



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"א ניסן תשע"ט
16 אפריל 2019

מס' מסמך: 004-99-2019-007727

לכבוד,
המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה

שלום רב,

הנדון: מעורבות עובדי מדינה במשא ומתן קואליציוני

1. על פי הפרקטיקה הרווחת בישראל, לאחר היוודע תוצאות הבחירות, המועמד שנשיא המדינה מטיל עליו להרכיב את הממשלה, מקיים משא ומתן עם נציגי המפלגות השונות. במסגרת המשא ומתן, נדונים הרכבה של הממשלה העתידה לקום וחלוקת התפקידים בין חבריה, וכן מוגדרים קווי היסוד של הממשלה. בסיומו של משא ומתן זה, חותמות המפלגות שעתידות להיות שותפות בקואליציה על הסכמים קואליציוניים המבטאים את המחויבות של המפלגות שהן צד להסכם להחלטות שונות ולדרכי פעולה משותפות, באופן הנותן ביטוי למדיניות שאותן מבקשות הסיעות לקדם. (וראו סעיף 13(ב) לחוק-יסוד: הממשלה וסעיף 1 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, לעניין פומביות קווי היסוד והסכמים קואליציוניים). הסכמים קואליציוניים דומים עשויים להתגבש במקרה שבו סיעה מצטרפת לממשלה גם במהלך תקופת כהונתה.

2. הכלל העקרוני הוא כי משא ומתן קואליציוני והסכמים קואליציוניים נערכים בין מפלגות, כאשר משרדי הממשלה אינם צד להסכם. כיוון שפעילות מפלגתית אסורה על עובדי מדינה (ראו לעניין זה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902 בעניין פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות על האסמכתאות המפורטות בה), נקודת המוצא המתבקשת היא שעל עובדי מדינה להימנע מלנקוט עמדה ואף מלהיות מעורבים במשא ומתן קואליציוני.



היועץ המשפטי לממשלה

3. מן העבר השני, לא ניתן להתעלם מהעובדה שהסתייעות של נבחרי הציבור בדרג המקצועי הבכיר בשירות המדינה, עשויה לעתים להיות חיונית מבחינה עניינית, במתן תשתית עובדתית ומקצועית רלוונטית למשא ומתן ולכך שיגובשו הסכמים שיש להם היתכנות מעשית ושעומדים במגבלות הדין והתקציב. כיוון שהסכמים אלה נערכים לרוב באופן מאוד מפורט ומתורגמים מיד לאחר כינון הממשלה להחלטות אופרטיביות, יש הגיון רב בכך שיינתן סיוע מאת אדם שמבין ויכול להסביר את הרקע המקצועי הרלוונטי לסוגיות בהן מדובר, להאיר את המגבלות ולתת מידע, בין היתר כך שהממשלה לא תצטרך להתמודד בדיעבד עם סיכומים פוליטיים שמעוררים קשיים מעשיים – תקציביים או אחרים – ניכרים ואשר לא ניתן יהיה ליישם. בהקשר זה יצוין כי גם במנותק מן המשא ומתן הקואליציוני, נבחרי הציבור רשאים לקבל מידע והתייחסויות מגורמי המקצוע במשרדי הממשלה בדרכים שונות, וקשה לקבוע כי התנהלות מסוג זה פסולה דווקא בעת הזו.

4. הלכה למעשה, עובדי המדינה נמצאים בסיטואציה בעייתית, כאשר מצד אחד מוטלת עליהם חובה להימנע מכל פעילות מפלגתית ומלהיקשר לסיעה זו או אחרת – ומן הצד השני, קיימים טעמים טובים למציאת דרכים שיאפשרו מסירת מידע רלוונטי וזאת על מנת שתהיה בפני המפלגות הנושאות ונותנות תשתית עובדתית ומקצועית הולמת לגיבוש ההסכמים ביניהן ולשם צמצום החשש כי ההסכמים שייחתמו יכללו התחייבויות שיעוררו קשיים שונים בעת מימושם.

5. נוכח כל האמור לעיל, יותוו להלן הוראות ביצוע מעשיות, במטרה לאפשר לנבחרי הציבור להסתייע ברמה מסוימת בדרגים המקצועיים לגיבוש הסכם קואליציוני מעשי, תוך הבטחת היעדר המעורבות של עובדי המדינה בפעילות מפלגתית האסורה כאמור על-פי הדין.

הנחיות לביצוע

6. עובדי המדינה במשרדי הממשלה לא ייטלו חלק בעריכת הסכמים קואליציוניים בעת הקמת ממשלה או לצורך שינויים בהרכבה. מעורבות הדרג המקצועי בהליך המשא והמתן הקואליציוני תותר רק בהתאם למפורט להלן:

א. הקשר עם נציגי המפלגות או הסיעות בנושא המשא והמתן הקואליציוני יכול להיערך רק לאחר תום הבחירות לכנסת.



היועץ המשפטי לממשלה

- ב. בכל משרד ימונה איש קשר לצורך המשא ומתן הקואליציוני (להלן: **איש הקשר**). איש הקשר יכול להיות מנכ"ל המשרד או אדם אחר שימונה על-ידו, שיהיה עובד מדינה הנמנה על הדרג המקצועי הבכיר במשרד, הבקיא במכלול פעילות המשרד.
- ג. יובהר, כי עובדי מדינה המכהנים במשרות האמון בלשכת השר לא ישמשו כאנשי הקשר מטעם המשרד ויימנעו ממעורבות במשא ומתן הקואליציוני.
- ד. **הקשר בין נציגי המפלגות לבין הדרגים המקצועיים במשרדי הממשלה ייעשה רק באמצעות איש הקשר שימונה בכל משרד, כמפורט לעיל.** איש קשר מטעם המשרד יערב במידת הצורך בעלי תפקידים נוספים במשרד בדרגה מקבילה או נמוכה יותר, ובלבד שהמגעים ירכזו על ידיו ושלא ייעשו פניות ישירות לעובדים אחרים במשרד שלא באמצעותו. במקרה הצורך, או לבקשת נציג המפלגה, ניתן לקיים שיחה משותפת של נציגי המפלגות עם בעלי תפקידים אחרים במשרד, יחד עם איש הקשר, וזאת כאשר המידע הרלוונטי מצוי בידי אותם בעלי תפקידים, או מפאת מורכבות העניין.
- ה. איש הקשר לעניין זה יעמוד בקשר רק עם **נציגי מפלגות המנהלות משא ומתן קואליציוני**. יש להבטיח כי הקשר יתקיים **רק עם גורם שהוסמך לכך על ידי יושב ראש המפלגה או עם יושב ראש המפלגה בעצמו**.
- ו. **איש הקשר המשיב לפניה בנוגע למשא והמתן הקואליציוני ימסור לנציגי המפלגות הפונים אליו מידע עובדתי ומידע מקצועי.** בכלל זה, רשאי איש הקשר למסור מידע הנוגע למגבלות המעשיות העשויות להשפיע על היתכנות של מהלך שהוא נשאל לגביו, וכן לתאר בקווים כלליים משמעויות הנגזרות מהמהלך המוצע, כמו גם יתרונות וחסרונות ביחס למהלך ולחלופות העומדות על הפרק. המידע האמור יעמוד לרשות כל מפלגה המנהלת משא ומתן קואליציוני אשר תבקש לקבלו. עם זאת, איש הקשר יימנע מלהעלות ביוזמתו הצעות לצדדים במשא ומתן הקואליציוני, בנוגע לנושאים שהוא לא נשאל לגביהם.
- ז. מלבד האמור לעיל, איש הקשר יוכל להציע למפלגות אשר פנו אליו, כמצוין לעיל, לקבל מידע כמפורט לעיל, מתן סקירה כללית בתחומים המקצועיים המסורים לתחומי אחריותו של המשרד.
- ח. איש הקשר או כל עובד מדינה אחר **לא ייטול חלק במשא ומתן ולא ינכח במקום המשא ומתן**.



היועץ המשפטי לממשלה

ט. איש הקשר יתעד בכתב את פעולותיו הנוגעות למשא והמתן הקואליציוני ואת המענה הניתן על ידיו לפניו; ככלל, יש לשאוף לכך שהמענה האמור יימסר מראש בכתב. בנוסף, איש הקשר ידאג לריכוז כלל התשובות שניתנו מטעם המשרד במסגרת המשא ומתן. התיעוד האמור יישלח למנכ"ל המשרד (במקרים שבהם הוא לא ישמש כאיש הקשר) וליועץ המשפטי של המשרד ויישמר על ידם.

י. איש הקשר יקדיש את המשאבים הנדרשים בכדי לאפשר לכל נציגי המפלגות להסתייע בו – בין אם מדובר בפניה מצד מפלגה שעל העומד בראשה הוטלה או צפויה להיות מוטלת משימת הרכבת הממשלה, ובין אם הפניה היא מצד כל מפלגה אחרת המנהלת משא ומתן קואליציוני. ההיענות של איש הקשר לפניו מאת נציגי המפלגות השונות תיעשה באופן שוויוני וללא משוא פנים, בשים לב לאופי הפניות ותוכן.

יא. בנוסף, לאמור לעיל, ישמשו הגורמים הבאים כאנשי קשר ייעודיים, ועל פעולותיהם יחולו ההוראות האמורות לעיל, בשינויים המחויבים:

(1) במשרד האוצר, בשאלות תקציביות ובשאלות של רפורמות כלכליות מבניות איש הקשר יהיה הממונה על התקציבים.

(2) בשאלות הנוגעות למבנה משרדי הממשלה, איש הקשר יהיה נציב שירות המדינה או מי שימנה לצורך כך מטעמו.

(3) בשאלות משפטיות, איש הקשר יהיה הח"מ או מי שימונה לצורך כך מטעמי. לעניין זה, בהתחשב בכך שהיועץ המשפטי לממשלה ונציגיו (לרבות היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה) אינם מייצגים למפלגות ולסיעות הכנסת, ושממילא אלו האחרונות אף אינן כפופות להנחיות משפטיות מצדם של הראשונים, אין מקום למסירת הנחיות או חוות-דעת משפטיות ביחס להצעות המועלות במסגרת המשא ומתן הקואליציוני.¹ חריג לכלל זה עשוי להתקיים במקרים חריגים וקיצוניים, כאשר היועץ המשפטי לממשלה סבור כי מן הראוי להתריע מראש בפני הצדדים למשא ומתן על כך שמדובר בהסכם לא חוקי, לא חוקתי, או נוגד את תקנת הציבור. עמדה או חוות-דעת כאמור תינתן אך ורק על-ידי היועץ המשפטי לממשלה עצמו.² עמדה או חוות דעת מסוג זה תינתן, כאמור, רק במקרים חריגים וקיצוניים, לפי

¹ הדבר מתיישב עם עמדת הרוב בבג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 794, 864 (1991), לפיה היועץ המשפטי לממשלה אינו נדרש לערוך בדיקה של ההסכמים הקואליציוניים.

² עמדה זו מתיישבת עם ההלכה הפסוקה לעניין האיפוק הנדרש בביקורת שיפוטית על הסכמים קואליציוניים; ראו בג"ץ 306/05 סיעת המפד"ל בכנסת נ' ממשלת ישראל (פורסם באר"ש, 21.8.2005), בפסקה 12 ואילך לפסק הדין של השופטת (כתוארה אז) ביניש.



היועץ המשפטי לממשלה

שיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, ולפיכך – אין לראות באי העברת עמדה או חוות דעת, כאמור, ביחס להסכם כאישור מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה לתקינותו.

7. האמור לעיל יחול גם על משא ומתן קואליציוני הנערך במהלך כהונתה של הממשלה ביחס לשינוי הרכב הקואליציה, בשינויים המחויבים.

8. למען הסר ספק, יובהר כי עניינו של האמור לעיל בכללים החלים ביחס למעורבות עובדי מדינה בהקשר לניהול המשא והמתן הקואליציוני בלבד.

בברכה,


אביחי מנדלבליט

העתק:

פרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה
מר רז נזרי, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים)
גב' דינה זילבר, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
מר מאיר לוין, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי)
מר שאול מרידור, הממונה על התקציבים, משרד האוצר
היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה