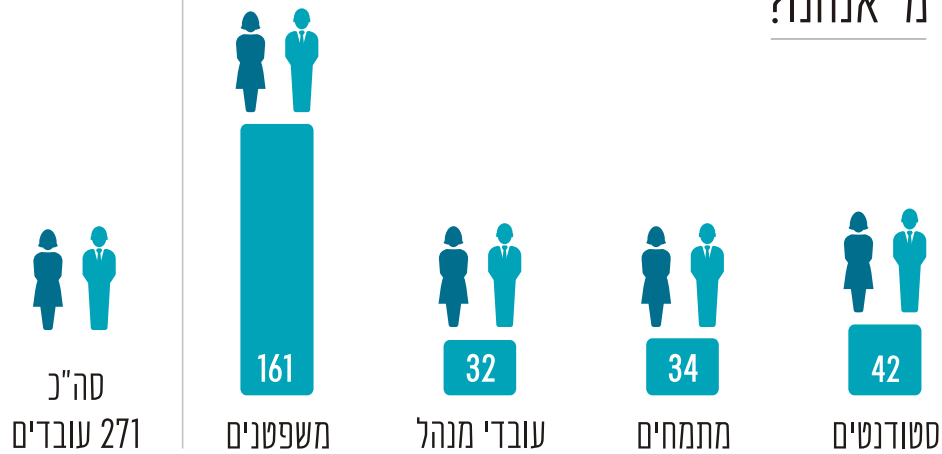


ייעוץ וחקיקה

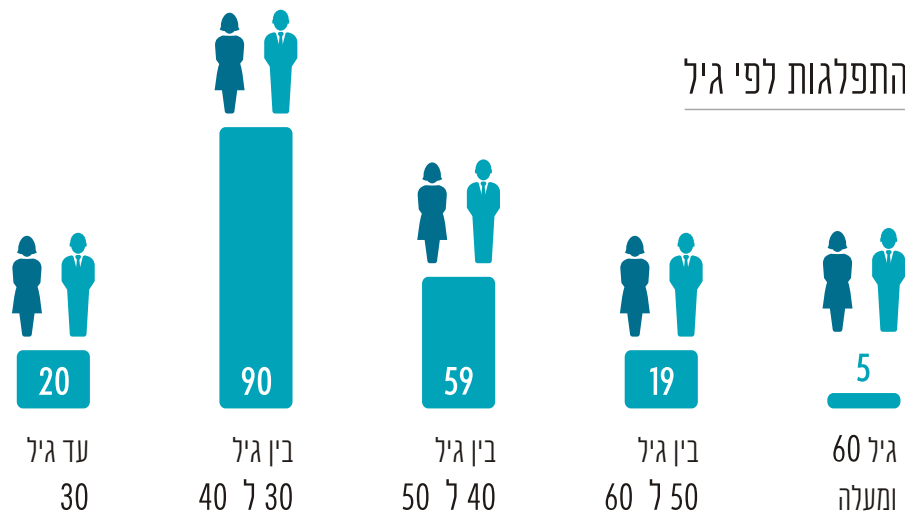
תמונת מצב



מי אנחנו?



התפלגות לפי גיל



*משפטים ועובדי מנהל

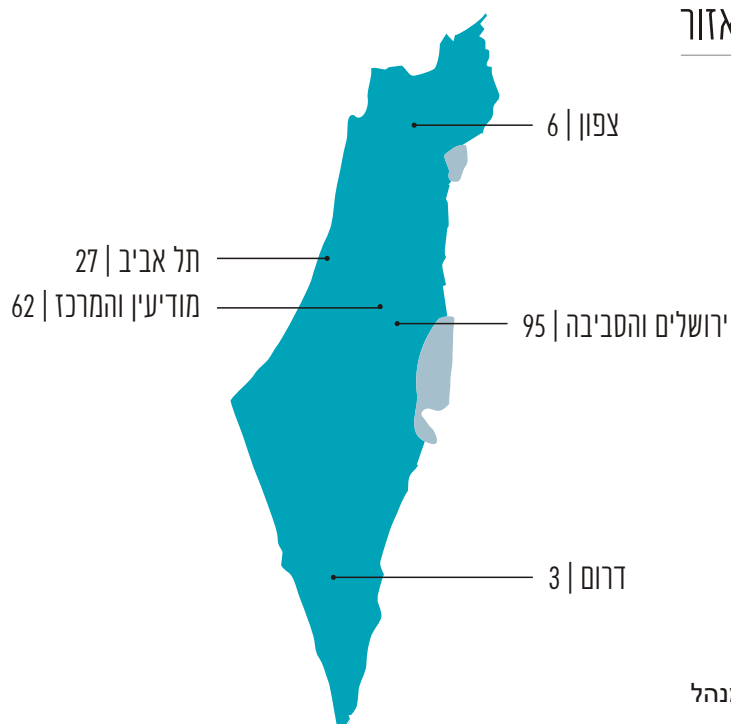
השתייכות דתית



**משפטים ועובדי מנהל

**הנתונים בדו"ח נכונים ליום 1.7.2019 נלקחו בחשבון משרות מאוישות בפועל בלבד.

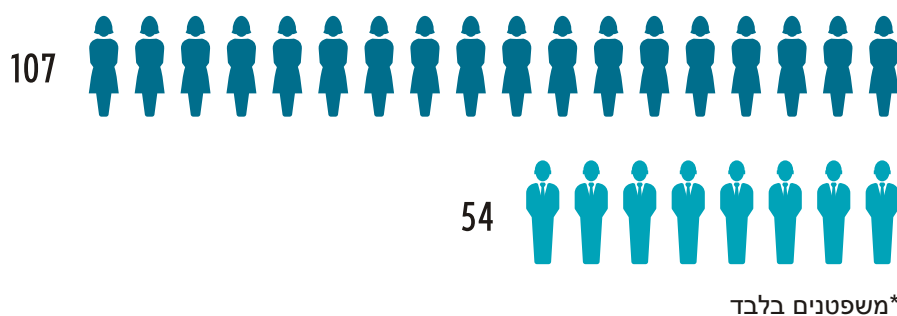
מגורים — לפי אזור



*משפטים ועובדי מנהל

משפטים

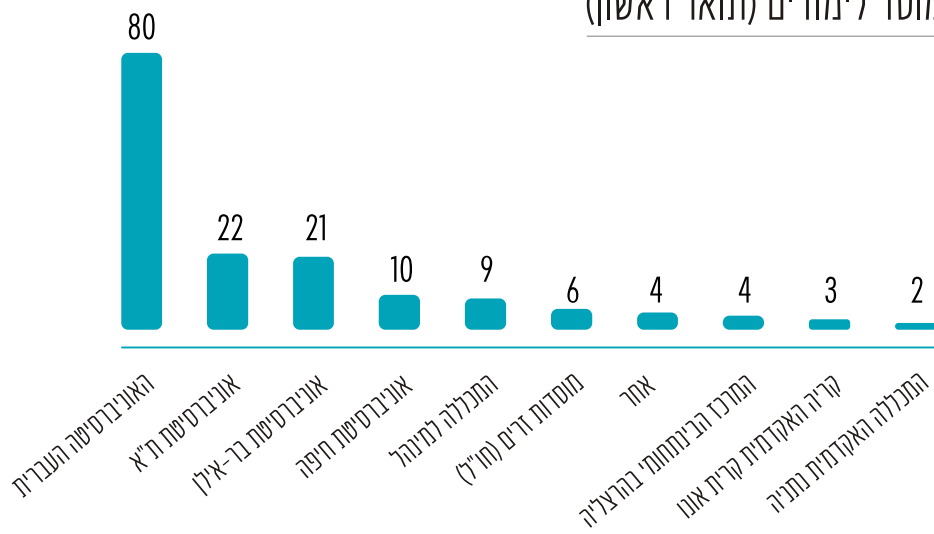
נשים גברים



מנהלות ומנהלים

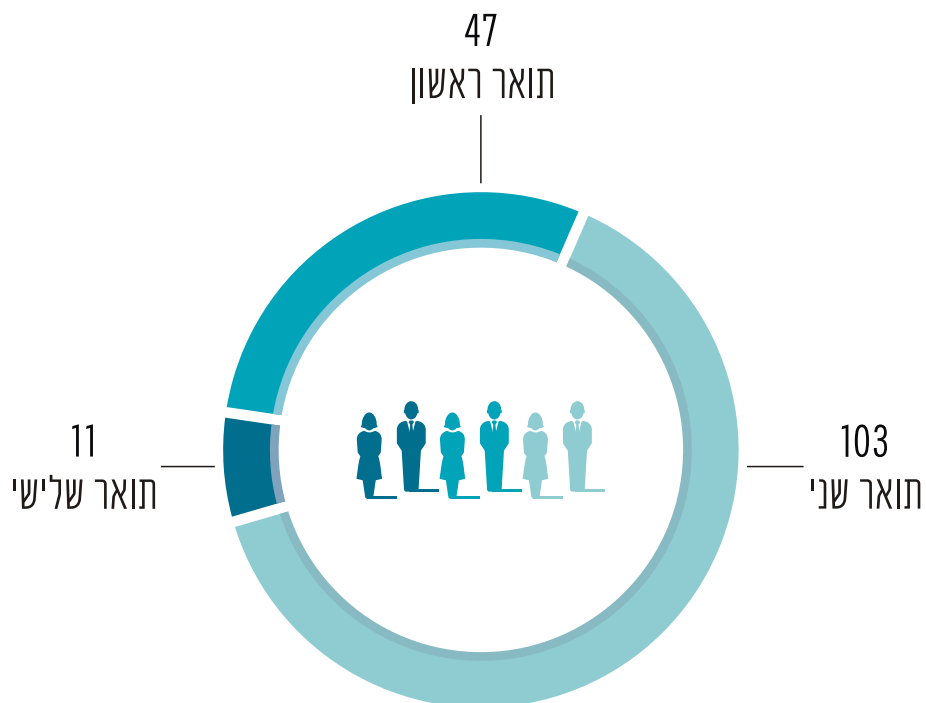


מוסד לימודים (תואר ראשון)



*משפטים בלבד

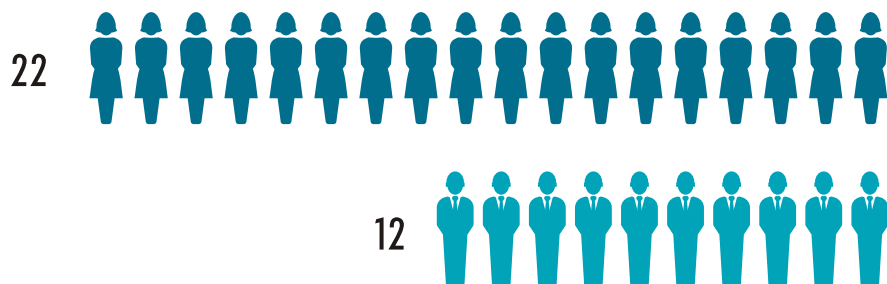
השכלה



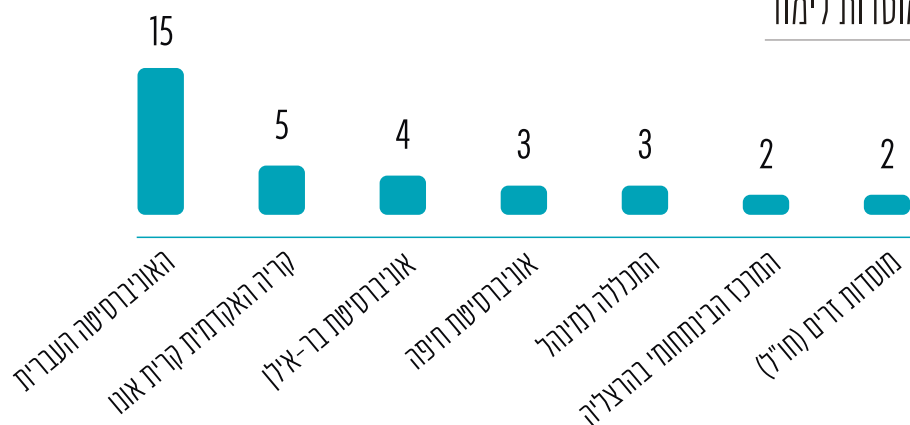
*משפטים בלבד

מתמחים

נשים גברים



מוסדות לימוד



41 משפטנים בייעוץ וחקיקה
התמחו בייעוץ וחקיקה ובלשכת
היועץ המשפטי לממשלה!

סיכום הפעילות בשנת 2018



מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה

משפטי ייעוץ וחקיקה מעניקים מענה משפטי מטעם היועץ המשפטי לממשלה עבור הרשות המבצעת. כעניין שבשגרה, פונים גורמים רבים במשרדי הממשלה אל היועץ המשפטי לממשלה בבקשה לקבל את חוות דעתו המשפטית ואת מעורבותו וסיועו בקידום המדיניות הממשלתית. חלק ניכר מהפניות מועבר לטיפול ייעוץ וחקיקה, אשר מטפלת בהן בשיתוף פעולה עם הגורמים הממשלתיים ועם הלשכות המשפטיות. הפניות עוסקות בשאלות משפטיות המתעוררות במסגרת הליכי חקיקה, ובשאלות משפטיות המתעוררות במסגרת פעולות מנהליות שוטפות של הממשלה ורשויות שלטון אחרות, ושאלות נוספות.

משפטי ייעוץ וחקיקה מהווים מוקד ידע משפטי עבור משרדי הממשלה, ועובדים בשיתוף פעולה מלא עם היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וברשויות המוסמכות האחרות.

נוסף על כך, ייעוץ וחקיקה מטפלת בפניות רבות אשר מתקבלות מהציבור, חברי כנסת, עמותות וגורמים שונים. פניות אלו מגוונות באופיין. חלקן מתריעות על קשיים ושגיאות בפעולת הרשויות, בחלקן מבקש הציבור להציע הצעות יעול והצעות לקידום חקיקה, ועוד.

במהלך שנת 2018 הועברו לטיפול של ייעוץ וחקיקה **למעלה מאלפיים פניות בנושאים משפטיים שונים.**



מעורבות בהליכי חקיקה

ליווי הליכי חקיקה ממשלתיים

תפקידה של ייעוץ וחקיקה הוא ללוות את הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה בהליך החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות, משלב פרסום תזכיר החוק ועד להשלמת הכנת הצעות החוק לקריאה שניה ושלישית בכנסת. עיקר מעורבותם של משפטי ייעוץ וחקיקה נעשית לאחר שהתקבלו הערות הציבור בנוגע לתזכיר החוק ובטרם הבאתו של התזכיר כטיטוט חוק לאישורה של ועדת השרים לענייני חקיקה. בשלב הראשון, מתבצעת בחינה משפטית של דבר החקיקה לצורך מתן הערות. הערות אלו נחלקות לארבע קטגוריות עיקריות: מניעה משפטית, קושי משפטי, הערות מקצועיות בתחומי האחריות של המשפטים והצעות לשיפור הצעת החוק. לאחר גיבוש ההערות וליבון, על התזכיר לקבל את אישורו של משנה ליועץ המשפטי לממשלה. בשלב האחרון, לאחר קבלת אישור המשנה ליועץ, מועבר תזכיר החוק אל היחידה להבניית החקיקה בייעוץ וחקיקה, לצורך הכנת נוסח טיוטת החוק. הליך זה נעשה לגבי כל אחת מ-107 הצעות החוק הממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת במהלך שנת 2018.

92

חוקים שמקורם
בהצעת חוק
ממשלתית נחקקו



107

הצעות חוק
ממשלתיות הונחו
על שולחן הכנסת

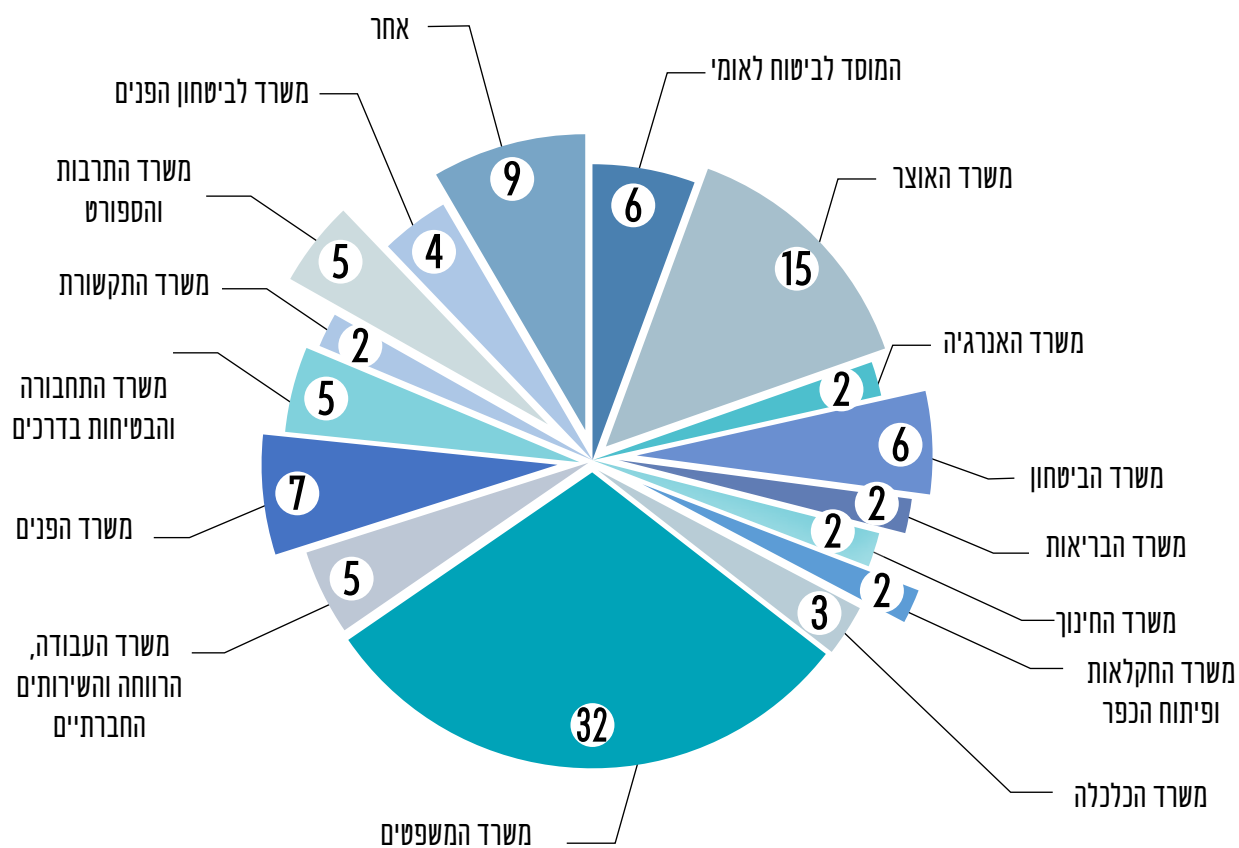


127

תזכירי חוק
הופצו להערות
הציבור



התפלגות הצעות החוק הממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת בשנת 2018 על ידי המשרד היוזם:



הובלת הליכי החקיקה של משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה היא היחידה האחראית בתוך משרד המשפטים על קידום החקיקה שבאחריות שר המשפטים. לפיכך, מעורבות ייעוץ וחקיקה בהליכי החקיקה שמקדם משרד המשפטים גבוהה באופן משמעותי מהמעורבות בהליכי החקיקה שמקדמים משרדי הממשלה. מעורבות זו באה לידי ביטוי בעיצוב המדיניות בתחומי התשתית של המשפט, כתיבת נוסחם הראשוני של תזכירי החוק, הפצתם למשרדי הממשלה השונים ולהערות הציבור. בעת הדיונים בוועדות הכנסת, בטרם העברת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, מייצגים משפטני ייעוץ וחקיקה את משרד המשפטים ואת היועץ המשפטי לממשלה.

30

חוקים שמקורם
בהצעת חוק של
משרד המשפטים
ממשלתית נחקקו



32

הצעות חוק של
משרד המשפטים
אשר הונחו על
שולחן הכנסת



27

תזכירי חוק של
משרד המשפטים
הופצו להערות
הציבור

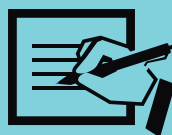


מעורבות בהליכי חקיקה – הצעות חוק פרטיות

השלב הראשון בהליך החקיקה של הצעת חוק פרטית הוא הגשת הצעת החוק על ידי חבר כנסת. גיבושה הראשוני של הצעת חוק פרטית נעשה בידי חברי הכנסת, וככלל, ללא מעורבות ממשלתית. על פי תקנון הכנסת יש להניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת 45 ימים לפני העלאתה לקריאה טרומית. לקראת ההצבעה במליאת הכנסת על הצעת החוק, מובאת ההצעה לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, שבראשה עומד שר המשפטים. ועדת השרים לענייני חקיקה קובעת האם הממשלה תתמוך בהצעת החוק או תתנגד לה. משפטני ייעוץ וחקיקה אמונים על גיבוש עמדת משרד המשפטים ועמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בנוגע להצעות החוק הנדונות בפני הוועדה.

במהלך שנת

2018



נכתבו על ידי ייעוץ וחקיקה
חוות דעת ביחס ל-

547

הצעות חוק פרטיות שעלו לדיון
בוועדת השרים לענייני חקיקה.

התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה

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

לדוגמה, בע"א 35757-10-16 **נידילי תקשורת בע"מ נ' שאול יואל** נדרש בית המשפט לשאלה האם לחיצה על חיבוב ("לייק") או שיתוף בפייסבוק של תוכן פוגעני נחשבת כ"פרסום" לעניין סעיף 2(ב) לחוק

איסור לשון הרע? היועץ המשפטי לממשלה התייצב להליך והביע את עמדתו שלפיה יש לראות בפעולת השיתוף, האקטיבית יותר, כפרסום לעניין חוק איסור לשון הרע. לעומת זאת, היועץ סבר שאין לראות בפעולת ה"לייק", כפרסום לעניין חוק זה. במסגרת עמדתו עמד היועץ על האיזון שבין חופש הביטוי והחשש מפני תביעות "השתקה", לבין הצורך במתן סעד לציבור של נפגעים, אשר עשויים להיפגע מפרסומים פוגעניים ברשתות החברתיות, אשר הפכו זה מכבר ל"כיכר העיר" החדשה.

דוגמה נוספת: במסגרת רע"א 9463/17

Hotels.com נ' סיליס נדרש בית המשפט לשאלה האם צרכנים ישראלים יכולים לתבוע בבית משפט ישראלי את אתר hotels.com, וזאת על אף שבתקנון האתר נאמר כי תביעות נגד האתר יוגשו בארה"ב בלבד? היועץ המשפטי לממשלה סבר במסגרת העמדה שהוגשה מטעמו כי תנאי השימוש של האתר הם בגדר חוזה אחיד, זאת מאחר שהם נוסחו בידי החברה באופן חד צדדי עבור כל משתמשי האתר. בהמשך לכך בחן היועץ המשפטי לממשלה את התנאי שהציב האתר לתביעה בארה"ב בלבד, וסבר כי התנאי מטיל על הלקוח ללמוד את נכבי הפורום הזר ומגדיל את עלויות בירור הסכסוך באופן שעשוי להרתיעו ואף להניאו מהגשת התביעה. היועץ הסביר, בין היתר, כי קיימת אי-נוחות ממצב שבו הצרכן הישראלי לא יוכל להיפרע מחברות גדולות בינלאומיות, ולפיכך לעמדתו "ניתן לראות בפרסום הנעשה באינטרנט ומכוון לצרכן הישראלי כמעשה שנעשה בישראל לצרכי תקנה 500(7) [מתן היתר המצאה], בפרט כשבעניינינו הפרסום נעשה בעברית וכוון לצרכן הישראלי ובפרט כשמדובר בשירות הממוקם בתחומי המדינה (בתי המלון הישראליים). פרשנות זו תואמת את המציאות הטכנולוגית בימינו אנו, ואת הפיכתו של האינטרנט לכלי צרכני מרכזי במרחב הווירטואלי." משכך, היועץ המשפטי לממשלה הביע את עמדתו כי תניית מקום השיפוט של האתר היא בגדר תניה מקפחת שדינה בטלות.

התנגדויות היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות

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

לדוגמה, בת"צ 1715-02-15 **עטייה ויקטור נ' ידיעות אינטרנט** הוגשה תובענה ייצוגית בטענה כי כתבות שמפורסמות באתר Ynet כוללות תוכן פרסומי במסווה של תוכן אינפורמטיבי, באופן שמקדם את ענייניהם של גורמים מסחריים. זאת, מבלי ליידע את ציבור הקוראים מפורשות שמדובר בתוכן שיווקי - פרסום המפיק למשיבה טובת הנאה משמעותית, בניגוד לדין. הסדר הפשרה שהציעו הצדדים קבע כללים שיחולו בעתיד על Ynet בנוגע לגילוי נאות בפרסום כל ידיעה שהיא תוצר של שיתוף פעולה עם גורם מממן כלשהו. היועץ המשפטי לממשלה הגיש את התנגדותו להסדר הפשרה שהתגבש, בטענה כי ההסדר שאליו הגיעו הצדדים מנוגד באופן ברור לחוק הגנת הצרכן, אינו כולל כל פיצוי לגולשי האתר שנפגעו מהפרסום הסמוי ומשרת בעיקר את האינטרס של Ynet בחסימת תביעות עתידיות נגדו.

187

הסדרי פשרה
הועברו לבחינת
ייעוץ וחקיקה



37

התנגדויות להסדרי
פשרה מטעם היועץ
המשפטי לממשלה
הוגשו לבתי המשפט



67

הערות להסדרי
פשרה מטעם היועץ
המשפטי לממשלה
הוגשו לבתי המשפט



עיקרי פעילות מחלקות ייעוץ וחקיקה

בשנת 2018

המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי

אודות

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), מר רז נזרי. המחלקה אמונה על קידום וליווי של הליכי חקיקה, מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה וסיוע לפרקליטות המדינה בגיבוש עמדת המדינה במענה להליכים משפטיים בערכאות משפטיות. המחלקה עוסקת בתחומים מגוונים בליבת המשפט החוקתי – זכויות אדם, זכויות חברתיות ובדילמות והאיזונים הרגילים והעדינים באשר לזהותה של המדינה כיהודית ודמוקרטית.

במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי ארבעה אשכולות:

אשכול משפט ציבורי – אחראי על המשפט החוקתי על כל זרועותיו: זכויות האדם – בכלל זה כבוד האדם, חופש הביטוי, הגנת הפרטיות, שוויון, חופש הדת, חופש העיסוק, קניין וחופש המידע; מוסדות השלטון ומבנה המשטר – בכלל זה דיני הכנסת, דיני בחירות, דיני מפלגות, ביקורת המדינה, הממשלה ונשיא המדינה; ותורת החקיקה – חוקי היסוד, ביקורת שיפוטית על חוקים, מדרג הנורמות והליכי החקיקה.

אשכול זכויות חברתיות – אחראי על ליווי חקיקה וייעוץ למשרדי הממשלה בתחומים של דיני עבודה; עובדים זרים; פנסיה; ביטחון סוציאלי; הסדרי תגמולים לאוכלוסיות מיוחדות (ניצולי שואה, נכי צה"ל, נפגעי איבה ועוד); בריאות; ספורט, שוויון הזדמנויות בעבודה; זכויות של אנשים עם מוגבלות; ייצוג הולם/העדפה מתקנת; מלווה את ההתדיינות בערכאות מטעם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה.

אשכול ילדים, משפחה ובתי דין דתיים – אחראי על מכלול העניינים הקשורים בדיני המשפחה והמעמד האישי, לרבות ענייני אימוץ, פונדקאות, נישואין וגירושין; בתי הדין הדתיים; אפוסטרופסות; סיוע משפטי; תחום זכויות הילד ורווחה.

אשכול חינוך, בתי משפט והשוואת חקיקה – אחראי על תחום החינוך וההשכלה הגבוהה; בתי המשפט – סדרי דין, בורריות וגישורים; דיני משמעת; התאמת חקיקה במקרים המתאימים בין הדין בישראל לדין באיו"ש ועוד.

נושאים בולטים בעבודת המחלקה בשנת 2018

- א. **רפורמה בתקנות סדר הדין האזרחי** – מטרת הרפורמה היא להגשים את עיקרון הצדק במערכת המשפט באמצעות ייעול ההליכים המשפטיים המתנהלים בבתי המשפט בישראל. במסגרת הרפורמה הותקנו תקנות סדר הדין האזרחי החדשות על ידי שרת המשפטים, אשר נועדו לקדם הליך ראוי והוגן, הגעה לדין צדק תוך התמקדות בליבת המחלוקת, קיצור זמנים, הגברת השקיפות והגילוי ההדדי בין הצדדים, אחיפת הוראות התקנות ומניעת ניצול לרעה של ההליך המשפטי בידי אחד מהצדדים. כל זאת, תוך התחשבות בשכבות מוחלשות ובמתדיינים בלתי מיוצגים, עבורם הותאמו כלים מיוחדים. כתיבת התקנות נעשתה בהובלת המחלקה ובשיתוף עם הנהלת בתי המשפט, לשכת עורכי הדין, גורמי אקדמיה ועוד.
- ב. **חוק-יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי** – במהלך שנת 2018 נחקק 'חוק-יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי' אשר הוסיף נדבך משמעותי למבנה החוקתי של מדינת ישראל. חוק היסוד כולל הוראות הנוגעות לאופיה של ישראל כמדינה יהודית. זאת בצד חוקי היסוד הקיימים, המעגנים את אופיה הדמוקרטי והמשטרי ואת ההגנה על זכויות האדם. חוק היסוד נחקק בעקבות יוזמה והצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת, אולם בשל מורכבותו ורגישותו השקיעה המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי משאבים רבים בליווי מהלכי החקיקה בכנסת ובשיח הפנים ממשלתי שהתקיים בעניינו.
- ג. **קידום הגנות משפטיות כנגד התעללות בפעוטות, קשישים וחסרי ישע** – בעקבות הצעת חוק פרטית של מספר חברי כנסת, הושלמה בשנה האחרונה חקיקתם של שני חוקים המסדירים את האפשרות להשתמש במצלמות במעגל סגור ככלי להגנה על חסרי ישע. בתחום הטיפול בפעוטות נחקק חוק המחייב התקנת מצלמות בפעוטונים. מערך המצלמות נועד לאפשר הגנה טובה יותר על קטינים מפני טיפול לקוי, תוך שהוא מגן מפני שימוש לרעה במידע נגד העובדים בפעוטון. בתחום הטיפול בקשישים ובחסרי ישע בבתי אבות ובבתי חולים נחקק חוק המסדיר את השימוש במצלמות, כדי למנוע פגיעה בשוהים במוסדות אלה בידי הצוות המטפל, על רקע תופעה חמורה של התעללות שהתגלתה. שני החוקים חייבו קביעה זהירה של ההסדרים תוך איזון בין זכויות אדם שונות של המטופלים ושל העובדים, ובראשן הזכות לפרטיות, לכבוד ולשלמות הגוף.
- ד. **תקנות יסודות התקציב (שיפוט משמעת), התשע"ח-2018** – על מנת לשפר את האכיפה בקשר לחריגות שכר גובשו תקנות הכוללות שורה של תיקונים לתקנות הקיימות. תיקון זה נעשה לאחר עבודת מטה ארוכת שנים של כלל הגורמים הרלוונטיים בממשלה, בהובלת המחלקה, שבמסגרתה נדונו סוגיות הנוגעות להתאמות רלוונטיות לגופים מתוקצבים או נתמכים שהם מוסדות להשכלה גבוהה, בנק ישראל ורשות החברות הממשלתיות. נוסח התקנות הסופי הוגש לשרת המשפטים ונחתם על ידה בחודש נובמבר 2018.

ה. **קידום הנחייה המפרשת את עבירת המשמעת של "התנהגות בלתי הולמת", כך שהיא תחול גם על התנהגויות וביטויים גזעניים** – החלטת הממשלה מס' 1958 מיום 19 לאוגוסט 2016 אימצה את עיקרי דו"ח הצוות הבין-משרדי למיגור הגזענות כנגד יוצאי אתיופיה בראשותה של מנכ"לית משרד המשפטים, גב' אמי פלמור (להלן – הדו"ח). במסגרת זו, עלה צורך ליצור מסגרת משפטית שתאפשר נקיטת הליכים משמעתיים כנגד עובדי מדינה ובעלי מקצועות מוסדרים, במקרים בהם קיימת תשתית ראייתית המצביעה על כך שהם נהגו או התבטאו באופן גזעני או מפלה. על רקע האמור גובשה הנחייה המפרשת את עבירת המשמעת של "התנהגות שאינה הולמת" בדיני המשמעת, באופן הכולל, במקרים המתאימים, התנהגות פיזית או מילולית של עובד או משרת ציבור שיש בה משום גזענות או אפליה. בעקבות גיבוש העמדה על ידי המחלקה, פנה היועץ המשפטי לממשלה לנציב שירות המדינה בבקשה להוציא הנחיה מפורשת בענין לכלל עובדי השירות הציבורי.

פעילויות נוספות בשנת 2018

א. **פרסום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1113 בעניין "מדיניות היועץ המשפטי לממשלה בבקשות להיתר נישואי קטינים"** – פרסום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין בקשות להיתר נישואי קטינים לפי חוק גיל הנישואין, התש"ו-1950. הנחייה זו פורסמה בעקבות התיקון לחוק גיל הנישואין משנת התשע"ד-2013 (תיקון מס' 6), במסגרתו הועמד גיל הנישואין המותר על גיל 18 לשני המינים. שינוי מהותי נוסף שנערך במסגרת התיקון נוגע לבקשות להיתר נישואין טרם הגעה לגיל בגרות.

ב. **צוותים וועדות בין-משרדיות שהמחלקה מרכזת את עבודתן:**

- הוועדה לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור מפני פרסומים פוגעניים – ההחלטה להקים את הוועדה באה בעקבות תופעה הולכת וגוברת בשנים האחרונות של פרסומים, בעיקר ברשת האינטרנט, הפוגעים קשות בשמם הטוב או בפרטיותם של מושאי הפרסום. לעיתים, מושאי הפרסום הם עובדי ציבור, או נושאי משרה אחרים בשירות הציבור, כגון שופטים, שוטרים, עובדים בתחום הרווחה, מגייסים לצה"ל ועוד. במקרה זה, בנוסף לפגיעה בזכויות עלולה להיפגע גם תקינות התפקוד של השירות הציבורי. הוועדה בוחנת אמצעים להתמודדות עם תופעות אלה, תוך שמירה על האיזון בין חופש הביטוי, ובכלל זה על השיח החופשי המיוחד המאפיין את רשת האינטרנט, לבין שמם הטוב ופרטיותם של מושאי הפרסום.
- ועדה למעקב אחר יישום חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה – מדובר בחוק שנועד למנוע הסלמה של סכסוכים משפחתיים, ולהפחית את היקפי ההתדיינויות בדרך של פתרון סכסוכים בדרכי שלום. החוק נקבע כהוראת שעה לשלוש שנים. שרת המשפטים מינתה ועדה בהשתתפות כלל הגורמים האמונים על יישום החוק ונציגי ציבור, בכדי לבחון את אופן יישומו של החוק בערכאות השונות הדנות בסכסוכים משפחתיים, לאתר קשיים הכרוכים ביישומם של החוק ולהציע פתרונות לקשיים אלו.

צוותים וועדות בין-משרדיות שנוציגי המחלקה לוקחים בהן חלק:

- צוות בין-משרדי לתחום האפוטורופסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים – בשנת 2017 החליטה הממשלה על הפחתת הרגולציה ושיפור השירות בתחום האפוטורופסות וחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים בישראל. לצורך יישום ההחלטה וגיבושה של תוכנית לאומית רב-שנתית הוקם צוות בין-משרדי.

עיקרי תכנית העבודה לשנת 2019

- קידום הסדרים משפטיים רוחביים בתחום המשפחה בישראל – גיבוש הסדר חקיקתי לקראת פקיעת הוראת השעה בחוק להסדר התדייניות; גיבוש טיוטת תזכיר חוק תמיכה כלכלית בילדים; השוואת אגרות בבתי דין דתיים ובית משפט לענייני משפחה.
- ייעול הליכים והפחתת עומס בבתי המשפט – התאמה והטמעה של הרפורמה בסד"א; הכנת תקנות סדרי דין בבתי משפט לענייני משפחה; הסדרת רשימת מומחים מטעם בית המשפט; השלמת החקיקה בנושא תובע טרדן (תובעים סדרתיים); השלמת תקנות בתי המשפט (גישור); הסדרת נושא הגישור בביה"ד לעבודה; רפורמה בסדרי דין בבתי הדין לעבודה (בעקבות הרפורמה בתקנות סדר הדין האזרחי).
- ריכוז עבודת השוואת החקיקה בין ישראל לאיו"ש – עריכת יום עיון למשפטנים ממשרדי ממשלה רלוונטיים להכרת הדין באיו"ש ולמנגנוני השוואת החקיקה; מיפוי פערי חקיקה קיימים בין ישראל איו"ש בחקיקה שבאחריות משרד המשפטים וסיוע למשרדי הממשלה הרלוונטיים במיפוי פערי חקיקה בהתאם לצורך.
- העברת ההצעה לקריאה שנייה ושלישית בכנסת – העברת ההצעה בקריאה שנייה ושלישית בכנסת. קידום הצעת חוק הגנת הפרטיות בנושא סמכויות אכיפה



אודות

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מר ארז קמיניץ. המחלקה אמונה על קידום וליווי של הליכי חקיקה, מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה וסיוע לפרקליטות המדינה בגיבוש עמדת המדינה במענה להליכים משפטיים בערכאות משפטיות. המחלקה עוסקת בתחומים מגוונים בליבת המשפט האזרחי.

במחלקה למשפט אזרחי שלושה אשכולות:

האשכול האזרחי – עוסק בתחומי הליבה של המשפט האזרחי: דיני נזיקין – פקודת הנזיקין, חוק הטבת נזקי גוף, חוק איסור לשון הרע וחוקים נוספים; דיני חוזים – חוק החוזים (חלק כללי), חוק החוזים (תרופות), חוק החוזים האחידים, חוק חוזה ביטוח, חוזים מיוחדים וחוקים נוספים; היבטים שונים של דיני ראיות אזרחיים – חוק חתימה אלקטרונית ושירותי תשלום דיגיטליים, חוק ההתיישנות, חוק הנאמנות, חוק עשיית עושר, חוק תובענות ייצוגיות. כמו כן האשכול עוסק בהיבטים שונים של דיני הצרכנות.

אשכול נדל"ן – עוסק בתחומים משפטיים שונים הקשורים בתחום הנדל"ן: דיני קניין – ליווי חוק המקרקעין, פקודת הסדר זכויות במקרקעין, חוק השכירות והשאלה, חוק האפוטרופוס הכללי; דיני התכנון והבניה – שיפור הליכי התכנון, שיפור וייעול אכיפת דיני התכנון והבניה, לרבות דינים הנוגשים ליו"ש; היבטים כלכליים של שוק הדיור – היטלי השבחה ופיצויים בגין פגיעות מתכנית או הפקעות, טיפול בנושא קבוצות הרכישה; דיור ציבורי; הליכי התחדשות עירונית.

אשכול קניין רוחני – עוסק בהסדרת החקיקה הראשית והמשנית בתחום הקניין הרוחני: חוק זכויות יוצרים, חוק הפטנטים, חוק העיצובים, חוק זכויות מבצעים, פקודת סמני מסחר ועוד. כמו כן האשכול מעניק ייעוץ משפטי בתחום הקניין הרוחני לממשלה ומייצג את מדינת ישראל בפורומים בין-לאומיים ובנטילת חלק במו"מ בהסכמים הנוגעים לקניין רוחני.

נושאים בולטים בעבודת המחלקה בשנת 2018

א. **חקיקת חוק שירותי תשלום** – אחד מעיסוקיה המרכזיים של המחלקה מזה מספר שנים הוא התחום הפיננסי, שבו המחלקה פועלת לקידום התחרות והחדשנות, הגברת ההגנה הצרכנית והתאמת התשתית המשפטית להתפתחויות הטכנולוגיות בשוק. במסגרת פעילות זו קידמה המחלקה את חוק שירותי תשלום, שחקיקתו הושלמה בשנת 2018. החוק נועד לעודד את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים ולקדם את התפתחותם, להגביר את הוודאות וההגנות כלפי הצרכנים העושים בהם שימוש וליצור תשתית משפטית מותאמת, אחידה, להתפתחות הטכנולוגית המתהווה, לצד אמצעי התשלום הוותיקים יותר.

ב. **פרסום דו"ח ביניים בעניין שיעור ריבית ההיוון בתביעות נזיקיות** – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) מונה על ידי שרת המשפטים ושר האוצר לעמוד בראש ועדה בינמשרדית, במטרה לגבש המלצה לעניין שיעור ריבית ההיוון המתאים בפיצויים הנפסקים בבתי המשפט לניזוקים, בשל נזקי גוף. ריבית היוון היא שיעור שמופחת מהפיצויים המבטא את הרווח שהניזוק עשוי להרוויח מכספי הפיצויים לאורך השנים, כך שהניזוק יפוצה והמזיק יפצה, בהתאם לנזק שנגרם – לא בחסר ולא ביתר. המחלקה פרסמה בשנת 2018 להערות הציבור דו"ח ביניים של ועדה זו.

ג. **תיקון לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי): פינוי בשל סירוב בלתי סביר** – המחלקה פועלת רבות על מנת לתמוך בהתמודדות הממשלתית עם משבר הדיור. אחד מהפרויקטים שקידמה המחלקה בנושא זה הוא התיקון לחוק פינוי ובינוי. התיקון נועד לעודד מיזמי פינוי ובינוי, בצד הגנה על קבוצת הדיירים בפרויקטים מעין אלה. התיקון לחוק מטפל בהסכמה הנדרשת מצד הדיירים לפרויקטים של פינוי ובינוי, ונותן מענה לקשישים במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית.

ד. **תיקון לחוק המקרקעין: חלקה תלת-מימדית – פיצול הבעלות בקרקע ליחידות מרחביות** – המחלקה הובילה את הצעת החוק הממשלתית לתיקון חוק המקרקעין בעניין הסדר תלת מימד. התיקון נועד לאפשר ניצול יעיל ומיטבי של הקרקע, באופן רב שכבתי ובהתאם לתכנון הדינמי. התיקון מאפשר הפרדת בעלות בקרקע ברבדים שונים (חלקות תלת-מימדיות) – תת הקרקע ומרחב הרום, כך שאלו יהוו נושא נפרד לעסקאות ולזכויות, וכן מאפשר רישום עסקאות ואף הפקעות ביחידות אלה. באמצעות החוק החדש ניתן יהיה להגיע למקסום הסחירות והניצול של הקרקע.

ה. **תיקון מס' 5 לחוק זכות יוצרים בנושא זכויות יוצרים באינטרנט** – החוק מסדיר את תנאי הסף ואת השיקולים לבחינה בידי בתי המשפט בעת מתן צו להגבלת גישה לאתרי אינטרנט הכוללים תכנים מפרי זכות יוצרים ("צווי חסימה"), קובע את סמכות בתי המשפט להורות על חשיפת פרטים של אדם שנטען לגביו שהפר זכות יוצרים באמצעות רשת האינטרנט, מתאים את העבירות הפליליות בחוק זכות יוצרים לעולם הווירטואלי ומסדיר את השימוש ביצירות שלא ניתן לזהות או לאתר את הבעלים של הזכויות בהן.

פעילויות נוספות בשנת 2018

- א. **בר"ע 10011/17 מי-טל הנדסה ושירותים נ' חאלד סאלמן ואח' (אפליה במכירת דירה)** – מדובר בתביעה שהוגשה על ידי בני זוג מהמגזר הערבי שביקשו לרכוש דירה מחברה ששיווקה דירות בשכונת פסגת זאב בירושלים. החברה סירבה למכור דירה לבני הזוג רק בשל מוצאם והבהירה כי היא "איננה מוכנה למכור דירות לערבים כעניין עקרוני". בית המשפט העליון ביקש לקבל את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, מכוח פקודת ההתייצבות. עמדת היועץ המשפטי לממשלה שגובשה בהובלת המחלקה, תוך שיתוף פעולה עם המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי ופרקליטות המדינה, היתה כי התנהלותה של החברה היא מפלה. זאת, בין אם חוק איסור אפליה במוצרים ושירותים חל על תחום המקרקעין ובין אם לאו. שכן, אף ללא תחולתו של חוק זה, בנסיבות המקרה חלה על החברה חובה לנהוג בשוויון, הן מכוח החוזה שכרתה עם המדינה והן מכוח חובת תום הלב במשא ומתן.
- ב. **ת"צ 11-10-22181 פלג נ' פריגו (פרשת האלטרקסין)** – עניינה של תובענה ייצוגית זו בטענה כי חברות התרופות הטעו את הציבור בנוגע לתרופת האלטרקסין המיועדת לטיפול בחולים הסובלים מתת-פעילות של בלוטת התריס. היועץ המשפטי לממשלה החליט להתייצב להליך ולהגיש עמדה מטעמו, שבמסגרתה התנגד לאישור הסדר הפשרה שהוצע על ידי הצדדים להליך. היועץ המשפטי לממשלה עמד על כך, במסגרת עמדה שגובשה בהובלת המחלקה תוך שיתוף פעולה עם גורמי הפרקליטות ומשרד הבריאות, שההסדר שהוצע אינו עולה בקנה אחד עם תכליתו של כלי התובענה הייצוגית, הן בהיבט הפיצוי שהוצע לניזוקים והן בהיבט הכוונת התנהגותם העתידית של אלו שהזיקו לציבור. בין היתר, היועץ המשפטי לממשלה עמד על כך שמנגנון הפיצוי שהוצע בהסדר הפשרה מסורבל עד כדי כך שהוא מסכל אפשרות אמיתית למימוש קבלת הפיצוי על ידי חברי הקבוצה.
- ג. **ת"צ 16-08-11067 סמכי נ' צ'רלטון (דיני זכות יוצרים)** – בהליך נדון היקף הזכות לביצוע פומבי ושידור של יצירה מוגנת זכות יוצרים. על פי עמדת היועץ המשפטי לממשלה שהוגשה בהליך, קליטה מהאוויר של שידורים ללא תשלום אינה מקנה את הזכות או האפשרות למי מהציבור להקרין או להשמיע לציבור את היצירות באופן פומבי, אם הן יצירות מוגנות לפי חוק זכות יוצרים, באמצעות טלוויזיה, רדיו או אמצעי אחר לקליטת שידורים.
- ד. **צוותים וועדות בין-משרדיות שהמחלקה מרכזת את עבודתן:**
- ועדה בין-משרדית למעקב אחר יישום ייעול האכיפה בדיני תכנון ובנייה.
 - ועדה בין-משרדית להסרת חסמים ברישום מקרקעין – מתוכנית לרישום.
 - ועדה בין-משרדית בעניין התחדשות עירונית.
 - ועדה בין-משרדית לשכלול הטיפול בטוהר המידות בתכנון ובנייה.
- ה. **ארגון כנס בינלאומי** בחסות ארגון הקניין הרוחני העולמי של האו"ם בעניין אופן קביעת תמלוגים עבור השמעת מוסיקה במקום ציבורי.
- ו. **גיבוש והנחיית סדנה בעניין זכויות יוצרים באינטרנט** עבור משרדי ממשלה, שנועדה להנחות את המשרדים כיצד לא להפר זכויות יוצרים.

עיקרי תכנית העבודה לשנת 2019

- טיפול בסוגיות משפטיות בתחום ההתחדשות העירונית, ובהן: בחינת הקמת ערכאה לבתים משותפים, טיפול בסוגיית דייר סרבן במיזמי פינוי בינוי, קידום תיקון איחוד וחלוקה בעניין התחדשות עירונית וטיפול בחסמים משפטיים בתחום ההתחדשות העירונית.
- קידום וסיוע בהסרת חסמים במקרקעין ובתכנון ובנייה בחברה הערבית והדרוזית.
- גיבוש דו"ח סופי בעניין חישוב ריבית ההיוון בתביעות נזיקיות.
- קידום תיקון לחוק תובענות ייצוגיות, שמטרתו לעודד הגשת תובענות ייצוגיות טובות וראויות על ידי התמודדות עם בעיית הנציג ובעיית תביעות הסרק הטמונות בכלי התובענה הייצוגית.
- קידום תיקון לחוק זכויות מבצעים ומשדרים. מטרת ההצעה היא להתאים את ההגנה על זכויות המבצעים לשימושים המתחדשים כתוצאה מההתפתחויות הטכנולוגיות, להסדיר את השימושים המותרים לכלל הציבור ולעצב את גביית התמלוגים הקבועים בחוק.
- העמדת כלים משפטיים לסיוע ביישום מדיניות הממשלה בתחום ההתיישבות.
- טיפול משפטי בחקיקה שנוגעת לתכנון ובניה ומקרקעין ביהודה ושומרון.



המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי

אודות

בראש המחלקה עומדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), גב' דינה זילבר. המחלקה אמונה על קידום וליווי של הליכי חקיקה, מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה וסיוע לפרקליטות המדינה בגיבוש עמדת המדינה במענה להליכים משפטיים בערכאות משפטיות. המחלקה עוסקת בתחומים מגוונים בליבת המשפט המנהלי.

במחלקה למשפט ציבורי-מנהלי ארבעה אשכולות:

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

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

האשכול הביטחוני – עוסק במשפט הביטחון הלאומי ובתוך כך בנושאים הקשורים לעבודת צה"ל; שב"כ; מוסד; המועצה לביטחון לאומי; משרד הביטחון; השוויין בנטל; השירות האזרחי; שירות המילואים ועוד.

אשכול עבודת הממשלה – עוסק בעבודת הממשלה; שלטון מקומי; התקשרויות הממשלה (דיני מכרזים ורכש ממשלתי); ליווי משפטי של משרד ראש הממשלה; מתן חסויות על-ידי עובדי ציבור; חסות ממשלתית ופרסומת מסחרית במשרדי הממשלה; מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ומוסד היועץ המשפטי לממשלה.

לצד אשכולות אלה, המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי עוסקת בנושאי תוכן מגוונים, בהם תחום הסייבר; תחום התמיכות, תרבות ומורשת – אסדרה וליווי משפטי של מתן התמיכות הכספיות על ידי כלל משרדי הממשלה; עבודת הוועדה הציבורית לקביעת יעודם של עיזבונות לטובת המדינה; ליווי משרד התרבות; ליווי משרד ירושלים ומורשת; ליווי נושא ההגנה על נכסי תרבות לאומיים, לשימור ועיצוב הזיכרון הלאומי. כן עוסקת המחלקה בליווי משפטי של משרד העלייה והקליטה, במניעת הדרת נשים במרחב הציבורי, ובזכויות טרנסג'נדרים; ליווי משפטי של המשרד לפיתוח הנגב והגליל, וליווי משרד התפוצות.

נושאים בולטים בעבודת המחלקה בשנת 2018

א. **גיבוש ופרסום "דו"ח חורין" הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים** – הדו"ח גובש על ידי צוות אשר כלל נציגים של ייעוץ וחקיקה, מחלקת הבג"צים והמחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה, נציבות שירות המדינה ומשרד ראש הממשלה. הצוות גיבש את המלצותיו לאחר שמיעת עשרות גורמים הנוגעים לטיפול בניגודי עניינים בשירות המדינה. המלצות הדו"ח המיושמות בימים אלה, כוללות שינוי של אמות המידה לעריכת הסדרי ניגודי עניינים, ניתוח של סוגיות מורכבות (קרבת משפחה, קשרי חברות, הטלת מגבלות כלליות ופרטניות, תקופות צינון וכיו"ב), פרסום יזום של הסדרי ניגודי עניינים, וכן המלצות בהיבטי אכיפה, הטמעה והדרכה.

ב. **הובלה משפטית של הרפורמה ברישוי עסקים דיפרנציאלי** – תיקון 34 לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, עיגן רפורמה רחבת היקף בתחום רישוי העסקים. בליבת הרפורמה עמד עיקרון הרישוי הדיפרנציאלי, לפיו נוצרו מספר מסלולי רישוי המותאמים לרמות מורכבות וסיכון שונות הנשקפות מסוגי עסקים שונים. הליווי המשפטי החל בשלב גיבוש החלטת הממשלה ועד להעברת תיקון החוק בקריאה שניה ושלישית בכנסת, ודרש תיאום בין שמונה משרדי ממשלה ותכלול העמדות המשפטיות של למעלה מ-20 משפטנים בייעוץ וחקיקה. הרפורמה יצרה מודל חדשני של רגולציה באמצעות רישוי המבוסס על אמון בבעלי העסקים, ולצדו עיגנה את חזוק וגיוון כלי הפיקוח והאכיפה ואת השקיפות כלפי בעלי העסקים. זאת, כדי למנוע פגיעה באינטרס הציבורי וניצול לרעה של ההקלות בהליך הרישוי ועל מנת להבטיח שמירה על מטרות החוק וביניהן שמירה על שלום הציבור, בטיחותו ובריאותו.

ג. **גיבוש תיקוני החקיקה בסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה בעניין הסמכת הקבינט להחליט על פעולה שמשמעותה "פתיחה במלחמה"** – במסגרת מהלך ליישום המלצות הוועדה לעניין עבודת הקבינט המדיני-בטחוני, בראשות מר יעקב עמידור, הובילה המחלקה למשפט ציבורי-מינהלי, בתיאום עם כלל הגורמים המקצועיים והמשפטיים הרלוונטיים, את תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך הסמכת של הקבינט להחליט על פעולת מלחמה. בחודש אפריל 2018 התקבל בכנסת תיקון מס' 6 לחוק-יסוד: הממשלה, שאיפשר את ההסמכה האמורה בתנאים מסויימים, וכן הבהיר שהסמכות המיוחדת הנדרשת לצורך החלטה על פתיחה במלחמה משתרעת גם על החלטה לנקוט בפעולה צבאית משמעותית, העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה.

ד. **השלמת חקיקה וחקיקת משנה שעניינה העברת סמכויות מבג"ץ לבתי המשפט לעניינים מנהליים** – במהלך שנת 2018 אושר חוק בתי משפט לעניינים מינהליים (תיקון מס' 117) (הסמכת בית משפט לעניינים מינהליים לדון בהחלטות מנהליות של רשויות ישראליות הפועלות באזור), התשע"ח-2018. במסגרת זאת הוסמך בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים לדון בהחלטות של רשויות הפועלות באזור, בהיבטים שונים ובהם מינהל אוכלוסין, תכנון ובניה וחופש מידע. בנוסף, אושר במהלך השנה צו להורדת סמכויות מבג"ץ לבתי המשפט לעניינים מינהליים, וזאת במסגרת ההסמכה ההדרגתית של בתי המשפט לעניינים מנהליים לעסוק בנושאים שהסמכות בעניינם הוקנתה בעבר לבג"ץ. בין היתר, הועברו לסמכות בתי המשפט לעניינים מנהליים החלטות בנושאי מינהל אוכלוסין, תמיכות, החלטות שונות של רשות מקרקעי ישראל. שני מהלכים אלה אפשרו הפחתה משמעותית של העומס המוטל על בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ.

פעילויות נוספות בשנת 2018

א. **בדיקת יישום הפרק השני של האמנה נגד שחיתות של האו"ם** – במסגרת סבב הבדיקה של יישום הוראות האמנה נגד שחיתות של האו"ם נבחרה ישראל, יחד עם תורכיה, לבדוק את יישום הוראות האמנה בבריטניה ובטריטוריות שונות הכפופות לה. לצורך כך מונה נציג המחלקה כחבר צוות הבדיקה מטעם מדינת ישראל, כאשר תחת אחריותו בדיקת יישום הפרק השני של האמנה, העוסק במסגרת המשפטית הציבורית-מינהלית שמטרתה למנוע שחיתות שלטונית בבריטניה. המלצות הצוות יקבלו פומבי בדו"ח שיוגש לאו"ם.

ב. **כנס היועצים המשפטיים של גופי הביטחון** – בחודש דצמבר 2018 יזמה המחלקה כנס ייעודי עבור היועצים המשפטיים ובכירי האגפים המשפטיים בגופי הביטחון, לצורך לימוד ושיח בסוגיות מתחום משפט הביטחון הלאומי. בכנס נדונו שורת נושאים, בהם הייחוד שבמשפט הביטחון הלאומי ועוד.

ג. **פירסום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא הבטחות מינהליות** – לאחר עבודת מטה בשיתוף משרדי הממשלה הוכנה ופורסמה ביום 21.5.2018 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0004 - הבטחות מינהליות. מטרתה של ההנחיה להבהיר מהי הבטחה מינהלית, מתי היא משתכללת על פי הפסיקה וכיצד על רשויות המינהל לנהוג בעניין של הבטחות מינהליות.

ד. **עמדת היועץ המשפטי לממשלה בנוגע להצעה לתיקון חוק התרבות והאמנות (נושא "נאמנות בתרבות")** – העמדה גובשה במסגרת הטיפול בהצעת חוק ממשלתית שביקשה לתקן את חוק התרבות והאומנות, כך שיעניק לשר התרבות סמכות לשלול או להפחית תמיכה במוסד תרבות בשל "פעילות שאינה נתמכת" (פעילות שבמהותה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; מסיתה לגזענות; תומכת במאבק מזוין של מדינות אויב וארגוני טרור; מציינת את יום העצמאות כיום אבל; או מבצעת מעשה השחתה או ביזוי בדגל המדינה). הסמכות שההצעה ביקשה להעניק לשר התרבות לא תאמה את אמות המידה הקפדניות הקיימות ביחס לסמכות המקבילה הנתונה כיום לשר האוצר במסגרת חוק יסודות התקציב. בעמדת המחלקה הוצגו הקשיים המשפטיים הכרוכים בהצעת החוק, ובמסגרת זו הובהר שהטלת סנקציה כלכלית בגין תוכנן של יצירות פוגעת בחופש הביטוי שכן היא טומנת בחובה "אפקט מצנן" על יצירות אומנות בעלות אופי ביקורתי, ומגבילה השתתפות פעילה של דעות כאמור בשיח הציבורי. נוכח הפגיעה של הסדר זה בחופש הביטוי ובחופש היצירה, בהיותו חורג כאמור מאמות המידה הקפדניות הקיימות כיום בחוק יסודות התקציב, עמדת המחלקה הייתה כי ההסדר מעורר קשיים חוקתיים של ממש. הטיפול המשפטי בהצעת החוק כלל ניסיונות למתן קשיים אלו באמצעות הכללת איזונים שונים בהצעה.

ה. **ליווי מינויים בכירים בשירות הציבורי** – המחלקה מלווה הליכי מינוי למשרות ציבוריות בכירות, לרבות מינוי לתפקידי מפכ"ל המשטרה, נציב שירות בתי הסוהר, רמטכ"ל, ראשי רשויות ממשלתיות ומנכ"לי משרדי הממשלה. כך למשל, באחרונה ליוותה המחלקה את מינוי חברי הוועדה לבחינת מינויים בכירים (ועדת גולדברג); את הליך מינויו של מפכ"ל המשטרה; וכן גיבשה והובילה את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהליך מינויה של פרופ' יעל אמיתי על ידי השר אופיר אקוניס למועצת הנגידים של קרן גרמניה-ישראל למחקר ולפיתוח מדעי.

עיקרי תכנית העבודה לשנת 2019

- עדכון ופרסום חוברת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושאים הנוגעים לעבודת הממשלה.
- גיבוש הנחיית יועץ חדשה בעניין השתתפות עובדי ציבור בפרסומים ממשלתיים.
- יישום דו"ח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים: עריכת טיוטת תיקון להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.5555 ומס' 3.1005 והבאתם לאישור היועץ המשפטי לממשלה.
- עריכת טיוטת תיקון להנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.2005 בנושא תמיכות.
- השלמת גיבוש תיקון להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 9.1001 שכותרתה "רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על-ידי משרדי הממשלה" והבאתו לאישור היועץ המשפטי לממשלה.
- העברת טיוטת תזכיר חוק הארכת מועדים לאישורה של שרת המשפטים.
- גיבוש נוהל עבודה בנוגע לחוות דעת המתייחסות לניגודי עניינים של שרים והבאתו לאישור היועץ המשפטי לממשלה.



אודות

המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), מר מאיר לזין. המחלקה אמונה על קידום וליווי של הליכי חקיקה, מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה וסיוע לפרקליטות המדינה בגיבוש עמדת המדינה במענה להליכים משפטיים בערכאות משפטיות. המחלקה עוסקת בתחומים מגוונים בליבת המשפט הכלכלי – דיני תאגידים, דיני רגולציה, משפט מסחרי, מסים וחדלות פירעון.

במחלקה למשפט כלכלי שלושה אשכולות:

אשכול תאגידים ושוק ההון – עוסק בנושאים כלכליים הקשורים בעולם התאגידים ושוק ההון בהם: דיני חברות, חברות ממשלתיות, עמותות, שותפויות, אגודות שיתופיות, ניירות ערך ושוק ההון. בעבודתו מלווה האשכול בין היתר את רשות התאגידים, רשות החברות הממשלתיות, רשות שוק ההון, והרשות לניירות ערך.

אשכול רגולציה – עוסק בשאלות המשפטיות הכרוכות ברגולציה כלכלית בהן שינויים מבניים במשק, הסדרה של המשק ופתיחתו לתחרות, הסדרת פעילותם של רגולטורים וכיו"ב. האשכול מלווה את משרדי הממשלה וגורמים ממשלתיים העוסקים ברגולציה בהם: משרד האוצר, משרד התקשורת, משרד התחבורה, משרד האנרגיה, משרד הכלכלה, המשרד להגנת הסביבה, רשות המים ורשות החשמל.

האשכול הכלכלי – עוסק בנושאים כלכליים מסוגים שונים – הגבלים עסקיים וריכוזיות, חדלות פירעון, מסים, הוצאה לפועל וגבייה מינהלית. במסגרת זאת האשכול מלווה בין היתר את רשות האכיפה והגביה, רשות התחרות ורשות המסים.

נושאים בולטים בעבודת המחלקה לשנת 2018

- א. **השלמת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018** – החוק מבטל את פקודת פשיטת הרגל וחלקים מפקודת החברות וחוק החברות ויוצר קודיפיקציה של דיני חדלות הפירעון. החוק מבקש להתאים את דיני חדלות הפירעון למשק הישראלי המודרני, בין היתר על ידי קידום הוודאות והיציבות של הדין וההתאמה למערכת הערכים של החברה הישראלית, תוך מתן דגש על ערך השיקום הכלכלי לחברות ובעיקר לחייבים שהם אנשים פרטיים. החוק יוצר שינוי בערכאות המנהלות את הליכי חדלות הפירעון של יחידים ובכך משפר את השירות לאזרח, מוריד עומס ממערכת בתי המשפט ומפקיד חלק גדול מההליכים בידי ערכאה מינהלית בעלת מומחיות בתחום.
- ב. **ליווי הממשלה ברפורמות הכלכליות המרכזיות ובכללן הרפורמות בשתיים מחברות התשתית הגדולות במשק** – חברת החשמל וחברת מקורות – הרפורמות כללו שורה של צעדים בעלי השפעה מהותית על החברות ועל המשק שבו הן פועלות ועוררו שאלות משפטיות רבות, חלקן תקדימיות, בתחומי המשפט השונים – הרגולציה המשקית, דיני עבודה, דיני מסים, דיני הגבלים עסקיים ועוד. המחלקה נדרשה ליתן מענה משפטי מקצועי מתוכלל ומהיר לאורך כל שלבי קידום הרפורמות – החל משלב המשא ומתן דרך קבלת החלטות הממשלה והחקיקה בכנסת וכלה בהליכים המשפטיים שהוגשו נגד הרפורמות. המחלקה ממשיכה ללוות את הרפורמות במתן מענה משפטי לשאלות שעולות אגב ביצוען.
- ג. **הקמת והובלת צוות בנושא ארגון משחקים רגולטורי (Regulatory sandbox) לחברות טכנולוגיה פיננסית (פינטק)** – פרסום "דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת הקמתה של סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסית". המלצות הצוות מבטאות גישה רגולטורית תקדימית וחדשנית ביחסה לטכנולוגיה, שצפויה לקדם חדשנות ותחרות במערכת הפיננסית בישראל. הצוות המליץ על הקמת ועדה שתהיה כתובת ממשלתית אחת בעבור חברות הפינטק, ותשמש פורום לדיון פתוח בין הרגולטורים לחיזוק שיתוף הפעולה ביניהם. הרגולטורים יוסמכו לתת לחברה שתשתתף בתכנית הקלות והתאמות רגולטוריות לתקופה מוגבלת ובאופן מבוקר, תוך קביעת מגבלות ככל שידרשו על מנת לשמור על עניינם של הצרכנים. תכנית זו תקל על חברות הפינטק להציע את שירותיהן לצרכן הישראלי.
- ד. **השלמת טיוטת חוק אזורים ימיים והנחתה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה** – זאת, לאחר שנים ארוכות של עבודת גיבוש ותכלול העמדות של המשרדים. הצעת החוק מבקשת להסדיר את המצב המשפטי באזורים הימיים: במים הריבוניים ומעבר להם – במים הכלכליים של מדינת ישראל. זאת, בין היתר על מנת לקדם ולממש את זכויותיה הריבוניות של המדינה באזורים הימיים, להגביר את ההגנה על הסביבה הימית, להבטיח את פיתוחו וניצולו של האזור הכלכלי הבלעדי, ולהגביר את יכולת המניעה והגילוי של עבירות והפרות דין אחרות בשטחי הים של מדינת ישראל.

ה. **העברת הפיקוח על אגודות עותמאניות לאחריות רשות התאגידים וגיבוש טיוטת תקנות להטלת חובות דיווח על האגודות** – התקנות נועדו להחיל על אגודות עותמאניות חובת דיווח ושקיפות ולעגן כללים של הגשת דיווחים לגבי פעילותן. שקיפות זו צפויה להביא בפני הציבור מידע על פעילותם של התאגידים הפועלים ללא כוונת רווח לשם קידום מטרותיהם, ולסייע לחברי התאגידים להשפיע על פעילותם של התאגידים ולפקח על ניהולם התקין. התקנות מחילות על האגודות הסדרים דומים, ככל הניתן, להסדרים שנקבעו לתאגידים אחרים ללא כוונת רווח.

פעילויות נוספות בשנת 2018

א. **עדכון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1801 בעניין "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית"** – ההנחיה מנחה את פקידי הציבור הנדרשים ליישם הסכמים פוליטיים. השינויים המרכזיים שהוכנסו בהנחיה, לאור שאלות רבות שהופנו ביחס אליה, הם ביחס להיבטים הבאים: הבניית התהליך לשילוב תקציבים שבהסכמים פוליטיים בחוק התקציב; הבהרת החלק בהנחיה שעוסק ביעוד כספים על בסיס הסכמים פוליטיים תקציביים לגופים מסוימים; חלוקת העבודה בין משרד האוצר לבין המשרדים אליהם מיועדים התקציבים מהסכמים פוליטיים; תיחום ההליך להשלמת הבדיקות לגבי תקציבים שהבדיקה לא הסתיימה עד לאישור חקיקת חוק התקציב.

ב. **כנס ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) בנושא "חדשנות ורגולציה"** – המחלקה יזמה כנס שעסק בסוגיות אקטואליות של סוגיות מעולם החדשנות אשר מעלות שאלות ואתגרים לעולם הרגולציה, בהן: בלוקצ'יין ורגולציה של עתיד הכסף, רגולציה של רכבים אוטונומיים, ביג-דאטא ורגולציה בעולם הבריאות, ועוד.

ג. **צוותים וועדות בין-משרדיות שהמחלקה מרכזת את עבודתם:**

- ראשות הצוות לבחינת הקמתה של בורסה ייעודית לחברות קטנות ובינוניות בישראל.
- ראשות הוועדה הבין-משרדית לקידום הקמת קרנות נסחרות להשקעה בתשתיות.
- ראשות הוועדה לקידום קרנות נסחרות בערבות מדינה למימון עסקים קטנים ובינוניים.

ד. **צוותים וועדות בין-משרדיות שניציגי המחלקה לוקחים בהם חלק:**

- הצוות הבין-משרדי להיערכות הממשלה לסיום זיכיון ים המלח.
- הוועדה הבין-משרדית לקידום התכנית הלאומית לתחבורה חכמה.
- הצוות המקצועי ליישום מתווה הגז הטבעי ולקידום משק הגז הטבעי בישראל.

עיקרי תכנית העבודה לשנת 2019

- התקנת תקנות לבורסה ייעודית לעסקים קטנים ובינוניים – לאחר שתושלם חקיקת תיקון החוק שנועד לאפשר הקמתה של בורסה ייעודית לעסקים קטנים ובינוניים, מיועדות התקנות ליישם את המלצת הצוות בעניין ולהחיל הקלות בממשל התאגידי על חברות שייסחרו בבורסה האמורה.
- פרסום מסמך שמטרתו לפעול לקידום טיוב הרגולציה והקלת הנטל הרגולטורי, ובו סקירת כלי רגולציה רכים שעשויים לשמש תחליף לדרישת הרישוי הקלאסית.
- ממשל תאגידי לחברות ללא שליטה – גיבוש המלצות להתאמות נדרשות בחוק החברות להבטחת הגנה נאותה על ציבור בעלי המניות בחברות שאין בהן גרעין שליטה.
- התקנת תקנות דיווח בנושא אגודות עותמאניות.
- גיבוש תקנות חדלות פירעון – בעקבות חקיקת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 וביטול חלקים נרחבים מפקודת פשיטת הרגל ופקודת החברות, יש להתקין תקנות שיחליפו את ההסדרים הקיימים, ואשר יהיו תואמות למצב המשפטי החדש.
- תיקון תקנות החברות (פשרה או הסדר) ותקנות החברות (פירוק).
- שיתוף ציבור וחיבור לשטח – ייזום של 40 ממשקי חיבור לשטח.



אודות

בראש המחלקה עומדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), גב' עמית מררי. המחלקה אמונה על קידום וליווי של הליכי חקיקה, מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה וסיוע לפרקליטות המדינה בגיבוש עמדת המדינה במענה להליכים משפטיים בערכאות משפטיות. המחלקה עוסקת בתחומים מגוונים בליבת המשפט הפלילי.

במחלקה למשפט פלילי ארבעה אשכולות:

אשכול עונשין ופשיעה חמורה – עוסק בדין הפלילי המהותי, בעקרונות יסוד ובעבירות לפי חוק העונשין; בהן עבירות המתה, ביטוי, מין, שחיתות שלטונית ועוד. כן עוסק האשכול בנפגעי עבירה ובמאבק בטרור, בהלבנת הון ובארגוני פשיעה.

אשכול סמכויות שלטוניות – עוסק במפגש שבין השלטון והאזרח בהקשר של הפעלת סמכויות פיקוח, אכיפה וחקירה, לרבות מעצרים, האזנות סתר, כניסה וחיפוש וכן שימוש ברישום פלילי ובמידע מודיעיני.

אשכול ענישה וחלופות – עוסק בתוצאות ההליך הפלילי ובחלופות לו, לרבות שיקול הדעת השיפוטי בענישה ודרכי ענישה, תנאי כליאה, חלופות למאסר, הליכי צדק מאחה, פיקוח על עברייני מין, חילוט ועיצומים כספיים.

אשכול סדר דין וראיות – עוסק בסדרי דין וראיות ובאוכלוסיות מיוחדות, לרבות הסדר תיק מותנה, בתי משפט קהילתיים, סמים, סניגוריה ציבורית, קטינים ואנשים עם מוגבלויות בהליך הפלילי וחקירת חשודים ועדים.

נוסף על כך, במחלקה פועלת המתאמת הבין-משרדית למניעת עבריינות נוער. המתאמת מונתה מכוח החלטות ממשלה, לשם חיזוק התיאום בין הגופים העוסקים במניעת עבריינות נוער, לשם קידום תהליכים משותפים לצמצום עבריינות נוער ולשם יצירת שיתופי פעולה בתוך הממשלה ומחוצה לה.

נושאים בולטים בעבודת המחלקה בשנת 2018

- א. **רפורמה בעבירות המתה** – המחלקה הובילה את הצעת החוק הממשלתית בעניין הרפורמה בעבירות המתה. החוק מתבסס על המלצות הצוות לרפורמה בעבירות המתה, ויוצר מדרג חדש של עבירות המתה בחוק העונשין. במקום שתי עבירות הקיימות בחוק היום: עבירת הריגה שהעונש בצידה עשרים שנות מאסר ועבירת רצח שהעונש בצידה מאסר עולם חובה – נקבעו ארבע עבירות שונות: עבירת רצח בנסיבות מחמירות שהעונש בצידה מאסר עולם חובה; עבירת רצח בסיסית שהעונש בצידה הוא מאסר עולם כעונש מרבי; עבירת המתה בנסיבות של אחריות מופחתת, הכוללת מצבים שבעבר נתפסו כרצח, שהעונש בצדה חמש עשרה או עשרים שנות מאסר, בהתאם לנסיבות; והמתה בקלות דעת שהעונש בצדה שתיים עשרה שנות מאסר. החלק העיקרי של הרפורמה אושר במליאת כנסת בתחילת שנת 2019 [חוק העונשין (תיקון מס' 137), התשע"ט-2019], וייכנס לתוקף ביום 10 ביולי 2019.
- ב. **חוק המידע הפלילי ותקנת השבים** – המחלקה הובילה את הצעת החוק הממשלתית בעניין חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019. החוק הוא פרי עבודה ארוכת שנים המבוססת, בעיקרה, על המלצות הוועדה לבחינת חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, בראשות פרופ' רות קנאי. החוק החדש יחליף את חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, ויגדיר מחדש את נקודת האיזון הראויה בין הצורך לקיים מאגר מידע פלילי ולשקול מידע כאמור לבין תקנת השבים – העיקרון לפיו יש לאפשר לאנשים בעלי רישומים פליליים, ביניהם אף כאלו שלא הורשעו מעולם, לשוב למוטב ולהשתלב מחדש בחברה, מבלי שכתם הרישום הפלילי ילווה אותם כל חייהם. החוק יכנס לתוקף ביום 16 בינואר 2021.
- ג. **הגבלת משך זמן חקירה** – המחלקה הובילה את הצעת החוק הממשלתית בעניין הגבלת משך זמן חקירה [חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 87), התשע"ט-2019]. החוק משנה את תפיסת ההתיישנות בדין הפלילי ומונע את האפשרות להארכה בלתי מוגבלת של תקופת ההתיישנות בעקבות פעולות חקירה, ובד בבד מאריך את תקופות ההתיישנות בעבירות חמורות (כגון עבירות ביטחון ועבירות מין) או בעבירות שדורשות חקירות מורכבות. החוק יכנס לתוקף ביום 10 באוקטובר 2019.
- ד. **פרסום המדריך לעיגון הסדרי אכיפה חלופית** – בשנים האחרונות גובר השימוש במנגנוני אכיפה מינהליים, ובראשם הטלת עיצומים כספיים, ככלים חלופיים להליך הפלילי. מנגנון העיצומים הכספיים מאפשר אכיפה אפקטיבית בנסיבות בהן ההליך הפלילי, על מאפייניו ועל השלכותיו, אינו כלי אכיפה כדאי ומיטבי. המדריך מאגד את העקרונות המנחים לעיגון בחקיקה של עיצומים כספיים ופרסומו נועד להנגיש את העקרונות המשפטיים והרציונליים בבסיס מנגנון העיצומים הכספיים למשרדי הממשלה ולציבור הרחב.

ה. **רפורמת הליך הוגן** – המחלקה הביאה לפרסומה של הצעת חוק ממשלתית המעגנת זכויות נחקרים וחשודים בחקיקה [הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 9), התשע"ח-2018]. הצעת החוק התבססה על המלצות הוועדה המייעצת לשרת המשפטים לעניין סדר דין פלילי וראיות בראשות השופטת (כתוארה אז) מרים נאור. בהצעת החוק מוצע לעגן באופן מקיף, ברור ומפורש זכויות של נחקרים, ובכלל זה הזכות להימנע מהפללה עצמית, זכות השתיקה וזכות ההיוועצות עם עורך דין. עוד מוצע לעגן בחקיקה את נוסח האזהרה של חשוד ואת יידועו על זכויותיו, וכן לקבוע חובה של עד ושל חשוד להתייצב לחקירה ולהימצא בה. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת בחודש יולי 2018.

פעילויות נוספות בשנת 2018

א. **עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין עונש מוות** – בחודש נובמבר 2018 נידונה בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הצעת חוק פרטית המציעה לקבוע עונש מוות בעבירות רצח המהווה מעשה טרור. הדיון בכנסת התמקד בתיקון לתחיקת הביטחון המאפשר לבית המשפט להטיל עונש מוות ברוב דעות הרכב השופטים הדין ולא פה אחד. נוכח עמדת שירות הביטחון הכללי לפיה עונש מוות אינו מרתיע מפני ביצוע עבירות טרור, ולמעלה מכך, הוא עלול אף לעודד את ביצועם, סברו המשנים ליועץ המשפטי לממשלה הנוגעים בדבר כי הצעת החוק אשר מציעה להקל את השימוש בעונש זה איננה משיגה את התכלית שבבסיסה. מכאן, שעמדת היועץ המשפטי לממשלה, אשר הוצגה בפני חברי הכנסת על-ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), היא כי הצעת החוק אינה עומדת במבחנים החוקתיים לאור חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

ב. **צוותים וועדות בין-משרדיות שהמחלקה מרכזת את עבודתן:**

• **צוות חלופות מאסר** – צוות לבחינת דרכי ענישה נוספות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), עו"ד עמית מררי, ובהשתתפות נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים. הצוות הוקם בעקבות דוח ועדת דורנר לייעול מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים לצורך בחינת דרכי ענישה נוספות אותן נכון לאמץ בחקיקה הישראלית על מנת שבמקרים המתאימים יוכלו להחליף עונשי מאסר.

• **הוועדה המייעצת לשרת המשפטים בנושא סדר דין פלילי וראיות בראשות כב' השופטת בדימוס ארבל** – נציגת המחלקה מרכזת את עבודת הוועדה. הוועדה עוסקת כעת בנושא זכות העיון בחומר חקירה, הדיון בנושא זה טרם הסתיים וטרם הוגשו לגביה המלצות.

• **הוועדה המייעצת לשרת המשפטים בעניין חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) בראשות כב' הנשיאה שפירא** – המתאמת הבין-משרדית למניעת עבריינות נוער ונציגת המחלקה האחראית על תחום הקטינים בהליך הפלילי מרכזת את עבודת הוועדה הבוחנת תיקונים שונים לחוק הנוער. במהלך השנה האחרונה, הגישה הוועדה לשרת המשפטים המלצות ביניים בנושא עקרונות יסוד בשיפוט נוער.

עיקרי תכנית העבודה לשנת 2019

- גיבוש הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא אחיפת שימוש עצמי בקנאביס בעקבות רפורמת אי-הפללה [חוק הסמים המסוכנים (עבירת קנס מיוחדת – הוראת שעה), התשע"ח-2018].
- קידום חקיקה להרחבת השימוש בהסדר מותנה – הגדלת הקנס אותו ניתן לשלם במסגרת הסדר מותנה וצמצום המגבלה של היעדר עבר פלילי.
- תיקון להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא קווים מנחים לרשויות האכיפה בעניין פרסומים מחקירות.
- הפצת תזכיר חוק בעניין שימוש של המשטרה במצלמות ביומטריות.
- קידום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא מדיניות אכיפה בנוגע למסירת מידע האסור בגילוי על ידי עובדי ציבור ("הדלפות").
- קידום חקיקה לעיגונם של בתי משפט קהילתיים.
- קידום חקיקה בנושא הסדרת דרכי טיפול באנשים עם דמנציה המבצעים עבירות פליליות.
- קידום חקיקה לעיגון דרכי ענישה נוספות לתאגידים והסדר מותנה ייחודי תאגידים.



המחלקה למשפט בין-לאומי

אודות

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), ד"ר רועי שיינדורף. המחלקה אמונה על קידום וליווי של הליכי חקיקה, מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה וסיוע לפרקליטות המדינה בגיבוש עמדת המדינה במענה להליכים משפטיים בערכאות משפטיות. המחלקה עוסקת בתחומים מגוונים בליבת המשפט הבין-לאומי – ייעוץ בעניין יישום ופרשנות המשפט הבין-לאומי, יישום ועיגון מחויבויותיה הבין-לאומיות של המדינה בדין הישראלי, ייצוג המדינה בהליכי משא ומתן בנושא אמנות והסכמים בין-לאומיים ובפורומים בין-לאומיים שונים.

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

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

אשכול זכויות אדם – מייעץ לממשלה בכל הנוגע לדיני זכויות האדם הבין-לאומיים. נציגי האשכול מייצגים את המדינה בפורומים בין-לאומיים שונים העוסקים בזכויות אדם. האשכול מקדם הגנה על זכויות האדם בישראל ואמון על הטמעת הוראות אמנות זכויות האדם השונות;

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

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

אשכול הליכים במדינות זרות – מטפל בהליכים המתנהלים כנגד מדינת ישראל ובכירה במדינות שונות בעולם ומייעץ לבכירים בשירות הציבורי לעניין הסיכונים המשפטיים הקיימים בביקורם במדינות זרות. האשכול אמון גם על הטיפול בהיבטים המשפטיים של המאבק ב-BDS;

אשכול מדיניות ואסטרטגיה – מטפל בסוגיות הנוגעות למדיניות המשפטית הישראלית במסגרת המאבק בטרור. האשכול שותף לגיבוש אסטרטגיה משפטית להתמודדות עם ועדות בדיקה בין-לאומיות שנוגעות לפעילות הצבאית של ישראל ואמון על פעילות משפטית יזומה מטעם המדינה; תחת המחלקה פועלת גם **יחידת הממונה על העזרה המשפטית** אשר אמונה על הקישור והתיאום בתחום המשפטי בין המדינה, רשויותיה ואזרחיה לבין המועצה הפלסטינית, רשויותיה ואזרחיה.

נושאים בולטים בעבודת המחלקה בשנת 2018

א. **הגנה על עמדת המדינה בהליכים משפטיים: אימוץ עמדת המדינה בעניין הוראות הפתיחה באש שהופעלו באירועים על הגדר ברצועת עזה** – החל מיום 30 במרץ 2018 מתרחשים אירועים המוניים אלימים לאורך המכשול הביטחוני בין רצועת עזה לישראל. בעוד שאירועים אלו הוצגו כהפגנות אזרחיות ומשתתפים בהם גם פלסטינים שאינם מעורבים בפעילות טרור, חלק ניכר מאירועים אלו התקיימו בהכוונת ארגון הטרור חמאס וכללו, בין היתר, התנגשויות מאורגנות עם כוחות צה"ל, כמו גם ניסיונות לפגוע בתשתית ביטחונית ולבצע פיגועים. במסגרת התמודדות כוחות הביטחון עם האיום הנשקף מאירועים אלה, בהינתן אופיים והיקפם חסר התקדים, פעלו כוחות צה"ל בהתאם להוראות הפתיחה באש, אשר כללו אפשרות לבצע ירי באש חיה בנסיבות מוגדרות. אירועים אלו וההתמודדות עימם הביאו למספר משמעותי של נפגעים – פצועים והרוגים – פלסטינים. על רקע אירועים אלו ותוצאותיהם, הוגשו מספר עתירות לבית המשפט העליון אשר ערערו, בין היתר, על חוקיותן של הוראות הפתיחה באש וכן על המסגרת המשפטית עליהן התבססו הוראות אלה. עמדת המדינה, שגובשה בשיתוף פעולה הדוק בין מחלקת הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית ואשכולות המחלקה, התמקדה בטענות במישור המשפט הבין-לאומי, במסגרתן הוצגה תזה משפטית מורכבת שעוגנה במקורות משפטיים שונים. עמדה זו הדגישה כי האירועים האלימים המתמשכים פרצו כחלק מהעימות המזוין בין ארגון הטרור חמאס לבין ישראל, ועל כן מסגרת הדינים הרלוונטית הינה דיני המלחמה. בסיכומו של הליך, דחה בית המשפט את העתירות, תוך אימוץ מרבית טענותיה המשפטיות של המדינה.

ב. **השתתפות מדינת ישראל בהליכים בין-לאומיים – היועץ המשפטי למשרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) הופיעו בדיון בבית הדין הבין-לאומי לצדק (ICJ) בתיק בין בריטניה למאוריציوس** – בהמשך לפנייה שהתקבלה מטעם בריטניה, ולאחר שהתקבל אישור הדרג המדיני והיועץ המשפטי לממשלה למהלך, הוגש מסמך עמדה רשמי מטעם מדינת ישראל בתיק שעסק בשאלת מעמדם של איי צ'אגוס. בתחילת חודש ספטמבר 2018 הציגה מדינת ישראל את טיעוניה בפני בית הדין. יצוין כי מדובר בהופעה היסטורית – לראשונה מזה שישים שנה הופיעו נציגים רשמיים של מדינת ישראל בדיון בפני בית הדין. ברקע הדברים נמצאת מחלוקת ארוכת שנים בין בריטניה לבין מאוריציוס באשר לריבונות באיי צ'אגוס שבאוקיינוס ההודי, לפנייה של העצרת הכללית של האו"ם לבית הדין ליתן חוות דעת בשאלות הנוגעות לליבת הסכסוך. מדינת ישראל, ומדינות נוספות, התנגדו לפניית האו"ם לחוות דעת מייעצת, אולם רוב של 94 מדינות אפשר את המהלך, בנסיבות המזכירות את פניית העצרת הכללית בשנת 2004 לחוות דעת מייעצת בנוגע לחוקיות בניית גדר הביטחון ביהודה ושומרון. המסמך שגובש מפרט שורה של טיעונים משפטיים המחדדים את עמדתה של מדינת ישראל בדבר הבעייתיות שיש בשימוש בהליכים בגופים שיפוטיים בין-לאומיים באופן המתעלם מהצורך בהסכמת המדינות הרלוונטיות להליכים.

ג. **הגנה על זכויות אדם: חתימה על הסכם עובדים זרים בתחום הסיעוד מהפיליפינים –**

בחודש ספטמבר 2018 חתמה מדינת ישראל על הסכם בדבר העסקה זמנית של מטפלי בית פיליפינים עם ממשלת הרפובליקה של הפיליפינים. מדובר בהסכם בילטרלי ראשון להבאת עובדים זרים בענף הסיעוד. מטרת ההסכם הינה להסדיר את גיוסם והעסקתם של העובדים באופן מיועד ומפוקח, באמצעות הרשויות הרלוונטיות של שתי המדינות, למנוע גביית תיווך בלתי חוקיים מאותם עובדים זרים, ולקדם הגנה על זכויותיהם בהתאם לדיני העבודה. אשכול דיני זכויות אדם במחלקה היה מעורב באופן שוטף במשא ומתן בין המדינות לאורך השנים, והיה שותף בגיבוש הנוסח של הסכם חשוב זה.

פעילויות נוספות בשנת 2018

א. **יצירת שיח עם המגזר הפרטי והאקדמיה: מיסוד שולחן עגול קבוע להתייעצויות בתחומים הקשורים למשפט בין-לאומי פרטי מסחרי –**

בחודש דצמבר 2018 קיים אשכול משפט בין-לאומי פומבי את מפגש ההשקה של השולחן העגול בנושא משפט בין-לאומי פרטי מסחרי בהשתתפות נציגים מובילים מהאקדמיה ומהמגזר הפרטי. השולחן העגול נועד להיות פורום לשיח, התייעצויות מקצועיות ועדכונים בין גורמי ממשל, אקדמאים ועורכי דין מהמגזר הפרטי בנושאים הקשורים למשפט בין-לאומי פרטי מסחרי. הקמתו באה על רקע פעילות המחלקה במגוון נושאים בתחום, ובכללם הובלת העבודה בנושאים אלה במסגרת ועדת האו"ם למשפט בין-לאומי מסחרי (אונסיטרל) ובמסגרת ועידת האג למשפט בין-לאומי פרטי, וריכוז המדיניות המשפטית בנושאי בוררות בין-לאומית, סמכות שיפוט זרה, ברירת הדין ואכיפת פסקי חוץ. בשנים האחרונות עלו היקפי העבודה בתחום המשפט הבין-לאומי הפרטי-מסחרי באופן משמעותי וכיום עומדות על הפרק מספר יוזמות מקיפות ומשמעותיות בישראל ובעולם בתחום זה. המפגש הראשון התמקד בשלושה נושאים עיקריים: אתגרי המשפט הבין-לאומי הפרטי בעידן הדיגיטלי, האפשרות של הצטרפות ישראל לאמנת האג לתניות שיפוט (Convention on Choice of Court Agreements), והאפשרות לאימוצו של חוק המודל לבוררות בין-לאומית של ועדת האו"ם למשפט מסחרי בין-לאומי (אונסיטרל).

ב. **כנס סיכום שנה –** בשנת 2018 קיימה המחלקה כנס סיכום שנה. בכנס השתתפו קרוב ל-200

משפטנים ממשרדי ממשלה שונים וצה"ל. הדובר המרכזי בכנס היה המשנה לנשיאת בית המשפט העליון בדימוס, כבוד השופט אליקים רובינשטיין, אשר העביר הרצאה בנושא 40 שנה לקמפ דייוויד ולהסכמי השלום עם מצרים. בהמשך היום הרצו גם ראש מחלקת הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית, אל"ם (ד"ר) ערן שמיר-בורר והיועץ המשפטי של משרד החוץ, ד"ר טל בקר. הכנס נסגר בפאנל שעסק בהתפתחויות בזירה הבין-לאומית והאזורית עם הרצאות של נציגים ממשרדי ממשלה שונים.

עיקרי תכנית העבודה לשנת 2019

- כתיבת הנחיית יועץ בנושא התקשרויות בהסכמים בין-לאומיים.
- קידום האינטרסים של מדינת ישראל בתהליכים בין-לאומיים במסגרתם מגובשים כללים/ נורמות בתחום המשפט הבין-לאומי.
- המשך המשא ומתן על הסכם PCSC עם ארה"ב כחלק מהליך הקבלה לתכנית הפטור מאשרות של ארה"ב.
- ליווי משפטי למו"מ המתקיים בהובלת משרד האנרגיה על ההסכם בדבר מערכת הצינור להולכת גז טבעי בים התיכון עם יוון, איטליה וקפריסין (איסטמד).
- הכנה להופעה וקיום ההופעה בפני ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (CESCR).
- המשך הבחינה האסטרטגית של משימות יחידת הממונה על העזרה המשפטית.
- כתיבת דו"ח תקופתי לוועדת האו"ם לזכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR).
- מיסוד מסגרת להתייעצויות עם המגזר האקדמי והפרטי בתחומים הקשורים למשפט בין-לאומי פרטי ומסחרי.



המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים

אודות

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), מר רז נזרי. בשנת 2016 הוקמה המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים ביועץ וחקיקה. המחלקה אמונה על ההיבטים הניהוליים של ייעוץ וחקיקה ועוסקת, בין היתר, בהבניית תהליכי העבודה ביועץ וחקיקה, קביעת תכניות העבודה של ייעוץ וחקיקה ועל פרויקטים חקיקתיים ממשלתיים. בנוסף לכך מסייעת המחלקה ליועץ המשפטי לממשלה בנושאים מורכבים ורגישים הנמצאים על שולחנו.

במחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים ארבע יחידות:

תחום הניהול – במסגרתו אמונה המחלקה על ההיבטים הניהוליים של ייעוץ וחקיקה, ובין היתר בניית תהליכי העבודה ביועץ וחקיקה, קביעת תכניות העבודה השנתיות של ייעוץ וחקיקה ושל פרויקטים חקיקתיים ממשלתיים ובין משרדיים. בנוסף מטפלת המחלקה בהיבטי פיתוח ההון האנושי ובכלל זאת תחומי משאבי האנוש, הפיתוח הארגוני וההדרכה.

תחום התפקידים המיוחדים – התפקיד העיקרי בתחום זה הוא סיוע ליועץ המשפטי לממשלה בנושאים משפטיים מורכבים ורגישים הנמצאים על שולחנו, בתחומי המשפט השונים, וכן ריכוז העבודה של ייעוץ וחקיקה מול מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, הכולל את כל היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

היחידה להבניית החקיקה – עוסקת בהכנת הנוסח של הצעות חוק ממשלתיות טרם פרסומן, התאמתן לחקיקה הקיימת, ועוד. היחידה עוסקת במתן ייעוץ והדרכה למשרדי הממשלה ועובדת בתיאום עם משפטי ייעוץ וחקיקה ועם היועצים המשפטיים בכנסת בעניין החוקים המוצעים, נוסחם הראוי ומיקומם בספר החוקים. אשכול חקיקת המשנה ביחידה להבניית חקיקה אחראי על בדיקה משפטית של תקנות והוראות מנהל של תקנות לפני פרסומן.

היחידה למשפט עברי – תפקידה לפעול לשילוב המשפט העברי במשפט הישראלי, כחלק מהיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית. זאת, לרבות יישום חוק יסודות המשפט, התש"ם-1980, הקובע זיקה ל"עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל". פעילות זו כוללת כתיבת חוות דעת לצורך הליכי חקיקה והכנת טיעונים בפני בתי המשפט ומתן ייעוץ בסוגיות משפטיות לרשויות השלטון.

נושאים בולטים בעבודת המחלקה בשנת 2018

- א. **ממשקי העבודה עם הלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה** – העמקת ממשקי העבודה עם הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה הוא יעד אסטרטגי של ייעוץ וחקיקה. בהקשר זה פעלה המחלקה לקדם פעולות שונות ובהן מיסוד צוות להסדרת הליכי העבודה בין ייעוץ וחקיקה ללשכות המשפטיות.
- ב. **הטמעת המדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה** – במסגרת השינוי הארגוני שבוצע בייעוץ וחקיקה גובש מדריך עבודה פנימי. במהלך שנת 2018 עסקה יחידת הניהול בהטמעת תהליכי העבודה כפי שהם מופיעים במדריך לרבות קיום כנסים, הכשרות מקצועיות, פיתוח מערכת לניהול משימות, העברת תחומים ליחידות אחרות במשרד וכדומה.
- ג. **גיבוש טיוטת מתווה לתכנית חקיקה ממשלתית** – בשנת 2018, בשיתוף עם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה החלה המחלקה בפילוט של יצירת תכנית חקיקה ממשלתית. מטרתה של התכנית היא יצירת סדר בעבודת הממשלה בכל הנוגע לחקיקה. במסגרת הפילוט, נערך מיפוי של תכניות עבודה מהלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה. כיוון שהתקבלו למעלה מ-1000 דברי חקיקה, נדרשו הלשכות לצמצם משמעותית את רשימות החקיקה ולערוך תיעדוף בין הצעות החוק שהן רוצות לקדם.
- ד. **דו"ח החקיקה** – גיבוש דו"ח חקיקה ממשלתי המציג לראשונה נתונים מקיפים על הליכי החקיקה בישראל ומנתח את המגמות המרכזיות בתחום בעשורים האחרונים. הדו"ח הוצג לראש הממשלה ולשרים בישיבת הממשלה והנתונים שהוצגו היו אחד הזרזים לקידום העבודה על תכנית החקיקה הממשלתית. אנו מתכוונים להמשיך בהוצאת דו"ח שנתי בכל שנה גם בשנים הקרובות.
- ה. **פיתוח מנגנונים לקידום ההון האנושי בייעוץ וחקיקה בתחומי משאבי האנוש, ההדרכה והפיתוח הארגוני** – יעד מרכזי של המחלקה מאז הקמתה הוא פיתוח ההון האנושי על גווניו השונים בייעוץ וחקיקה. במסגרת זו, משקיעה יחידת הניהול בפיתוח מנגנונים שונים בתחום משאבי האנוש שמטרתם להבטיח דאגה מתמדת לקידום זכויותיהם של כלל העובדים וכן לקידום ההתפתחות המקצועית והאישית שלהם. בנוסף, משקיעה יחידת הניהול בתהליכי פיתוח פנימיים שנועדו לשפר את תהליכי העבודה במחלקות.
- ו. **מחקרים** – קיום מחקרים אמפיריים ומחקרי משפט משווה בטרם עיצובה של נורמה חקיקתית וכחקר ביצועים בדיעבד (מחקרים קצרי טווח ומחקרים ארוכי טווח בני מספר שנים), תוך קיום שיתופי פעולה עם משרדי הממשלה השונים. בין היתר, יצא לדרך מחקר בן שלוש שנים אשר ילווה את יישום חוק חדלות פירעון, תשע"ח-2018 והרפורמה שנערכה במסגרתו, ויבחן את השפעותיהם בהיבטים שונים. מחקר בנושא העברת זכות הבעלות בקרקע לחוכר לדורות לאחר סיומה של תקופת החכירה. נוסף על כך יצא לדרך "פרויקט מחקר אישי", שתכליתו לאפשר למשפטנים בייעוץ וחקיקה לערוך מחקר אקדמי בתחומי עיסוקם.

ז. **שיתופי פעולה עם האקדמיה** – בין היתר, ייזום גיליונות נושאים תוך שיתוף פעולה עם כתבי העת באקדמיה בנושאים שעל סדר יומה של ייעוץ וחקיקה – גיליון של כתב העת "חוקים" בנושא זכויות אסירים, שיתופי פעולה מחקריים, השתתפות בשולחנות עגולים ועוד.

ח. **ניסוח והבניית החקיקה** – היחידה להבניית החקיקה ליוותה במהלך שנת 2018 את כל הצעות החוק הממשלתיות שיזמו משרדי הממשלה השונים ואת כל חקיקת המשנה שיזמו משרדי הממשלה וכל שאר הגורמים המוסמכים להתקין חקיקת משנה (רשויות מקומיות, גופים סטטוטוריים וכו'), לצורך פרסום החקיקה ברשומות. בין היתר היו שותפים משפטי היחידה לכתיבת הצעת חוק שירותי תשלום, התשע"ח-2018 (חוק המסדיר באופן מקיף, אחיד וחדשני את נושא שירותי התשלום החדשניים והאלקטרוניים), הצעת חוק המקרקעין (חלקה תלת-ממדית) (תיקון מס' 34), התשע"ט-2018 אשר מאפשרת לראשונה לחלק את הקרקע ליחידות מרחביות שונות (בשלושה ממדים), ועוד. בתחום חקיקת משנה היו שותפים משפטי היחידה, בין השאר, לכתיבה, לניסוח ולהבניה של תקנות הרפורמה בסדר הדין האזרחי, תקנות לפי חוק לפיקוח על הפעלת צהרונים, ועוד.

ט. **הכשרה למשפטי הייעוץ המשפטי לממשלה** – במהלך שנת 2018 שקדה היחידה להבניית החקיקה על גיבושה של הכשרה מקיפה בתחום הבניית החקיקה. ההכשרה נועדה להנחיל למשפטים בייעוץ המשפטי לממשלה העוסקים בחקיקה את העקרונות המנחים בניסוח ובהבניה של חקיקה – הן חקיקה ראשית והן חקיקת משנה, ובכך להביא לייעול עבודת החקיקה הממשלתית ולטיוב תוצרי החקיקה.

י. **הנגשת החקיקה** – בעבודה משותפת עם משרד האוצר ועם מחלקת נוסח החוק בכנסת, הושלם השדרוג של תבנית החקיקה המשמשת לכתיבת דברי חקיקה, כך שתותאם לדרישות הנגישות לאנשים עם מוגבלויות החלות על מסמכים שגופים ציבוריים מעלים לאינטרנט.

יא. **היחידה למשפט עברי** – נכתבו חוות דעת שמטרתן להביא את דבר המשפט העברי. בין היתר, הוגשה חוות דעת לוועדה הציבורית לגיבוש אמצעים להגנה מפני בריונות ברשת, בראשותה של השופטת בדימוס עדנה ארבל, בנושא "האיזון בין חופש הביטוי ובין הזכות לשם טוב ולפרטיות", ונציג היחידה אף הופיע בפני הוועדה. כן הוגשו חוות הדעת בנושאים הבאים: "פתיחת קבר ובדיקה גנטית של גופה לצורך זיהוי – סקירת השאלות ההלכתיות", שהוגשה לוועדה המיוחדת לפרשת היעלמותם של ילדי תימן, מזרח והבלקן, בראשות חברת הכנסת נורית קורן; "מבקשי מקלט ומהגרי עבודה"; "הפרדה מגדרית בהשכלה גבוהה"; ועוד. כמו כן, הגיע לסיומו מחקר השוואתי בין המשפט הישראלי והמשפט העברי בנושא חוק המשכון, התשכ"ז-1967, והוא עתיד לראות אור בקרוב.

היחידה מפרסמת מזה שני עשורים גיליונות "פרשת השבוע", שבהם נידונות סוגיות משפטיות בזיקה לפרשת השבוע תוך שילוב בין מקורות המשפט העברי והמשפט הישראלי. מפעל זה, הזוכה להערכה רבה, מתקרב לגילויו ה-500, והוא מהווה כיום מעין אנציקלופדיה של המשפט העברי.

עיקרי תכנית העבודה לשנת 2019

- העמקת הקשר עם הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה (המשך עבודת צוות הסדרת תהליכי עבודה, פיתוח סקר שביעות רצון, קיום מפגשים עם שותפים אסטרטגיים וכו').
- פיתוח תפיסת ניהול בייעוץ וחקיקה וקידום תהליכי פיתוח ארגוני (פיתוח צוות הנהלה, פיתוח משנים וראשי אשכולות, שיפור תהליכי עבודה ברמת ייעוץ וחקיקה וברמה מחלקתית וקידום עבודה מבוססת נתונים).
- תכנית החקיקה הממשלתית – ניסוח וקידום של החלטת ממשלה המחייבת את משרדי הממשלה לפעול בתחום החקיקה על פי תכנית חקיקה ממשלתית.
- פרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה הממשלתי – השקת פרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה הממשלתי. במסגרת הפרויקט תושק מערכת ממוחשבת שבה ינוהל הליך החקיקה הממשלתי לכל שלביו החל מהפצת תזכיר חוק להערות הציבור ועד להנחת הצעת חוק על שולחן הכנסת. המערכת תאפשר לכל מנהל ומשפטן במשרדי הממשלה לדעת מהם דברי החקיקה (חקיקה ראשית וחקיקת משנה) המקודמים תחת אחריותו ומהו הסטטוס העדכני שלהם בממשלה או בכנסת.
- פרסום דו"ח ייעוץ וחקיקה ודו"ח החקיקה השנתי.
- פיתוח ההון האנושי – גיבוש מסלולי התפתחות למשפטנים בייעוץ וחקיקה; שיפור תהליך קליטת עובדים חדשים ומתמחים; פיתוח תכניות הכשרה וכנסים.
- גיבוש הנחיית יועץ בנושא התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה לפי פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה).



”הַגִּיד לָךְ אָדָם מַה טוֹב

וּמָה ה' דּוֹרֵשׁ מִמָּךְ

כִּי אִם עֲשׂוֹת מִשְׁפָּט

וְאַהֲבַת חֶסֶד וְהַצָּנֵעַ

לָכֵת עִם אֱלֹהֶיךָ:”

(מיכה פרק ו' פסוק ח')

דו"ח ייעוץ וחקיקה 2018.
המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים, ייעוץ וחקיקה
משרד המשפטים
רח' צאלח א-דין 29, ירושלים