



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ז' כסלו תשע"ט
15 נובמבר 2018

מס' מסמך: 004-99-2018-020704

לכבוד

עו"ד דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפטי ציבורי-מנהלי)

שלום רב,

הנדון: הופעתך בוועדת החינוך של הכנסת בנושא הצעת חוק התרבות והאמנות (תיקון מס' 2)

ביום 6.11.2018, השתתפת – כנציגת היועץ המשפטי לממשלה – בדיון שהתקיים בוועדת החינוך של הכנסת בנושא הצעת חוק התרבות והאמנות (תיקון מס' 2). במסגרת הדיון, הצגת את עמדתי, ולפיה קיימים קשיים משפטיים משמעותיים בהצעת החוק, הגם שאין מניעה משפטית בחקיקתו. בצד דברים אלו, הוספת בהתבטאותך גם דברים החורגים מאמירה זו. משנודע לי הדבר, ביקשת לקיים איתך בירור בעניין.

בבירור שקיימתי עמך ביום 11.11.18, לאחר שפירטתי בפניך את הבעייתיות הרבה שמצאתי בדבריך בנסיבות הרלבנטיות, כפי שיפורט בהמשך מכתב זה, הצגת בפניי את התייחסותך המפורטת לדברים. בין היתר, הבהרת את החשיבות הרבה שאת מייחסת לשמירת מעמדו של מוסד היועץ המשפטי לממשלה ועמדת על כך שלא הייתה כל כוונה פוליטית בדברים שאמרת. עוד ציינת כי להבנתך, דברים אלו נאמרו במסגרת מילוי תפקידך, וכי זו הייתה דרך להציג את הקשיים המשפטיים שבהצעת החוק.

לאחר ששקלתי את הסברייך, ואת מכלול הנסיבות, אבקש להציג בפניך את החלטתי ואת נימוקיה.

בליבת עבודתנו כיועצים משפטיים ציבוריים עומדים שני עקרונות בסיסיים: האחד – שמירה על העצמאות המקצועית הנתונה לנו, והשני – שמירה על עבודתנו המקצועית כנטולת זהות פוליטית. שני עקרונות אלו מהווים ערובה ליכולתנו להגשים את התפקיד של קידום מדיניות הממשלה בגבולות הדין, תוך היותנו שומרי סף של שלטון החוק והאינטרס הציבורי. למרבה הצער, ההתבטאות האמורה שימשה כמנוף לניסיונות לערער את העצמאות המקצועית הנתונה לנו ואת



היועץ המשפטי לממשלה

זהותנו הא-פוליטית ובכך לפגוע בלגיטימציה של עבודתנו. האירוע שהתרחש בוועדת החינוך הפך בכך מסוגיה נקודתית לזירת מאבק נוספת על תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה ועל מעמדו.

בהקשר הזה, הבהרתי מיד לאחר האירוע, במספר הזדמנויות – לרבות במכתבי לשרת המשפטים מיום 7.11.2018, ואני שב ומבהיר כעת, כי העצמאות המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה תישמר ללא סייג. בעניין זה, עמדתי היא כי אין לאפשר התערבות חיצונית בזהות הגורמים שמייצגים אותי, וכי אין לאפשר התערבות בתכנים של העמדות המשפטיות המוצגות מטעמי, המגובשות לאחר שקילת כלל העמדות המוצגות בנושא.

זאת ועוד, גורמי היועץ המשפטי לממשלה – משפטי ייעוץ וחקיקה והיועצים המשפטיים של משרדי הממשלה – לא רק רשאים, אלא אף חייבים להציג את עמדתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה באופן בהיר ומדויק. זאת, ברוח העקרונות שבדוח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי מינויו של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו ("דוח ועדת שמגרי") והמדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה. בהקשר זה אזכיר כי אך לאחרונה הבעתי בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת, את עמדתי המשפטית המתנגדת להצעות החוק בעניין מינוי יועמ"שים למשרדי הממשלה ועמדתי על הקשיים המשפטיים הניכרים הגלומים בה.

כל אחד מאנשי היועץ המשפטי לממשלה שפעל או שיפעל בהתאם למקובל ולכללים, זכה ויזכה לגיבוי מלא שלי, ושל גורמי היועץ האחרים הממונים עליו, גם אם תוכן הדברים אותם אמר אינו מקובל על גורם כזה או אחר. אני אמשיך ואפעל במלוא התוקף למנוע מתקפות בלתי ראויות כנגד אנשי השירות המשפטי הציבורי הפועלים כך, כפי שאף עשיתי בהזדמנויות רבות בעבר.

בהקשר הקונקרטי של הופעתך בוועדת החינוך של הכנסת, עיקרי דבריך אכן עסקו בהצגת העמדה המשפטית ביחס להצעת החוק שנדונה בוועדה, אשר לעמדתי מעוררת קשיים משפטיים ניכרים. לעניין זה, אמרת כדלקמן:

"הגם שהיועץ המשפטי לממשלה לא קבע שהצעת החוק האמורה מקימה מניעה חוקתית, לשיטתו התיקון המוצע מעורר קשיים משפטיים של ממש. הדברים הוצגו בפני הממשלה, גם בפני ועדת השרים לחקיקה, ובהמשך דבריי אני אציין בקיצור את הקשיים שהוצפו. בתמצית, מדובר על חוק שמקנה סמכויות גורפות עד כדי שלילה וסגירת מוסדות במסגרת הגדרות שמנוסחות בעמימות, המאפשרות שיקול דעת רחב מאוד שאינו מבטא משקל לערך האומנותי הפודה של היצירה, תוך יצירת אפקט מצנן וצנזורה עצמית בתחום התרבות, תחום שעל היותו חלק מהליבה היסודית של חופש הביטוי, למותר להרחיב את הדיבור."



היועץ המשפטי לממשלה

דברים נכוחים אלו משקפים לחלוטין את עמדתי וזוכים לגיבוי מלא מטעמי, כמו גם הקשיים המשפטיים אותם פירטת בהמשך התייחסותך, בהתאם לחוות דעתי המשפטית ביחס להצעת החוק.

יחד עם זאת, בצד הדברים הללו, נאמרו על-ידך גם דברים החורגים מהמסגרת המקובלת והראויה להתבטאות של נציג היועץ המשפטי לממשלה המשתתף בדיון בכנסת בנוגע להצעת חוק ממשלתית. התייחסותי היא בעיקר לקטע המודגש בתוך ההתבטאות שתצוטט להלן:

"בשעה האחרונה, לפני שנכנסתי לדיון הזה, נכחתי בחדר סמוך, בדיון בוועדת חוקה, דיון המשך שהתנהל על חוק היועמ"שים, חוק שממיר מודל של ייעוץ משפטי ציבורי ממלכתי במודל של משרת אמון, ייעוץ משפטי מטעם, חוק שניתן להכתירו גם בשם נאמנות במשפט. כעת, בחדר הזה, נדון בחוק הנאמנות בתרבות. תרבות היא דמיון חופשי ויופי וגיוון וריבוי קולות ואומץ והתרסה וכנות וריגוש וביטוי שאיננו מתחנף ואיננו מתאים את עצמו למד פטריוטיות מזויף או למבחני התאמה שלטוניים. בין שני החדרים מפרידה קומה, אך כמאמר המשורר: דרך שתי נקודות עובר רק קו ישר אחר. כמו בפאזל, תצרף את החלקים והתמונה הגדולה הנפרשת מול עינינו מקבלת משמעות מובהקת. אנחנו משתנים. והארץ שינתה את פניה. הימים אינם פשוטים והם מביאים איתם לא רק חוקים חדשים, אלא גם מילים חדשות. משילות. נאמנות. התגברות. שיח לעומתי, פוצע. מצלק את הרקמה החברתית המשותפת, מסמן ומתייג. מי לנו, מי לצרינו. ואם יש מי שנאמן, אז יש גם מי שבוגד? גיס חמישי? הבו לנו יועמ"שים צייתנים, אומנים מסורסים, תקשורת מרוסנת, עם ממושמע, מחונך שחשיבתו אחידה."

הדברים האמורים חורגים, בנסיבות העניין, באופן ממשי ממרחב ההתבטאות המקובל והראוי של יועצים משפטיים בשירות הציבורי. זהו סגנון שאיננו ראוי ושאנינו מקובל מפיו של יועץ משפטי בשירות הציבורי, והוא יכול להתפרש – גם אם זו לא הייתה הכוונה, כפי שהבהרת כאמור – כחדירה לשדה הפוליטי.

הבעייתיות הגלומה בכך מקבלת משנה תוקף לנוכח מספר נסיבות מצטברות:

ראשית, כידוע לך, שוחחתי עימך בעבר אודות התבטאויות פומביות לא זהירות מטעמך באירועים בהם השתתפת, ועמדתי על הצורך להיזהר בדברים, שמא יתפרשו כחריגה ממסגרת תפקידנו כיועצים משפטיים בשירות הציבורי. הכוונה היא לדברים שאמרת באירוע "משפטנים על הבר" בחודש אפריל 2017, ובאירוע פרידה מכבוד שופט בית המשפט העליון בדימוס אליקים רובינשטיין בחודש דצמבר 2017. באותם מקרים, ההתבטאויות היו אישיות מטעמך, במסגרת אירועים ציבוריים. לצערי, ההתבטאות הנוכחית מראה כי הדברים לא הופנמו.



היועץ המשפטי לממשלה

שנית, במקרה הנוכחי, מדובר בהתבטאות שנאמרה כשאת מייצגת את היועץ המשפטי לממשלה בכנסת בדיון על הצעת חוק ממשלתית, דבר המעצים באופן משמעותי את הקושי שבהתבטאות שצוטטה לעיל, שחרגה מהבעת עמדה ביחס להצעת החוק האמורה. ההצעה אושרה, כידוע, עוד קודם לכן בוועדת השרים לענייני חקיקה, ואף בממשלה, בדיונים בהם נשמעה עמדתנו לפיה למרות קיומם של קשיים משפטיים ניכרים, אין מניעה משפטית בקידומה.

ושלישית, לא למותר לציין, כי ערב קודם לדיון עצמו, קיימנו שיחה ארוכה מאד – ביוזמתך – לשם ליבון שאלה משפטית מסוימת הקשורה להצעת החוק, בשל רצונך לקבל הנחיה מדויקת כיצד תשיבי לה, אם תתעורר בדיון. בשיחה נדונה בפירוט העמדה שתוצג והובהר כי במסגרת הדיון בוועדה, את תציגי את עמדת המשפטית ותפרטי את הקשיים המשפטיים המהותיים הגלומים בהצעת החוק. התבטאות מעין זו שנאמרה על ידך בסופו של יום לא עלתה כלל ולא נרמזה בשיח הארוך שנוהל בינינו, ואילו עלתה – לא הייתה מאושרת על ידי.

אני מצפה ממך, כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה, להיות ערה למשמעות של הדברים אותם את מתכננת לשאת, בוודאי בנסיבות של דיון בכנסת, על הצעת חוק ממשלתית טעונה ורגישה מבחינה ציבורית, ולמשמעות העלולה להינתן לדבריך, גם אם לא לכך כיוונת. כל זאת, על רקע התבטאויות קודמות שלך ושיחותינו לגביהן. אני מצפה ממך לראות את התמונה הרחבה של הדברים ולהעריך מראש כיצד התבטאויות מעין אלה עלולות להיתפס ולמה הן עלולות להוביל, בדגש על הפגיעה של ממש שעלולה להיגרם לתדמיתו הניטרלית והמקצועית של היועץ המשפטי הציבורי, כפי שאכן אירע לצערי בנסיבות העניין. ובוודאי, שבמקרים של ספק – יש להיוועץ בי טרם מעשה, מתוך הבנה כי אני נושא באחריות הכוללת לעבודת היועץ המשפטי לממשלה.

בתוך כך, אני זוקף לזכותך את עבודתך רבת השנים בשירות המדינה, המתאפיינת במצוינות מקצועית, ובסיוע לדרג הנבחר להגשים את מדיניותו בגבולות הדין בנושאים המורכבים והרגישים ביותר. יכולותיך הגבוהות הן שם דבר, ואת משמשת דוגמא ומופת לעבודה מקצועית, יסודית ויעילה, ולייעוץ משפטי אפקטיבי וערכי. כן נתתי משקל רב להבהרה מטעמך כי לא הייתה כל כוונה פוליטית בדברים שאמרת, וכי להבנתך פעלת במסגרת תפקידך. שיקול נוסף אותו לקחתי בחשבון הוא הפגיעה שנגרמה לך בגין התקפות אישיות אותן חווית בימים האחרונים – התקפות שאותן גיניתי בכל תוקף.

לאור כל הדברים הללו, ולאחר ששקלתי בכובד ראש את כלל הנסיבות, כמפורט לעיל, החלטתי להעיר לך בגין ההתבטאות האמורה, אותה אני רואה בחומרה, שכן זו חרגה לעמדתי באופן ממשי ממרחב ההתבטאות המקובל והראוי ליועץ משפטי בשירות הציבורי. אני מצפה ממך לנהוג בשיקול דעת להבא, ולהימנע מהתבטאויות דומות.



היועץ המשפטי לממשלה

למותר לציין כי במסגרת תפקידך כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה תמשיכי לייצגני בכל מקום בו הדבר יידרש, לרבות בכנסת ובממשלה. הגעתך לדיונים בכנסת או בממשלה תתואם עימי כמקובל, ולצד זאת, בתקופה הקרובה, עלייך לתאם עימי מראש את העמדות שבכוונתך להציג שם בשמי.

בברכה,

אני מרגיץ
אביחי מנדלבלויט