

פרק ד' – מימוש תפקידי הלשכה המשפטית – תפקידים יעודיים

רקע

72. נבדקו גבולות האחריות וממשקי העבודה עם אגפי המשרד במדגם תהליכי עבודה בשלוש ממשימות הלשכה: הובלת חקיקה, מתן יעוץ משפטי, טיפול בחוזים והתקשרויות.

הבסיס הנורמטיבי

73. פסקה⁵⁵ 40.331 בתקשי"ר שכותרתה חוות דעת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה קובעת: "חוות דעתו של יועץ משפטי במשרד ממשלתי בשאלה משפטית-קובעת, מבחינתם של כל עובדי המשרד, את המצב המשפטי הקיים, כל עוד לא נפסק אחרת על-ידי בית משפט מוסמך".
74. במסמך היישום של מזכיר הממשלה⁵⁶ ל"דוח אברמוביץ" נקבע בין היתר:

- א. [סעיף 2]: "המשפטן הציבורי חייב לפעול כיועץ ומסייע לגיבוש המדיניות של השר והמנכ"ל ולעשות ככל הניתן ליישומה במהירות וביעילות במסגרת החוק, ובמקביל עליו לפעול כדי למנוע הפרת החוק"; ביתר פירוט נקבע בדוח עצמו, בסעיף 14: "לפיכך נדרש היועץ המשפטי ליעץ למשרד ביישום מדיניות, ואולם תפקידו הוא גם להבהיר את הגבולות החוקיים לפעילות המשרד. בהקשר זה חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד אינה בבחינת עצה, אלא יש בה כדי לחייב את המשרד. יוער עם זאת, כי יש לצפות מהיועץ המשפטי למשרד שלא להסתפק בשלילת הצעות המשרד, אלא עליו לפעול, ככל שניתן, למציאת פתרונות משפטיים שיאפשרו את ביצוע מדיניות המשרד".
- ב. [סעיף 3]: "ממשקי עבודה בתוך המשרד: ... (3) בכל משרד יקבעו על ידי המנכ"ל, בשיתוף היועץ המשפטי, נהלים אשר יעסקו בממשקי העבודה שבין היועץ המשפטי ובין הנהלת המשרד; (4) בכל משרד יגובשו נהלי עבודה פנימיים מטעם היועץ המשפטי בנושאים משפטיים שבטיפול המשרד".
- ג. [סעיף 4]: "הכרעה במחלוקת בין השר או המנכ"ל ובין היועץ המשפטי: במקרה של מחלוקת בנושאים משפטיים רגישים יש לעודד פניה משותפת של המנכ"ל והיועץ המשפטי של המשרד אל היועץ המשפטי לממשלה. לשם כך תוטל על היועץ המשפטי למשרד חובה אתית⁵⁷ לפנות למנכ"ל בכל מקרה בו מתעוררת מחלוקת מהותית בנושא רגיש ולהציע להם לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולבקש את הכרעתו".

75. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 2.3100 – חקיקת משנה: נוהל והנחיות מנובמבר 2003 קובעת בין היתר:

- א. [סעיף 9.3] – ראה ציטוט לעיל סעיף 58.
- ב. [סעיף 10.2] – "נוהל משלים למשרד הממשלתי - היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי יכול להכין נוהל משלים להתקנת תקנות שיסדיר, מתוך התאמה להנחיות היועץ

⁵⁵ ראה גם הנחית היועץ המשפטי לממשלה 9.1000 מאוקטובר 2009 שכותרתה היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.

⁵⁶ מסמך מזכיר הממשלה מ-5/3/2009, כנספח א2.

⁵⁷ ההדגשה במקור.

המשפטי לממשלה, פרטים מיוחדים בקשר להתקנת תקנות באותו משרד. בנהל המשרדי ניתן לקבוע את חלוקת האחריות בין היועצים המשפטיים באותו משרד, לפי השתייכות ארגונית או לפי נושאי חקיקה; הגורמים המקצועיים במשרד, אם יחידות מנהליות ואם נושאי משרות, האחראים להתקנות תקנות, לפי חוקים או לפי חלוקה אחרת; הסדרים לתיאום בין יחידות מנהליות ונושאי משרות במשרד...";

ממצאים

קביעת מדיניות ותהליך החקיקה

76. אין במשרד נהלים המגדירים את ממשקי העבודה וחלוקת האחריות בין הלשכה המשפטית ואגפי המשרד ומול הנהלת המשרד. בפרט אין הגדרה ברורה של המעבר בין שני שלבים מרכזיים בתהליכי האסדרה:

א. **שלב גיבוש המדיניות** האמור להסתכם למסמך מדיניות בהיר וסופי (לאחר שנדונו וסוכמו כל ההיבטים, ולאחר שהתקיים שימוע ציבורי ככל שנדרש), אותו צריך להוביל בעבודת מטה סדורה האגף הרלוונטי במשרד ובהשתתפות גופים רלוונטיים, לרבות היועץ המשפטי ולהציגו למקבלי החלטות⁵⁸;

ב. **שלב החקיקה** (לחוק או לתקנה ככל שנדרש בהקשר לאותו מקטע מדיניות), אותו מובילה הלשכה המשפטית. ככל שהמדיניות גובשה כראוי, אמור להיות שלב זה טכני במהותו, המתרגם את מסמך המדיניות לדבר חקיקה.

77. במצבים מסוימים מתקיים תהליך גיבוש מדיניות תוך כדי תהליך חקיקה והתוצאה היא התמשכות התהליך ועמימות באשר לאחריות הכוללת להובלת התהליך – האגף המקצועי או הלשכה המשפטית.

בהתייחסות לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"אין בידי לקבל את טענת המבקר כי נכון בכל מקרה ומקרה ליצור הבחנה בין השלבים שפורטו לעיל ולעניין זה נראה כי נדרשת היכרות מעמיקה יותר עם שלבי הליכי החקיקה ומטרתם."

"שלב ניסוח החקיקה איננו שלב טכני במהותו כפי שמנסה המבקר להציגו. אף במצב שבו נראה היה כי מדיניות המשרד מגובשת ומקיפה, כאשר מנוסחים הדברים בכתב כדבר חקיקה, מתחדדות סוגיות באופן שלעיתים מחייבות קבלת חרעות נוספות מעבר לעקרונות שנקבעו בשלב גיבוש המדיניות."

"בנוסף, הליכי חקיקה כוללים, במקרים רבים, שלבים שנועדו לאפשר שמיעת עמדותיהם של גורמים רלוונטיים לעניין, ובמסגרת שלבים אלה עלולות להתעורר שאלות מהותיות רבות אשר לא ניתן להימנע מהדיון בהן באמצעות יצירת שלב טרומי של "גיבוש מדיניות". על כך ניתן ללמוד מתקנון עבודת הממשלה בכל הנוגע להצעות חוק ממשלתיות אשר מפנה להנחיה היסטורית של היועץ המשפטי לממשלה לעניין הליכי חקיקה. כך לדוגמה, לעניין שלב הפצת תזכיר חוק, נקבע בהנחיה האמורה (הנחיה מס' 60.010 של היועץ המשפטי לממשלה מיום 1.10.68, אשר אליה מפנה סעיף 49א) לתקנון עבודת הממשלה, כי על יועץ משפטי של משרד ממשלתי להפיץ תזכיר חוק, בין היתר, לגורמים המנויים בהנחיה האמורה, לשם קבלת ההערות של אותם גורמים, כאשר על המשרד היוזם את דבר החקיקה לקבל החרעות בעניין ההערות שיופנמו או שירשמו כהסתייגויות במסגרת טיוטת החוק שתוגש לאישורה של ועדת השרים לענייני חקיקה. ברי כי ההערות המתקבלות לתזכיר מעוררות לעיתים שאלות מדיניות שעל המשרד לדון בהן לאחר שהתזכיר כבר נוסח, ויתכן שיש בהן כדי להוביל את המשרד לקבלת החלטה בדבר שינוי המדיניות, ובעקבות כך שינוי נוסח התזכיר שהופץ, או ככל שמדובר בהערות של גורמי הממשלה, יתכן שיעלו נושאים מסוימים במסגרת דיון של ועדת שרים לענייני חקיקה בעניין טיוטת החקיקה."

⁵⁸ ברמה הרלוונטית לאותו מרכיב מדיניות – מנכ"ל/שר/ממשלה/כנסת.

"זאת ועוד, בשלב גיבוש המדיניות מחוייבת הרשות המנהלית לבחון את התשתית העובדתית ולשקול את מכלול השיקולים הרלוונטיים לנושא. לצורך כך כאמור, פעמים רבות בוחרת הרשות המנהלית לערוך שימוע, על מנת לשמוע במסגרתו את עמדותיהם של הגורמים עליהם צפויה המדיניות המגובשת להשפיע. לעיתים נכון לערוך את השימוע באמצעות העמדת דבר החקיקה המוצע להתייחסות הגורמים הרלוונטיים. כך לדוגמא, תיקון תקנות שמבקש המשרד לערוך - במקרים רבים אין די בעריכת שימוע על העקרונות הכלליים שבבסיס התקנות, או שפעולה שכזו לא תהא יעילה ונוסח התקנות המוצע עצמו מועבר להתייחסות הגורמים הרלוונטיים, ועם קבלת עמדותיהם יתכן שיש בכך על מנת להשפיע על המדיניות שגובשה ועל טיטוט הנוסח שהופץ."

בהתייחסותה לטיטוט השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותו."

בהתייחסותו לטיטוט דוח הביקורת (השלישית) כתב סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה: " (1) לדעתי יש בלבול והיפוך יוצרות. נכון להגדיר את הגוף שמגדיר את הצורך ואת הגוף שנדרש לפעול למימושו. ע"פ מודל זה מי שנכון שיוביל מהלכים כמו הדוגמא המובאת בסעיף 78 "כלי אכיפה" הוא דווקא האגף המקצועי, קרי אגף הפיקוח והאכיפה; (2) נכון היה לפעול כך, שאגף הפיקוח והאכיפה יגדיר את ה"מה" - הפערים במצב הקיים ומולם את הצרכים או מה נדרש ע"מ שיוכל לממש את ייעודו ותפקידיו. והלשכה המשפטית צריכה לפעול ולהציג את הדרך להשגת המטרה כלומר את ה"איך" - תאום מול משרדי ממשלה רלוונטיים, לקבוע ניסוחים וכיו"ב. (3) כמובן, שהלשכה המשפטית רשאית וצריכה להביע עמדה ובוודאי במקרה שחצורך המוצג אינו קביל או אינו בר השגה מבחינה חוקית."

בהתייחסותה לטיטוט השלישית של דוח הביקורת כתבה סגנית בכירה ליועץ המשפטי: "כפי שצוין כבר בהתייחסותנו לטיטוט דוח הביקורת הראשונה, הרי שבהליך חקיקה מקובל כי הגורם המוביל הוא הלשכה המשפטית. מכל מקום, וכפי שכבר ציינו, טענה שעניינה הגדרת הגוף המוביל פרויקט מסוים אין להפנות ללשכה המשפטית אלא להנהלת המשרד."

התייחסות: הגדרת גבולות ואחריות מחויבת ועל כן יש להגדירם. הובלת עבודה לגיבוש המדיניות בתחומים המקצועיים של המשרד הינה אחת ממשימות היסוד של אגף מקצועי וזאת בסיוע יעוץ משפטי. אין זה תפקידו של יועץ משפטי לקבוע מדיניות, גם לא דרך שליטה בפרוצדורה או בפרטים, שהרי אם כן, הדבר מיתר את תפקידו של האגף ומעניק ליועץ המשפטי, בתוקף העובדה שחיות דעתו מחייבת, סמכות על ובלעדיות על קביעת המדיניות בלא גורם המאזן זאת.

78. להלן דוגמאות:

א. אסדרת העל של תחום השידורים מבוצעת כרגיל באמצעות תיקוני חקיקה⁵⁹, אלא שבהעדרו של גוף מקצועי המגבש מדיניות ומציגה לאישור השר בטרם הליך החקיקה הפורמאלי, במקרה זה הפעילות משולבת: עבודת המטה והחקיקה נעשית על ידי הלשכה המשפטית, ישירות מול השר. כתוצאה מכך שורה של נושאי מדיניות משניים או נושאים טכניים, שככלל מובלים ומגובשים ברמת אגף מקצועי, מסוכמים הלכה למעשה על ידי הלשכה המשפטית בתהליך שאינו מובנה דיו. כך לדוגמא ראה עבודה ליישום הרחבת מערך השידור הדיגיטלי ("DTT") כמפורט **במוסף 9** וכן עבודה⁶⁰ לתיקון חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו שבוצע במהלך 2010.

בהתייחסותה לטיטוט הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"הנני סבורה כי הדוגמאות המובאות בסעיף 78 אינן מצביעות על פגם כלשהו בהתנהלות הלשכה המשפטית, וכן שאין בהן כדי לבסס את טענת המבקר, הנטענת בעלמא, לפיה התוצאה של אי ההפרדה בין שלב גיבוש המדיניות לשלב ניסוח החקיקה היא התמשכות התהליך ועמימות באשר לאחריות להובלתו."

"לעניין הסדרת העל של תחום השידורים נפרט בהמשך בהתייחסותנו לאמור בהקשר למוסף 9 העוסק בשלבי הטיפול בהצעת חוק "הרחבת מערך השידור הדיגיטלי ("DTT")"

⁵⁹ חוק התקשורת בהקשר למועצה לשידורי כבלים ולווין וחוק הרשות השניה.
⁶⁰ נספחים 17, 18 (תמצית לקראת ולאחר פגישה עם השר בהקשר לתיקון חוק הרשות השניה).

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"ככל שהביקורת נותרת, אבקש להוסיף בסוף התייחסותי את המשפט הבא: "נהפוך הוא. הדוגמא מצביעה על כך שבהיתן ואקום שנוצר לאחר סיום עבודתם של הגורמים הרלוונטיים כפי שמגדיר אותם המבקר, הלשכה המשפטית פעלה על מנת להגיש לוועדת השרים לענייני חקיקה את התוצר השלם ביותר שניתן במסגרת לוח הזמנים שקצבה הממשלה. לגישתנו, זוהי דוגמא לדרך עבודה ראויה ומקצועית של הלשכה המשפטית." עוד אוסיף כי בשיחה עם המבקר מיום 16.11.2011, עלה כי גם לו ברור כי אין מקום לביקורת על הלשכה המשפטית בעניין זה, אולם המבקר סרב בתוקף, בלא שניתן לכך טעם, לכלול פרק זה במסגרת דו"ח ביקורת שעניינו אינו הלשכה המשפטית. זוהי דוגמא נוספת לכך שהיותה של הלשכה המשפטית גורם המעורב ברוב רובה של העשייה המשרדית, אפשרה למבקר לכלול כל נושא במסגרת הביקורת, גם אם לא נמצא כי נפל פגם בעבודת הלשכה המשפטית או כי היא מושא הביקורת בעניין המסוים. כך גם בעניינינו. מדובר בביקורת שעניינה תהליכים בפעולת המשרד והממשלה. כך למשל, לעניין גיבוש המלצות צוות ה-DIT, זהו אינו תהליך שעל פי המבקר עצמו הלשכה המשפטית היתה שותפה לו. נהפוך הוא. אם כך, כיצד מתגלגל לו נושא זה להיות חלק מדו"ח ביקורת על הלשכה המשפטית?"

ב. מתן כלי אכיפה באמצעות עיצומים כספיים – הגדרת הגורם המוביל⁶¹ את העבודה אינה ברורה (לשכה משפטית או אגף פיקוח).

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"מקובל שבהליך חקיקה הגורם המוביל הוא הלשכה המשפטית. מכל מקום, טענה בעניין זה אין להפנות ללשכה המשפטית, אלא להנהלת המשרד."

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי."

ג. טיטות תקנות התקשורת (בזק ושידורים)(הליכים ותנאים להסמכת מעבדה חיצונית לערוך בדיקות ומדידות של ציוד קצה...) הועברה⁶² לבדיקת משרד המשפטים במקביל לפרסום שימוע ציבורי⁶³ בדצמבר 2007.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"כאמור בסעיף 6 למכתב שהועבר לראש תחום חקיקת משנה במשרד המשפטים ביום 5.12.2007, במסגרת המכתב מתבקשת התייחסות לנוסח התקנות. עוד מובהר במסגרת אותו סעיף שהנוסח הועבר במקביל לשם קבלת עמדות הגורמים הרלוונטיים. נכון הוא שרצוי שעמדות הגורמים יתקבלו לפני שהנוסח מועבר לבדיקה, שכן יתכן שבעקבות התגובות שיתקבלו יערכו תיקונים לנוסח שיחייבו בחינה נוספת של משרד המשפטים, אך במקרים מסויימים, לשם קיצור לוחות הזמנים, נכון לפעול במקביל גם לאישור הנוסח ומובן שאין בכך משום גיבוש מדיניות תוך כדי הליך החקיקה. זוהי מתכונת עבודה אפשרית גם מבחינת משרד המשפטים, ואין בה כל קושי."

"הביקורת לעניין זה אינה נהירה לנו – האם כוונת המבקר היא כי היה עלינו להעביר את נוסח התקנות במועד מוקדם יותר או במועד מאוחר יותר, לאחר שיתקבלו עמדות כל הגורמים, ומהי הנפקות של ההעברה המוקדמת או המאוחרת בהליך מסוג זה? האם כוונת המבקר היא להעביר ביקורת גם בכל הנוגע לממשקי העבודה של הלשכה המשפטית מול משרד המשפטים, שכן בעניין זה למשל לא קיבלנו תלונה או טרזניה כלשהי מראש תחום חקיקת משנה במשרד המשפטים על עיתוי העברת טיטות התקנות אליה."

התייחסות: לדעת הביקורת מתחייבת קביעת אחריות משרדית להובלת תהליך גיבוש המדיניות על שלביו, אשר טבעו להסתכם לדבר חקיקה במדרג כלשהו. מאחר שאין חולק על הגדרת אחריותו של היועץ המשפטי על הובלת תהליך החקיקה, הרי שמתחייבת, כפי שקבעה "ועדת אברמוביץ", הגדרת הממשקים שבין היועץ המשפטי להנהלת המשרד, בפרט בהקשר לאחריות על הובלת עבודת האסדרה בשלביה השונים.

⁶¹ נספח ד'10 (א).

⁶² נספח ד'10.

⁶³ נספח ד'11.

בהתייחסותה לטיוטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"אין בהתייחסות של המבקר משום התמודדות עם התייחסות כפי שהובאה לעיל בחלק זה."

טשטוש הגבולות בין השלבים – קביעת מדיניות וחקיקה גורם לכך שהובלת תהליך גיבוש המדיניות, אם אינו מושלם כראוי בליווי ייעוץ משפטי מקצועי ומועבר בשלב הנכון להובלת הלשכה המשפטית, עשוי להיפתח מחדש בהיבט המהותי שלו תוך כדי שלב החקיקה המובל על ידי הלשכה המשפטית. המשמעות היא שהלשכה המשפטית, כמי שמובילה שלב זה בעבודה, הופכת הלכה למעשה לאגף מקצועי ומייתרת בדיעבד נתחים מעבודת האגף. בחסות חובתה וסמכותה לקבוע את המצב המשפטי ובהעדר סמכות מקצועית ראויה עשויה הלשכה להחזיק הלכה למעשה בסמכות על בקביעת המדיניות.

ייעוץ משפטי – סיוע שוטף לאגפי המשרד בנושאים יעודיים

79. אין הגדרה של הנושאים, השלבים ועומק הסיוע בהכנה או תיקון מסמכים שונים שמכינים האגפים. כך למשל⁶⁴ באגף מסוים כל ההתכתבות לרבות טיוטת התכתבות שבכוונת האגף להעביר לבעל רשיון (כטיוטה) או אף לגורם ממלכתי אחר (לרבות פנימית בתוך המשרד למנכ"ל או שר) מועברת להערות הלשכה המשפטית, בעוד שבאגף אחר – קיימים מסמכים הנשלחים לבעלי רשיון ללא בדיקת הלשכה המשפטית ובהחלטות ודיונים מהותיים אין נציגות משפטית⁶⁵.

טיפול בחוזים והתקשרויות בנושאים מנהליים שוטפים של המשרד

80. בפרק א', סעיף 30, הוזכר הליקוי המבני לפיו אין במבנה הלשכה מסגרת מישנה המחויבת לתת מענה לתחומי המינהל המשרדיים בדגש לטיפול בחוזים והתקשרויות של המשרד.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים, ועדת המכרזים היא הגורם האחראי על כל התקשרות שמבצע המשרד לרבות עריכת הליך המכרז ואישור מסמכי המכרז. נציג הלשכה המשפטית הינו חבר אחד מבין יתר חברי הוועדה, וביצוע תפקידי הוועדה מוטל על כל חבריה. נוכח האמור, אין מקום לכלול בדו"ח ביקורת המופנה דווקא כלפי הלשכה המשפטית, ביקורת לעניין זה."

"מעבר לכך, לא הובאה ולו הוכחה אחת לטענות בדבר עיכובים בנושא רכש והתקשרויות. כל מה שצורף היא אמירה בעלמא של עובדת המשרד. די בכך על מנת לסתום את הגולל. אולם, אנו בחרנו שלא להסתפק בכך אלא בלית ברירה הפכנו את היוצרות מתחום המשפט המנהלי ופעלנו בעצמנו להבאת התשתית הנדרשת לעניין. למעלה מן הצורך, להלן התייחסותי לדוגמאות."

בהתייחסותה לטיוטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי. הטלת האשמה על הלשכה המשפטית בעניין זה, בלא נדיל של תשתית מבוססת, מצביעה גם היא על מגמתיות, וזאת במיוחד על רקע סירובו של המבקר להצעתו לכלול פרק זה במסגרת ביקורת על ועדת סקרים ומחקרים."

"עמדתו של המבקר לפיה "לדעתי משקלו וחיבותו של היועץ המשפטי בוועדה גדול ממשקלם של חלק מהחברים (בודאי ממשקלו/תרומתו של החשב)" (כפי שנמסרה בהודעת דוא"ל מיום 21.11.2011 צורפה וסומנה 2), אין בה די

⁶⁴ דוגמאות: נספחים: א9(ג), 1ד, 3ד, 4ד, 5ד, 43ד, 6ד, 7ד, עמ' 4 בנספח ד8, עמ' 1 עד 4 בנספח ד2

⁶⁵ כגון כאגף ספקטרום וכדיוני ועדת המדרים (לדוגמא: נספח ד9) או כאגף פיקוח ואכיפה.

על מנת להטיל אחריות על הלשכה המשפטית. תשובתו זו של המבקר עולה בקנה אחד עם העמדה שעלתה מדבריו בשיתוף ביום 16.11.2011, לפיה אין הכרח לעמוד על העובדות בעניין זה ועצם העובדה שתהליכים משרדיים התעכבו או לא הושלמו יש בה כדי לבסס אחריות על הלשכה המשפטית."

"גם בעניין זה התהליך שמבצע המבקר אינו מוכר ואינו עומד בשום עקרון של המשפט המנהלי - קיים גורם האחראי על פעילות הוועדה, בראש הוועדה עומד יו"ר, בוועדה חברים גורמים בכירים מנציגי הלשכה המשפטית, אך אין בכל אלה כדי למנוע מהמבקר להטיל אחריות דווקא על הלשכה המשפטית. נבהיר לעניין זה כי גם עצם עמדת המבקר שמשקלו וחשיבותו של עובד הלשכה המשפטית בוועדה עולה על זה של חשב המשרד או סמנכ"ל החבר בוועדה, תקוהה ביותר."

81. להלן מספר דוגמאות לליקויים שנמצאו בתחומים אלו⁶⁶:

א. השלמת חוזה אחזקת מעליות למבנה המשרד בירושלים התמשך למעלה משנה וחצי.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"ניסוח חוזה התקשרות עם חברת התחזוקה לא עוכב על ידי הלשכה המשפטית."

"ביום 4.11.2010 עלה על סדר היום של ועדת הרכישות נושא מימוש אופציה להתקשרות עם חברת התחזוקה ישראלפיט לפי תקנה 3(ג)א לתקנות חובת המכרזים (פרוטוקול הוועדה מצורף ומסומן ד-5). הוועדה החליטה לבחון את המשך ההתקשרות שהתקיימה בזמנו לקבלת שירותי תחזוקה."

"ביום 10.11.10 (בהודעת דואר אלקטרוני המצורפת ומסומנת ד-6), הבהירה נציגת הלשכה המשפטית לחברי הוועדה שעניינה של התקנה הוא "מימוש זכות ברירה הכלולה בחוזה שנכרת" (ואילו במקרה דנן מדובר היה בהתקשרות ולא בחוזה), ובנסיבות אלו לא ניתן לממש אופציה ויהיה צורך לצאת בפניה חדשה לקבלת הצעות לפי תקנה 3(1) לתקנות חובת המכרזים וכי יש לדון בעניין בהקדם נוכח לחות הזמנים לסיום ההתקשרות."

התייחסות: לא ברור מדוע ההבהרה שנמסרה בהודעת דוא"ל בתגובה לטיוטת פרוטוקול הוועדה לא הוצגה במהלך הדיון ובכך יכלה להשפיע על סיכומו.

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"אנו מתקשים לקבל את הקביעה לכאורה לליקויים כלשהם כאשר לא הונחה ולו ראשיתה של תשתית עובדתית. ההבהרה נמסרה לוועדה בתוך ארבעה ימי עבודה בלבד. האם בכך מוצא המבקר ליקוי? האם על כל נציג בוועדה לבצע את כל הבדיקות הנדרשות במהלך ישיבות הוועדה ושהות בת ארבעה ימים להעברת התייחסות ועדכון הוועדה היא בגדר ליקוי או שמא רק על חברי הלשכה המשפטית חל כלל זה?"

עוד כתבה בהתייחסותה לטיוטה הראשונה לסעיף זה: "ביום 17.11.2010 בישיבה טלפונית (סיכום ישיבה מצורף ומסומן ד-7), החליטה הוועדה לצאת בפניה חדשה לקבלת הצעות מחיר. מכיוון שההתקשרות עם חברת ישראלפיט היתה צפויה להסתיים ב- 31.12.2010 נדרש היה בנוסף להאריך את ההתקשרות בשלושה חודשים, על מנת שהמשרד יוכל להשלים את הליך התייחור החדש."

"ביום 19.1.2011 הופצה לחברי הוועדה טיוטה של הסכם ההתקשרות."

"ביום 28.2.2011 הופצה בשנית טיוטת ההסכם, והערות הלשכה המשפטית הועברו עוד באותו היום (מצורף ומסומן ד-8)."

"מובן מהאמור כי טענת העיכוב ככל שהיא מיוחסת ללשכה המשפטית אין לה על מה לסמוך."

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי."

ב. השלמת חוזה רכש שרותי אבטחת מבנה המשרד בירושלים – התמשך לפחות 9 חודשים (במהלכם טופל על ידי שלושה עו"ד שונים ולמועד סיום הביקורת – טרם הושלם).

בהתייחסות לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"לא נטען וגם לא הובאה כל תשתית כי "העיכוב", ככל שהיה, הוא באחריות הלשכה המשפטית. אף על פי כן, פעלנו לאיסוף התשתית שנדרשה מלכתחילה לטיוטת הדו"ח."

"הנושא מטופל על ידי ועדת הרכישות המשרדית זה זמן רב בשל מורכבותו ולא התעכב כתוצאה מאופן הטיפול על ידי הלשכה המשפטית. בין היתר, במהלך הטיפול הוגשה ביום 4.3.2009 תביעה למפקח על בתים משותפים בירושלים נגד בעלי הדירות בבנין ברחוב יפו 23 בירושלים אשר עסקה בשאלה על מי מבין בעלי הדירות יש להטיל את הוצאות שירותי השמירה ("התביעה")."

"ביום 2.2.2010. ניתן פסק הדין בעניין. ביום 22.8.2010 העבירה מנהלת תחום תקציב ורכש לחברי ועדת רכישות משרדית טיוטה של הסכם ההתקשרות אשר אמור היה להיות מצורף למסמכי המכרז."

"לאור נסיון העבר ומערכת היחסים המורכבת עם הדיירים האחרים בבנין, אשר חלקם מסרבים לקיים את חובותיהם לפי הדין וההסכם, היה צורך במחשבה מאומצת לעניין כתיבת ההסכם באופן אשר ימנע זאת מהדיירים."

"לשם כך ולאור המומחיות הדרושה בניהול עניינים הקשורים לבית משותף הסתייענו בעו"ד חיצוני אשר עמו התקשר המשרד לשם מתן שירות יעוץ משפטי בנוגע לתביעה ולשם ייעוץ בסוגיות השונות במכרז הנוגעות ליחסים בין הדיירים."

"לאחר שהוסדר הליך ההתקשרות עם עורך הדין החיצוני, החומרים הועברו אליו והוא שקד על הטיפול בנושא."

"ביום 25.10.2010 קיימה עו"ד מהלשכה המשפטית ישיבה עם עורך הדין החיצוני באשר למתכונת ההתקשרות. בסופה של הישיבה נקבע כי עורך הדין החיצוני יעביר השלמות לטיוטת מסמכי המכרז."

"ביום 28.10.2010 הועברה התייחסותו לטיוטת ההסכם לכל חברי ועדת רכישות משרדית (מצורף ומסומן ד-9)."

"ביום 3.11.2010 העבירה עורכת הדין המטפלת בנושא, על אף ששהתה באותה עת בחופשת מחלה, לכלל חברי ועדת הרכישות המשרדית, לקב"ט המשרד ולעו"ד החיצוני הערות לטיוטה שהועברה על ידו (מצורף ומסומן ד-10)."

"ביום 5.1.2011, כחודשיים לאחר מכן, העבירה התייחסותה חברת ועדה אחרת שאינה מהלשכה המשפטית. אותה חברת ועדה ביקשה לקיים דיון נוסף בוועדה לגבי "קריטריונים, תוקף ההתקשרות, גובה הערבות וכדומה". גם חשב המשרד ביקש לקיים דיון בוועדה."

"ביום 12.1.2011 הועברו הערות קב"ט המשרד לטיוטת החוזה. הערות שאר החברים לא הועברו."

"ביום 5.2.2011 שלחה עורכת דין מהלשכה המשפטית הודעת דואר אלקטרוני לסמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש בה היא ביקשה לקבל עדכון האם יש כוונה לזמן דיון של הוועדה וזאת בהמשך לבקשת חברי הוועדה כאמור לעיל (ההודעה מצורפת ומסומנת ד-11)."

"ביום 14.2.2011, במקביל להתייעצות עם עורך הדין החיצוני כאמור, שההתקשרות עימו נעשתה לצורך הסיוע בעניינים הקשורים לבעייתיות שנובעת מהיותו של הבניין בית משותף בלבד, התקיימה ישיבה ארוכה של עורכת דין מהלשכה המשפטית עם קב"ט וחברת ועדה נוספת. ישיבות נוספות של עורכת הדין מהלשכה המשפטית, קב"ט המשרד וחברת ועדה נוספת התקיימו בחודשים מרץ ואפריל 2011."

"אבהיר, כי בשלב זה החלטת הנהלת המשרד היתה כי יש לפעול להשלמת הטיפול במכרז UMTS ולהשקיע את כלל המשאבים הנדרשים לשם כך. לפיכך עורכת הדין שהיתה אמונה מטעם הלשכה המשפטית על נושא מכרז האבטחה באותה עת (אשר טיפלה במקביל גם בנושא מכרז ה-UMTS) לא עסקה בנושא מכרז האבטחה. מצ"ב הודעת דואר אלקטרוני של עורכת הדין המטפלת לסמנכ"לית משאבי אנוש מיום 15.3.2011. בשל כך, הנושא הועבר לטיפול של עו"ד [REDACTED] עורכת דין מנוסה אחרת בלשכה כדי שתמשך בטיפול."

"ביום 12.5.2011 הופצה על ידי הלשכה המשפטית לחברי ועדת רכישות טיוטה מעודכנת של מכרז האבטחה. "ביום 21.6.2011 התקיימה ישיבה של ועדת רכישות ובאותו יום הופצה טיוטה עדכנית של החוזה לכל דיירי הבניין ברחוב יפו 23 (חברת מצפה החומות, חברת "בזק" וחברת הדואר). "ביום 26.6.2011 העבירה חברת מצפה החומות מכתב לוועדה בו העלתה טענות כנגד חובתה לשלם עבור הוצאות השמירה כפי שנקבע בנסק הדין של המפקח על רישום המקרקעין כאמור לעיל. "ביום 17.7.2011 התקבלו הערות חברת הדואר. ביום 18.8.2011 העבירה חברת "בזק" את הערותיה. ביום 19.9.2011 התקיימה שיחה טלפונית בין עורכת דין בלשכה המשפטית וחברת ועדה נוספת לבין עורך דין מהלשכה המשפטית בחברת "בזק" לשם ליבון ההערות שהעבירה חברת "בזק". נוכח העובדה כי חברת "בזק" ומצפה החומות העלו מספר סוגיות משמעויות אשר דורשות התייחסות של כל דיירי הבניין, נקבעה ישיבה בעניין עם דיירי הבניין אצל הסמוכ"לית למינהל ומשאבי אנוש במשרד, ביום 22.11.2011".

"נדמה שתיאור הדברים עד כאן מבהיר כי השאלות שעלו במסגרת הכנת מסמכי מכרז אבטחת הבניין רחבות יותר משאלות משפטיות. כפי שפורט לעיל, הליך הכנת מסמכי המכרז לאבטחת הבניין נוהל על ידי ועדת הרכישות המשרדית. אשר על כן, ככל שהיה קיים עיכוב בהכנת מסמכי המכרז, הרי שאין מקום להפנות את הביקורת לגבי עיכוב כאמור כלפי הלשכה המשפטית אשר נציגה מהווה חבר אחד בלבד בוועדה, ואשר כאמור פעל לאורך כל הדרך לקידום הנושא."

"בחינת הפרטים לאשורם מעלה כי התמשכות תהליך הכנת מסמכי המכרז לאבטחת הבניין לא נבעה מפעולות הלשכה המשפטית. נהפוך הוא. הלשכה המשפטית היא זו שקידמה את התהליך. יצוין כי לאורך כל התקופה ועד למועד זה ממשיכה חברת האבטחה לתת שירותי אבטחה לבניין ברחוב יפו 23 בירושלים, כאשר ההתקשרויות עם חברת האבטחה נעשו בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים, ובאישור משרד האוצר."

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי."

ג. השלמת חוזה מנהל משימת אבטחה של השר התמשכה 6 חודשים ולמועד סיום הביקורת טרם⁶⁷ הסתיימה.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"ביום 4.7.2010 העבירה מנהלת תחום תקציב ורכש אל הלשכה המשפטית טיוטת מסמכי מכרז. בין לבין עם סיום חופשות הקיץ והחגים, ולאחר קיום מספר ישיבות בנושא, השלימה הלשכה המשפטית את התייחסותה."

"ביום 19.10.2010 הועבר מסמך מתוקן על ידי הלשכה המשפטית לקב"ט ולחברי הוועדה. ביום 20.10.2010 הקב"ט העביר הערות למסמכים על גבי נוסח קודם ולא מעודכן של טיוטת מסמכי המכרז. פעולה זו שמקורה בשגגה שלא בלשכה המשפטית חייבה הכנת נוסח מעודכן אשר יכלול את הערות הלשכה המשפטית וקב"ט המשרד. סוכם כי הכנת הנוסח תבוצע על ידי מנהלת תחום תקציב ורכש."

"לקראת סוף חודש ינואר 2011 הפיצה מנהלת תחום תקציב ורכש נוסח מעודכן של מסמכי המכרז לחברי הוועדה. (הודעת דוא"ל מיום 23.1.2011 מצורפת ומסומנת ד-12). בידינו לא מצויה כל התייחסות של חברי הוועדה שהועברה לנוסח זה."

"בחודשים מאי ויוני 2011 נפגשה עורכת הדין מהלשכה המשפטית עם מנהלת תחום תקציב ורכש וקב"ט המשרד לשם הכנת מסמכי המכרז. ביום 24.7.2011, לאחר שילוב הדרישות המקצועיות שהעלה קב"ט המשרד בטיוטת מסמכי המכרז, הפיצה הלשכה המשפטית טיוטה של מכרז מפקד משימה לחברי הוועדה (מצורף ומסומן ד-13)."

"ביום 28.7.2011 הופצה טיוטה עדכנית, בה שולבו הערות קב"ט המשרד לטיוטה שהופצה ביום 24.7.2011 (מצורפות ומסומנות ד-14). באותו יום ביקשה הלשכה המשפטית כי תקבע ישיבה של ועדת רכישות לשם קבלת החלטה בנושאים שונים הקשורים למכרז ובין היתר לגבי אמות המידה לבחירת ההצעה הזוכה. ביום 14.8.2011 התקיימה ישיבה של ועדת הרכישות בה השתתפה טלפונית עורכת

⁶⁷ כתוצאה מכך התחייבה פניה הריגה שנייה לחשכ"ל.

הדין מהלשכה המשפטית על אף ששהתה בעת הזו בחופשת הקיץ (פרוטוקול הוועדה מצורף ומסומן ד-15). ביום 21.8.2011 פורסם המכרז.

"גם בעניין מכרז מנהל המשימה כפי שפורט לעיל, הליך הכנת מסמכי המכרז מצוי באחריותה של ועדת הרכישות המשרדית, כאשר כל חבר בוועדה נדרש ליטול חלק בהליך. ככל שהיה קיים עיכוב בהכנת מסמכי המכרז, הרי שאין מקום להפנות את הביקורת לגבי עיכוב כאמור כלפי הלשכה המשפטית אשר נציגה מהווה חבר אחד בלבד בוועדה, ואשר כפי שפורט לעיל, פעל לקידום הנושא באופן מקצועי."

בהתייחסותה לטיוטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי."

ד. בקשת לשכת המנכ"ל לקבלת חוות דעת באשר להשתתפות המשרד כנותן חסות בכנס מקצועי שעורך עיתון – נענתה לאחר 6 שבועות⁶⁸.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"בפתח הדברים אבהיר את המובן מאליו לעוסקים בתחום המשפט - ככל שמצויים בפני היועץ המשפטי הפרטים והנתונים הנדרשים לעניין הייעוץ המשפטי הוא יעיל ומדויק יותר. ככל שהשאלה הנשאלת היא כללית יותר ולא מתלווים אליה נתונים רלבנטיים מוצב בפני הייעוץ המשפטי קושי מיותר. (נציין לעניין זה, כי טענתו של מבקר הפנים כפי שעלתה ביום 5.10.2010 לפיה כאשר מדובר בלשכת מנכ"ל די בפנייה כללית, אינה נכונה ברמה המקצועית – משפטית)."

"לגופם של דברים אדגיש, כי במסגרת הפניה האמורה התבקש כי המשרד ייתן חסות לכנס, שבמסגרתו ייעשה שימוש בלוגו של המשרד, וכן התבקשה השתתפות המשרד במימון הכנס. למיטב ידיעתי בשנים האחרונות לא נתן המשרד חסות לכנסים במתכונת שהתבקשה וכן, מתן חסות לעיתון המסקר באופן קבוע את פעילות המשרד, יש להתייחס אליה, כמובן, ברגישות הנדרשת, ועל כן נדרש לבחון את המסגרת לאישור בקשות מעין אלו. מעבר לנדרש, להלן ההתייחסות המפורטת:"

"ביום 10.2.2011 הועברה הפניה לידי הלשכה המשפטית לראשונה (הפניה מצורפת ומסומנת ד-31). כאמור נדרשנו לבחון את המסגרת הרלוונטית לבחינת מתן חסות, בירור זה העלה כי על המשרד לפנות לוועדת החסויות הבינמשרדית שבמשרד האוצר שנותנת אישורים לחסויות של משרדי ממשלה."

"ביום 9.3.2011, בהמשך לבירור שערכנו עם ועדת החסויות, הועברה ליועץ הבכיר למנכ"ל בקשה להשלמת המידע הנדרש על מנת שהוועדה תוכל לדון בבקשה. בנפרד, כבר באותו היום, ה-9.3.2011, מסרה הלשכה המשפטית כי המשרד יכול ליתן חסות בדרך של השתתפות השר והמנכ"ל כדברים בכנס (מצורף ומסומן ד-32). נציין כי על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה נשיאת דברים במסגרת כזו מהווה חסות. אבהיר, כי במקרה זה נתבקשה חסות רחבה יותר מעצם ההשתתפות המוסדרת בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שכן היועץ הבכיר למנכ"ל ציין כי מדובר ב"חסות כספית ותוכנית". באשר להיבטים האחרים של מתן חסות, הדורשים פניה לוועדה, הרי שבאותה עת לא היו בנמצא כללים או הנחיות ספציפיים אשר מהווים את המסגרת המתאימה לעניין לשם הגשת בקשה לוועדת החסויות. בנוסף, בהמשך לשיחה עם מרכז הוועדה הובאו בפני לשכת המנכ"ל פרטים שיש להשלים לצורך המשך הבירור על ידי הוועדה."

"פנייתו של היועץ הבכיר למנכ"ל מיום 9.3.2011 לקבל את "גבולות הגזרה" כפי שכתב אך לא פירט, נעדרה, גם הפעם, פרטים נדרשים לעניין מתן חסות לכנס כפי שנתבקשו, אשר הכבידו במתן ייעוץ משפטי."

"ביום 17.3.2011 ובהמשך לאמור פנינו בשנית לוועדת החסויות וקיבלנו ממנה טיוטת הנחיה לעניין חסויות ממשלתיות המצויה בשלבי עבודה אך עוד לא נכנסה לתוקף. מרכז הוועדה ביקש שלא להעביר את טיוטת המסמך האמור לגורמים נוספים, אולם איפשר להסתייע במסמך לשם מתן הבהרות לגורמים הרלוונטיים במשרד באשר לאמות המידה על פיהם מועלת הוועדה."

"בהתאם, הכינה הלשכה המשפטית מסמך המפרט את הבדיקות המקדימות שעל המשרד לערוך לעניין בקשת חסות, את המסמכים הנדרשים לפניה לוועדת החסויות וכן את אמות המידה לפיהן בודקות הוועדה את הבקשה."

⁶⁸ נספחים א12א, ב12א, ג12א.

"ביום 20.3.2011 מסמך זה הועבר ליועץ הבכיר למנכ"ל (המסמך מצורף ומסומן ד-33). מאז לא נתקבלה כל התייחסות מלשכת המנכ"ל בעניין זה."

"לסיכום עניין זה אציין, כי פרק הזמן במהלכו טופלה הפניה על ידי הלשכה המשפטית הוא פרק זמן סביר ביותר, בהתחשב בסוג הבקשה שהוגשה, במידת שיתוף הפעולה לו זכינו ובבירורים שנדרשו על מנת לתת לה מענה."

"אציין, כי ככל שהלשכה המשפטית היתה זוכה לשיתוף פעולה רב יותר בעניין זה מצד לשכת המנכ"ל, ניתן היה להעביר התייחסות קונקרטית ואמות מידה, כפי שהעברנו, בפרק זמן קצר יותר ואף באופן מפורט יותר."

בהתייחסות לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי."

בהתייחסות לטייט דוח הביקורת (השלישית) כתב היועץ הבכיר למנכ"ל: "הצגת הדברים בהתייחסות היועצת המשפטית לוקה בחסר, ואני מבקש לתאר את הדברים כפי שהם נראים בעיניי:"

"לאחר פגישה ראשונית שקיים מנכ"ל המשרד עם נציגי "כלכליסט", לבקשתם, שבה הוצג למשרד, לראשונה, הרעיון לקיים כנס תקשורת מקצועי בהשתתפות המשרד, ומאחר ולא ידע המנכ"ל מה מותר ומה אסור בעניינים כאלו, פניתי, לבקשתו, ליועצת המשפטית על מנת לקבל את תמונת "המותר והאסור" וזאת על מנת שהמנכ"ל יוכל להמשיך לדון עם נציגי "כלכליסט" במטרה לגבש, או לא לגבש, פורמט לכנס, שיהיה נכון מההיבטים של תכנון ושיהיה ניתן לאישור ע"י הגורמים הרלוונטיים. כך כתבתי בהודעת דוא"ל מיום 10.2.2011:

"שלום,
קיבלנו פנייה מכלכליסט שמעוניינים לקיים כנס בחודש ספטמבר טורוצים השתתפות של המשרד במתן חסות כספית ותכנית לארוע. מצ"ב מצגת שמציגה את התכנית הראשונית של התכנים שהפ רוצים לצקת. אודה לקבלת הנחיות באשר ל"מותר והאסור" בשיתופי פעולה כאלו ובאיוז דרך ניתן לקיים איתם את הכנס ולתת איזו חסות של המשרד." (טעויות ההדפסה במקור)

"מנוסת הפנייה, אליה צורף החומר הרלוונטי לה, ניתן להבין שהמנכ"ל מבקש לקיים עם נציגי "כלכליסט" דיון, שבמסגרתו יוסכם על פורמט משותף שיאושר כדיון, וכי בשלב זה נדרש לו מידע לצורך ניהול המו"מ במסגרת המותרת. לא נתבקשה כל פנייה לגורם חיצוני לאישור של מתן חסות לכנס שעדיין לא "נולד".

"ההתייחסות הראשונה שקיבלתי מהלשכה המשפטית הגיעה רק ב 28.2.2011, למעלה משבועיים לאחר פנייתי (וגם זאת לאחר תזכורת מצידלי) ובה נאמר שהנושא בבדיקה..."

"רק ב 9.3.2011 הגיעה התייחסות לגופו של עניין ובה נאמר, בין היתר, שבדיקת הלשכה המשפטית "העלתה" שמתן חסות טעון אישור של "ועדת חסויות" במשרד האוצר וכי "לצורך המשך הבדיקה בעניין ועל מנת שנוכל להעביר לוועדה את התייחסותנו בעניין, נדרש לקבל את הבהרותיכם בעניינים הבאים: "מאחר שמדובר היה במו"מ ראשוני ומקדמי, עם "כלכליסט" ולא היה כל צורך, בשלב זה של הדיון עמם, לפנות לוועדת חסויות (לא סוכם עוד כלום ולא היה מה להגיש לה), לא מצאתי סיבה וגם לא היתה לי היכולת להעביר את הבהרות שביקשה הלשכה המשפטית וחזרתי על בקשתי לקבלת הכוונה בדמות "גבולות הגזרה", בכוונה לאפשר למנכ"ל להמשיך את הדיון עם "כלכליסט".

"ביום 17.3.2011, מאחר ולא קיבלתי כל התייחסות לבקשתי, פניתי בתזכורת ללשכה המשפטית, ובעקבותיה הגיע ב 20.3.2011, מסמך מהלשכה המשפטית שניתן לראות בו, סוף – סוף, מענה לפנייתי מ-10.2.2011."

"במועד זה, כמעט חודש וחצי לאחר פנייתי הראשונה, הסתבר ש"כלכליסט" כבר סגרו את מתן החסויות עם גורמים אחרים ואנו לא יכולנו, בהתאם לכללים, להשתלב כנותני חסות לארוע."

"אציין, כי ככל שלשכת המנכ"ל היתה זוכה לשיתוף פעולה רב יותר בעניין זה מצד הלשכה המשפטית, ניתן היה להעביר התייחסות קונקרטית ואמות מידה, כפי שהעבנו, בפרק זמן קצר יותר לכלכליסט, וכך יתכן וניתן היה לקיים כנס מקצועי, בשיתוף פעולה ותוך מתן חסות של המשרד, דבר שהמשרד יכול היה להתברך בו."

בהתייחסות לתגובתו של היועץ הבכיר למנכ"ל, כתבה סגנית בכירה ליועץ המשפטי:
"נעדר תחילה כי בפניה האמורה לא צויינה העובדה כי כבר התקיימה פגישה בין מנכ"ל המשרד לבין נציגי כלכליסט בנושא הכנס. בנוסח הפניה אל הלשכה המשפטית גם לא הובהר כי הפנייה נעשית

לשם קיום דיון נוסף עם נציגי כלכליסט במסגרתו יוסכם פורמט הכנס, ואף לא הובהר כי המדע נדרש לצורך ניהול "משא ומתן" עם נציגי כלכליסט, כדברי היועץ הבכיר למנכ"ל. גם מהתייחסותו של היועץ הבכיר למנכ"ל עולה כי הדברים לא הובהרו בפניה והוא מציין כי "ניתן להבין" את הדברים מיותר לציין כי תבאת פירוט מלא של העובדות בנושא, במסגרת פנייתו של יועץ המנכ"ל אל הלשכה המשפטית לשם טיפולה בנושא, היתה מסייעת בבדיקה. עוד נציין כי בפניה האמורה, שנשלחה בתחילת חודש פברואר 2011, לא פורטו כל לוחות זמנים רלוונטיים לצורך מתן התייחסות המשרד לבקשה וכל שצויין הוא שהכנס צפוי להתקיים בספטמבר 2011 כ-9 חודשים מאוחר יותר."

"לעניין זה נעיר, כעת כאשר לראשונה מצויה בפנינו תמונה עובדתית מלאה יותר, כי בכל מקרה ספק אם ניתן היה לקבל את אישור ועדת החסויות הפועלת במשרד האוצר בפרק הזמן הקצר שחלף בין מועד פניית המנכ"ל בעניין זה לבין המועד שבו החליט עיתון כלכליסט לעניין הגורמים מהם יקבל חסויות לכנס. הבקשה בעניין נגעה לשני מישורים: הראשון, מתן חסות המשרד לאירוע, והשני, השתתפות השר והמנכ"ל כנואמים. לעניין השני, הובהר ליועץ הבכיר למנכ"ל כבר ביום 9.3.2011 כי על פני הדברים נראה שאין מניעה להשתתפות השר והמנכ"ל בכנס. לעניין מתן חסות המשרד לכנס, כפי שצינו בהתייחסותנו הקודמות, בחינת הדברים העלתה שהפעם האחרונה שבה ניתנה חסות מסוג זה על ידי המשרד היתה בשנת 2006, לפיכך נדרש לבחון את המסגרת הרלוונטית לאישור הבקשה, ובכלל כך נדרש היה להיוועץ עם גורמים שונים."

"לעניין זה נציין כי טענותיו של היועץ הבכיר למנכ"ל נוגעות לאופן הפעולה שבו בחרה לנקוט הלשכה המשפטית לעניין זה. כך, בין היתר, מציין היועץ הבכיר למנכ"ל כי "לא נתבקשה כל פנייה לגורם חיצוני לאישור של מתן חסות לכנס שעוד לא "נולד" וכי "לא היה צורך לפנות לוועדת חסויות". טענות אלה עוסקות בעבודתה המשפטית – מקצועית של הלשכה המשפטית ומובן כי היועץ הבכיר למנכ"ל אינו בר סמכא לעניין זה."

ה. **מכרז לתרגום דברי חקיקה, התמשך 8 חודשים ובסופו של דבר בוטל עקב החלפת עובדי הספק בזמן שעבר מקבלת הצעתו ועד השלמת הליכי המכרז.**

בהתייחסות לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"גם בעניין זה לא הועברו כל אסמכתאות שניתן להתייחס אליהן וכן אף לא נטען כי העיכוב נובע מחלשכה המשפטית דווקא. בקשתנו לתשתית בעניין זה לא התקבלה. בחינתנו העלתה כמפורט להלן:

(1) ביום 31.5.2010 הועברה טיוטת בקשה להצעת מחיר לתרגום דברי חקיקה הועברה על-ידי מנהלת תחום תקציב ורכש להתייחסות חברי ועדת רכישות.

(2) ביום 2.6.2010 (כעבור שלושה ימים) הועברו על ידי הלשכה המשפטית הערות לטיוטה האמורה (מצורפת ומסומנת ד-16). לאחר מכן שלח המשרד פניה לקבלת הצעות מחיר מחברות התרגום לפי הוראת התכ"מ הרלוונטית.

(3) ביום 15.7.2010 הועברה על ידי הלשכה המשפטית חוות דעת לגבי התרגומים לאנגלית שהתקבלו מהחברות (מצורפת ומסומנת ד-17). מכיוון שההערכה היתה שבדיקת התרגומים בערבית תסתיים במהרה, סברו חברי הוועדה כי יש להמתין לבדיקה זו ולערוך את ההתקשרות לגבי כל התרגומים יחד.

(4) ביום 4.11.2010 הנושא עלה בישיבת הוועדה אך לא התקבלה החלטה בעניין (הפרוטוקול מצורף ומסומן ד-18).

(5) ביום 29.11.2010 הנושא לא עלה על סדר היום של הוועדה. במהלך תקופה זו נבדקו התרגומים לערבית, אולם הבדיקה העלתה שיש קושי בדבר הערכת איכות התרגומים לערבית ספרותית משפטית ברמה גבוהה, שהרי עניין זה אינו מצוי בתחום המומחיות של המשרד."

התייחסות: מהתיאור בתגובה עולה שעיכוב של 5 חודשים (בין יולי לדצמבר 2010) נגרם עקב השתהות הלשכה המשפטית במתן חוות הדעת באשר לאיכות התרגום לערבית שהיא עצמה הזמינה.

כמו כן מסרה היועצת המשפטית בתגובה לטיוטה הראשונה:

(6) ביום 13.2.2011 בישיבת הוועדה הוחלט לפצל את ההתקשרות לתרגום באנגלית מההתקשרות לתרגומים בערבית (הפרוטוקול מצורף ומסומן ד-19). לגבי התרגום לערבית - חברי הוועדה עודכנו

באותה ישיבה על ידי נציגת הלשכה המשפטית שהתקבלו אינם מספקים מבחינת הידע המשפטי והבנת תחום התקשורת, ואשר על כן החליטה הוועדה באותה ישיבה לבצע הליך מחודש של בקשה לקבלת הצעות לביצוע תרגום לערבית לפי הוראת התכ"מ הרלוונטית. לגבי התרגום לאנגלית - בחרה הוועדה באותה ישיבה מיום 13.2.2011 חברה זוכה. בהמשך לכך ניתנה לחברה הזוכה הודעה על זכייתה.

(7) ביום 2.5.2011 נשלחה לחברה הזמנת עבודה על ידי המשרד ובאמצע מאי העבירה הלשכה המשפטית לחברה הזוכה את דברי החקיקה לתרגום.

(8) ביום 26.5.2011 הודיעה החברה למשרד כי המתרגמים אשר עבדו בחברה ושתרגומם לאנגלית צורף להצעת החברה, חדלו לעבוד בחברה (דואר אלקטרוני מיום 31.5.2011 הכולל תכתובת לעניין התאריכים האמורים (מצורף ומסומן ד-20). לאור העובדה שלפי מסמכי המכרז ההתקשרות מבוססת על איכות התרגום של מתרגם ספציפי לא ניתן היה עוד להתקשר עם החברה. לפיכך, ביום 21.6.2011 החליטה הוועדה לבצע פניה חדשה לקבלת הצעות מחיר לביצוע תרגום מעברית לאנגלית (הפרוטוקול מצורף ומסומן ד-21).

(9) ביום 29.6.2011 העבירה מנהלת תחום תקציב ורכש ללשכה המשפטית להתייחסות טיוטת הסכם שהיתה מיועדת להיות מצורפת לפניה האמורה להצעות מחיר לחברות.

(10) ביום 30.6.2011 הועברו הערות הלשכה המשפטית לטיוטה האמורה. עוד באותו היום, פנה המשרד בפניה לחברות לפי הוראת תקנות חובת המכרזים לעניין זה בבקשה לקבלת הצעות מחיר לתרגום לערבית ולאנגלית. (דואר אלקטרוני מצורף ומסומן ד-22)

(11) לגבי התרגום לאנגלית - ביום 17.7.2011 העבירה נציגת הלשכה המשפטית חוות דעת ביחס לאיכות התרגומים שהתקבלו לשפה האנגלית בעקבות הפניה להצעות המחיר (דואר אלקטרוני מצורף ומסומן ד-23).

(12) ביום 18.7.2011 החליטה ועדת המכרזים להתקשר עם חברת ALLTEXT כחברה הזוכה לביצוע תרגומים לשפה האנגלית (הפרוטוקול מצורף ומסומן ד-24)..."

בהמשך התייחסותה באשר להשתלשלות העניינים שלאחר מועד סיום הביקורת (יולי 2011) מסרה היועצת המשפטית: שלאחר עיכוב נוסף שנגרם עקב דרישת חשב המשרד, נחתם בסופו של דבר חוזה לגבי תרגום לאנגלית ב- 26.9.2011 ואילו טיוטת חוזה לגבי תרגום לערבית הוכנה עד אותו מועד אך נכון לסוף ספטמבר 2011 טרם הושלמה.

לסיכום התייחסותה לסעיף זה כתבה היועצת המשפטית:

"כפי שתואר באופן מפורט לעיל, נציגי הלשכה המשפטית קידמו את הנושא – והרי זוהי התקשרות אשר נתבקשה על ידי הלשכה המשפטית עצמה. העיכוב לא נבע מאופן הטיפול של הלשכה המשפטית. בעניין זה מצאה לנכון מ"מ יו"ר הוועדה לפנות אלי ולשבח את עבודת הלשכה המשפטית הן מבחינת איכות העבודה, הן מבחינת לוח הזמנים בהם ניתן והן מבחינת איכות הטיפול. ראשית, בפני הוועדה עמדה האפשרות לפצל את ההתקשרות לעניין התרגום לאנגלית מההתקשרות לעניין התרגום לערבית עוד קודם למועד בו הוחלט לעשות זאת. כמו כן, עיכובים נוספים נבעו מגורמים שאינם תלויים בלשכה המשפטית, כמו למשל העיכוב שנבע מסירוב החשב לחתום כמפורט לעיל, ואף מגורמים שאינם תלויים כלל בוועדה עצמה – דוגמת תחלופת המתרגמים והצורך לצאת בפניה חדשה להצעות מחיר כמפורט."

בהתייחסותה לטיוטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המבקר אינו מביא מענה להתייחסותי. פרק זה מהווה דוגמא למשמעותה של "פעולת דייגי". המבקר מעלה טענות רבות, מעביר את נטל הראיה, יוצר נטל ראיה שונה ללשכה המשפטית, וכך ייתכן שתמצא התשתית להטלת אחריות על הלשכה המשפטית."

הליכי מינהל שוטפים במשרד (בפרט מכרזים בתחומי המינהל של המשרד) התעכבו שבועות ולעיתים אף חודשים, בין היתר בגלל קשיים במתן מענה משפטי מלא בלוח זמנים סביר. בארבע מהמקרים שפורטו ושעסקו במענה למכרזים השוטפים במשרד, לאורך פחות משנה עסקו ארבע עורכי דין בכירים (שלושה מנהלי מחלקה בכירים וממונה אחד).

לדעת הביקורת הקשיים במענה מועצמים עקב העדרה של אחריות מוגדרת של תת מסגרת בראשות עו"ד בכיר לתחומי המינהל, של עדיפות נמוכה לנושא ושל עיכוב בשימוש באפשרות של שכירת משרד עו"ד חיצוני לתמיכה במטלה זו.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"יציג, כי אין ספק שעל הנהלת המשרד לתת עדיפות לעניינים מתחום המינהל, אולם תעודף נמוך של נושאים אלה, לא רק ביחס ללשכה המשפטית, אינו באחריות הלשכה המשפטית. אדגיש כי הדברים הנובאו לפתחו של המנכ"ל לא פעם ולא פעמיים."

"כמו כן, האחריות במסגרת ועדות המכרזים היא מוגדרת וברורה מאין כמותה, שכן העו"ד המטפל הינו העו"ד החבר בוועדת המכרזים הספציפית. זאת ועוד, הלשכה המשפטית מקדמת מזה זמן שכירת עו"ד חיצוני בענייני מכרזים ואף הסתייעה בעו"ד חיצוני במסגרת מכרז אבטחת הבניין שהוזכר לעיל."

"בנוסף, בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים, ועדת המכרזים היא הגורם האחראי על כל התקשרות שמבצע המשרד לרבות עריכת הליך המכרז ואישור מסמכי המכרז. כאמור, נציג הלשכה המשפטית הינו חבר אחד מבין יתר חברי הוועדה, וביצוע תפקידי הוועדה מוטל על כל חבריה. כפי שפורט לעיל, נציג הלשכה המשפטית הינו חבר הוועדה אשר ברוב המקרים הינו הראשון ולעיתים אף היחיד אשר מעביר התייחסות מעמיקה ומקצועית. יתכן כי על אף העבודה המאומצת של נציג הלשכה המשפטית קיימים עיכובים מסיבות שאינן תלויות בהם. אדגיש, כי גם לו היתה תשתית מבוססת הרי שאין מקום שפרק זה יהיה במסגרת דו"ח ביקורת כנגד הלשכה המשפטית אלא במסגרת דו"ח ביקורת נפרד הנוגע לוועדות המכרזים המשרדיות."

"אציין כי ככל שקיימים קשיים בדרך עבודת ועדת סקרים ומחקרים, הרי שעומדות אפשרויות שונות לקידום פתרונות בעניין. כך למשל ייתכן ויש מקום להרחיב את תפקיד מרכז הוועדה. ניתן לקבוע מחויבות של כל חבר, ולא רק חבר הלשכה המשפטית, להעיר את הערותיו בתוך מספר ימים ממועד קיום הדיון כך שיצטמצם העיכוב הקיים במועד החתימה על הפרוטוקולים. יש להבהיר את שהבהרנו בעבר כי לא ניתן לעכב חתימה על פרוטוקול בשל "חרטה" ו"מחשבות שניות" וככל שלחבר ועדה יש השגות על שהוחלט, עומדת לו האפשרות לאתר החתימה על הפרוטוקול לבקש להעלות נושא לדיון פעם נוספת. כמו כן, קשיים עלולים להיווצר ממגבלות בכתיבת המפרט והאפיונים (שאינם משפטיים). קושי זה ניתן לפתור באמצעות סיוע של גורם חיצוני שלו מומחיות בניהול מכרז. כפי שנמסר לנו, משרד המשפטים בחר לנקוט במתכונת זו."

בהתייחסותה לטייטת דוח הביקורת (השלישית) כתבה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש:
"מבלי להיכנס לכל דוגמא שהובאה בפרק זה, אבקש לציין כי ועדת המכרזים ואני כיו"ר שלה, מייחלת לבחירתו של עו"ד חיצוני, שיתן מענה לנושאים המנהליים, שלעיתים קרובות הם סבוכים ומורכבים, הנדונים בוועדה. אני סבורה שעו"ד שזוהי עיקר התמחותו, ייטיב לתת מענה כזה, בזמן סביר ויפנה את עו"ד של הלשכה המשפטית, הכורעים תחת עומס הנושאים בהם עוסק המשרד, בעיקר בנושאי הרגולציה של שוק התקשורת, להתעמק בהם, ולא ללמוד בכל פעם מחדש את הנושאים המנהליים הצצים ועולים בוועדה."

מתן חוות דעת באשר לתיקון רשיון חברת פרטנר הכולל תיקון הקצאת התדרים
(בהמשך לסיכום פרשת השימוש ללא רישוי)

82. בשלהי 2009 ותחילת 2010 הוכנו בסיוע הלשכה המשפטית מספר מסמכים המסמכים את סוגית השימוש בתדרים ללא רישוי על ידי חברת פרטנר במחצית הראשונה של העשור⁶⁹. המסמכים כללו החלטת מנכ"ל המפורטת במסמך המסכם את השתלשלות העניינים, הסכם פשרה בעניין תשלום אגרות מול החשב הכללי במשרד האוצר ומסמכי הקצאת תדרים וטייטת תיקון רשיון הכולל את הקצאת התדרים.

83. בפברואר 2010 הושלמו המסמכים. להלן השתלשלות העניינים ממועד זה:

⁶⁹ נספחים ד(א), ד(ב), ד(ג).

- א. בתאריך 10/2/2010 שלח⁷⁰ מנכ"ל המשרד את המסמך האמור בנושא "שימוש חברת פרטנר בתחום תדרים שהוקצו באופן בלעדי לרשות הפלסטינאית". המסמך סיכם את ההליכים שנמשכו מספר שנים, בסופם הושג הסכם עם חברת פרטנר. בין היתר סוכם על הקצאת תדרים לשימושה. למסמך צורף⁷¹ מכתב נוסף לחברת פרטנר בחתימת סמנכ"ל ספקטרום ובו כתב הסמנכ"ל בין היתר (סעיפים 5,4: "4..... על כן הריני להודיעכם כי מוקצים לחברת פרטנר לשימוש לא בלעדי פסי התדרים... הרשיון למתן שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית (רטי"ן) של חברת פרטנר יתוקן בהתאם. 5. מצ"ב טיוטת תיקון הרשיון אשר תיכנס לתוקף ביום 25 בפברואר 2010, ככל שאין לכם הערות בנוגע לנוסח התיקון". יוער שב- 18/3/2010 אישר סמנכ"ל רגולציה בפרטנר כי אין לחברה הערות לטיוטה ובהמשך ביקש לקבל רשיון מתוקן חתום כדין.
- ב. ב- 23/2/2010 כתב סמנכ"ל הנדסה ורישוי, בתשובה לבקשתו של סמנכ"ל ספקטרום לתקן את הרישיון, כי להבנתו קיימת בעיה משפטית בהקצאת התדרים במתכונת שנעשתה (סמכות סמנכ"ל ספקטרום) וכי הוא יחתום על תיקון הרישיון אם יקבל חוות דעת משפטית מוסמכת שההקצאה נעשתה בסמכות⁷².
- ג. בתגובה כתב⁷³ עו"ד בלשכה המשפטית במהלך 24-25/2/2010 כי אין בעיה באמור ובהמשך ב- 27/4/2010, לאור פנייה של יועץ המנכ"ל ליועצת המשפטית לקבל חוות דעת בנושא, כתב⁷⁴ עו"ד אחר כי: "הבענו את עמדתנו הברורה מספר רב של פעמים בעבר (מצ"ב המיילים הרלבנטיים בעניין⁷⁵). אנו סבורים כי אין מקום לשאלת מקור הסמכות "בעת הזו". ככל ש... מסרב לחתום, ניתן להחתיים את השר אולם חייבים לסיים את הנושא!".
- בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת (השלישית) כתב סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי: "עפ"י מיטב הבנתי, וכך מסרתי לשר התקשורת שפנה אלי בעניין זה, קיימת בעיית סמכות בהקצאת תדרים. בתקופה הקצרה שניהנתי כמנכ"ל בפועל פעלתי כדי להסדיר עניין זה, במסגרת החלטת ממשלה ואולם המשרד לא המשיך לקדם עניין זה. בנסיבות אלה, ולאור הנחיית היועמ"ש לממשלה 9.1000 לפיה חוות דעתו של יועמ"ש למשרד קובעת את המצב המשפטי הקיים, ביקשתי לקבל חו"ד משפטית בעניין סמכותי (יחד עם המנכ"ל) לתקן רשיון לעניין הקצאת תדרים ולא הסתפקתי באמירות כלליות ובלתי מנומקות של היועצת המשפטית או מי מטעמה."**
- ד. בהתאם לכך פנה יועץ המנכ"ל אל שר התקשורת במהלך חודש מאי 2010, עדכנו בעניין וביקשו לחתום על תיקון הרישיון. במהלך הביקורת מסר יועץ המנכ"ל, שלאור היעדרותו המתוכננת וכוונה שלא לעכב זאת, חתם השר על תיקון הרישיון אולם התנה

⁷⁰ נספח ד36.

⁷¹ נספח ד37.

⁷² נספח ד(40)(ד).

⁷³ בהמשך הנספח.

⁷⁴ נספח ד40(ה).

⁷⁵ ובהם גם התייחסות של היועצת המשפטית בתשובה לסמנכ"ל ספקטרום מיום 15/7/2009 בו כתבה: "ההחלטות המפורטות במייל ששלחת הינן החלטות שהתקבלו על ידי וועדת התדרים לפני למעלה משש שנים. לא ידוע לנו כי השתנו הנסיבות מאז באופן המשפיע על סמכות ההחלטות שהתקבלו בשעתו, ולפיכך אין להבנתנו מקום לשאלת מקור הסמכות בעת הזו".

- בפניו את פרסומו בקבלת חוות דעת משפטית המאשרת את סמכותו לחתום על תיקון הרישיון הכולל את תיקון הקצאת התדרים.
- ה. ב- 23/5/2010 ובהמשך לאמור לעיל ולבקשת ראש מטה השר, פנה יועץ המנכ"ל ליועצת המשפטית, בבקשה לקבל מסמך פורמאלי המאשר כי ההקצאה נעשתה באופן תקין⁷⁶. בתגובה כתבה היועצת המשפטית: "כתיבת חוות דעת תאריך זמן. אם לשכת השר עומדת על כתיבת חוות דעת, כיוון שיש סדרי עדיפויות קיימים זה יאלץ להמתין".
- ו. ב- 9/6/2010 פנה⁷⁷ שוב יועץ המנכ"ל ליועצת המשפטית בבקשה שתכתוב "מייל קצר" לראש מטה השר, המאשר את חתימת השר על תיקון הרישיון. בתגובה כתבה היועצת: "כמו שכתבתי אני לא מתכוונת לשרבט פתקים. הדבר נכון על אחת כמה וכמה בימים אלה כאשר ברור לי שכל מייל גם כזה שהוא חסר משמעות, יכול להגיע להליך משפטי ולהיחשף למפעילים. אנחנו נמצאים היום במצב בו מיילים פנימיים של אנשי הלשכה מהשנים 2006 או 2007 מצויים בפני בית המשפט ומוציגים באופן בו הם מוצגים אני בטוחה שניתן להבין את עמדתי. אמרתי את הדברים גם לדיאנה."
- ז. ב- 1/7/2010 פנה שוב⁷⁸ נציג חברת פרטנר ללשכה המשפטית בבקשה לקבל את הרישיון המתוקן⁷⁹.
- ח. בסמוך למועד סיום הביקורת, שנה וארבע חודשים לאחר שהועבר מסמך הטיוטה פנה⁸⁰ ב- 26/6/2011 מנכ"ל פרטנר אל מנכ"ל המשרד בבקשה להשלים את המהלך תוך שהוא מפרט את התזכורות שהפנתה החברה למשרד כמפורט לעיל, וכן תזכורת מ- 14/3/2011.
84. בהתייחסותה במהלך הביקורת (התייחסות כתובה) כתבה היועצת המשפטית: "מובן שעל מנת שתינתן הנחיה שלא להתעסק בהכנת חוות דעת, יש צורך ראשית שתינתן הנחיה לעסוק בחוות דעת. הודעות הדוא"ל שהעברת לי⁸¹ אינן מצביעות על הנחיה שכזו. נהפוך הוא. ההודעה האחרונה שהעברת אלי היא הודעה שלי ליועץ המנכ"ל מיום ה- 23/6/2010 בעניין זה, שם כתבתי מפורשות שהשר ביקש לשוחח בעניין ולא לכתוב חוות דעת משפטית. לאור העדר הנחיה והודעתי הברורה במסגרת המסמך שהעברת, לא ברורה לי שאלתך. מעבר לנדרש, גם בעניין זה אני מפנה אותך להוראות התקשייר ולסמנכ"לית בכירה למשאבי אנוש בכל הנוגע למתן הנחיות על ידי יועץ מנכ"ל (בשם השר). לגופם של דברים, בנוגע לחוות הדעת בעניין סמכות השר לחתום על תיקון רישיון פרטנר הכולל את הקצאת התדרים המתוקנת, אציין כי מהחומר שהעברת אלי עולה, כי בסופו של דבר, השר ביקש לערוך שיחה בעניין⁸². ואכן, בהמשך לכך, ביום 6/7/2011, בשעות הבוקר, נערכה שיחה ביני לבין השר בנושא, במסגרתה הבהרתי את המצב המשפטי, ובכלל כך כי ועדת התדרים הסמיכה לפני שנים את ראש אגף הספקטרום ואת נציגי צה"ל להקצאות

⁷⁶ נספח ד40(ו).

⁷⁷ נספח ד40(ז).

⁷⁸ נספח ד40(ח).

⁷⁹ לאור הקשיים שעמימות רגולטורית בתחום עיסוקה של החברה מציב לה בהיותה חברה ציבורית הנסחרת בבורסה זרה.

⁸⁰ נספח ד40(ט).

⁸¹ הכוונה לנספחים ד40(א) עד ד40(ט) שמוזכרות לעיל.

⁸² נספח ד40(י).

תדרים פרטניים "בשוטף" וב"חרום", וכי החלטה זו של הוועדה התקבלה בשעתו על דעת הלשכה המשפטית. כן הובהר לשר כי חתימתו על תיקון הרישיון הינה דקלרטיבית בלבד, שכן מעשה ההקצאה ביחס להקצאת התדרים המתוקנת לפרטנר כבר נעשה ביום 10/2/2010 (במכתבו של סמנכ"ל ספקטרום אל פרטנר). עמדה זו הובהרה גם על ידי הלשכה המשפטית לגורמי המשרד כבר קודם לכן. אציין בהקשר זה כי כל העניין עלה לאחר שסמנכ"ל הנדסה ורישוי עורר את שאלת סמכותו של סמנכ"ל ספקטרום לאחר שהתבצע אקט ההקצאה. למיטב זכרוני, לאחר שהסברתי לשר את המצב המשפטי כאמור, ובנסיבות העניין, השר לא ראה צורך ממשי בכתיבת חוות דעת לעניין זה. הדברים עולים בקנה אחד גם עם העובדה שלמיטב זכרוני, דוחות הסטטוס של הלשכה, החל מחודש אוגוסט 2010 אינם כוללים עוד את בחינת הנושא המסוים... ואנו לא התבקשנו מאז חודש יולי לכתוב חוות דעת משפטית בעניין "

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"לגופם של דברים, הרי שמהחומר שהעביר לידי המבקר עלה כי השר ביקש לערוך שיחה בעניין (הודעת דוא"ל מיום 23.6.2010). ואכן, בהמשך לכך, ביום 6.7.2010, בשעות הבוקר, נערכה שיחה ביני לבין השר בנושא, במסגרתה הבהרתי את המצב המשפטי, ובכלל כך כי ועדת התדרים הסמיכה, לפני שנים, את ראש אגף ספקטרום ואת נציג צה"ל להקצות תדרים פרטניים "בשוטף" ו"בחרום", וכי החלטה זו של הוועדה התקבלה בשעתו על דעת הלשכה המשפטית. כן הובהר לשר, כי חתימתו על תיקון הרישיון הינה דקלרטיבית בלבד, שכן המעשה הקונסטיטויטיבי של ההקצאת התדרים המתוקנת לחברת פרטנר כבר נעשה ביום 10.2.2010 (במכתבו של מר סמנכ"ל ספקטרום אל חברת פרטנר). בכך השר הסתפק ולא סבר כי יש מקום להוסיף על שכתבנו והבהרנו בעניין זה. מכאן שהטענה לפיה קיבלנו הנחיה בעניין אין בה ממש."

"עמדתנו ביחס לנושא הובהרה על ידי הלשכה המשפטית גם לגורמי המשרד עוד קודם לכן במספר הזדמנויות, בכתב ובעל פה (הודעות דוא"ל הן שלי והן של עו"ד [שם] מהשנים 2009 ו-2010 מצויות בידי המבקר)."

"מכל מהאמור עולה כי אי כתיבת חוות דעת משפטית בעניין זה היתה על דעת השר ואנו לא חרגנו מכל הנחיה שניתנה לנו."

"אציין בהקשר זה כי כל העניין עלה עקב כך שסמנכ"ל הנדסה ורישוי עורר את שאלת סמכותו של סמנכ"ל ספקטרום לאחר שהתבצע אקט ההקצאה."

"הדברים עולים בקנה אחד גם עם העובדה, שדו"חות הסטטוס שהגישה הלשכה המשפטית, החל מחודש אוגוסט 2010, אינם כוללים עוד את בחינת הנושא המסוים. האמור גם אינו עולה בתוכניות העבודה ואנו לא התבקשנו מאז חודש יולי 2010 לכתוב חוות דעת משפטית בעניין. נדמה שאם ניתנה הנחייה על ידי השר או המנכ"ל בעניין זה היה על הדברים לבוא לידי ביטוי בדרך כלשהי."

"אם כך האמור בחלק זה אינו נכון ממספר טעמים כאשר כל טעם עומד גם לכשעצמו:
(א) לא ניתנה הנחיה לכתיבת חוות דעת משפטית כאמור; (ב) הפעולה המשפטית בוצעה עת חתם סמנכ"ל ספקטרום על מכתב ההקצאה ללא קשר לחתימה או אי חתימה של השר על נוסח תיקון הרישיון. רישוי תחום התדרים שבו פועל בעל רישיון במסגרת הרישיון הינו פעולה דקלרטיבית בלבד, ועל כן, לא מתעוררת לעניין חתימת השר שאלה של סמכות ההקצאה; (ג) גם אם התבקשה הבעת עמדה משפטית, הרי שזו הובעה בעל פה ואף עלתה על הכתב מספר פעמים באופן המבוסס יותר מ"פתק" כפי שביקש היועץ הבכיר למנכ"ל; (ד) לאחר שהוסבר לשר המצב המשפטי סבר השר כי אין מקום להדרש ולכתוב בעת הנוכחית חוות דעת והוא אף חתם על תיקון הרישיון. אין בידי להשיב מדוע תיקון הרישיון לא פורסם. בענין זה נכון לפנות ללשכת השר; "

"למעלה מהצורך, הרי שנדמה שמדובר במהומה על לא מאומה שהרי רק לאחרונה הוקצו לחברת מירס, כמי שזכתה במכרז 12/2010 "רישיון משולב למתן שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית (רטי"ן) בישראל - הרחבת רישיון קיים והענקת רישיון חדש", תדרי הדור הרביעי, תדרים נוספים על אלה שהיו מצויים אצלה. ביום 27.9.2011 חתמו מנכ"ל המשרד וסמנכ"ל הנדסה ורישוי על תיקון של סעיף 45 לרישיון חברת מירס."

למועד סיום הביקורת, שנה וחצי לאחר שהחל התהליך טרם פורסם תיקון הרישיון.

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"איננו רואים דבר בין ציון העובדה שתיקון הרישיון טרם נחתם לבין דו"ח ביקורת בעניין הלשכה המשפטית. כזכור הלשכה המשפטית אינה הגורם האחראי על מתן רישיונות ותיקונם. ההמלצות הן רק תוכחה לאמור. אבקש לציין, לעניין האמור בסעיף 83(ה), כי נכון לדייק ולכתוב במפורש בדו"ח הביקורת כי יועץ המנכ"ל כתב: "אני לא חושב שמדובר בחו"ד כהלכה כי אם ב"פתק". עוד אציין, כי עד עתה לא הועברה לידי כל אסמכתא לכך שקיימת דרישה של ראש מטה השר לכתובת חוות דעת בעניין."

בהתייחסותה לתגובתו של סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי שלעיל (סעיף ג.83). חזרה סגנית בכירה ליועץ המשפטי
על תגובות קודמות. כן כתבה "שלאחר שהוסבר לשר המצב המשפטי סבר השר כי אין מקום להידרש ולכתוב בעת הנוכחית חוות דעת והוא אף חתם על תיקון הרישיון. הדברים נתמכים אף בהתייחסותה של ראש מטה השר לטיוטת הדוח, לפיה בהמשך לבירור שערכה עם השר, אכן התקיימה שיחה כאמור בה עדכנה אותו היועצת המשפטית לעניין המצב המשפטי המתייחס לסוגיה הנ"ל. נבהיר כי, כפי שנמסר לי וכפי שאף עולה מהתייחסותה של ראש מטה השר, אין המדובר בפגישה המתוארת בתגובתו של היועץ הבכיר למנכ"ל, בה נכחה גם ראש מטה השר, אלא בשיחה טלפונית שנערכה בין היועצת המשפטית לבין השר בה לא לקחו חלק ראש מטה השר או היועץ הבכיר למנכ"ל; כפי שהובהר פעמים רבות – הפעולה המשפטית בוצעה עת חתם סמנכ"ל ספקטרום על מכתב ההקצאה וחתימת השר על נוסח תיקון הרישיון מהווה פעולה דקלרטיבית בלבד."

בהתייחסותה לטיוטת דוח הביקורת (השלישית) כתבה ראש מטה שר התקשורת: "הריני לאשר את הטענה לפיה אכן התקיימה שיחה עם היועצת המשפטית בה השר קיבל פירוט של המצב המשפטי המתייחס לסוגיה הנ"ל."

בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת (השלישית) כתב היועץ הבכיר למנכ"ל:
"ראשית אבהיר, למען לא יהיה ספק, תיקון הרישיון שנחתם בידי השר, הופקד בידי בנאמנות עם הוראה מפורשת מחשך לפרסמו רק עם קבלת עמדה של היועצת המשפטית, בכתב, שהחתימה של השר היא בהתאם מלא לדין החל על פעילות הקצאת התדרים. מכיוון שעד עתה לא קיבלתי כל התייחסות כתובה בהתאם להוראת השר ומכיוון שלא קיבלתי מהשר או מראש מטהו כל הוראה אחרת מזה, התיקון הנ"ל לא פורסם ולמעשה איננו קיים. ככל שתורה לשכת השר אחרת, יוכן תיקון רשיון חדש."

"כפי שמציין המבקר, תחילתו של דבר בצורך לתקן הקצאת תדרים לחברת פרטנר. עד למועד זה נהוג היה, במקביל למכתב הקצאת תדרים של סמנכ"ל בכיר ספקטרום וניהול תדרים במשרד, לכלול את התדרים המורשים גם ברשימות הרט"ן של החברה להם הוקצו. כתוצאה מנהג זה, ובעקבות תיקון הקצאת התדרים כאמור, נתבקש תיקון רשיון הרט"ן של פרטנר, באופן שיכלול את התדרים החדשים המורשים. לפי הדין הרלוונטי מוסמכים לתקן רשיון מנכ"ל המשרד ביחד עם סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי (סמכות שהואצלה להם מידי השר)."

"סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי העלה שאלה לגבי סמכותו לתקן את הרשיון ומאחר שהשאלה היתה משפטית בעיקרה, התנה חתימתו בחו"ד של היועצת המשפטית בנושא. עורכת דין מהלשכה המשפטית הביעה דעתה כי הדבר נעשה באופן זה בעבר וכי אין מקום לעורר את השאלה מחדש וכי, כפי שציין המבקר, ככל שסמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי מסרב לחתום, ניתן להחתים את השר על תיקון הרישיון."

"אני נוהג להעביר מסמכים רבים לחתימת השר, אולם במקרים בהם חתימתו נדרשת בשל קושי או מחלוקת בין אגפים, אני, בתאום מלא עם ראש המטה, מציג בפניו, באופן מלא, את הסיבה לחתימתו, לרבות המחלוקות והסיבות להן, זאת על מנת להציג בפניו תמונה מלאה, פן ישל."

"תאור השתלשלות הדברים מפי המבקר, ובהתאם לדברי בפתח התייחסותי לנושא זה, הנו מדוייק, יתירה מזאת, השר לא הסתפק בשיחה עמי וביקש גם הסבר מהיועצת המשפטית בטרם יחתום, ולכן התקיימה שיחה עמה, בנוכחותי ובנוכחות ראש מטהו, במשרדו בת"א, בה, בטרם מסר לי את הרשיון החתום על ידו שמע את הסברה של היועצת המשפטית ובסיום ביקש ממנה שתעלה את הדברים על הכתב ולו כסיכום הדיון שנערך."

"עד היום טרם קיבלתי סיכום דיון, או חו"ד, לא "פתק" ואף לא הודעת דוא"ל קצרה מהיועצת המשפטית, באופן שמבהיר כי עמדתה היא שניתן לחתום על תיקון הרישיון כמוצג, וכי עמדת סמנכ"ל הבכיר להנדסה ורישוי אינה מבוססת."

"באשר לאמירת היועצת המשפטית במענה לביקורת, המתבססת על תיקון רשיון מירס (המאוחר יותר להתרחשות זו), הרי שהיא אינה מדוייקת ומטעה. בתיקון רשיון מירס, בסעיף 45ג), בו נזכרת רצועת התדרים החדשה, נכתב הדבר, לראשונה, בלשון אחר מהמקובל, ולא הוזכרו התדרים עצמם (כפי שנתבקש בתיקון רשיון פרטנר, בו הוזכרו במפורש תדרי החברה המורשים) וזו לשון הסעיף: "ג) פסי התדרים שהוקצו לשימוש הבלעדי בהתאם לתוצאות המכרז"; כך שלמעשה, כפי שביקש בעניין פרטנר, סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי, אין בתיקון הרישיון עצמו הקצאת תדרים, כי אם הפנייה למכרז התדרים כמקור להעמדתם לשימוש החברה. אם ניתן להסתמך במשהו על כך הרי שניתן להבין, שעמדתו מלכתחילה, מקובלת ע"י הלשכה המשפטית."

"ניתן לציין עוד כי מאוחר יותר הוענק לגולן טלקום רשיון באופן דומה. להלן נוסח סעיף 45.1 ברשיון גולן טלקום:

"בעל הרשיון רשאי להפעיל את מוקדי הרדיו התאיים של מערכת הרט"ן תוך שימוש בפסי התדרים שהוקצו לשימושו הבלעדי בהתאם לתוצאות המכרז" ("המכרז" הוגדר בשני הרשיונות כמכרז הרלוונטי של תדרי הדור השלישי).

בהתייחסותה לתגובת היועץ הבכיר למנכ"ל כתבה סגנית בכירה ליועץ המשפטי: "מתגובתו של היועץ הבכיר למנכ"ל עולה כי הוא לא הבין באופן מלא את השאלה שעורר סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי. כפי שצינו, אין כל שאלה לעניין הסמכות לחתום על תיקון רישיון, שכן תיקון הרישיון הוא דקלרטיבי בלבד. ההשגה שהעלה סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי נגעה לעצם סמכותו של סמנכ"ל ספקטרום להקצות תדרים, ומשכך אין רלוונטיות לדבריו של היועץ הבכיר למנכ"ל בכל הנוגע לשינוי הנוסח ברשיונות אחרים שניתנו, שהרי, ככל שאכן קיימת בעייתיות באופן הקצאת התדרים, אין זה משנה אם הרישיון מפנה לפסי תדרים ספציפיים או לעצם ההקצאה, והבעיה שקיימת לטענת סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי לעניין עצם ההקצאה, עומדת בעינה."

"לעניין זה נבקש להעיר הערת אגב – כפי שאמרנו מספר רב של פעמים בעבר, איננו סבורים שקיימת בעיה באופן ההקצאה של תדרים במדינת ישראל. ציינו מפורשות שהדבר נעשה באותו האופן שנים רבות ושהנושא נבחן בשעתו על ידי הלשכה המשפטית במשרד. אנו מוצאים לנכון לציין כי ככל שחלק זה בדו"ח יתפרסם לציבור הרחב במתכונתו הנוכחית, ניתן להניח כי הדבר יחשוף את המשרד באופן משמעותי ביותר לתקיפה משפטית בכל הנוגע לתוקפן של הקצאות תדרים שנעשו במדינת ישראל לפחות מאז 2003, ללא שום הצדקה. מצאנו לנכון לציין עובדה זו על אף שדו"חות ביקורת פנים, כפי ששם מעיד, הינם מסמכים פנימיים והם לא נועדו מעצם טיבם להיות מפורסמים לציבור הרחב, וכך נכתב דו"ח זה כמו גם התייחסותינו לדו"ח."

התייחסות: מלכתחילה, כל פרק המשנה שלעיל, העוסק בהקצאת התדרים לפרטנר, מובא כדי להציג מקרה בו נדרשת חוות דעת משפטית המכשירה את סמכות סמנכ"ל ספקטרום להקצות את תדרים. למרות בקשות חוזרות (כולל של סמנכ"ל ספקטרום עצמו עוד מיולי 2009) להבהיר את המצב המשפטי, נמסרו לאורך תקופה של כמעט שנה על ידי היועצת המשפטית ושני עו"ד בכירים התייחסויות כלליות ועמומות המפנות להחלטות ועדת התדרים משנת 2003 אשר הסמיכה אז את סמנכ"ל ספקטרום. בהתייחסויות ובהפניות נאמרו על ידי עו"ד שהחלטות אלו קיבלו גיבוי משפטי באותה עת. מבלי להתייחס לתוכנם של הדברים, על פניו, לאור שינוי נסיבות, נראה שאכן מתבקשת חוות דעת עדכנית שהרי במהלך 2008 חלו שינויים בנסיבות. מוזכר שבמסגרת זו קיבלה הממשלה בנובמבר 2008 החלטה המגדירה מחדש את הרכב ועדת התדרים לה האצלה הסמכות להקצות תדרים. על כן, לכאורה, מצופה היה מהיועצת המשפטית להבהיר כראוי (בחוות דעת ראויה וכתובה) את המצב המשפטי דהינו להבהיר האם סמנכ"ל ספקטרום פועל בסמכות ואם לא מה נדרש לעשות כדי לתקן זאת. הדבר לא נעשה עד מועד סיום הביקורת.

המלצות

- 4.1 להגדיר נוהל משרדי⁸³ לאסדרה במסגרתו יוגדרו בין היתר: אחריות האגף המקצועי המוביל על גיבוש המדיניות, אחריות הלשכה המשפטית על הובלת החקיקה וחובת השתתפותה בשלב גיבוש המדיניות, אבני דרך לקידום העבודה ומעורבות כל בעלי התפקיד, המתכונת הפורמאלית להתנעה, למעקב ולסיכום העבודה (לרבות מתכונת כתב מינוי) והטיפול בחקיקה ככל שנידרש.
- 4.2 להורות ליועצת המשפטית להגיש חוות דעת משפטית והמלצות ככל שנידרש, בעניין סמכויותיו הנוכחיות של סמנכ"ל ספקטרום להקצות תדרי רדיו.
- 4.3 להשלים את הפעילות הנדרשת לפרסום תיקון הרשיון של חברת פרטנר הכולל את הקצאת התדרים העדכנית.

בהתייחסותה לטיוטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לא ברור על יסוד מה קובע המבקר כי קיימת עוד פעילות נדרשת לפרסום תיקון הרישיון מעבר להעברתו לחברה."
"

⁸³ הצעה אפשרית למתכונת שבליבת נוהל כזה והכוללת שלבים מהייבום מובאת במוסף ב.1.

פרק ה' - סדרי מינהל - עבודת המטה שמובילה הלשכה המשפטית

רקע

85. במסגרת תפקידה נדרשת הלשכה המשפטית בין היתר להוביל עבודת מטה פנים ובין משרדית.
86. פעילות זו נדרשת על פי הגדרת תפקידה בעיקר בתהליכי חקיקה ובניהול הליכים משפטיים בהן נידרש לגבש עמדה משרדית. פעילות כזו נדרשת גם בהליכי בדיקה שונים שאותם היא מקיימת ושאינם מוגדרים בתפקידה.
87. נבדקו סדרי מינהל בדגש לתיעוד והקפדה על קיומם של פרוטוקולים לסיכום עבודה, מעקב משימות וסדר בעבודת המטה במספר תהליכים שהובילה הלשכה.

ממצאים

תיעוד ופרוטוקולים לסיכום עבודה

88. במספר תהליכים אותם הובילה הלשכה לא היתה הקפדה על תיעוד סיכום העבודה שביצעה, לרבות הגשת מסקנות והמלצות במסמך פורמאלי למקבל ההחלטה. נמצא שבאותם מקרים הפרטים נמסרו בעל פה כאשר הלשכה הכינה מסמך לחתימת מקבל ההחלטה, ברוב המקרים שר התקשורת:

א. אישור העברת בעלויות - לתהליך הטיפול בבדיקת העברת אמצעי שליטה אותו מובילה במשרד הלשכה המשפטית אין נוהל ומתכונת כתובה לקראת הבדיקה ואין פרוטוקול או מסמך מסכם עם המלצות/הנחיות/התניות, המועבר למנכ"ל ולשר בסיום התהליך. בפועל, אופן ביצוע התהליך הוא "תורה שבעל פה" ובסיומו הלשכה המשפטית המרכזת את התהליך מנסחת מסמך לחתימת המנכ"ל ו/או השר, כאשר ממצאי עבודתה נמסרים בעל פה⁸⁴.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"למבקר הובהר בעל פה במסגרת הישיבות שקויימו עימו, באשר לצורך בנהל כתוב לעניין הטיפול בבקשות כאמור, הרי שהוראות הרישיונות והתקנות מפורטים זיים בעניין זה, ושונים מרישיון לרישיון, ולפיכך אין הצדקה אמיתית לכתיבת נוהל. עורך הדין אשר בפניו הוראות התקנות והרישיונות יודע בדיוק מה עליו לבדוק בהיבט המשפטי. אנו מקבלים את הביקורת לפיה יש מקום להכין מסמך כתוב מסכם בטרם חתימת השר או המנכ"ל על אישור בקשה להעברת אמצעי שליטה, וכך נוהגת הלשכה המשפטית מזה מספר חודשים (מסמכים לדוגמא מצורפים ומסומנים ה-1)."

התייחסות: לדעת הביקורת בטרם תחילת התהליך ראוי שעו"ד המוביל את הבדיקה יכין מסמך "תוכנית בדיקה" (Check List) אותו יאשר היועץ המשפטי, על פיו ראוי שתבוצע הבדיקה והוא ישמש גם כלי בקרה לביצוע.

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"אין כל הסבר מדוע הדבר "ראוי". האם המסמכים הקיימים המשמשים את עורכי הדין אינם מספיקים? האם יש מקום להוסיף מעבר להם דבר מה? האם השימוש במסמכים הקיימים לא הוכיח את עצמו?"

⁸⁴ לדוגמא התהליכים בעניין 012 ופרטנר או העברת השליטה בפרטנר: נספחים 1(א), 1(ב), 1(ג), 2, 3ה.

מן הראוי שהחלטות השר והמנכ"ל יתבססו על מסמך פורמאלי מסכם והמלצות שמכין הגורם המקצועי המופקד על הנושא נשוא ההחלטה.
לדעת הביקורת, אין מקום להובלתה של משימת בדיקת תקינות העברתם של אמצעי שליטה בחברות התקשורת על ידי הלשכה המשפטית ומן הראוי להטילה על אחד מהאגפים במשרד תוך סיוע משפטי של הלשכה לצידו של האגף המוביל, כמקובל בכל תהליך אחר שמוביל אגף מקצועי במשרד.

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לא ברור למה "מן הראוי". מה התשתית לכך? הדברים אינם מעוגנים בשום נוהל או בכל אסמכתא. כבר כיום, במקרים שהדבר נדרש, מובאים בפני השר או המנכ"ל המידע והמסמכים הנדרשים לשם קבלת החלטה על ידם. יש בהמלצת המבקר משום הטלת נטל בירוקראטי עודף." "

" לדעת הביקורת" לפיה יש להעביר את הובלת נושא העברת אמצעי שליטה מן הלשכה המשפטית, אינה מפתיעה לאור הרצון שהביעו בעבר גורמים שונים במשרד להוביל את הנושא. אולם אנו מופתעים מהעדר הצורך, ולו לשם מראית פני הדברים, של המבקר לבסס את ההמלצה על תשתית כלשהי או אפילו בדל טענה. בנפרד, הליך בדיקת בקשה להעברת אמצעי שליטה הוא בעל היבטים משפטיים משמעותיים ולא בכדי הוא מנוהל מן העבר השני על ידי עורכי דין."

ב. וועדה לבחינת סמכויות הפיקוח והאכיפה של המשרד:

- 1) ביוני 2008 מינה⁸⁵ מנכ"ל המשרד דאז, ועדה לבחינת סמכויות הפיקוח והאכיפה של המשרד. כיו"ר הוועדה מונתה היועצת המשפטית. הרכבה כלל את סגנית היועצת המשפטית ונציגי כלל אגפי המשרד.
- 2) הצוות קיים סידרה של דיונים⁸⁶ ובמסגרת זו נעזר ביועץ חיצוני בעלות⁸⁷ של 93 אלף ש"ח. סיכום עבודת הצוות לא פורסמה במועד שנקבע בכתב המינוי וגם לא לאחר מכן.
- 3) במהלך ביקורת קודמת, מסרה ביולי 2010 היועצת המשפטית כי הנושא הוצג למנכ"ל דאז אך לא היה בסדר עדיפות לטיפול בלשכה המשפטית בגלל כח אדם מצומצם. בפועל, קודמו לדבריה מרכיבים מתוך העבודה כגון, העבודה על עיצומים מדורגים ודרישות פיקוח על בנק הדואר.

מצופה שעבודת צוות מקצועי שנועד לשמש תשתית לתיקוף סמכויות הפיקוח של המשרד תסוכם כראוי כבסיס להמשך. הדבר לא נעשה ובכך ידע שנצבר במשרד באותה עבודה אבד.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"כאמור, הנושא הוצג בעבר למנכ"ל המשרד דאז, אולם בעת ההיא הנושא לא היה בסדר העדיפות המשרדי. אציין עוד, כי הנושא הוצג למנכ"ל הנוכחי של המשרד עם כניסתו לתפקיד, אך גם בתקופה זו לא היה בסדר עדיפות לטיפול משרדי. עוד אציין, כאמור אף בטייטת הדו"ח, כי מרכיבים מתוך טיוטת המלצות הוועדה, כגון העבודה על עיצומים מדורגים, דרישות פיקוח על בנק הדואר, היבטים בטייטת התזכיר של רשות תקשורת ועוד, קודמו על ידי המשרד. ועל כן, הלכה למעשה המלצות הצוות קודמו."

⁸⁵ נספח ה.5.

⁸⁶ נספחים ה.6(ב), ה.6(ג), ה.6(ד), ה.6(ה), ה.6(ו).

⁸⁷ נספח ה.7.

בהתייחסותה לטייטה השנית של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לא הועברה אסמכתא באשר לדברים שמסרתי לכאורה בחודש יולי 2010 ועל כן, לא ברור לי בהתייחס למה הדברים נאמרו ואין בידי להתייחס אליהם. לעניין זה ובהמשך לביקורת שנערכת על ידי משרד מבקר המדינה בעניין פיקוח ואכיפה על מתן שירותי תקשורת אני מבקשת להפנות לתגובת המשרד מיום 22.11.2011 לטייטת דו"ח מבקר המדינה בדלקמן:

"...נושא כתיבת הדוח הסופי והמלא של הוועדה והקצאת משאבי הזמן הנדרשים לשם כך הוצג למנכ"ל המשרד דאז אולם הוחלט, בשל אילוצים הנובעים מסדרי עדיפויות של המשרד, כי נושא כתיבת הדוח הסופי של הוועדה אינו בסדר העדיפות המשרדי. יחד עם זאת, חשוב להבהיר כי הלכה למעשה מרכיבים שונים מתוך טייטת המלצות הוועדה, כגון... קודמו על ידי המשרד. ועל כן, הלכה למעשה המלצות הצוות מוטמעות."

התייחסות: התגובה לא ברורה, בפרט לאור האמור בתגובה לטייטה הראשונה; אין סתירה עם האמור בתגובה שהועברה למבקר המדינה.

מעקב על תיקון חקיקה נדרש לצורך מימוש מדיניות המשרד

89. הטיפול בהליכי חקיקה באחד הסעיפים שהמשרד קידם במסגרת חוק ההסדרים 2009/2010 במהלך יולי 2009 הופסק בלא שהתקיים מעקב כדי לוודא שהוא מקודם. להלן פרוט:

- א. במסגרת חוק ההסדרים 2007, תוקן חוק התקשורת (תיקון מס' 36, ינואר 2007) באופן המקנה לשר התקשורת סמכות להסמיך מעבדה חיצונית לערוך בדיקות ציוד קצה נייד לצורך מתן אישור סוג ולהסמיכה להעניק אישור סוג. טייטת תקנות הוכנה ופורסמה לשימוע בדצמבר 2007. בעקבות השימוע התברר שישום התיקון מחייב תיקון נוסף בחוק. הצעת התיקון הנוסף בחוק נכללה⁸⁸ בהצעת חוק ההסדרים ל- 2009/10 שהוגש ביוני 2009. במהלך הדיון בחוק הוחלט ע"י ועדת הכנסת ב- 18/6/2009, בדיון שהתקיים בהשתתפות נציג משרד האוצר וללא השתתפות נציגי הלשכה המשפטית, שנושא זה יפוצל ויועבר לוועדת הכלכלה.
- ב. הטיפול בקידום החוק נעצר. בתשובה לבקשת יועצת המנכ"ל⁸⁹ כשנה לאחר מכן, ב- 24/10/2010, באשר לסטטוס הטיפול בתיקון החוק, השיבה היועצת המשפטית כי הסעיף פוצל על ידי הכנסת ולא הועלה לדיון על ידי הכנסת וכי הטענות (של סמנכ"ל הנדסה ורישוי בדבר עיכוב קידום החוק) "מבוססות על כלום וחבל שאנחנו נאלצים עכשיו לבזבז זמן עבודה יקר בשחזור ההיסטוריה כדי להדוף טענות שנטענות סתם כך".
- ג. לבקשת יועצת המנכ"ל להבהרת דרך הפעולה המעשית הנדרשת כדי לקדם את החוק, ענתה היועצת המשפטית ב- 9/11/2010 כי: "לעניין המשך הליכי החקיקה, הרי שככלל יש צורך בקבלת החלטה באשר לרציפות, אולם בשל כך שבמקרה דנן מדובר על חלק שפוצל מהליכי חקיקה של חוק ההסדרים אנו נדרשים לבדוק את העניין".
- ד. במהלך הביקורת מסרה היועצת המשפטית שהתיקון לחוק אינו יוזמה של המשרד. זה היה תיקון באמצעות חוק ההסדרים ונכלל בהחלטת הממשלה על החוק. לאחר החלטת הממשלה נדרשו להכין את נוסח תיקון החוק על בסיס החלטת הממשלה. בתהליך החקיקה פוצל הסעיף מחוק ההסדרים. הממשק שבין המשרד לכנסת צריך להעשות על

⁸⁸ נספח ה' 8.

⁸⁹ נספחים 10(א), 10(ב).

ידי לשכת השר. בהתייחסות כתובה משלימה כתבה: "הדבר הובא לידיעת מנכ"ל המשרד הנוכחי עם כניסתו לתפקיד במחצית הראשונה של חודש יולי 2009. כן, להבנתי, על אף שהדברים הובאו בעל פה ובכתב בפני מנכ"ל המשרד, אף גורם משרדי לא פנה אלינו בעניין לאורך התקופה כולה ומלשכת מנכ"ל הפנו אלינו שאלה בעניין לראשונה בעניין זה ביום 24/10/2010, ככל הנראה בעקבות פנייה אליהם של סמנכ"ל הנדסה ורישוי. בהמשך לפני האמורה השבנו ללשכת מנכ"ל בקצרה והוספנו שנכון לדעתנו לדון על כך גם בעל פה. בהמשך עודכן על ידי המנכ"ל גם בעל פה בתחילת חודש נובמבר 2010. מאז לא ידוע לי כי ניתנה הנחיה כלשהי בעניין. עוד נציין כי, למיטב ידיעתנו, נושא זה לא נכלל בנוסח הסופי של תוכנית העבודה של המשרד לשנת 2010."

אין חולק על כך שהממשק הנדרש מול הכנסת צריך להעשות על ידי לשכת השר אולם מן הראוי שהגורם המשרדי המקצועי המופקד על הובלת תהליך חקיקה יעקוב ויסב את תשומת לב לשכת השר באשר לנדרש לעשות כדי לקדם משימה משרדית שטופלה וכמעט הושלמה עוד במחצית 2009. למרות שעל פניו לא נדרשה עבודה כלשהי, שהרי הצעת התיקון הוכנה, למעלה משנה לא התקיים מעקב אחר הנושא, לא נבדק מה נדרש לעשות כדי לקדמו וגם לא נמצא שהנושא נכלל בדיווחים החודשיים (כנושא "פתוח"⁹⁰). הגם שעם כניסת המנכ"ל לתפקידו הנושא נכלל בהצגת הנושאים הפתוחים⁹¹ ושם נרשם בעמודת הסטטוס – "טרם נקבע מועד לדיון בועדת הכלכלה" לא התקיים מעבר לזה מעקב על כך.

בהתייחסות לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"לעניין זה אציין ראשית, כי מדובר בתיקון חקיקה שנעשה במסגרת "חוק ההסדרים" אשר הגורם היוזם ומוביל אותו לעניינו הוא משרד האוצר. גם עמדתו של משרד האוצר היא כי תיקוני חקיקה הנעשים במסגרת "חוק ההסדרים" הם תיקונים שבאחריות משרד האוצר ועליו מוטלת האחריות והסמכות להחליט האם לקדם את התיקון או לאו."

"בנוסף, מובן כי החלטת ועדת הכנסת על פיצול סעיף מ"חוק ההסדרים", אשר משמעותה היא הורדת הנושא מסדר היום של הוועדה הרלוונטית, היא החלטה פוליטית ולא משפטית."

"על אף העובדה, המוזכרת גם בטיטות הדו"ח, כי השר והמנכ"ל עודכנו בעניין זה עם כניסתם לתפקיד, עמדת המבקר היא כי הלשכה המשפטית לא פעלה כשורה. עמדת המבקר אינה הולמת את תהליכי החקיקה והתהליכים הפוליטיים סביב חקיקת חוק ההסדרים ובעיקר אינה הולמת את תפקידו (גם בהתאם לתקנון הממשלה) של משרד האוצר בחקיקה זו ובאחריות עליה."

"יצוין כי ביקורת זו אינה עולה בקנה אחד עם מקומות אחרים בטיטות הדו"ח שם דווקא נראה כי לטענת המבקר הלשכה המשפטית חורגת מתפקדה ועליה לצמצם צעדיה. הטלת אחריות דווקא על הלשכה המשפטית ולא על הגורם האמון על התהליך, שהוא משרד האוצר, לא על הגורם המקצועי במשרד התקשורת ואף לא על הנהלת המשרד היא אבסורדית. קביעתו של המבקר מרחיבה באופן בלתי סביר את אחריותה של הלשכה המשפטית. אחריות הלשכה המשפטית, כפי שעולה גם מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, עניינה בתיקוני חקיקה המתבצעים על ידה במתכונת של הפצת תזכיר, ולא על תיקוני חקיקה שמבצע משרד האוצר."

"בנוסף לכך, דבר קיומו של תיקון החקיקה הובא בפני השר והמנכ"ל בנפרד, כבר במחצית שנת 2009, הן בכתב והן בעל פה והם בחרו שלא לעשות דבר. גם לאחר שהנושא עלה שוב בחודש אוקטובר 2010 לשכת מנכ"ל לא קידמה פעולה בנושא. ויותר מכך, להנהלת המשרד עמדה האפשרות לכלול את העיסוק בנושא בתוכנית העבודה של שנת 2011 אולם היא בחרה שלא לעשות זאת."

⁹⁰ למשל בדיווחים ללשכת המנכ"ל במרץ 2010 או במרץ 2011 - נספחים ה11, ה12.

⁹¹ נספח א12(א).

התייחסות: יוזכר שתיקון החקיקה נועד לאפשר ישום תיקון בחוק משנת 2004 אשר אמור ליעל מרכיב בעבודת המשרד ולהתאימה לעידן הנוכחי והוא חלק ממדיניות משרדית. כישלון הניסיון לקדם את התיקון בערוץ חוק ההסדרים אינה משנה את המהות שהיא חלק ממדיניות המשרד. המשרד היה מעוניין לקדם את התיקון, פעולה שעל פניה אינה מחייבת מאמץ משמעותי נוסף.

בהתייחסותה לטיוטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"מלכתחילה נציין כי הנחת המוצא כי קידום חקיקה זה היה חלק ממדיניות המשרד אינה מבוססת. לעניין זה לא הועברה אלינו כל אסמכתא. בנוסף לכך, גם המבקר עצמו נאלץ להודות כי הנושא הוצג ללשכת השר בכתב ובעל פה ולא התקבלה כל הנחיה להעביר את הטיפול בהליך המנוהל על ידי משרד האוצר למשרד התקשורת. למבקר הוסבר כי הלשכה המשפטית אינה הגורם המקצועי הרלבנטי כאשר מדובר בתיקון מקצועי המובל על ידי משרד האוצר. על כן, אמירה לפיה בהליך של חוק ההסדרים "הגורם המרכזי המופקד על הובלת הליך החקיקה" הוא הלשכה המשפטית של משרד התקשורת, אינה עומדת בכל מדד בסיסי של ניהול הליכי חקיקה ומצביעה על העדר הכרות של תחומי אחריות ופעולה של משרדי הממשלה. בנפרד, טיוטה 2 נעדרת תשתית לכך שהמשימה "כמעט הושלמה" ולא בכדי. בעניין תיקון החקיקה לא התקיים ולו דיון אחד בוועדת הכלכלה שבכנסת. הלזה ייקרא "משימה שכמעט הושלמה"?"

בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת (השלישית) כתב סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי: "בניגוד גמור לטענתה של היועצת המשפטית כאילו "תיקון החוק אינו יוזמה של המשרד", הרי התיקון נעשה ביוזמת הח"מ ובשיתוף פעולה מלא עם משרד האוצר במהלך 2006, ובהמשך לתוכנית עבודה מפורטת שהכין הח"מ. המנכ"ל דאז, מר [REDACTED], תמך בתיקון והעובדה שהתיקון נעשה במסגרת חוק ההסדרים לא שינתה את התייחסות המשרד לתיקון חשוב זה."

ממשקי עבודה עם מנהלי חברות שבפיקוח המשרד

90. לעיתים מתקיימים ממשקי עבודה אישיים – טלפונית או בדוא"ל בין היועצת המשפטית לבין מנהלי חברות. נמצא שבעדכון פנימי לאחר פגישה עם השר בנושא תיקון חוק הרשות השנייה כתבה היועצת המשפטית כי בהקשר לנושא מסוים היא צריכה לדבר עם מנכ"ל החברה הרלוונטית. במקרה אחר שנמצא בביקורת העבירה היועצת המשפטית התכתבות בין משרדי ממשלה הנוגעים לתיקון חוק הדואר ליו"ר החברה. להלן פרטי המקרה:

91. לצורך תיקוף הסדרת מעמדו של בנק הדואר גובשה בהובלת המשרד טיוטת תזכיר לתיקון חוק הדואר. להלן הפרטים:

א. ב- 17/4/11 שלח⁹² עו"ד במשרד טיוטה (מס' 11) להערות משרד המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות ובנק ישראל. בהודעת הדוא"ל כתב: "בכוונתנו להעלות את תזכיר החוק לדיון בוועדת השרים הראשונה לאחר סיום הפגרה, ולפיכך נודה על התייחסותכם לטיוטה המצורפת בהקדם."

ב. ב- 1/5/11 פנה⁹³ עו"ד אחר בלשכה המשפטית בתזכורת לעו"ד בלשכה המשפטית במשרד האוצר וכתב שכפי שנכתב, בכוונת המשרד להעלות את התזכיר לדיון בוועדת השרים הקרובה לאחר סיום הפגרה ולכן נדרשות ההערות בהקדם. בתגובה ענה עו"ד במשרד האוצר שנציג האגף המקצועי הרלוונטי חזר מחופשה ובתוך שבוע תועבר התייחסות המשרד.

⁹² נספח ה13.
⁹³ נספח ה13(א).

ג. למחרת, ה- 2/5/11 שלחה⁹⁴ היועצת המשפטית ליו"ר חברת הדואר את ההתכתבויות עם משרד האוצר וכתבה: " ... לבקשתך, מצורפות התכתבויות עם משרד האוצר לעניין תיקון חוק הדואר. ... "

92. יוער, שבתאריכים 18/4/11 עד 25/4/11 חל חג הפסח ובהתאם התקיימה חופשה מרוכזת במשרדי הממשלה ובחלקים נרחבים במשק, כך שבין מועד משלוח הטיוטה ועד משלוח ההתכתבויות חלפו 4½ ימי עבודה (מהם יום אחד אסרו חג/מימונה).

לדעת הביקורת, לא היה מקום להעברת ההתכתבויות בדרך זו (לרבות העברת התזכורת שהפנה המשרד למשרד האוצר) ליו"ר החברה, מה עוד שהובהר על ידי נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר שבכוונתו להעביר התייחסות בתוך מספר ימים עם שובו לעבודה של העובד הרלוונטי להכנת התייחסות.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"גם נושא זה אין לו מקום במסגרת דו"ח ביקורת המופנה כלפי הלשכה המשפטית. סמנכ"לים במשרד התקשורת נפגשים באופן שוטף עם מנכ"לים של חברות והיטפלות בעניין זה ללשכה המשפטית תמוהה. "

"תמציתם של הדברים היא כדלהלן: תיקון החקיקה בנושא הדואר כולל שינוי מבני מוצע של חברת הדואר. בהיותה של חברת הדואר חברה בבעלות מלאה של הממשלה, הרי שעל ההליך היה להביא שיקולים הנוגעים לחברת הדואר גם כגורם המצוי בבעלות ממשלתית. על כן, ובהמשך להנחיית השר בעניין, הנהלת חברת הדואר היתה מעורבת בחלק מהדיונים לקראת תיקון החקיקה כמו גם רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר ועוד. יובהר, כי הליך תיקון חקיקה זה אינו הליך רגיל של גורם מסדיר ביחס לגורם מוסדר, שהרי ככל שיש קושי בעבודה מול חברת הדואר בעניין תזכיר החוק, הקושי עומד גם ביחס לעבודה עם מי שמחזיק את החברה המפוקחת, ולעניין זה – רשות החברות הממשלתיות. מעבר לנדרש, אציין כי ככלל, תיקון חקיקה של גורם מסדיר אינו עוסק במבנה החברה של הגורם המפוקח. אציין, כי בלא הבנה של המאפיינים המיוחדים של תהליך מסויים, קיים קושי ממשי לקבוע לגביו ביקורת. "

"בפגישתו של הממונה על התקציבים עם יו"ר חברת הדואר, אשר בה עלה נושא תיקון החקיקה והצורך להשלימו, כפי שנמסר לי, מסר הראשון לשני כי טיוטת חוק הדואר (שלא היתה חסויה כמובן), לא הועברה אל אגף התקציבים ועל כן התייחסותם לתיקון החוק טרם נשלמה. יו"ר הדואר שוחח איתי טלפונית ושאל אם הטיוטה הועברה להתייחסות משרד האוצר. מסרתי שכן ובהמשך לבקשתו של הממונה על התקציבים, ועל פי הנחיתו של שר התקשורת, הועברה הודעת הדואר האלקטרוני שנשלחה למשרד האוצר אליה צורפה טיוטת התזכיר (שכאמור, לא היתה חסויה בשום דרך וממילא מצויה היתה בידי חברת הדואר). לא בכדי סבר גם השר שיש מקום להעביר את טיוטת התזכיר, על מנת לייעל את ההליך. "

"אציין, כי הטעם באיזכור המועדים בסעיפים 96, 97 שלעיל אינו ברור לי. האם יש בפירוט המועדים, החגים וכו', כדי לרמוז שמשרד התקשורת בא בטרוניה בעניין זה למשרד האוצר? אודה להבהרת הדברים. "

"בנסיבות אלה אין שום מקום לאזכור הנושא ומכל מקום ככל שהמבקר מבקש להותיר את הנושא בדו"ח הביקורת, הרי שיש מקום שיפנה לשר כגורם המנחה בעניין זה טרם גיבוש עמדתו. "

התייחסות: יוזכר שוב שהחומר נשלח מלכתחילה למשרד האוצר (ליועץ המשפטי שטיפל בכך) אשר עדכן כי לאור חופשת העובד המקצועי המטפל בכך, בהמשך לחופשת החג, נדרשים למשרד האוצר מספר ימים נוספים לצורך מתן התגובה. מעבר לכך בלל החומר שנשלח ליו"ר חברת הדואר גם את התזכורת שנשלחה למשרד האוצר וכן את בקשת משרד האוצר להארכה של מספר ימים לאור העדרותו של נציג אגף התקציבים. לדעת הביקורת בנסיבות המתוארות לא היה מקום להעביר שום חומר נוסף מעבר לטיוטת התזכיר עצמו.

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"הצגנו בפני המבקר הסבר מלא ומפורט המבהיר שלא נפל בפעולה כל מום. אף על פי כן, זהו אחד מאותם המקרים בהם המבקר אינו מצליח לבסס טענה כנגד הלשכה המשפטית ולעניין הנושא בכללותו, ועל כן, התשתית לביקורת