

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור  
ו/או אריאל ברזילי ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר  
באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר

מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301  
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076  
דוא"ל: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il)

העותרת

– נ ג ד –

1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה  
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים  
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011  
דוא"ל: [hcj-dep@justice.gov.il](mailto:hcj-dep@justice.gov.il)

המשיבים

# עתירה למתן צווים על תנאי, צו ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, **למתן צווים על תנאי, צו ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף כנגד המשיבים 1-3 כדלקמן:**

### **צווים על תנאי**

1. צו על תנאי כנגד **המשיבים 1-2** המורה להם להתייצב וליתן טעם **מדוע לא יבטלו את החלטת ממשלה 2129 מיום 11.8.2024 שעניינה בהליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה** וזאת נוכח הטעמים הבאים, יחד ולחוד:

1.1. נוכח כך שהחלטת הממשלה 2129 מנוגדת להחלטות ממשלה קודמות, ומבלי נימוקים ראויים לכך, וכפי המתחייב בעת שינוי החלטה מנהלית.

1.2. לנוכח כך שהחלטת הממשלה מנוגדת לחוות הדעת המשפטיות של גורמי המקצוע, לפיהן מינוי נציב שירות המדינה נדרש להיעשות באמצעות ועדת איתור.

1.3. באשר החלטת הממשלה 2129 אינה סבירה באופן קיצוני, משום שהיא מאפשרת מינוי פוליטי לתפקיד הנציב, מבלי שיבדקו כישוריו והתאמתו לתפקיד.

1.4. באשר החלטת הממשלה 2129 אינה סבירה באופן קיצוני, משום שהיא פוגעת באופיו הממלכתי והמקצועי של תפקיד הנציב בפרט, ובשירות המדינה ככלל.

1.5. ולנוכח כך שהחלטת הממשלה 2129 התקבלה בניגוד לתקנון הממשלה.

2. כן, ולאור האמור לעיל, יתבקש בית המשפט ליתן צו על תנאי כנגד **המשיבים 1-2** המורה להם להתייצב וליתן טעם **מדוע לא יגישו הצעת החלטה שמשמעותה אימוץ הנוהל אשר גובש על-ידי המשיבות 3-4 בעניין מינוי נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור.**

### **צו ביניים**

3. כמו כן, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו ביניים, ולחילופין צו ביניים ארעי עד לדיון בעתירה, כנגד המשיב 1, המורה לו להקפיד את הליך המינוי לתפקיד נציב שירות המדינה, וזאת לנוכח הטעמים הבאים, ביחד ולחוד:

3.1. מטרתו של צו ביניים זה היא לעצור לעת הזו – ועד אשר תתברר ותוכרע העתירה – מצב עניינים פסול בו המשיב 1 פועל למינוי נציב שירות המדינה בהליך מינוי פוליטי ופגום שלא מאפשר את בחירת האדם הראוי והכשיר לתפקיד רגיש זה.

3.2. הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי-הפיכים (ראו לעניין זה, למשל, את ספרו של א' סאמרלי, **סעדים זמניים** 3 (הוצאת "אוצר המשפט" כרך א', (2005)).

3.3. הלכה היא כי בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים, בית המשפט הנכבד ישקול ככלל שני שיקולים – סיכויי העתירה להתקבל ומאזן הנוחות. בעניין זה ראו את פסיקת בית המשפט העליון בעניין בר"ם 301/03 **אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה** (נבו 18.3.2003):

"בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, "מאזן הנוחות", שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה ויינתן צו כמבוקש; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות..." (שם, בעמ' 4).

3.4. בין השיקולים האמורים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", היינו, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהיפך (וראו בר"ס 9954/16 **מדינת ישראל משרד החינוך נ' בית הספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (נבו 3.1.2017)).

3.5. העותרת תטען כי סיכויי העתירה גבוהים נוכח הפגיעה האנושה בשירות הציבורי מקום שיתמנה נציב שירות המדינה בהליך מינוי פוליטי בלי כל התחשבות בתנאי סף, כשירות, ניסיון או התאמה מהותית, וללא הליך תחרותי ופומבי שמהווה כלי עזר חיוני לבחירה מושכלת של הגורם שימלא את התפקיד הבכיר של נציב שירות המדינה.

3.6. כמו כן, הנזק אשר יגרם לשירות הציבורי כתוצאה ממינוי נציב שירות מדינה שאינו מתאים לתפקיד גובר על הנזק שיגרם מהותרת המצב על כנו – בו ימשיך לכהן נציב שירות המדינה הנוכחי, הפרופ' הרשקוביץ עד למינוי נציב שירות מדינה בהליך שוויוני, שקוף ושהולם את רוס תפקידו וסמכויותיו של נציב שירות המדינה.

3.7. במובן זה, צו הביניים אשר מבקשת העותרת משמעותו הותרת המצב על כנו ומניעת נזק בלתי הפיך על-ידי מינוי נציב שירות מדינה ותחילת כהונתו באופן שיקשה על החזרת המצב לקדמותו וביטול המינוי באם העתירה תתקבל.

4. כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על **קיומו של דיון דחוף בעתירה**, וזאת לנוכח נסיבות העניין ונוכח הצורך להכריע בעניין האופן בו ימונה נציב שירות המדינה הבא, על מנת שניתן יהיה למנות נציב חדש בהליך ראוי בפרק הזמן הקצר אשר נותר עד לסיום כהונתו של נציב שירות המדינה הנוכחי ביום 11.9.2024.

5. כל ההדגשות בעתירה זו נוספו על-ידי הח"מ, אלא אם כן נכתב אחרת.

## תוכן עניינים

5.....	א. מבוא.....
6.....	ב. הצדדים לעתירה.....
7.....	ג. רקע עובדתי.....
7.....	ג.1. מעמדו ותפקידו של נציב שירות המדינה.....
8.....	ג.2. הליכי המינוי של נציבי שירות המדינה לאורך השנים.....
8.....	ג.2.א. בג"ץ 446/96 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל.....
	ג.2.ב. החלטת ממשלה 345 ובג"ץ 2699/11 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל 9
10.....	ג.2.ג. בג"ץ 7455/17 עו"ד ד"ר רפי נץ-צנגוט נ' ראש הממשלה.....
11.....	ג.3. החלטת ממשלה 3793 לעניין הצורך בגיבוש נוהל למינוי נציב שירות המדינה.....
12.....	ג.4. ההליכים שהובילו להחלטת הממשלה מיום 11.8.2024.....
	ג.4.א. הנוהל שגובש על-ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה והיועצת המשפטית לממשלה לפיו יש למנות את נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור.....
12.....	ג.4.ב. הדיון בממשלה ובוועדת חוק חוקה ומשפט בעניין הליך מינוי נציב שירות המדינה 13
	ג.4.ג. הצעת ההחלטה של ראש הממשלה מיום 8.8.2024, ומכתבו של המשנה ליועמ"ש מיום 11.8.2024.....
16.....	ג.5. החלטת הממשלה מס' 2129 מיום 11.8.2024, ומיצוי הליכים מטעם העותרת.....
19.....	ד. הטיעון המשפטי.....
19.....	ד.1. התשתית הנורמטיבית.....
21.....	ד.2. הפגמים שבהחלטת הממשלה מס' 2129, אשר מצדיקים את ביטולה.....
	ד.2.א. החלטת הממשלה 2129 מנוגדת להחלטות ממשלה קודמות, ומבלי נימוקים ראויים 21
	ד.2.ב. החלטת הממשלה מנוגדת לחוות הדעת המשפטיות של גורמי המקצוע, לפיהן מינוי נציב שירות המדינה נדרש להיעשות באמצעות ועדת איתור.....
24.....	ד.2.ג. החלטת הממשלה 2129 אינה סבירה באופן קיצוני, משום שהיא מאפשרת מינוי פוליטי לתפקיד הנציב, מבלי שיבדקו כישוריו והתאמתו לתפקיד.....
26.....	ד.2.ד. החלטת הממשלה 2129 שקובעת כי הנציב לא ימונה באמצעות ועדת איתור אינה סבירה באופן קיצוני, משום שהיא פוגעת באופיו הממלכתי והמקצועי של תפקיד הנציב בפרט, ובשירות המדינה ככלל.....
28.....	ד.2.ה. החלטת הממשלה 2129 התקבלה בניגוד לתקנון הממשלה.....
30.....	ה. סיכום.....
31.....	תצהיר מטעם העותרת.....
33.....	

## א. מבוא

**"על החשש מפני מינויים בלתי ראויים, השיבה הכנסת בתשובתה המשלימה כי חזקה על שר שלא ימנה במודע אנשים שאין להם את הכישורים המתאימים להצליח בתפקידם. ובקיצור, לפנינו שוב תשובה בנוסח "סמוך עלינו", אך כפי שהבהרתי לעיל, במדינה דמוקרטית אין לקבל תשובה בנוסח זה אלא יש צורך במנגנונים שימנעו את הצורך לסמוך באופן עיוור על הרשות המבצעת..." (בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסי' 90 לפסק דינו של כבוד השופט עמית (נבו 1.1.2024) (להלן: "בג"ץ עילת הסבירות").**

1. עתירה זו עניינה בניסיונה של הממשלה והעומד בראשה להפיל אבן יסוד נוספת מחומת השירות הציבורי האדירה שהוקמה במדינת ישראל לאורך שנות קיומה, לפגוע במצוינות ובממלכתיות השירות הציבורי בישראל, ולהפכו משירות מבוסס כישורים לשירות המבוסס קשרים.
2. במשך 7 עשורים התקבע במדינת ישראל מודל השירות הציבורי המכיר בערכי הממלכתיות, המקצועיות והמצוינות, שירות ציבורי נטול ארומה פוליטית, וללא כל שיוך מפלגתי ופרסונלי. את אלו מנסים כעת המשיבים 1-2 לשנות, ולהביא לפגיעה ארוכת שנים אשר תרסק את השירות הציבורי בישראל.
3. הגם שעתירה זו עניינה המיידית בהליך מינויו של נציב שירות המדינה, הרי שלתוצאותיה אדוות אשר יעצבו את השירות הציבורי במדינת ישראל בעשור הקרוב, ואף למעלה מכך. אין חולק על כך כי העומד בראש נציבות שירות המדינה צריך להיות אדם האוחז בסט כישורים יוצא דופן, מקצועי ובעל עצמאות גבוהה ויכולת עמידה אל מול לחצים פוליטיים – וזאת על מנת להנהיג שירות ציבורי ממלכתי ומצוין אשר ישרת באופן מיטבי את אזרחי מדינת ישראל.
4. לצערה של העותרת, דומה כי החלטת הממשלה נועדה להביא למינוי אשר יעמוד בניגוד מוחלט לכך, תוך שהיא מבכרת קידום ומינוי מקורבים, מעדיפה קשרים על פני כישורים, ופוגעת בהחלטתה בכלל אמות המידה הקבועות במשפט המנהלי.
5. ואין הדברים אמורים רק בכך. במהותם של דברים, עניינה של עתירה זו נוגע במחויבותה של הממשלה לעקרון שלטון החוק וחוקיות המינהל, ולמעמד שהיא מייחסת למוסד הייעוץ המשפטי לממשלה ולמשפט המינהלי בכלל. המינוי האמור קודם על אף ובניגוד לחוות דעת משפטיות חוזרות, ולמאמצים של הייעוץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו כשומר סף, ולהבהיר לממשלה את גבולות הדין.
6. הדברים לא אירעו בחלל ריק. הם מתרחשים על רקע חיכוכים הולכים וגוברים בין הממשלה לייעוץ המשפטי לממשלה, ועל רקע קריאות הולכות וגוברות לפטר את היועצת המשפטית לממשלה ולהחזיר לשולחן את תכנית ההפיכה המשטרית שנגנזה לאחר הנוקים האדירים שהביאה על ישראל. והנה, נראה שהממשלה מצאה שיטה חדשה ופשוטה להפליא לחמוק מהגבלות החוקיות שהייעוץ המשפטי לממשלה מזכיר לה השכם והערב: במקום לפטר את היועצת המשפטית לממשלה, הממשלה ושריה פשוט יתעלמו מקיומה.
7. על כן, למרבה הצער, נדרש שוב בית המשפט הנכבד להזכיר שוב לממשלה ולשריה, כי הם

כפופים לחוק ולכללי המשפט המינהלי; כי היועצת המשפטית לממשלה ואנשיה הם הפרשנים המוסמכים של הדין; כי העובדה שנבחרו לקידום מדיניות אינה מקנה להם פטור מעמידה בהוראות החוק; וכי השתלחות בשומרי סף אינה מקנה חסינות מהמגבלות החוקיות על פעולת הממשלה.

8. העותרת תטען כי בהחלטתה משנה הממשלה החלטת ממשלה קודמת ללא נימוקים ראויים; פועלת בניגוד לתקנון הממשלה; פועלת באופן מנוגד ובזוהר לחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה; ופועלת בחוסר סבירות קיצוני ובאופן הפוגע פגיעה אנושה באופיו הממלכתי של השירות הציבורי בישראל.

9. אשר על כן, בנסיבות העניין, ולאחר שמוצו כל ההליכים מול המשיבים, העותרת תבקש את בית המשפט ליתן הצווים המבוקשים בעתירה, ולעשותם מוחלטים. זאת, לאור הנימוקים שלהלן.

## **ב. הצדדים לעתירה**

### **העותרת**

10. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, ומונה כ-60,000 חברים ופעילים. העותרת חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שמירה על משאבי הציבור, שירות נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

### **המשיבים**

11. **המשיב 1, ראש הממשלה חה"כ בנימין נתניהו** (להלן: "רה"מ"), הוא הגורם אשר הגיש את הצעת ההחלטה לממשלה בעניין "הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" מיום 8.8.2024, אשר אושרה פה אחד על-ידי הממשלה ביום 11.8.2024.

12. **המשיבה 2, ממשלת ישראל**, היא הגורם לו נתונה הסמכות למנות את נציב שירות המדינה לפי סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק שירות המדינה"). ביום 11.8.2024 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 2129 שעניינה בשינוי הליך מינוי נציב שירות המדינה בהתאם להצעת ראש הממשלה ולאחר בדיקה של הוועדה המייעצת למינוי בכירים (להלן: "הוועדה המייעצת").

13. **המשיבה 3, היועצת המשפטית לממשלה** (להלן – "היועמ"ש"), העומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד, והעומדת בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך. בתפקידה אלו, מייצגת היועצת המשפטית לממשלה את האינטרס הציבורי ושומרת על קיום הוראות הדין, וכן אחראית על הנחיית הממשלה ויחידות הסמך של הממשלה לפעול על פי הדין. כמו כן, בהתאם להחלטת ממשלה 3793 בעניין "אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" מיום 13.5.2018 (להלן: "החלטת ממשלה 3793") היה על הממשלה להידרש לנוהל שגובש על-

ידי המשיבה 4 בהתייעצות עם היועמ"ש לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה.

14. המשיבה 4, **היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה** (להלן: "**היועמ"ש למשרד רה"מ**"), אחראית על מתן ייעוץ משפטי שוטף, ועל כלל השירותים המשפטיים הדרושים לעבודתו השוטפת של משרד ראש הממשלה, לרבות על מתן ייעוץ משפטי ללשכת ראש הממשלה והכנת חוות דעת משפטיות ביחס להצעות החלטה המוגשות על-ידי ראש הממשלה. כמו כן, בהתאם להחלטת ממשלה 3793 הוטלה על היועמ"ש למשרד רה"מ האחריות לגבש נוהל לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה, בשיתוף עם היועמ"ש.

## **ג. רקע עובדתי**

### **ג.1. מעמדו ותפקידו של נציב שירות המדינה**

15. נציב שירות המדינה (להלן: "**הנציב**"), עומד בראש נציבות שירות המדינה, יחידת סמך במשרד ראש הממשלה האחראית לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. הנציב אמן על עובדי המדינה כולם ומשמש כגורם בעל הסמכות הבכירה ביותר בתחום כוח האדם בשירות המדינה.

16. הנציב נושא באחריות להבטיח את אופיו הממלכתי, המקצועי, והא-פוליטי של שירות המדינה. לשם כך, הנציב מחזיק בסמכויות ניהוליות וסטטוטוריות בתחומים שונים, והוא נושא בתפקיד קריטי בכל הנוגע לאישור מינויים בכירים בשירות הציבורי; קביעת תנאי העבודה של עובדי מדינה; גיוס, הכשרת קידום ופיטורי עובדים; ומשמעת ואתיקה.

17. לצורך מילוי תפקידו, עומד לרשות הנציב כלי מרכזי וחשוב בעבודתו: תקנון שירות המדינה (להלן: "**התקשי"ר**"), אותו הוא מתקין. התקנון קובע הוראות וכללים מתחום משאבי האנוש המסדירים את ניהולו של שירות המדינה, לרבות הסדרת נושא המשמעת בשירות המדינה. נושא זה מצוי תחת סמכותו של הנציב, באמצעות אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה.

18. הנציב מאשר את הרכבן של ועדות האיתור לתפקידים הבכירים בשירות המדינה, ובחלק מהן הוא אף מכהן כחבר מתוקף תפקידו, כגון ועדת האיתור לתפקיד פרקליט המדינה ולתפקידי המשנים ליועצת המשפטית לממשלה.

19. בנוסף לכך, הנציב חבר בוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, ועומד בראש ועדת המינויים הבוחנת את תקינותם של מינויים בכירים שנעשים בפטור ממכרז ואת התאמתם לתפקיד. כמו כן, הוא מכהן בראש הוועדה המוסמכת לבחון את סיום כהונתם של בעלי תפקידים אלו.

20. למרות שנציבות שירות המדינה מהווה יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, נציב שירות המדינה מפעיל את סמכויותיו באופן עצמאי. הממשלה, כגורם המדיניות הממונה עליו, מוסמכת לאמץ החלטות הנוגעות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. החלטות אלו מובאות לאישור הממשלה לאחר דיון ואישור על ידי ועדת שירות המדינה, שבראשה עומד הנציב.

21. לאור האמור, על נציב שירות המדינה להיות אדם ראוי, ממלכתי, בעל מיומנות מקצועית, יכולת לעמוד בפני לחצים פוליטיים, ונטול משוא פנים.
22. זאת, בוודאי ובוודאי בימים כתיקונם, ובמיוחד בימים אלו, בהם מדינת ישראל מתמודדת עם משבר משילות עמוק, הנובע בין היתר מהפחתת העצמאות והמקצועיות של עובדי המדינה, במיוחד במינויים הבכירים. צעד זה פוגע באפקטיביות של הממשלה, כפי שעולה ממחקרים בתחום ומהמלצות הוועדות הציבוריות והמקצועיות שפעלו בישראל בעשורים האחרונים.<sup>1</sup>
23. לצד משבר המשילות, אנו מצויים בשעת מלחמה קשה, בה נדרש נציב שירות הציבור להוביל שירות ציבורי חזק ומתפקד, אשר מסוגל לתת מענה איכותי ומטיב באמצעות משרתי ציבור מקצועיים.
24. לפיכך, לנציב שירות המדינה הבא תהיה משימה משמעותית בהתמודדות עם המשבר ועם אתגרי השעה, כך שיהיה אמון על שיקום השירות הציבורי, חיזוק והאמון הציבורי בו, והתאמתו לצרכים העכשוויים והעתידיים.

## **ג.2. הליכי המינוי של נציבי שירות המדינה לאורך השנים**

25. חוק שירות המדינה קובע כי נציב שירות המדינה ימונה על-ידי הממשלה, ועל מינויו לא תחול חובת עריכת מכרז.
26. נוכח שתיקת החוק באשר לאופן שבו כן ימונה נציב שירות המדינה, לאורך השנים נעשו מספר ניסיונות למנות מינויים פוליטיים לתפקיד חשוב ורגיש זה, על מנת לשנות את אופיו המקצועי והא-פוליטי של השירות הציבורי ולפנות את הדרך לטובת מינויים פוליטיים נוספים.
27. כתגובה לניסיונות אלה, הוגשו לאורך השנים מספר עתירות, חלקן על ידי העותרת דכאן, אשר גם הופיעה במרוצת השנים בפני הוועדות הרלוונטיות בעניין המועמדים והליכי המינוי לתפקיד נציב שירות המדינה לאורך השנים, וכל זאת כפי שיפורט להלן.

## **ג.2.א. בג"ץ 446/96 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**

28. ביום 20.6.1996 הגישה העותרת דכאן עתירה לבית המשפט העליון, כנגד החלטת הממשלה למנות כנציב שירות המדינה את שמואל הולנדר במקומו של פרופ' גל-נור, מבלי שניתנה הודעה על סיום תפקידו של פרופ' גל-נור (בג"ץ 4446/96 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, נ(3) 705 (1996)).
29. לאחר שניתן צו ביניים אשר מנע את חילופי הנציב עד להכרעה בעתירה, בית המשפט הנכבד ציין בפסק דינו, כי על פני הדברים הליך החלפת נציב שירות המדינה התבצע בצורה אינה תקינה ותוך שיקול דעת פגום של הממשלה בקבלת החלטה.
30. עוד נקבע בפסק הדין, כי משרתו של נציב שירות המדינה אינה נמנית עם משרות אמון, ולכן

<sup>1</sup> ריטה גולשטיין-גלפרין ואסף שפירא "מינוי נציב שירות המדינה הבא" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2024).

אינה מצדיקה חילוף שלו רק מהטעם של חילופים בשלטון.

**ג.2.ב. החלטת ממשלה 345 ובג"ץ 2699/11 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל**

31. בהחלטת ממשלה מס' 345 שכותרתה "משרות שהמינוי להן נעשה על-ידי הממשלה או באישורה - פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959" מיום 14.9.1999 (להלן: "החלטת ממשלה 345"), נקבע לגבי משרת נציב שירות המדינה כי כתנאי לפטור ממכרז למשרות שמוזכרות בסעיפים 1 ו-2 להחלטה, ביניהן המינוי למשרת נציב שירות המדינה, כישוריו של המועמד למשרה והתאמתו הכללית למשרה יבדקו על-ידי ועדת המינויים שמונתה על-ידי הממשלה, בהתאם לנוהל שיהיה בתוקף בעת הגשת המועמדות.

32. כן נקבע בסעיף 3(ב) להחלטת ממשלה 345 כי נציב שירות המדינה יצרף לוועדת המינויים שני חברים נוספים בעלי מומחיות וניסיון בתחומי הפעילות העיקריים של המשרה, אלא אם כן סבר שלחברי הוועדה מן המניין יש המומחיות והניסיון הנדרשים לדיון באותה המשרה.

33. החלטה 345 קבעה בנוסף בסעיף 4 את רשימת המשרות הפטורות ממכרז אשר עליהן יחול מנגנון של מינוי באמצעות ועדת איתור. מנגנון זה הוחל על 9 משרות אשר "מאופיינות בהיבט מקצועי/מדעי מובהק", או שהן "בעלות אופי רגולטורי, שהנושא בהן מופקד על שמירת האינטרס הציבורי בתחום מוגדר, ובשל כך נדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי-תלות מקצועית."

העתק החלטת ממשלה 345 מיום 14.9.1999 מצורף ומסומן כנספח ע/1.

34. ואולם, החלטת ממשלה 345 לא יושמה כלשונה ביחס למינוי משרת הנציב מאז התקבלה.

35. לקראת סיום כהונתו של הנציב הולנדר, אשר כיהן כנציב שירות המדינה בין השנים 1996-2010, נערך הליך המדמה הליך של ועדת איתור, במסגרתו ראש הממשלה קרא לאישים מהמגזר הפרטי והציבורי להגיש את מועמדותם לתפקיד נציב שירות המדינה. בהמשך, הוקם "צוות חיפוש" לתפקיד הנציב על-ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, אשר בחן כ-150 מועמדים פוטנציאליים, והביא בפני ראש הממשלה ארבעה מועמדים מומלצים לבחירתו.

36. לבסוף, המועמד שנבחר על-ידי ראש הממשלה הובא בפני ועדת בדיקה מיוחדת, שהוקמה בהחלטת ממשלה מס' 2466 מיום 21.11.2010, בראשות השופט בדימוס דן ארבל ובהשתתפות שתי נציגות ציבור חברות ועדת המינויים.

37. ביום 5.4.2011 הגישה העותרת דכאן עתירה לבית המשפט הנכבד, במסגרתה נטען כי על הממשלה למנות ועדת איתור לתפקיד נציב שירות המדינה, ואין להסתפק בבחינת המינוי על-ידי ועדת המינויים (בג"ץ 2699/11 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל (נבו) 17.5.2011 (להלן: "בג"ץ 2699/11")).

38. אמנם העתירה נדחתה על-ידי בית המשפט הנכבד, בקבעו כי אין הכרח למנות את נציב שירות המדינה דווקא באמצעות ועדת איתור - אך בית המשפט הנכבד קבע, לצד דחיית הטענה כי

מינוי נציב שירות המדינה בדרך של בחירה ישירה אינו סביר – את הדברים הבאים בפסקה 7 לפסק דינו של המשנה לנשיאה דאז ריבלין:

”כפי שצוין, סעיף 4 להחלטה 345 מגדיר רשימת משרות אשר יש למנות בדרך של ועדת איתור. דא עקא, שמשרת נציב שירות המדינה אינה כלולה כאמור ברשימה זו, אלא דווקא ברשימת המשרות הכפופות לבחינה של ועדת מינויים (סעיפים 1 ו-2 להחלטה). מכאן ברור כי הממשלה בחרה להפריד באופן מכוון בין משרות אשר בגינן נדרשת ועדת איתור לבין משרות אחרות אשר בגינן נדרשת ועדת מינויים. אכן, אף אם נקבל את טענת העותרת לפיה שיקולים רבים תומכים במינוי נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור, ואף אם נקבל את טענתה לפיה מינוי בדרך של ועדת איתור עדיף על מינוי בדרך של ועדת מינויים, הרי שלא ניתן לומר כי מינוי בדרך של ועדת מינויים חורג ממתחם הסבירות. ועדת מינויים אינה ועדת סרק. תפקידה לבחון את כישוריו של המועמד ואת התאמתו לתפקיד. בכך מבקשת הוועדה להבטיח כי מינוי נציב שירות המדינה נעשה משיקולים ענייניים, ולא משיקולים פוליטיים כאלה ואחרים. לא ניתן לומר כי ”הסתפקות” בוועדה שכזו, וזאת כאמור מעבר לנדרש על פי חוק, לוקה בחוסר סבירות.”

39. לפיכך, פסק דינו של בית המשפט הנכבד ביחס לסבירות החלטת הממשלה למנות את נציב שירות המדינה שלא באמצעות ועדת איתור נשען אופן המינוי של הנציב שנקבע באמצעות החלטת ממשלה 345, דהיינו באמצעות בדיקה של ועדת מינויים מיוחדת.

40. כך, קבע בית המשפט הנכבד כי בהשוואה לבדיקה של מועמד באמצעות הוועדה המייעצת, אשר מוגבלת לבחינת טוהר מידותיו של המועמד - **וועדת המינויים בוחנת את כישורי המועמד ואת התאמתו הכללית למשרה**, כדלקמן בפסקה 6 לפסק דינו של המשנה לנשיאה דאז ריבלין:

”...חלק נכבד מן המשרות בשירות הציבורי אכן מאושות בדרך של מכרז או בדרך של ועדת איתור. עם זאת, קיימות גם לא מעט משרות בכירות הממונות על ידי הממשלה שלא באמצעות מכרז או ועדת איתור. כך הדבר במינוי הרמטכ”ל (סעיף 3(ג) לחוק יסוד: הצבא), ראש השב”כ (סעיף 3 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס”ב-2002), מפכ”ל המשטרה (סעיף 8א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל”א-1971), נציב בתי הסוהר (סעיף 78 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל”ב-1971) ועוד. המועמדים למשרות אלו מועברים, בהתאם להחלטת ממשלה משנת 2006 (החלטה 91 של הממשלה ה-31 “ועדה מייעצת למינויים לתפקידים בכירים” (30.5.2006)), לבחינה של “ועדה מייעצת למינויים לתפקידים בכירים” (להלן: הוועדה המייעצת), אשר פעילותה דומה לזו של ועדת המינויים המוקמת לצורך בחינת המינוי של נציב שירות המדינה. למעשה, מבחינה מסוימת תחומי הבדיקה של ועדת המינויים בענייננו רחבים יותר מאלו של הוועדה המייעצת, שכן ועדת המינויים בודקת את כישורי המועמד ואת התאמתו הכללית למשרה, ואילו הוועדה המייעצת בוחנת אך ורק את טוהר מידותיו של המועמד.”

## ג.2.ג. בג”ץ 7455/17 עו”ד ד”ר רפי נץ-צנגוט נ’ ראש הממשלה

41. גם לקראת בחירתו של נציב שירות המדינה המכהן, סטתה הממשלה מהחלטה 345 באמצעות הקמת ועדת מינויים אד-הוק לבחינת כישוריו של המועמד לתפקיד הנציב, בראשות השופט חנן אפרתי ובהשתתפות שני נציגי ציבור מתוך ועדת המינויים (החלטת ממשלה מס’ 2651 מיום 14.5.2017).

42. ביום 26.9.2017 הוגשה עתירה כנגד המינוי של נציגי הציבור לוועדה המיוחדת לבחירת נציב שירות המדינה, שבעקבותיה ביום 29.3.2018 הוצא צו על תנאי שהורה למשיבי העתירה להתייצב וליתן טעם "מדוע לא יבוטל מינויים של נציגי הציבור בוועדה המיוחדת לבחירת נציב שירות המדינה, ומדוע לא ימונו לוועדה המיוחדת לבחירת נציב שירות המדינה נציגי ציבור, לפי סדר קבוע מראש (כפי הקבוע בהחלטת הממשלה ובנהלים הרלוונטיים)" (בג"ץ 7455/17 עו"ד ד"ר רפי נץ-צנגוט נ' ראש הממשלה (נבו 29.3.2018) (להלן: "בג"ץ 7455/17")).

43. ביום 7.5.2018 ניתן פסק דין בעתירה, אשר ביטל את הצו על תנאי שניתן ומחק את העתירה נוכח עמדת המשיבים לעתירה לפיה נציגי הציבור בוועדה ימונו מחדש. כן קבע בית המשפט הנכבד כי חזקה על המשיבים "כי יפעלו לפי אמות המידה הקבועות במשפט המנהלי".

44. לאחר שהוקמה הוועדה המיוחדת ניסתה הממשלה למנות את הגב' עפרה ברכה לתפקיד נציבת שירות המדינה – וזאת על אף ביקורת ציבורית חריפה על ידי שורה של ארגונים, ולנוכח חוסר ניסיונה, דוח ביקורת חמור שעסק ביחידה אותה ניהלה קודם לכן במשרד הפנים, וכן קשריה למשרד ראש הממשלה.

45. מתוך כך, ביום 9.7.2018 הוזמנה העותרת דכאן, לצד שורה של ארגונים חברתיים, לדבר בפני הוועדה המיוחדת אשר כונסה בהרכבה המחודש לבחינת מועמדותה של הגב' עפרה ברכה לתפקיד נציבת שירות המדינה. העותרת טענה כנגד הליך המינוי וכנגד כשירותה לתפקיד של הגב' ברכה, ובעקבות זאת החליטה הוועדה המיוחדת לפסול את מועמדותה של ברכה.

46. לאחר פסילה זו, הביאה הממשלה את מועמדותו של הנציב הנוכחי, השר לשעבר הפרופ' דניאל הרשקוביץ. ביום 2.9.2018 אושרה מועמדותו בוועדה, וביום 12.9.2018 אישרה הממשלה את מינויו של הפרופ' הרשקוביץ לתפקיד.

### **ג.3. החלטת ממשלה 3793 לעניין הצורך בגיבוש נוהל למינוי נציב שירות המדינה**

47. עוד בטרם אושר מינויו של הנציב הנוכחי לתפקידו, ובעקבות פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 7455/17, ביום 13.5.2018 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3793 בעניין "אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" (להלן: "החלטת הממשלה 3793").

48. בהחלטת הממשלה 3793, נקבע כאמור כי לטובת מינוי נציב שירות המדינה "תוקם ועדת מינויים מיוחדת אשר תחווה דעתה על המועמד לתפקיד". עוד נקבע בהחלטה, כי יושב ראש ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ימונה על-ידי הממשלה, ולצידו יכהנו שני נציגי ציבור מתוך רשימת נציגי הציבור החברים בוועדת המינויים.

49. לצד הליך המינוי, הובהר בסעיף ד' להחלטת הממשלה 3793 כי "ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא וכי הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".

50. החלטה זו התקבלה בעקבות פסקי הדין של בית המשפט הנכבד בעניין הליך מינוי נציב שירות המדינה, וההבנה אשר התגבשה בקרב חברי הממשלה כי יש צורך להסדיר באופן קבוע ואחיד את אופן המינוי של נציב שירות המדינה.

העתק החלטת הממשלה 3793 מיום 13.5.2018 מצורף ומסומן כנספח ע/2.

#### **ג.4. ההליכים שהובילו להחלטת הממשלה מיום 11.8.2024**

##### **ג.4.א. הנוהל שגובש על-ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה והיועצת המשפטית לממשלה לפיו יש למנות את נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור**

51. בנוהל שגיבשו גורמי הייעוץ המשפטי, הובאה העמדה כי יש למנות את נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור, וכי מינויו בוועדה המייעצת מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים.

52. לפי חוות הדעת מטעם היועצת המשפטית לממשלה מיום 19.6.2024, אשר מתבססת על חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) בעניין "הליך מינויו של נציב שירות המדינה" מיום 18.6.2024 (להלן: "חו"ד המשנה ליועמ"ש") הכללים והנהלים של נציבות שירות המדינה מלמדים כי מבחינה מקצועית יש למנות את משרת הנציב בדרך של ועדת איתור. בשל מהות תפקידו, יש לתת משקל ניכר לצורך למנותו בדרך של ועדת איתור, ואין הצדקה משמעותית המבססת את הצורך לחרוג מהכללים. כמו כן, ההחלטה בנוגע לאופן מינוי הנציב צריכה להיות סבירה, ככל החלטה מינהלית. לצורך כך, עליה לתת משקל ניכר לצורך בעצמאות מוסדית של הנציב, והתחשבות בשיקול זה מובילה למסקנה כי דרך המלך למינוי הנציב צריכה להיות בוועדת איתור מקצועית.

53. גם לפי חוות הדעת של היועצת המשפטית למשרד הממשלה מיום 29.5.2024 (להלן: "חו"ד יועמ"ש משרד רה"מ"), אופן המינוי הראוי של הנציב הוא באמצעות ועדת איתור. זאת, משום שמאפייניה של משרת הנציב עולים בקנה אחד עם אמות המידה שנקבעו להתאמה להליך של ועדת איתור כחלק מעבודת מטה משולבת על-ידי משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה שנעשתה ב-2012.

54. משרת הנציב עומדת באמות המידה הבאות אשר מצדיקות לפי הנוהל מינוי באמצעות ועדת איתור:

54.1. מדובר במשרה בכירה שבה ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, אשר סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה;

54.2. הנציב מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי-תלות;

54.3. הנציב נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות;

54.4. והמשרה מאופיינת בהיבט מקצועי מובהק, ובעלת אופי רגולטורי.

55. באשר להרכב ועדת האיתור, לאור העובדה שמשרת הנציב היא בעלת מאפיינים מיוחדים, יש

לקבוע הרכב של חמישה חברים, אשר יבטא את הצורך במינוי המחזיק בכישורים המתאימים למורכבות ולבכירות התפקיד, ואת חשיבות עצמאות שיקול הדעת ואי התלות של בעל התפקיד.

56. בנוסף, **לתפקיד נציב שירות המדינה לא נקבעו עד היום דרישות כשירות ותנאי סף, בשונה מהמקובל במשרות בכירות אחרות.** עובדה זו מהווה סיבה נוספת לכך שראוי כי המינוי של הנציב יתבצע בוועדת האיתור, בה קיימים תנאי סף לנציג הציבור אשר לא נקבעו לגביו דרישות ספציפיות.

57. בשתי חוות הדעת של גורמי הייעוץ המשפטי, הובאה העמדה כי מינוי הנציב בוועדה המייעצת מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים, ואינה הולמת לבדיקת המינוי של הנציב, ואף קיימת מניעה משפטית מבחירה במתווה זה. זאת, משום שעבודתה של הוועדה המייעצת נשענת על ההנחה כי המועמדים המובאים בפניה מתאימים לתפקידים הייחודיים המצויים בסמכותה, ועל כן היא כלל לא עוסקת בבדיקת התאמה לתפקיד – אלא מתמקדת במינוי בהיבטי טוהר המידות. כמו כן, אחד מחברי הוועדה הוא נציב השירות המכהן, ועל כן תידרש החלפתו באופן שישנה את הרכבה המקורי של הוועדה ויהפכה לוועדת אד-הוק.

58. הנה כי כן, לפי גורמי הייעוץ המשפטי, **הדרך הטובה ביותר להבטיח שמינוי נציב שירות המדינה יעמוד בתכליות של הבטחת מקצועיות, התאמת המועמד לתפקיד, שמירה על עצמאותו המקצועית ומניעת תלות בדרג המדיני, היא באמצעות ועדת איתור.** ועדה זו תבחן מועמדים שונים ותציג את המלצתה לראש הממשלה. לעומת זאת, דרכי מינוי אחרות מעוררות קשיים משפטיים משמעותיים, עד כדי מניעה משפטית של מינוי הנציב במסגרת מתווים אלו.

העתק חוו"ד המשנה ליועמ"ש מיום 18.6.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/3 ;  
העתק חוו"ד יועמ"ש למשרד רה"מ מיום 29.5.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

#### **ג.4.ב. הדיון בממשלה ובוועדת חוק, חוקה ומשפט בכנסת בעניין הליך מינוי נציב שירות המדינה**

59. ביום 30.6.2024 התקיים דיון בנושא הליך מינוי נציב שירות המדינה בישיבת הממשלה. במסגרת הדיון, הוצג הנוהל שגובש על-ידי יועמ"ש משרד רה"מ וכן הוצגה חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה.

60. בסיום הצגת עמדתו, הציע המשנה ליועמ"ש בישיבת הממשלה כי הממשלה תקבל את ההמלצה להקים ועדת איתור לטובת מינוי נציב שירות המדינה, וכי יתנהל שיח לגבי הרכב וועדת האיתור.

61. **במהלך הדיון, השתלחו שרי הממשלה באופן משולח רסן וחסר תקדים ביועמ"ש ובמשנה ליועמ"ש.** כך, השר דוד אמסלם אמר בישיבה, ובתגובה לחוות הדעת של היועמ"ש והמשנה ליועמ"ש בעניין מינוי נציב שירות המדינה כי "גיל לימון הוא האדם הכי מסוכן במדינה. צריך לפטר אותו ואת היועמ"שית".

העתק כתבתם של איתמר אייכנר ואלכסנדרה לוקש באתר Ynet מיום 13.8.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/5.

62. ביום 1.7.2024 התקיים דיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת בעניין הליך מינוי נציב שירות המדינה, לבקשת שליש מחברי הוועדה.

63. בדיון, הציג המשנה ליועמ"ש את עיקרי חוות הדעת והנוהל אשר גובש על-ידי יועמ"ש משרד רה"מ והיועמ"ש. המשנה ליועמ"ש גרס כי נקודת המוצא לחוות הדעת היא החלטת הממשלה 3793, והבנת הממשלה שהליך מינוי נציב שירות המדינה נתקל בקשיים לאורך השנים ולכן הבקשה להסדיר את ההליך בנוהל הגיעה מהממשלה.

64. עוד התייחס המשנה ליועמ"ש בדבריו בוועדה בכנסת לחשיבות תפקיד נציב שירות המדינה כגורם שנדרש לשמור על שירות המדינה מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי, בעמ' 27-28 לפרוטוקול הדיון:

"[...] נקודת המוצא לבחינה המשפטית שלנו, לחוות-הדעת, זאת החלטת הממשלה 3793, משנת 2018, שבה הוזכר פה ונכתב, אני מצטט, ש"הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי הייעוץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינוי הנציב".

**למעשה הממשלה היא זאת שפנתה על רקע המינוי של הנציב האחרון. וצריך לומר, אני גם אתייחס לזה בהמשך, שלאורך השנים, בכל פעם שהיה מינוי נציב שירות מדינה, הנושא הזה נתקל בבעיות ובקשיים, ועל רקע זה הממשלה קיבלה את ההחלטה וביקשה לגבש נוהל.**

אודה ולא אבוש, וזה גם נכון, שהיה עיכוב בעניין הזה. מ-2018 ל-2024 זה נכון, זה שש שנים, גם שלומית תתייחס לזה, היא גם כתבה את חוות-הדעת. זה נכון שיש עיכוב, יש עלינו עומסים, יש דברים שקורים. היו מערכות בחירות, הייתה קורונה. זה נשמע כמו תירוצים, אני לא רוצה להישמע כמתרץ, אני אומר שזה מסוג הדברים שנכון היה לעשות אותם יותר מוקדם, אבל עדיין הם נעשו בזמן מספיק כדי שהממשלה תוכל להתארגן ולהיערך לזה, מעל חודשיים לפני סיום כהונת נציב שירות המדינה.

הוגשה חוות-דעת של עו"ד שלומית ברנע, שאתם מכירים אותה, וגם חוות-דעת משפטית שלי, שתיהן מקובלות על היועצת המשפטית לממשלה, ואני אסקור בקצרה את העמדה שלנו.

**נקודת המוצא של חוות-הדעת זה תפקיד הנציב. באופן כללי, כשבוחנים דרכי מינוי, נקודת המוצא היא לאפיין את התפקיד, ומתוך אופי התפקיד אתה גוזר מכלול של דברים, לא רק דרכי מינוי. אתה גוזר את דרכי המינוי, דרכי סיום הכהונה, האם הקדנציה קצובה – יש המון-המון מרכיבים שנותנים מעטפת לאופי של תפקיד.**

**התפקיד של הנציב זה אחד התפקידים הכי חשובים בשירות המדינה, הוא מהווה הסמכות הבכירה על עובדי המדינה כולם, הוא למעשה מי שמחזיק בידיו את המפתח לשמור על האופי של שירות המדינה כשירות מדינה מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי. זו עבודה מאוד מאוד קשה. זו עבודה שבכל יום היא מאתגרת עם בקשות, פניות וניסיונות למינויים פוליטיים, וניסיונות לקחת תפקידים ולמנות אותם בדרכים שמעוררות קושי, ומדי יום יש החלטות מאוד מאוד חשובות וקריטיות שמקבל נציב שירות המדינה, כדי לשמור על שירות המדינה, כמו שאמרתי, מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי.**

**הוא מחזיק סמכות רגולציה, הוא קובע למעשה את התקשי"ר, מתקן את התקשי"ר, הוא יכול לאשר סטייה מהתקשי"ר – התקשי"ר זה**

מערכת הדינים, תקנון שירות המדינה שחל על כולנו, על עובדי המדינה – הוא אחראי על אגף המשמעת בשירות המדינה, אגף שיש לו סמכויות מאוד מאוד משמעותיות, ובצדק, לבצע חקירות, במידת הצורך גם להעמיד לדין עובדי מדינה סוררים. הוא מאשר הרכבים של ועדות איתור לתפקידים בכירים. הוא חבר בוועדות איתור לתפקידים בכירים וחבר בוועדה המייעצת לתפקידים בכירים בשירות המדינה. הוא אחראי באופן כללי על דיני העבודה בשירות המדינה, הוא אחראי על פיטורים. הפיטורים, כמו שנאמר לאחרונה בפסק הדין בעניין עילת הסבירות, הנושא של מינויים ופיטורים זה נותן כוח רב מאוד לשמור או לאבד את העצמאות של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה. אם היד על הדק הפיטורים היא קלה, אנשים יפחדו לעשות את מלאכתם, ויאבדו מהעצמאות שלהם, שהיא קריטית ככל שהתפקיד יותר בכיר, ובדיוק בנקודה הזאת ניצב נציב שירות המדינה.

כשאנחנו לוקחים את המכלול הזה של המאפיינים של התפקיד שלו, הוא מי שאחראי בשירות המדינה על גיוס עובדים, על הכשרת עובדים ועל הדברים שתיארת, אנחנו לוקחים ומיישמים את זה על דרכי המינויים שאנחנו מכירים."

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת מיום 1.7.2024  
מצורף ומסומן כנספח 6/ע.

65. עוד הדגיש המשנה ליועמ"ש בדיון את היתרונות של הליך מינוי נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור. זאת, מכיוון שוועדת איתור "מגשימה את התכלית ומשרתת בצורה הטובה ביותר את האינטרס הציבורי, משום שהיא בוחרת את המועמד הטוב ביותר מבין מספר מועמדים אפשריים שמובאים לפתחה, והיא אף עשויה להיות מוסמכת לפנות למועמדים מתאימים אפשריים, ובצורה כזאת היא מקיימת הליך תחרותי ובוחרת את המועמד הנכון והטוב ביותר שישרת את האינטרס הציבורי." כמו כן, הדגיש המשנה ליועמ"ש את החשיבות של ניתוק "הזיקה בין הגורם הממנה לגורם הממונה, על מנת לשמור ולבצר את עצמאות שיקול הדעת ואי-התלות של נציב שירות המדינה שייבחר."

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת מיום 1.7.2024  
מצורף ומסומן כנספח 7/ע.

66. עיקר הדיון בוועדה בסוגיית הליך מינוי הנציב, נסוב סביב הרכב ועדת האיתור אשר הוצע במסגרת הנוהל שגובש על-ידי יועמ"ש משרד רה"מ והיועמ"ש. המשנה ליועמ"ש אמר בדיון כי גורמי היעוץ המשפטי נכונים לקיים שיח על-אודות הרכב הוועדה, כדלקמן בעמודים 29-31 לפרוטוקול הדיון:

"היו"ר שמחה רוטמן:

אמרתי לך, אמרתי אפילו בדבריי, שאלת הצורך לייצר מנגנון יותר מובנה וסדור היא לא במחלוקת, גם הממשלה החליטה על זה. הנושא היחיד שרלוונטי בהקשר הזה, כמו שאמרנו, זה למה זה לקח כל כך הרבה זמן, אבל השאלה הרלוונטית היא הרכב ועדת האיתור. מהבחינה הזאת עשר הדקות האחרונות לא הוסיפו לנו עובדות.  
[...]

גיל לימון:

[...] אני אדבר על הרכב הוועדה. אחרי שפורסמה חוות-הדעת קיבלנו תגובות מהרבה אנשים, מאנשים ששירות המדינה יקר לליבם, לגבי הרכב הוועדה. ובהמשך לזה נמשכה עבודת המטה. לגבי הרכב הוועדה, עו"ד שלומית ברנע הובילה את זה והחלה לקיים שיחות עם בכירים לשעבר בשירות המדינה.

היו"ר שמחה רוטמן :

אתה מדבר על השבוע האחרון, מאז שזה התפרסם.

גיל לימון :

כן. אם אנחנו רואים שהוצאנו חוות-דעת ויש איפה שאפשר לשפר אותה או לטייב אותה, אדרבה, אנחנו לא מפחדים מזה, לשפר את הדברים. אנחנו לא חוששים ואוחזים בקרנות המזבח, זה נכתב על נייר, וזה תורה מסיני. לא, זה חוות-דעת משפטיות שלנו. אנחנו עושים את העבודה שלנו באילוצים מאוד קשים של לוחות-זמנים ושל אתגרים מאוד גדולים, עושים בעיניי את המיטב כדי לשמור על החוק, על טוהר המידות ולשמור על שירות המדינה.

היו"ר שמחה רוטמן :

למרות זאת החלטתם שיש מניעה משפטית לפעול אחרת מכך.

גיל לימון :

**אנחנו חושבים שיש היבטים בוועדה הזאת שאפשר לשנות, למשל לגבי איש אקדמיה, אנחנו באמת חושבים שהוא לא צריך להיות מתחום המשפט, אלא צריך להיות מתחום ניהול ההון האנושי. יש גם עניינים שקשורים לאיזונים הפנימיים בתוך הוועדה. לכן אתמול הצעתי לממשלה בישיבת הממשלה שהם יאמצו את ההמלצה שלנו, ואני אשמח אם גם אדוני יתמוך בכך, שתוקם ועדת איתור. והצעתי לממשלה שישמיכו אדם שאמון עליהם, בין אם אחד השרים, מזכיר הממשלה או כל גורם בכיר אחר, לקיים שיח לגבי הרכב הוועדה, כדי להגיע להסכמה.**

אני לא חושב שעל כל דבר צריך לריב. להפך, אני חושב שהעבודה שלנו עם הממשלה בכלל, ומאז תחילת המלחמה בפרט, מוכיחה שכאשר עובדים ביחד, מגיעים לתוצאות טובות. וכמו שאמרתי, החלק הארי, הרוב המכריע מהעשייה הממשלתית נעשית בהסכמה ובשיתוף פעולה. יש פרומיל קטן שבסוף הוא עושה את הרעש, אין מה לעשות. פרומיל או אחוז מאוד מאוד מצומצם שיש בו אי-הסכמות. [...]

**אני חושב שזה מסוג הדברים, דרכי מינוי של גורמים בכירים זה כן דבר שנכון לעבוד איתו בשיתוף פעולה, ואני באמת מקווה. אנחנו לא יודעים מה ההחלטה, מה הממשלה החליטה. הממשלה בסופו של דבר לא קיבלה החלטה בסוף הדיונים, אני מקווה שתתקבל החלטה שתוקם ועדת איתור ושיהיה המשך עבודה משותפת כדי להגיע להרכב שהוא מקובל, מאוזן והוא משיג את המטרות ואת התכליות של מינוי נציב שירות המדינה. ברשותך, אני אבקש משלומית ברנע להשלים."**

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת מיום 1.7.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/8.

**ג.4.ג. הצעת ההחלטה של ראש הממשלה מיום 8.8.2024, ומכתבו של המשנה ליועמ"ש מיום 11.8.2024**

67. ביום 8.8.2024, 3 ימים בלבד לפני ישיבת הממשלה הקבועה ליום 11.8.2024, התפרסמה הצעת החלטה מטעם ראש הממשלה בעניין "הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטה ממשלה", לפיה נציב שירות המדינה הבא יתמנה בהתאם להצעת ראש הממשלה, ולאחר שייבדק בוועדה המייעצת. זאת, בניגוד לנוהל שגובש על-ידי גורמי הייעוץ המשפטי, ולאופן שבו מונו נציבי שירות המדינה – באמצעות הקמת ועדה אד-הוק לטובת בחינת כישוריהם והתאמתם לתפקיד.

העתק הצעת ההחלטה מטעם ראש הממשלה מיום 8.8.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/9.

68. בעקבות הצעת ההחלטה, שיגר ביום 11.8.2024 המשנה ליועמ"ש מכתב הממוען ליועצת המשפטית לממשלה, ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה וליועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה.

69. במכתב התייחס המשנה ליועמ"ש לכך שהצעת ההחלטה הוגשה ללא חוות דעת עדכנית מטעם היעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה, כנדרש בתקנון עבודת הממשלה.

70. עוד התייחס המשנה ליועמ"ש לכך שיש מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה, "משום שלפי הצעת ההחלטה הנדונה ראש הממשלה יוכל לבחור אדם לתפקיד החשוב והרגיש, בלי כל התחשבות בתנאי סף, כשירות, ניסיון או התאמה מהותית, ובלי הליך תחרותי ופומבי שמהווה כלי עזר חיוני לבחירה מושכלת של מי שממלא תפקיד בכיר מסוגו של נציב שירות המדינה".

71. המשנה ליועמ"ש הבהיר את חשיבותו של תפקיד נציב שירות המדינה, ואת ההליך החריג וחסר התקדים אשר מוצע כעת על-ידי ראש הממשלה על-מנת לבחור בו, כדלקמן בעמ' 2 למכתבו :

"נציב שירות המדינה אמון על הבטחת תקינות שירות המדינה ואיכותו למען הציבור ועל הבטחת היותו עצמאי, ממלכתי וא-פוליטי. והנה, דווקא את נציב שירות המדינה מוצע לבחור בהליך חסר תקדים ; שחוסר התקינות הטמון בו מובהק ופוטנציאל התקלה גדול ; ושמשמעותו והמסר שעולים ממנו הם זניחת ערך המקצועיות והתקינות של שירות המדינה ופוליטיזציה של השירות הציבורי."

72. המשנה ליועמ"ש שב והביא במכתבו את עיקרי עמדת גורמי הייעוץ המשפטי בסוגיה אשר פורטו לעיל, והדגיש כי "הממשלה נדרשת לתת משקל רב להמלצות האמורות בחוות הדעת, וכי בהעדר טעמים מקצועיים נוגדים, יהיה זה קשה, עד כדי בלתי אפשרי, להגן מבחינה משפטית על הליך מינוי למשרת הנציב, שלא כוללת ועדת איתור."

73. וכך סיכם המשנה ליועמ"ש את מכתבו :

"לסיכום, מדובר בהצעה שאיננה הולמת את אמות המידה המשפטיות המהותיות בנוגע למינוי בעלי תפקידים בכירים ; היא הוגשה בניגוד להחלטת הממשלה הקודמת שהטילה על הייעוץ המשפטי לממשלה את התפקיד של גיבוש מנגנון מינוי חדש לתפקיד זה, ובהתעלם מחוות דעת משפטיות מקצועיות שהונחו בפני הממשלה, כחלק מיישום

**החלטת הממשלה הקודמת, מבלי שהוצגו טעמים מקצועיים לכך; אישורה יביא לכך שהליך מינויו של נציב שירות המדינה הבא לא יוכל להגשים את התכלית של מינוי בעל תפקיד מקצועי ועצמאי, שביכולתו לממש את אחריותו לשמור על שירות מדינה מקצועי, איכותי, עצמאי, ממלכתי וא-פוליטי. על כן, לעמדתנו, קיימת מניעה משפטית לקדם אותה."**

העתק מכתב המשנה ליועמ"ש מיום 11.8.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/10.

**5.ג. החלטת הממשלה מס' 2129 מיום 11.8.2024, ומיצוי הליכים מטעם העותרת**

74. והנה, חרף הקביעה המפורשת בהחלטת ממשלה 3793, ביום 11.8.2024 התקבלה החלטת הממשלה מס' 2129 שכותרתה: "הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" (להלן: "**החלטת ממשלה 2129**"), אשר מתעלמת התעלמות גסה מהנוהל גובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה בעניין מינוי נציב שירות המדינה, ומחוות הדעת לעניין מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה מיום 11.8.2024.

75. כך, הממשלה אישרה ביום 11.8.2024 פה אחד את ההצעה להחלטה, לפיה נציב שירות המדינה יתווסף לרשימת התפקידים הנבדקים על-ידי הוועדה המייעצת. כמו כן הוחלט, כי לצורך בדיקת המועמד לתפקיד נציב שירות מדינה הבא בלבד, יוחלף הנציב הנוכחי במי ששימש בעבר נציב שירות המדינה או מנהל כללי משרד ראש הממשלה, ואינו מכהן כיום בשירות המדינה.

העתק החלטת ממשלה 2129 מיום 11.8.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/11.

76. הווה אומר, כי הלכה למעשה נציב שירות המדינה הבא יתמנה בהתאם להצעת ראש הממשלה, ולאחר שייבדק בוועדה המייעצת – בניגוד לנוהל שגובש על-ידי גורמי הייעוץ המשפטי, ולאופן שבו מונו נציבי שירות המדינה – באמצעות הקמת ועדה אד-הוק לטובת בחינת כישוריהם והתאמתם לתפקיד.

77. בעקבות החלטת הממשלה, ובאותו היום (11.8.2024), פנתה העותרת לראש הממשלה וליועצת המשפטית לממשלה בעניין החלטת הממשלה אשר משנה את הליך המינוי לתפקיד נציב שירות המדינה.

78. במכתבה, טענה העותרת כי החלטת הממשלה מנוגדת להחלטת מספר 3793 מיום 13.5.2018, נוכח כך שסעיף ד' להחלטה זו משמעותו היא שהממשלה עצמה גילתה דעתה לכך שישנה בעייתיות באופן המינוי של נציב שירות המדינה עד כה, וכי נדרש לגבש נוהל מסודר למינוי אשר ישקף את חשיבותו ורגישותו של התפקיד.

79. את מלאכת גיבוש הנוהל הטילה הממשלה על גורמי הייעוץ המשפטי, אך הממשלה בחרה להתעלם מהנוהל שגובש ולקבל החלטה שסותרת אותו לחלוטין, חרף היותן של חוות הדעת המשפטיות מחייבות ומשקפות את הדין הקיים, מתוקף תפקיד היועמ"ש כפרשנית המוסמכת של החוק.

80. עוד טענה העותרת בפנייתה, כי הליך מינוי נציב שירות המדינה נדרש להיעשות באמצעות ועדת

איתור, נוכח החשיבות שבהתאמת המועמד הראוי לתפקיד נציב שירות המדינה, תפקיד מובהק כשומר סף שתפקודו העצמאי והא-פוליטי הוא חיוני מבחינה משטרית לשמירתו של השירות הציבורי בישראל מקצועי וממלכתי.

81. לבסוף טענה העותרת בפנייתה, כי החלטת הממשלה אינה סבירה ומביאה לפגיעה באופיו הממלכתי והמקצועי של תפקיד הנציב בפרט, ובשירות המדינה ככלל. לפיכך, ביקשה העותרת כי החלטת הממשלה 2129 תבוטל, ובמקומה תתקבל החלטה חדשה לעניין מינוי נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור.

העתק פנייתה של העותרת מיום 11.8.2024 מצורף ומסומן **כנספח ע/12**.

82. ביום 14.8.2024 פנתה העותרת במכתב נוסף לראש הממשלה וליועצת המשפטית לממשלה, לאחר שלא זכתה לכל תשובה למכתב הקודם.

83. במכתבה, חזרה העותרת על טענותיה לפיהן החלטת ממשלה 2129 מנוגדת להחלטות ממשלה קודמות, אינה חוקית נוכח חוות הדעת של גורמי היעוץ המשפטי, אינה מגשימה את התכליות העומדות בבסיס מינויו ותפקידו של נציב שירות המדינה, ואינה סבירה באופן קיצוני.

84. לפיכך, שבה העותרת וביקשה כי החלטה זו תבוטל, ובמקומה תצא החלטת ממשלה חדשה העולה בקנה אחת עם חוות הדעת של גורמי היעוץ המשפטי ומקימה ועדת איתור לטובת בחינת המועמדים לתפקיד נציב שירות המדינה.

העתק פנייתה של העותרת מיום 14.8.2024 מצורף ומסומן **כנספח ע/13**.

85. הנה, משפעלה העותרת על מנת למצות הליכים מחוץ לכתליו של בית משפט נכבד זה, ואולם מאמציה העלו חרס, ותוך שמירת קשר עין עם סיום כהונתו המתקרבת של הנציב המכהן, לא נותרה בידי העותרת ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה בבקשה כי יוצאו הצווים על תנאי המופיעים ברישא לעתירה, וכי יינתן צו הביניים, וזאת לנוכח האמור בפרק המשפטי להלן.

86. בטרם תפנה העותרת לטיעון המשפטי, ועל מנת שלא יעלם דבר מעיניו של בית המשפט הנכבד, יוער כי סמוך להגשתה של עתירה זו נודע לעותרת כי עתירה נוספת העוסקת בעניין הליך המינוי של נציב שירות המדינה הוגשה לאחרונה לבית המשפט הנכבד (בג"ץ 37830-08-24 **מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה נ' ממשלת ישראל ואח'**). אין העותרת דכאן מבקשת לחלק חלילה ציונים לעתירות אחרות, ותמנע מעשות כן. יחד עם כך יצוין כי העתירה דכאן אמנם עוסקת בנושא דומה, ואולם אין חפיפה וזהות מלאה בין הטענות והעילות המובאות בשתי העתירות. עוד יצוין כי זהות העותרת דכאן – אשר מלווה את הליכי מינויו של נציב שירות המדינה עוד משנות ה-90 של המאה הקודמת והאלף הקודם (וכפי שהורחב בתשתית העובדתית – מחזקת כשלעצמה את הצורך כי קולה יישמע, ולו לנוכח הניסיון והמומחיות שצברה בנושא במרוצת השנים).

87. על כן, וכמקדימה תרופה למכה, סבורה העותרת כי אין מקום ליישם בענייננו את הלכת כספי (בג"ץ 5322/21 **כספי נ' ממשלת ישראל**, פסקאות 2-3 (נבו 14.9.2021)) בעניין בקשת הצטרפות

לעתירה קיימת. העותרת אף תוסיף ותציין כי תלויה ועומדת עתירה לדיון נוסף באשר לעצם החלת הפסיקה בנסיבות מעין אלו דג"ץ 1601/24 **התנועה למען איכות השלטון הישראלי נ' מבקר המדינה** אשר צפוי לידון ביום 15.9.2024.

## **ד. הטיעון המשפטי**

### **ד.1. התשתית הנורמטיבית**

88. סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 קובע כי הממשלה תמנה את נציב שירות המדינה לא במכרז, כדלקמן:

"הממשלה תמנה נציב שירות המדינה (להלן - נציב השירות); על מינויו לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 והודעה על המינוי תפורסם ברשומות."

89. סעיף 2(א)(3) להחלטת ממשלה 345 קובע את משרת נציב שירות המדינה כמשרה שיחול עליה פטור ממכרז בהתאם לחוק. סעיף 3 להחלטה קובע שכתנאי לפטור, **כישוריו של המועמד למשרה והתאמתו הכללית יבדקו על-ידי ועדת המינויים שמונתה על-ידי הממשלה**, בצירוף שני חברים נוספים שיתווספו לוועדה, כדלקמן:

"2. פטורים קיימים מחובת מכרז

(א) פטור מפורש בחוק

למען הסר ספק יובהר כי המשרות כדלהלן הופטרו כדין מחובת המכרז, על-פי הוראות חוק מפורשות כמצויין ליד כל משרה, ואין בהחלטה זו כדי לשנות את המצב הקיים ביחס אליהן:

[...]

(3) נציב שירות המדינה (סעיף 6 לחוק המינויים))

3. תנאים למינוי משרה בפטור ממכרז

(א) כתנאי לפטור ממכרז למשרות שבסעיפים 1 ו-2, כישוריו של מועמד למשרה מן המשרות הרשומות למעלה, והתאמתו הכללית למשרה, ייבדקו, בהתאם לנוהל שיהיה בתוקף בעת הגשת המועמדות, על-ידי ועדת המינויים שמונתה על-ידי הממשלה.

(ב) נציב שירות המדינה יצרף לוועדת המינויים הדנה במינוי לאחת מן המשרות המנויות בסעיפים 1 ו-2, שני חברים נוספים בעלי מומחיות ונסיון בתחומי הפעילות העיקריים של המשרה, אלא אם כן סבר שלחברי הוועדה מן המניין יש המומחיות והנסיון הנדרשים לדיון באותה משרה."

90. החלטת ממשלה 3793, העוסקת באופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה, קובעת כי לשם מינוי נציב שירות המדינה תוקם ועדת מינויים מיוחדת, שיושב הראש שלה ימונה על-ידי הממשלה ולצידו יכהנו שני נציגי ציבור. כן נקבע בהחלטה, כי הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על-ידי היועמ"ש למשרד רה"מ, בהתייעצות עם היועמ"ש לגבי דרכי מינוי של נציב שירות המדינה, כדלקמן:

"א. לשם מינוי נציב שירות המדינה בהתאם לסעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, תוקם ועדת מינויים מיוחדת אשר תחווה דעתה על המועמד לתפקיד.

ב. יושב ראש ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ימונה על ידי הממשלה, ולצידו יכהנו שני נציגי ציבור מתוך רשימת נציגי הציבור החברים בוועדת המינויים הפועלת בהתאם להחלטות הממשלה מס' 4892 מיום 7.3.1999 ומס' 345 מיום 14.9.1999, שייבחרו על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, לפי סבב בחירת נציגי הציבור לוועדות המינויים בנציבות שירות המדינה.

ג. לאור האמור בסעיף ב', לתקן את החלטת הממשלה מס' 2651 מיום 14.5.2017 ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 3211 מיום 3.12.2017, לקבוע כי במקום שני נציגי הציבור שמונו בהן, ימונו לוועדת המינויים המיוחדת, לצד יו"ר הוועדה, השופט (בדימוס) חנן אפרתי, שני נציגי ציבור שייבחרו כאמור בסעיף ב' לעיל.

ד. יובהר כי ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא וכי הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה."

91. ביום 27.5.2018 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3839 שכותרתה "הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים וביטול החלטות ממשלה" (להלן: **"החלטת ממשלה 3839"**). ההחלטה קובעת את רשימת התפקידים אשר ימונו לאחר בדיקה מקדמית של הוועדה המייעצת. הרשימה לא כוללת את תפקיד נציב שירות המדינה.

92. עוד קובעת החלטת הממשלה 3839, כי תפקיד הוועדה הוא לחוות את דעתה בנוגע לטוהר המידות במינוי על מנת להבטיח כי לא ייעשו מינויים לא ראויים, כדלקמן:

"א. מינויים לתפקידים בכירים הנעשים על-ידי הממשלה, באישורה או בהמלצתה, או על-ידי ראש הממשלה ייעשו לאחר בדיקה מקדמית של ועדה מייעצת (להלן: "הוועדה") ביחס למינוי וקבלת חוות-דעתה. **"תפקידים בכירים" לעניין החלטה זו:**

-ראש המטה הכללי של צה"ל  
-המפקח הכללי של משטרת ישראל  
-ראש שירות הביטחון הכללי  
-ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים  
-נציב בתי הסוהר  
-נגיד בנק ישראל  
-המשנה לנגיד בנק ישראל

ב. הוועדה תחוה דעתה בנוגע לטוהר המידות במינוי על מנת להבטיח כי לא ייעשו מינויים לא ראויים, בין היתר מסיבות כגון זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה."

העתק החלטת ממשלה 3839 מיום 27.5.2018 מצורף ומסומן כנספח ע/14.

## ד.2. הפגמים שבהחלטת הממשלה מס' 2129, אשר מצדיקים את ביטולה

### ד.2.א. החלטת הממשלה 2129 מנוגדת להחלטות ממשלה קודמות, ומבלי נימוקים ראויים

93. החלטת ממשלה 2129, קובעת כאמור כי מועמדו של ראש הממשלה לתפקיד נציב שירות המדינה יבדק על-ידי הוועדה המייעצת, בניגוד לנוהל שגובש על-ידי יועמ"ש משרד רה"מ בהתייעצות עם היועמ"ש לפיו על נציב שירות המדינה להתמנות על-ידי ועדת איתור.

94. החלטה זו התקבלה בניגוד ובסתירה לשתי החלטות ממשלה קודמות, ומבלי שהתקיימו טעמים כבדי משקל לחזרתה של הממשלה מהחלטותיה:

94.1. החלטת ממשלה 3793, אשר קובעת באופן מפורש, כי הממשלה החליטה לבחון מחדש את דרך מינויו של נציב שירות המדינה, **על בסיס נוהל שיגובש על-ידי יועמ"ש משרד רה"מ בהתייעצות עם היועמ"ש**.

94.2. החלטת ממשלה 345, אשר קבעה כי כתנאי לפטור ממכרז לתפקיד נציב שירות המדינה, כישוריו של המועמד למשרה והתאמתו הכללית למשרה יבדקו על-ידי ועדת המינויים שמונתה על-ידי הממשלה.

95. והנה, לא די בכך שהחלטת הממשלה 2129 התקבלה מבלי להידרש לנוהל אשר גובש על-ידי גורמי הייעוץ המשפטי ובניגוד אליו, הרי שעל-פי דברי ההסבר להחלטה המופיעים בהצעת ההחלטה מיום 8.8.2024 השיח באשר לדרך מינוי הנציב שהוביל להחלטת הממשלה התקיים ללא מעורבות של גורם משפטי מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה.

96. כך, בהצעת ההחלטה נכתב כי "התקיים שיח רציף במשך מספר שבועות בין שר המשפטים, שר האוצר, מזכיר הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, על דעת ראש הממשלה, כולל התייעצות עם גורמים בנציבות שירות המדינה באשר למצב העובדתי שהיה נהוג עד היום." (ראו בעמ' 5 לנספח 9/ע).

97. דחינו דרך התנהלות הממשלה מנוגדת לחלוטין להחלטות הממשלה הקודמות לעניין הצורך לייצר מנגנון מינוי חדש לתפקיד נציב שירות המדינה, **בשיתוף עם הייעוץ המשפטי לממשלה**.

98. נקודת המוצא לעניין שינוי החלטת הרשות, היא שהיעדר הסופיות של החלטות הרשות אין משמעותה שהחלטות מינהליות ניתנות לתיקון בכל עת וללא מגבלה. אלא, הלכה מושרשת היא כי הרשות יכולה לשנות את החלטותיה רק בהתקיים טעמים כבדי משקל (דפנה ברק ארז **משפט מינהלי** 373 (כרך א', 2010) (להלן: "**ברק ארז**").

99. הלכה פסוקה היא, כי הרשות הציבורית יכולה לשנות את עמדתה בהינתן אינטרס ציבורי חשוב המחייב זאת בהתאם למהות ההחלטה ולנסיבות המקרה. על שינוי של החלטה חלים כללי שיקול הדעת המנהלי, לרבות החובה לפעול בסבירות ובהתבסס על שיקולים עניינים (בג"ץ 8793/07 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הבדיקה בעניין המלחמה בצפון על-פי סעיף 8א לחוק הממשלה, בראשות כב' השופט וינוגרד**, פס' 6 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (נבו 27.11.2007).

100. לפיכך נקבע בפסיקה כי על הרשות להפעיל את סמכותה לשנות מהחלטה קודמת תוך התחשבות בכלל השיקולים הרלוונטיים, וכי מדובר בסמכות אשר יש לנצל אך במקרים חריגים, כדלקמן בפסקה 20 לפסק דינו של כבוד השופט ג'ובראן בעניין ע"א 3350/04 **מנכ"ל משרד הפנים נ' איתנה שן** (נבו 13.6.2007):

"סמכותה של הרשות המנהלית לשנות את החלטתה נובעת, במקרים כמו המקרה שבפנינו בהם אין הוראה מפורשת בדבר החקיקה המסמך, מסעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע כי: "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראות מינהל – משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה". יחד עם זאת, **על הרשות להפעיל את סמכותה זו לשינוי החלטה שניתנה בעבר תוך התחשבות בכל השיקולים הרלוונטיים** ובייחוד בצורך ביציבות ובהגנה על ציפיותיהם הלגיטימיות של האזרחים לכך שרשויות המנהל לא ישנו את החלטותיהן חדשות לבקרים. על-כן, **נקבע כי מדובר בסמכות אשר יש לנצל אך במקרים חריגים**..."

101. עוד שורטטו בפסיקה סוגי הטעויות והמקרים בהם הרשות יכולה לחזור בה מהחלטתה כך:

"א. החלטה הנוגדת את החוק או שבצורה אחרת יש בה בעליל משום חריגה מסמכות; ב. החלטה, שמקורה בטעות משרדית טכנית, שנעשתה בהיסח הדעת; ג. החלטה, שיש בה משום משגה, במובן זה שהפקיד יישם בצורה בלתי נכונה או בלתי נכונה את המדיניות של משרדו או השתמש בשיקול-דעתו באופן בלתי סביר... לגבי שני סוגי ההחלטות הראשונים, המוזכרים לעיל, תוכלנה רשויות הציבור בדרך כלל לחזור בהן מההחלטה המוטעית או הנוגדת את החוק ולגרום למתן החלטה אחרת תחתיה; ואילו לגבי ההחלטה מהסוג השלישי, היינו זו שיש בה משום 'משגה' בשיקול הדעת בלבד – שאני. כאן תהיה הרשות בדרך כלל קשורה בהחלטתה, ובמיוחד כאשר האזרח הספיק כבר לפעול על-פי ההחלטה המקורית" (ע"א 433/80 נכסי י.ב.מ. ישראל בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, תל-אביב, לז' (1) 337, 351-352 (1983)).

102. בענייננו, הרי שלא מתקיימים התנאים אשר נקבעו בפסיקה לטובת חזרתה של הממשלה משתי החלטות קודמות שלה, אשר קבעו כי **כישוריו והתאמתו הכללית לתפקיד** של המועמד לתפקיד של נציב שירות המדינה יבחנו על-ידי **ועדת המינויים**, וכי הממשלה תידרש בעתיד לדרכי המינוי של נציב שירות המדינה בהתאם לנוהל שיגובש על-ידי גורמי הייעוץ המשפטי.

103. ראשית, משום שההחלטות ממשלה 3793 ו-345 לא התקבלו בחריגה מסמכות או בניגוד לחוק. ההפך הוא הנכון – החלטות אלה התקבלו בעקבות פסקי דין של בית המשפט הנכבד בעניין דרכי המינוי של נציב שירות המדינה לאורך השנים, וכלקח לכך שנדרש נוהל מגובש אשר באמצעותו יבחנו כישוריו והתאמתו לתפקיד של המועמד לתפקיד חשוב ורגיש זה.

104. שנית, החלטות ממשלה 3793 ו-345 לא התקבלו תוך טעות טכנית או טעות בשיקול הדעת. התייחסו לזה גם המשיבים 1-2 בהצעת ההחלטה מטעם ראש הממשלה מיום 8.8.2024, שם נכתב כי: "סעיף ד' להחלטה [החלטה 3793, ה"ח"מ], הוסף במהלך הדיון שהתקיים בישיבת הממשלה ביוזמת חברי הממשלה דאז, ולא בעקבות טענה אודות צורך משפטי מצידה של היועצת המשפטית למשרד רה"מ, שנכחה בישיבה."

105. התייחסות זו של ראש הממשלה לנסיבות שבהן התווסף הסעיף אשר קובע כי בעתיד הממשלה תידרש לנוהל בעניין דרכי המינוי של נציב שירות המדינה אשר יגובש על-ידי גורמי הייעוץ המשפטי מעידה על כך שלא מדובר במשגה או בטעות בשיקול הדעת, אלא בתוספת מכוונת נוכח הנכונות להסדיר את הליך המינוי לתפקיד משמעותי כמו נציב שירות המדינה.

106. יתרה מכך, לא התקיימו כל נסיבות חריגות אשר מצריכות חריגה מהחלטת הממשלה. הנימוקים אשר הציג ראש הממשלה לסטייה מהחלטות הממשלה הקודמות מתמקדים בכך שהנוהל גובש ללא שיתוף גורמי הממשלה והנציבות; מועד סיום תפקידו הקרוב של נציב שירות

המדינה הנוכחי; והמחלוקות לעניין הרכב ועדת האיתור בנוהל אשר גובש על-ידי גורמי הייעוץ המשפטי.

107. ואולם, לכל אלה ניתן מענה מצד המשנה ליועמ"ש – הן בישיבת הממשלה אשר התקיימה בנושא ביום 30.6.2024, הן בדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת והן בחוות דעתו מיום 18.6.2024. כמו כן, המשנה ליועמ"ש עדכן בדיון בכנסת כי הייעוץ המשפטי מוכן להידרש לשינויים בהרכב וועדת האיתור, וכי ניתן לקיים את הליך האיתור לתפקיד עד למועד סיום תפקידו הצפוי של הנציב הנוכחי.

108. לפיכך, החלטת הממשלה 2129 התקבלה בניגוד להחלטות ממשלה קודמות, מבלי שקיימים טעמים, שיקולים או נסיבות חריגים אשר מצדיקים את החזרה מהחלטה, ומבלי שהתקיימו התנאים אשר נקבעו בפסיקה לטובת חזרה של רשות מהחלטתה.

## **ד.2.ב. החלטת הממשלה מנוגדת לחוות הדעת המשפטיות של גורמי המקצוע, לפיהן מינוי נציב שירות המדינה נדרש להיעשות באמצעות ועדת איתור**

109. חרף חוות הדעת המשפטיות החד משמעיות שניתנו על-ידי הן היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה והן על-ידי היועצת המשפטית לממשלה לפיהן אופן המינוי של נציב שירות המדינה אותו מבקשת הממשלה ליישם בהחלטה אינו חוקי, החלטת הממשלה מתעלמת מהן התעלמות מוחלטת.

110. בפסיקה נקבע חזר ושנה כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של החוק עבור הרשות המבצעת, וכי חוות דעתה המשפטית מחייבת את כל זרועותיה של הרשות המבצעת ומשקפת מבחינתן את הדין הקיים, כל עוד לא נקבע אחרת על ידי בית משפט מוסמך. דברים אלה הובהרו לא אחת בפסיקתו של בית המשפט הנכבד ובנהלי הממשלה עצמה.

111. אך לאחרונה קבע בית המשפט הנכבד כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת, כדלקמן בבג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל ו-391 א' נ' שר הביטחון, פס' 84 לפסק דינו של מ"מ הנשיאה פוגלמן (נבו 25.6.2024):

**"בפתח הדברים, נחזור למושכלות ראשונים – היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה (דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 44 לפסק הדין של הנשיאה מ' נאור [נבו] 26.10.2017); בג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית [נבו] 6.6.2016); בפסק הדין התקיים דיון נוסף אך לא בסוגיה זו, דנג"ץ 5026/16 גיני נ' הרבנות הראשית לישראל [נבו] 12.9.2017); בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 33 [נבו] 12.10.2008); בג"ץ 3495/06 מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 8 [נבו] 30.7.2007); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241, 277 (1998); בג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2) 222, 239 (1998) (להלן: עניין גרמן); בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 473 (1993) (להלן: עניין אמיתי); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד**

מז(5) 404, 425 (1993); בג"ץ 73/85 סיעת 'כך' נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 152 (1985)."

112. כך, ההלכה המושרשת באשר למעמד קביעות הייעוץ המשפטי לממשלה היא כי היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק כלפי רשויות המנהל, וחוות דעתו מחייבת אותן כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת (בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל (פורסם בנבו 14.11.2016)). עמד על כך פרופ' אהרן ברק בספרו **פרשנות במשפט, כרך שני – פרשנות החקיקה** בעמ' 791 (1993):

"המסורת הקונסטיטוציונית שלנו קובעת, כי פרשנות הדין על ידי היועץ המשפטי לממשלה מהווה תיאור מחייב של הדין לרשות המבצעת. אין אורגן זה או אחר של הרשות המבצעת – כגון הממשלה או שר משרה – רשאים לפרש את החוק (אם בעצמם ואם בעזרת יועציהם) באופן השונה מהפירוש הניתן לחוק על ידי היועץ המשפטי לממשלה. **פירושו שלו הוא הפירוש המחייב את הרשות המבצעת.**"

113. פירוש של דבר, אם כן, הוא שהיועצת המשפטית לממשלה, כמו גם נציגיה במשרדי הממשלה השונים, הם שומרי הסף של שלטון החוק ופעילותם ככזו חיונית בכל רשות מרשויות המדינה. המשמעות, באשר לתוקפה המחייב של עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, היא כי:

"**היועמ"ש, בפרשנותו את הדין הקיים, איננו רק "מייצץ"; הוא גם "מפקח" על הממשלה... משמש עבודה כ"כלב שמירה" של שלטון החוק... לחוות דעתו יש אופי מעין-שיפוטי, מפני שהיועמ"ש גוזר מסקנות נורמטיביות המתחייבות, להבנתו המקצועית, מיישום הדין הקיים על נסיבותיו של מקרה ספציפי... במובן זה, מבחינתה של הרשות המנהלית, פעולה בניגוד לדעת היועמ"ש כמו כפעולה בניגוד לדין, ופשיטא שאין רשות רשאית לפעול בניגוד לדין"** [בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל (נבו 14.11.2016)].

114. ההלכה המחייבת של בית המשפט הנכבד, אם כן, קובעת כי עמדתן של הרשויות בשאלות משפטיות (להבדיל מדעתם האישית של האישים המכהנים בהן) בשאלות משפטיות נקבעת, כעניין מוסדי, על ידי היועץ המשפטי לממשלה (בג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2) 222, 239 (1998); ראו בעניין זה גם: דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (פורסם בנבו 26.10.2017); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241, 277 (1998)).

115. מעמדה המחייב של עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה אף קבוע בתקנון שירות המדינה של הממשלה עצמה. כך, למשל, פרק 40.3 לתקנון שירות המדינה (להלן: "**תקשי"ר**") קובע את מעמדו של היועץ המשפטי במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. כך, קובע סעיף 40.311 לתקשי"ר כדלקמן:

"(א) תפקיד הייעוץ המשפטי הוא לייצץ ולהנחות את כלל גורמי המשרד בהיבטים המשפטיים של פעולתם, להעמיד לרשות המשרד את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניות המשרד;  
(ב) במילוי תפקידו זה עליו להקפיד להיות "שומר הסף" כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין ויתר עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, המחייבים את השירות הציבורי. על היועץ המשפטי למשרד לפעול לשם קיומו וחזוקו של שלטון החוק;"

116. כן קובע סעיף 40.331 לעניין מעמדה של חוות דעתו של היועץ המשפטי, כדלקמן:

**"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."**

117. עוד נקבע בסעיף 4.332 לתקשי"ר, כי אם מתעורר ספק בקשר לחוות דעתו של יועץ משפטי למשרד, ניתן לפנות אל היועצת המשפטית לממשלה על מנת שתכריע בסוגיה, כדלקמן:

**"התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעתו של יועץ משפטי במשרד, יכול השר, המנהל הכללי של המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות הדעת, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקשו לעיין בחוות הדעת ולהביע את דעתו באותו עניין. ככל הניתן, הפנייה אל היועץ המשפטי לממשלה תהיה פנייה משותפת ומתואמת."**

118. אם כן, בהתאם להלכה הפסוקה, למסורת המשפטית בישראל, ולנהליה של הממשלה עצמה, לממשלה לא הייתה סמכות לפעול בעניין אופן המינוי של נציב שירות המדינה בניגוד לחוות דעתם המחייבת של היועמ"ש למשרד רה"מ ושל המשנה ליועמ"ש. בעצם פעולתם בניגוד לחוות הדעת המשפטיות פעלו המשיבים בניגוד לדין, ופשיטא שלא היו מוסמכים לעשות כן. **תוצאת הדברים המתבקשת, לפיכך, היא בטלות החלטת הממשלה 2129.**

119. עוד יובהר, כי ההחלטה שלא לאמץ את הנוהל שגובש על-ידי גורמי הייעוץ המשפטי לא כללה כל טעם ענייני או מקצועי לכך שלא תוקם ועדת איתור ולכך שלא יינקט הליך תחרותי ופומבי שיבטיח מינוי ראוי לתפקיד זה, למעט שמדובר בהליך ארוך ומיותר וכי חזקה על רה"מ שיציע מועמד מתאים לתפקיד זה.

120. כפי שקבע בית המשפט הנכבד **בבג"ץ עילת הסבירות**, במדינה דמוקרטית הדוגלת בערכי שלטון החוק אין לקבל תשובה זו, ויש צורך לקבוע מנגנונים אשר יבטיחו כי הכוח לא יוותר בידי הרשות המבצעת בלבד.

121. למעשה, הרשות המבצעת בעצמה השכילה להבין זאת, ועל סמך הבנה זו התקבלה החלטת ממשלה 3793 אשר מעבירה את הסמכות לגבש נוהל לדרכי מינוי הנציב לידי גורמי הייעוץ המשפטי. והנה ברגע האמת, החליטה הממשלה לחזור מהחלטה זו, באופן בלתי חוקי וללא טעמים מוצדקים.

122. כפי שפורט לעיל, **התעלמות הממשלה והשר מחוות הדעת המשפטיות אף נעשו תוך השתלחות בוטה בעובדי ציבור מסורים** (ראו בנספח 5/ע). על עניין זה אין אלא לחזור לקביעתו של בית המשפט הנכבד, שקבע בעניין בג"ץ 158/21 **רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים** בסעיף 4 לפסק דינו של השופט מזוז (נבו 31.1.2021) כך:

**"התרסה מקוממת זו מצביעה על שיבוש מוחלט בתפיסתו של המשיב את תפקידו וסמכותו... עצם העובדה שהמשיב הוא נבחר ציבור אין בה כדי להקנות לו סמכות לנהוג כרצונו... מצער הצורך לומר דברים כה מובנים מאליהם."**

123. והדברים יפים גם לענייננו. נראה כי תפיסתם המשובשת של המשיבים את תפקידם וסמכותם הובילה אותם לסבור כי הם רשאים לעשות במדינת ישראל כבשלהם, גם בניגוד לדין.

124. תפיסה משובשת זו, כך נראה, הובילה את המשיבים לקיים הליכים מנהליים משובשים, כפי

שקבעה היועצת המשפטית לממשלה במכתבה החרף והחריג אל ראש הממשלה מיום 6.8.2024.

125. במכתבה, התייחסה היועצת המשפטית לממשלה לכך שמזה זמן רב מתקבלות החלטות מממשלה בתהליכי עבודה משובשים, מבלי שקדמה להן עבודת מטה מקצועית, ואף בהסתמך על חוות דעת משפטית של מי שאינו מוסמך לכך.

העתק מכתבה של היועמ"ש אל ראש הממשלה מיום 6.8.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/15.

126. תוצאת ההתעלמות מחוות הדעת המשפטיות ומהסתמכות על עמדות של גורמים פוליטיים מובילה, כמו במקרה שבנדון – להפרת הדין ולפגיעה בציבור. על כן, אין לעותרת אלא לקוות כי בית המשפט יבהיר לממשלה ולשריה את גבולות הדין ואת השלכותיה של ההתעלמות ממנו.

#### ד.2.ג. החלטת הממשלה 2129 אינה סבירה באופן קיצוני, משום שהיא מאפשרת מינוי פוליטי לתפקיד הנציב, מבלי שיבדקו כישוריו והתאמתו לתפקיד

127. כאמור, החלטת הממשלה 2129 קובעת כי המועמד לתפקיד הנציב, שיוצע על-ידי ראש הממשלה, ייבדק על-ידי הוועדה המייעצת, וכי נציב שירות המדינה אשר מכהן כחבר בוועדה המייעצת – יוחלף וימונה על-ידי הממשלה במי ששימש נציב שירות מדינה בעבר או מנכ"ל משרד רה"מ בעבר ואינו מכהן כיום בשירות המדינה.

128. הלכה למעשה, המשמעות היא שמועמדו של רה"מ לתפקיד הנציב ייבדק רק בהיבטי טוהר המידות על-ידי הוועדה המייעצת, אשר השינוי בהרכבה הופך אותה לוועדה חדשה הנשלטת על-ידי הדרג הפוליטי.

129. כך, החלטת הממשלה 3839 קובעת כי תפקיד הוועדה המייעצת הוא לחוות את דעתה בנוגע לטוהר המידות במינוי על מנת להבטיח כי לא ייעשו מינויים לא ראויים (וראו גם: בבג"ץ 911/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל בפסקה 16-17 (נבו), 12.12.2021); בבג"ץ 1570/07 עמותת "אומץ" נ' השר לביטחון פנים, פסקה 3 (נבו 25.2.2007).

130. דהיינו, הוועדה אינה מוסמכת לבחון את כישורי המועמד, ניסיונו והתאמתו הכללית לתפקיד, אלא מתמקדת בבחינה צרה של טוהר המידות של המועמד.

131. לכך חשיבות יתרה במיוחד נוכח העובדה שלתפקיד נציב שירות המדינה לא נקבעו תנאי סף, ולכן ישנה חשיבות לבדיקת עמידת המועמד בתנאי סף מקצועיים כגון ניסיון מקצועי או מעשי משמעותי בתחומים הנוגעים לליבת העיסוק של התפקיד; ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר בשירות המדינה וכו'.

132. ולראיה, הליכי המינוי של תפקידים בכירים בשירות המדינה, שאינם מכהנים במשרות אמון, ככלל אינם מסתמכים על חזקה שראש הממשלה או שר יציעו מועמד מתאים, אלא קובעים

תנאי כשירות, אמות-מידה מהותיות והליכי איתור מקצועיים שיבטיחו כי לכל תפקיד יוצע המועמד המתאים ביותר.

133. לפיכך, **משמעות החלטת הממשלה 2129 היא כי אחד מבעלי התפקידים הבכירים בשירות המדינה, המחזיק בסמכויות סטטוטוריות נרחבות, כולל בתחום המשמעת, ומהווה בין היתר שומר סף מובהק – ייבחר על ידי ראש הממשלה באופן ישיר ומבלי כל בדיקה של כשירות והתאמה לתפקיד, באופן שהופך את ההחלטה לבלתי סבירה באופן קיצוני.**

134. עקרון על במשפט הציבורי הוא כי על הרשות להפעיל סמכויותיה בסבירות, ושהפעלה בלתי-סבירה של הסמכות היא עילה עצמאית שיכולה להביא אף לבטלותה של הפעולה שנעשתה, או לחיוב לפעול מקום שהרשות נמנעה באופן בלתי-סביר מפעולה (לעניין זה ראו למשל בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421 (1981), וכן בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה (1) 749 (1991).

135. אך לאחרונה קבע בית המשפט הנכבד כי "עילת הסבירות נמנית עם עילות הביקורת המינהלית עוד משחר ימיו של המשפט הישראלי" (בג"ץ עילת הסבירות, פס' 3 לפסק דינה של כבוד הנשיאה בדימוס חיות), וכי "הביקורת השיפוטית על הרשות המחוקקת והמבצעת בישראל, הינה המנגנון האפקטיבי היחיד שיש בו כדי להגביל באופן ממשי את הכוח הריכוזי של הרוב" (בג"ץ עילת הסבירות, פס' 114 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות).

136. בעשורים האחרונים עיצבה ההלכה הפסוקה את עילת הסבירות, והיא משמשת כיום כמכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, תוך שהיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. התייחסה לכך כבוד השופטת פרוקצ'יה בפסקה 33 לפסק דינה בבג"ץ 5853/07 אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה נבו (6.12.2007):

"על פי תפיסת המשפט המינהלי בדורות האחרונים משמשת עילת הסבירות מכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, והיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. באמצעות עילה זו, נבחנת הרציונליות שבהחלטת המינהל כמושג נורמטיבי, ולצורך בחינה זו נקבעו אמות מידה שעל בית המשפט לבחון, קרי: האם נשקלו על ידי הרשות המינהלית מלוא השיקולים הרלבנטיים לענין, והם בלבד, או שמא נשקלו שיקולים זרים וחיצוניים לענין; שנית, האם הרשות ייחסה לכל אחד מהשיקולים הרלבנטיים את משקלו היחסי הראוי, והגיעה באמצעות שקילה זו לנקודת איזון המצויה במתחם הסבירות הנתון לה. מיתחם סבירות זה עשוי להשתנות מענין לענין, בהתאם לנתוניו ולמאפייניו של המקרה. בלא הבטחה כי החלטת המינהל תהא סבירה ורציונלית, צפויים הפרט והציבור להיפגע פגיעה קשה. אין די בקבלת החלטה מינהלית בסמכות ובתום לב. על ההחלטה להיות רציונלית ונבונה במסגרת מיתחם שיקול הדעת הנתון לרשות המוסמכת";

וראו גם בפסקה 142 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות בעניין בג"ץ עילת הסבירות.

137. לפיכך, החלטת הממשלה 2129 אשר מפקידה את הכוח למנות שומר סף כמו נציב שירות המדינה בידי גורמים פוליטיים, מבלי שתבחן התאמתו וכישוריו של המועמד לתפקיד חשוב זה – ובמיוחד בעת הנוכחית בה השירות הציבורי סובל מהרעה החולה של מינויים פוליטיים – לוקה בחוסר סבירות קיצוני, שאופן שמצריך הכרזה עליה כבטלה.

**ד.2.ד. החלטת הממשלה 2129 שקובעת כי הנציב לא ימונה באמצעות ועדת איתור אינה סבירה באופן קיצוני, משום שהיא פוגעת באופיו הממלכתי והמקצועי של תפקיד הנציב בפרט, ובשירות המדינה ככלל**

138. פגם נוסף בהחלטת הממשלה 2129 שהופך אותה לכזו שנגועה בחוסר סבירות קיצוני, הוא הפגיעה באופיו הממלכתי והמקצועי של תפקיד נציב שירות המדינה ושל השירות הציבורי, שנגרמת מכך שהנציב לא ימונה באמצעות ועדת איתור.

139. כאמור, הנוהל אשר גובש על-ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה בשיתוף עם היועצת המשפטית לממשלה גרס כי על נציב שירות המדינה להתמנות באמצעות ועדת איתור.

140. זאת, נוכח החשיבות שבהתאמת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה, תפקידו מובהק כשומר סף, "שתפקודו העצמאי והא-פוליטי הוא חיוני מבחינה משטרית לשמירתו של השירות הציבורי בישראל מקצועי וממלכתי" (פסקה 24 לחוו"ד המשנה ליועמ"ש, נספח "ע/3").

141. לפיכך, על נציב שירות המדינה להתמנות באמצעות ועדת איתור, שהרכבה ישקף את מאפייני התפקיד ואת הצורך בבחינת כישוריו ויכולותיו של המועמד, תוך שמירה על עצמאותו במילוי תפקידים.

142. הליך של מינוי באמצעות ועדת איתור תואם את ההנחיות והכללים על-פיהם פועלת נציבות שירות המדינה בכל הקשור לקביעת דרך האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה – מדובר בתפקיד הדורש שמירה על האינטרס הציבורי ודורש מידה רבה של עצמאות ואי תלות; סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה, ותפקידו אינו כולל מאפיין דומיננטי של ביצוע מדיניות השר או הממשלה; הנציב נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות; והמשרה היא בעל אופי רגולטורי מובהק.

143. לעומת זאת, כאמור, בחינת המינוי על-ידי הוועדה המייעצת בדיעבד ולאחר שהוצע מועמד על-ידי ראש הממשלה, מתמקדת במינוי בהיבטי טוהר המידות, ואינה עוסקת בבדיקת ההתאמה לתפקיד.

144. לפיכך, מינוי על-ידי הוועדה המייעצת לא נותן מענה לתכליות העומדות בבסיס המינוי לתפקיד נציב שירות המדינה, שכן הוא לא מספק את בחינת המקצועיות, הכישורים והעצמאות אשר נדרש מבעל התפקיד שייבחר.

145. כמו כן, יתרון מובהק של מינוי נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור, הוא שוועדת האיתור מוסמכת לבחון האם המועמד עומד בלפחות שתי דרישות מקצועיות, גם כאשר לא נקבעו תנאי סף לתפקיד. זאת, מכיוון שלתפקיד נציב שירות המדינה לא נקבעו תנאי סף, ולכן ישנה חשיבות לבדיקת עמידת המועמד בתנאי סף מקצועיים כגון ניסיון מקצועי או מעשי משמעותי בתחומים הנוגעים לליבת העיסוק של התפקיד; ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר בשירות המדינה וכו'.

146. לפיכך, מינוי באמצעות ועדת איתור יגשים בצורה הטובה ביותר את התכליות של מינוי נציב שירות מדינה עצמאי ובעל כישורים מתאימים לתפקיד.

147. דרכי המיון והמינוי של הבכירים בעובדי המדינה נדרשים להיעשות תוך שמירת אופיו הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה. בפסיקה נקבע כי "ביסוד השירות הציבורי עומד האדם. עמידה על מינויו של האיש המתאים, והעברתו מתפקידו של האיש הלא מתאים, הם תנאי בסיסי לקיומו של שירות ציבורי הנהנה מאמון הציבור" (בג"ץ 7074/93 מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, מח(2) 749, פס' 41 לפסק דינו של המשנה לנשיא (כתוארו אז) ברק (1994)).

148. החלטת הממשלה 2129 אינה סבירה באופן קיצוני משום שהיא אינה לוקחת בחשבון את האינטרסים הרלוונטיים כאשר שוקלים את אופן המינוי של נציב שירות המדינה, שומר סף האחראי על כלל השירות הציבורי, כגון עצמאותו, מקצועיותו, כישוריו הגבוהים ואופיו הא-פוליטי (ראו לעניין זה פסקה 51 לפסק דינו של כבוד השופט (כתוארו אז) ברק בעניין בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון מז(2) 229 (1993) (להלן: "עניין אייזנברג").

149. בכך, החלטת הממשלה 2129 פוגעת פגיעה עמוקה באמון הציבור בשירות הציבור, וביכולתו לספק שירות מקצועי, יעיל ושווה לכל אזרח ללא קשר להשקפתו הפוליטית.

150. כידוע, אמון הציבור ברשויות הינו תנאי יסודי לתפקודן התקין של הרשויות. ואכן, בשורה של פסקי דין חזר והדגיש בית המשפט את חשיבות אמון הציבור ברשויות. כך, גם בעניין אייזנברג פס' 54 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ברק:

**"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר ונקיון כפיים. אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו..."**

151. כך בכלל, ואולי אף ביתר שאת, כאשר מדובר באופן שבו מחליטה הממשלה למנות את הגורם אשר אחראי על השירות הציבורי, שנדרש בימים אלו לספק מענה מקצועי ויעיל בעת חירום ומלחמה לכלל אזרחי ישראל.

152. לפיכך, החלטת ממשלה 2129 לוקה בחוסר סבירות קיצוני, מכיוון שהיא מאפשרת מינוי פוליטי ללא בחינת התאמת המועמד לתפקיד, ומכיוון שהיא פוגעת באמון הציבור נוכח הפגיעה באופיו הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של נציב שירות המדינה ושל השירות הציבורי בכלל.

153. אשר על כן, דינה של החלטת הממשלה 2129 בטלות.

## **ד.2.ה. החלטת הממשלה 2129 התקבלה בניגוד לתקנון הממשלה**

154. לפני סיום, העותרת תבקש להצביע על פגם נוסף בו לוקה החלטת הממשלה 2129, והוא פגם פרוצדורלי - החלטת הממשלה 2129 התקבלה ללא חוות דעת עדכנית מטעם היעוץ המשפטי למשרד רה"מ, כנדרש בתקנון עבודת הממשלה.

155. פרק ב' של תקנון הממשלה קובע את סדר היום של ישיבות הממשלה. סעיף 4 לפרק ב', אשר עוסק בתוכן הצעה להחלטת הממשלה, קובע בסעיף ג' כי הצעה להחלטה תכלול דברי הסבר להצעה, אשר יכללו את המידע והנתונים לפי העניין "והוות דעת משפטית", כמפורט בנספח א' לתקנון.

156. והנה, הצעת ההחלטה של ראש הממשלה מיום 8.8.2024 (נספח 9/ע) כוללת את חוות דעתה של היועמ"ש למשרד רה"מ מיום 29.5.2024, וכן את חוות דעתם של היועמ"ש והמשנה ליועמ"ש מהימים 19.6.2024 ו-28.6.2024.

157. ודוק. מאז שניתנו חוות דעת אלה וגובש הנוהל המוסכם על גורמי הייעוץ המשפטי לפיו על נציב שירות המדינה להתמנות על-ידי ועדת איתור, חלו תמורות ושינויים עובדתיים, לרבות שיג ושיח בין הגורמים הפוליטיים לגורמי הייעוץ המשפטי – הן במסגרת הדיון שהתקיים בישיבת הממשלה ביום 30.6.2024, והן בדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת ביום 1.7.2024.

158. אף על פי כן, להצעת ההחלטה של ראש הממשלה לא צורפה חוות דעת משפטית עדכנית המתייחסת לשינויים עובדתיים אלו ולשיח שהתקיים בין הצדדים, והדבר אומר דרשני לעניין היחס של הממשלה לחוות הדעת של גורמי הייעוץ המשפטי.

159. לפיכך, החלטת הממשלה 2129 נגועה גם בפגם פרוצדורלי של אי צירוף חוות דעת משפטית מטעם יועמ"ש משרד רה"מ, ולפיכך התקבלה בניגוד לתקנון הממשלה.

## ה. סיכום

"מינוי לתפקיד שלא על פי הכישורים המקצועיים הטובים ביותר, הוא מרשם בדוק לממשל לא אפקטיבי. המתאם בין רמתו של השירות הציבורי ויעילות תפקודו לבין רמתם המקצועית של עובדי הציבור הוא מן המפורסמות: "רמתו של השירות הציבורי הינה גורם חיוני לתיפקודו התקין. [...] בין טיבו ואיכותו של השירות הציבורי לבין אימון הציבור בו מתקיים קשר גומלין הדוק. [...] הליך המינויים והבחירה לתפקידים בשירות הציבורי הוא גורם בעל משקל מיוחד בקביעת רמתו ואיכותו של השירות, ובגיבוש מידת האימון הציבורי בו. [...] בית המשפט הגבוה לצדק נדרש כבר מקדמת דנא, ועל דרך השיגרה, לבחינת תקינותם של מינויים בשירות הציבורי ולפיקוח הדוק על פעולתן של רשויות השלטון בתחום זה. פיקוח זה הוא ערובה חשובה לאיזון של תפקידים ציבוריים בידי אנשים כשירים לכך מבחינת רמתם המקצועית והאישית" (בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, פסקה 8 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה [פורסם בנבו] (26.12.2005) (להלן: עניין ממשלת המעבר))."

(בג"ץ עילת הסבירות, פס' 92 לפסק דינו של כב' השופט עמית).

160. על שולחנו של בית המשפט הנכבד הונחה עתירה אשר עניינה המיידית בהליך מינויו של נציב שירות המדינה, ואולם לתוצאותיה אדוות אשר יעצבו את השירות הציבורי במדינת ישראל בעשור הקרוב, ואף למעלה מכך.

161. אין חולק על כך כי העומד בראש נציבות שירות המדינה צריך להיות אדם האוחז בסט כישורים יוצא דופן, מקצועי ובעל עצמאות גבוהה ויכולת עמידה אל מול לחצים פוליטיים – וזאת על מנת להנהיג שירות ציבורי ממלכתי ומצוין אשר ישרת באופן מיטבי את אזרחי מדינת ישראל.

162. לצערה של העותרת, דומה כי החלטת הממשלה נועדה להביא למינוי אשר יעמוד בניגוד מוחלט לכך, תוך שהיא מבכרת קידום ומינוי מקורבים, מעדיפה קשרים על פני כישורים, ופוגעת בהחלטת בכלל אמות המידה הקבועות במשפט המנהלי – משנה החלטה קודמת ללא נימוקים ראויים, פועלת בניגוד לתקנון הממשלה, פועלת באופן מנוגד ובוטה לחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, ופועלת בחוסר סבירות קיצוני ובאופן הפוגע פגיעה אנושה באופיו הממלכתי של השירות הציבורי בישראל.

163. לאור כל האמור לעיל, תתכבד העותרת לבקש כי יוצאו הצווים על תנאי וצו הביניים המפורטים ברישא לעתירה זו, וכן כי בית המשפט הנכבד יעשה אותם למוחלטים.

164. כן תבקש העותרת כי בית המשפט הנכבד יקבע מועד דחוף לדיון בעתירה.

165. העתירה נתמכת בתצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.

166. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו.

---

רותם בבלי דביר, עו"ד

---

תומר נאור, עו"ד

---

אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

18 באוגוסט, 2024; י"ד באב, התשפ"ד  
ירושלים

**התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697**

ע"י ב"כ עוה"ד ז"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור  
ו/או אריאל ברזילי ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר  
באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב ו/או טלילה דביר

מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301  
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076  
דוא"ל: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il)

העותרת

- נ ג ד -

1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה  
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים  
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011  
דוא"ל: [hcj-dep@justice.gov.il](mailto:hcj-dep@justice.gov.il)

המשיבים

**תצהיר מטעם העותרת**

אני הח"מ עמק ברכה, מס' זהות 028959716, המשנה למנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות  
המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.

  
חותמת המצהיר

**אישור**

אני עו"ד תומר נאור, מ.ר. 66882 מאשר בזאת כי ביום 18.8.2024 חתם לפני מר עמק ברכה, מס' זהות  
028959716, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים  
הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

  
תומר נאור, עו"ד  
מ.ר. 66882  
תומר נאור, עו"ד

## תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1/ע	העתק החלטת ממשלה 345 מיום 14.9.1999	36
2/ע	העתק החלטת הממשלה 3793 מיום 13.5.2018	43
3/ע	העתק חו"ד המשנה ליועמ"ש מיום 18.6.2024	46
4/ע	העתק חו"ד יועמ"ש למשרד רה"מ מיום 29.5.2024	65
5/ע	העתק כתבתם של איתמר אייכנר ואלכסנדרה לוקש באתר Ynet מיום 13.8.2024	77
6/ע	העתק העמודים הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת מיום 1.7.2024	81
7/ע	העתק העמודים הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת מיום 1.7.2024	86
8/ע	העתק העמודים הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת מיום 1.7.2024	88
9/ע	העתק הצעת ההחלטה מטעם ראש הממשלה מיום 8.8.2024	92
10/ע	העתק מכתב המשנה ליועמ"ש מיום 11.8.2024	100
11/ע	העתק החלטת ממשלה 2129 מיום 11.8.2024	106
12/ע	העתק פנייתה של העותרת מיום 11.8.2024	108
13/ע	העתק פנייתה של העותרת מיום 14.8.2024	119
14/ע	העתק החלטת ממשלה 3839 מיום 27.5.2018	124
15/ע	העתק מכתבה של היועמ"ש אל ראש הממשלה מיום 6.8.2024	128

## נספח ע/1

**העתק החלטת ממשלה 345 מיום**

**14.9.1999**

**עמ' 36**



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 345 של הממשלה מיום 14.09.1999.

345. משרות שהמינוי להן נעשה על-ידי הממשלה או באישורה -  
פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה  
(מינויים), התשי"ט-1959

מ ח ל י ט י ם :

1. משרות נוספות הפטורות מחובת המכרז

א) בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959 - (להלן - "חוק המינויים"), לפטור ממכרז פומבי מספר מצומצם נוסף של משרות, כמפורט להלן, שהן המשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה, שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה וישומה, והמחייבות בשל כך מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרות כאמור לחברי הממשלה.

ב) בהתאם לעקרונות אלה, להלן רשימת המשרות:

(1) הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה (במשרד האוצר)

(2) הממונה על שוק ההון (במשרד האוצר)

(3) הממונה על השכר והסכמי עבודה (במשרד האוצר)

(4) נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (במשרד האוצר)

(5) מנהל אגף המכס והמע"מ (במשרד האוצר)

(6) מנהל מרכז ההשקעות (במשרד התעשייה והמסחר)

2. פטורים קיימים מחובת המכרז

מובהר בזאת, כי אין באמור לעיל בהחלטה זו כדי לגרוע מהפטורים מחובת המכרז הפומבי שכבר ניתנו למשרות כמפורט להלן, חלקן בהוראה מפורשת בחוק, וחלקן בהליכים קודמים על-ידי הממשלה לפי הצעת ועדת השירות, בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, לפי הפירוט הבא:

(א) פטור מפורש בחוק

למען הסר ספק יובהר כי המשרות כדלהלן הופטרו כדין מחובת המכרז, על-פי הוראות חוק מפורשות כמצויין ליד כל משרה, ואין בהחלטה זו כדי לשנות את המצב הקיים ביחס אליהן:

(1) מנהלים כלליים במשרדי הממשלה (סעיף 12 לחוק המינויים);

(2) היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 5 לחוק המינויים והחלטת הממשלה על-פיו: י"פ 772 התש"ך, עמ' 1690);

(3) נציב שירות המדינה (סעיף 6 לחוק המינויים);

(4) מנהל רשות החברות הממשלתיות במשרד ראש הממשלה (סעיף 52(ב) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975);

(5) מנהל מינהל מקרקעי ישראל במשרד התשתיות הלאומיות (סעיף 2(ב) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960);

(6) מנהל הרשות לקידום מעמד האשה במשרד ראש הממשלה (סעיף 3(ב) לחוק הרשות לקידום מעמד האשה, התשנ"ח-1998);

(7) מנהל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים במשרד התחבורה (סעיף 9(ב) לחוק המאבק הלאומי בתאונות דרכים, התשנ"ז-1997).

(ב) פטור שנקבע בהחלטת ממשלה לפי סעיף 21 לחוק המינויים

למען הסר ספק יובהר כי המשרות כדלהלן הופטרו מחובת המכרז כדין ועל-פי החלטות ממשלה, לפי סעיף 21 לחוק המינויים כמצויין

## מזכירות הממשלה

ליד כל משרה, ואין בהחלטה זו כדי לשנות את המצב הקיים ביחס אליהן.

(1) מזכיר הממשלה (י"פ 807 התשכ"א, עמ' 386 ;

(2) פרקליט המדינה (כנ"ל)

(3) מנהל הועדה לאנרגיה אטומית ("משרה בטחונית" כמשמעותה בי"פ 807, התשכ"א, עמ' 386 ;

(4) מנהל הקריה למחקר גרעיני (כנ"ל)

(5) מנהל המרכז למחקר גרעיני "כנ"ל)

(6) מבקר מערכת הבטחון (כנ"ל)

(7) מנהל הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (כנ"ל)

(8) החשב הכללי במשרד האוצר (י"פ 807 התשכ"א, עמ' 386 )

(9) הממונה על התקציבים במשרד האוצר (כנ"ל).

3. תנאים למינוי משרה בפטור ממכרז

א) כתנאי לפטור ממכרז למשרות שבסעיפים 1 ו-2, כישוריו של מועמד למשרה מן המשרות הרשומות למעלה, והתאמתו הכללית למשרה, ייבדקו, בהתאם לנוהל שיהיה בתוקף בעת הגשת המועמדות, על-ידי ועדת המינויים שמונתה על-ידי הממשלה.

ב) נציב שירות המדינה יצרף לוועדת המינויים הדנה במינוי לאחת מן המשרות המנויות בסעיפים 1 ו-2, שני חברים נוספים בעלי מומחיות ונסיון בתחומי הפעילות העיקריים של המשרה, אלא אם כן סבר שלחברי הועדה מן המניין יש המומחיות והנסיון הנדרשים לדיון באותה משרה.

4. פטור ממכרז - נוהל מיוחד

א) בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, לפטור ממכרז פומבי מספר מצומצם נוסף של משרות, כמפורט להלן, שהן משרות בכירות אשר בהן ביצוע מדיניות השר ו/או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, והן מאחד משני הסוגים

הבאים :

(1) משרות המאופיינות בהיבט מקצועי/מדעי מובהק או -

(2) משרות בעלות אופי רגולטורי, שהנושא בהן מופקד על שמירת האינטרס הציבורי בתחום מוגדר, ובשל כך נדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי-תלות מקצועית.

(ב) בהתאם לעקרונות אלה, להלן רשימת המשרות כאמור :

(1) הממונה על ההגבלים העסקיים (במשרד התעשייה והמסחר) ;

(2) מנהל מינהל המחקר החקלאי (במשרד החקלאות) ;

(3) יו"ר הרשות לשירותים ציבוריים (חשמל) (במשרד התשתיות הלאומיות) ;

(4) הסטטיסטיקן הממשלתי (במשרד ראש הממשלה) ;

(5) מנהל האגף לחינוך ממלכתי-דתי (במשרד החינוך) ;

הערה: איוש משרה זו טעון שלב מוקדם של התייעצות על-ידי שר החינוך עם מועצת החינוך הממלכתי-דתי, על-פי חוק חינוך ממלכתי-דתי והתקנות על-פיו).

(6) נציב קבילות הציבור (במשרד הבריאות), לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד 1994 - ;

(7) רשם מאגרי מידע (במשרד המשפטים), לפי חוק הגנת הפרטיות ;

(8) מנהל הרבנות הראשית (במשרד לענייני דתות) ;

(9) נציב המים (במשרד התשתיות הלאומיות).

ג. כתנאי לפטור ממכרז כאמור בסעיף זה, מועמדותו של מועמד למשרה מן המשרות הרשומות למעלה תוגש לממשלה ותידון בה על-פי הצעת ועדה מיוחדת בת לפחות שלושה חברים (להלן - "ועדה לאיתור מועמדים") : המנהל הכללי של

המשרד בו נמצאת המשרה, או נציגו (יו"ר), נציב שירות המדינה או נציגו וחבר נוסף בעל מומחיות ונסיון בתחום הפעילות של המשרה הנדונה, אשר יתמנה על-ידי השר הממונה על המשרה האמורה, בהתייעצות עם נציב שירות המדינה (להלן - "המומחה").

מקום שהמינוי הוא על-ידי שני שרים, או לפי הצעת שני שרים, תכלול הועדה חמישה חברים: נציב שירות המדינה - יו"ר, שני המנכ"לים ושני מומחים, שכל אחד יתמנה על-ידי שר אחד.

במשרת מנהל האגף לחינוך ממלכתי דתי - לועדה לאיתור מועמדים יצורפו שני חברים של מועצת החינוך הממלכתי-דתי.

ד. הועדה לאיתור מועמדים תאתר ותבחן את כישוריהם וסגולותיהם של המועמדים למשרה מן המשרות הרשומות מעלה, בכל דרך שתיראה לה, ולשם כך היא רשאית לדרוש חוות-דעת ביחס לכשירותו של המועמד מכל מי שתמצא לנכון, בכפוף לכל דין.

ה. עם סיום דיוניה, תגיש הועדה לאיתור מועמדים את המלצותיה לשר הממונה על המשרה הנדונה.

5. פטור ממכרז - המשנים ליועץ המשפטי לממשלה

בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, לפטור ממכרז פומבי משרות המשנים ליועץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים, בתנאי שייבחר מועמד, במכרז לפי כללי החוק האמור והתקשי"ר, מבין כלל עובדי המדינה העונים לדרישות המשרה.

6. ביטול פטורים ממכרז

א) בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, לבטל פטורים ממכרז שנקבעו בהחלטות ממשלה קודמות, כמפורט להלן, ואשר אינן תואמות את עקרונותיה של החלטה זו.

ב) בהתאם לכך, להלן רשימת ההחלטות שיש לבטלן, בציון המשרה אשר לגביה לא יחול יותר פטור ממכרז:

(1) החלטת הממשלה מיום ט"ז בכסלו התשכ"א (5.12.60), ככל שהיא נוגעת למשרות הממונה על מחוז במשרד הפנים (י"פ 807, התשכ"א, עמ' 386).

(2) החלטת הממשלה מיום כ' בסיון התשל"ח

## מזכירות הממשלה

(25.6.78), ככל שהיא נוגעת למשרת מנהל  
אגף הספנות והנמלים במשרד התחבורה (י"פ  
2453 התשל"ח, ע' 2220).

### 7. מחיקת משרות מן התוספת

לאור האמור לעיל, לפעול לפי האמור בסעיף 23  
לחוק המינויים סיפא, ולמחוק מרשימת המשרות  
שבתוספת לחוק, את המשרות כמפורט להלן, אשר  
לגביהן חלה חובת מכרז:

- (1) הממונים על המחוז (במשרד הפנים);
- (2) מנהל אגף הספנות והנמלים (במשרד התחבורה);
- (3) המשנה למנהל הכללי (במשרד ראש הממשלה);
- (4) מנהל לשכת העתונות הממשלתית (במשרד ראש  
הממשלה);
- (5) הצירים הכלכליים בארה"ב (ניו-יורק,  
ושינגטון), בלונדון ובבריסל (במשרד  
האוצר);

- (6) הממונה על הגנת הצרכן (במשרד התעשייה  
והמסחר);

- (7) נציב הכבאות וההצלה (במשרד הפנים);

- (8) סמנכ"ל לתכנון ובניה (במשרד הפנים);

- (9) מנהל מינהל הדלק (במשרד התשתיות הלאומיות);

- (10) מנהל מינהל החשמל (במשרד התשתיות  
הלאומיות);

### 8. ת ח ו ל ה

הכללים על-פי החלטה זו יחולו על המינויים  
שייעשו למשרות כמפורט לעיל, החל מיום פרסומה  
ברשומות.

### 9. ב י ט ו ל

החלטה זו מבטלת את החלטת ועדת השירות מס. 1621  
מיום 2.2.99.

## נספח ע/2

**העתק החלטת הממשלה 3793 מיום**

**13.5.2018**

**עמ' 43**



## מזכירות הממשלה



## אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה

החלטה מספר 3793 של הממשלה מיום 13.05.2018

**סוג:** החלטות ממשלה • **מספר החלטה:** 3793 • **יחידות:** מזכירות הממשלה • **ממשלה:** הממשלה ה-34, בנימין נתניהו • **תאריך פרסום:** 13.05.2018

## נושא ההחלטה:

אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה

## מחליטים:

- א. לשם מינוי נציב שירות המדינה בהתאם לסעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, תוקם ועדת מינויים מיוחדת אשר תחווה דעתה על המועמד לתפקיד.
- ב. יושב ראש ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ימונה על ידי הממשלה, ולצידו יכהנו שני נציגי ציבור מתוך רשימת נציגי הציבור החברים בוועדת המינויים הפועלת בהתאם להחלטות הממשלה מס' 4892 מיום 7.3.1999 ומס' 345 מיום 14.9.1999, שייבחרו על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, לפי סבב בחירת נציגי הציבור לוועדות המינויים בנציבות שירות המדינה.
- ג. לאור האמור בסעיף ב', לתקן את החלטת הממשלה מס' 2651 מיום 14.5.2017 ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 3211 מיום 3.12.2017, לקבוע כי במקום שני נציגי הציבור שמונו בהן, ימונו לוועדת המינויים המיוחדת, לצד יו"ר הוועדה, השופט (בדימוס) חנן אפרתי, שני נציגי ציבור שייבחרו כאמור בסעיף ב' לעיל.
- ד. יובהר כי ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא וכי הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.  
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.  
החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.



## מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"  
חרבות ברזל - מידע לציבור משרדי הממשלה  
לכל השירותים  
RSS  
צרו קשר עם משרדי הממשלה  
תנאי שימוש

## תמיכה

התקשרו למוקד 1299  
למענה אנושי בצ'אט - מוקד 1299  
תמיכה טכנית בשירותים מקוונים  
מוקד מענה ממשלתי מרכזי  
פנייה לאבטחת מידע

## מידע נוסף

אודות האתר  
הצהרת גגישות  
מפת האתר  
חופש המידע  
שימוש בקבצי "cookies"



נספח ע/3

העתק חו"ד המשנה ליועמ"ש מיום

18.6.2024

עמ' 46



## המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

י"ב בסיון התשפ"ד

18 ביוני 2024

תיקנו: 803-98-2021-000003

סימוכין: 803-99-2024-029409

לכבוד

היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

**הנדון: הליך מינויו של נציב שירות המדינה**

סמך: מכתבה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מיום 29.5.2024

## רקע

1. בהחלטת ממשלה מס' 3793 מיום 13.5.2018 (להלן: **החלטה 3793**), נקבע אופן מינויו של נציב שירות המדינה המכהן (להלן: **הנציב**), תוך שהובהר כי "ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא וכי הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".
2. כעת, לקראת סיום כהונת הנציב, נדרש ליישם את החלטת הממשלה האמורה, ולהביא בפני הממשלה נוהל מוצע לגבי הליך מינויו של הנציב.
3. בעניין זה הועברה לידינו חוות הדעת שבסימוכין, מאת היועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה, עו"ד שלומית ברנע-פרגו, אשר מפרטת בהרחבה את הרקע ההיסטורי והמשפטי בנוגע לסוגיה, ומציגה את ההצעה של הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה להליך מינוי הנציב (מצ"ב כנספח).
4. לפי המוצע בחוות דעת הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, ייקבעו למשרת הנציב תנאי סף ודרישות כשירות, כפי שאלו קיימים לכל משרה אחרת בשירות המדינה. בנוסף, המינוי עצמו יעשה בדרך של ועדת איתור, שמוצע כי אלו יהיו חבריה:
  - א. שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימונה על-ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת ראש הממשלה (יו"ר);
  - ב. היועצת המשפטית לממשלה או נציגה;
  - ג. מי שיהיה בעבר כנציב שירות המדינה או כמנכ"ל של משרד מטה ממשלתי (משרד ראש

הממשלה, משרד האוצר, משרד המשפטים), שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה;

ד. איש אקדמיה המיומן בתחום המשפט הציבורי, שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות והמכללות בישראל;

ה. נציג ציבור בעל ניסיון מקצועי משמעותי בתחום הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

5. במקביל, הועברה לנו בקשה מטעם מזכיר הממשלה, לאחר שיח שקיים בנושא עם ראש הממשלה, לקבוע דרך מינוי שונה לנציב הבא שייבחר. לפי המוצע, הנציב הבא ייבחר באופן ישיר על ידי ראש הממשלה, בדומה למצב הקיים, כאשר משרת הנציב תתווסף למשרות שנבדקות על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, שפועלת מכוח החלטת ממשלה מס' 3839 מיום 27.5.2018 (להלן: **החלטה 3839**). ואולם, את מקומו של נציב שירות המדינה בוועדה ימלא אד-הוק, לצורך בחינת המינוי שבנדון, מי שיהיה בעבר בתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שאיננו משמש עוד כעובד מדינה או בתפקיד נציב שירות המדינה, אשר ימונה על-ידי הממשלה לפי הצעתו של ראש הממשלה.

6. בתמצית, עמדתנו ביחס למכלול הדברים, היא כדלקמן:

(א) בהתאם להחלטה 3793, הממשלה החליטה לבחון מחדש את דרך מינויו של נציב שירות מדינה, על בסיס נוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה. בהיעדר טעמים המצדיקים לסטות מהחלטה זו (שלמיטב הבנתנו אינם קיימים), יש לממש את האמור בה. על כן, לאחר שהוכנה חוות הדעת מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, ומשההצעה המובאת בה היא גם על דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, על הממשלה להידרש לנוהל שהוצע על ידה. בחינת הנוהל המוצע צריכה להתבצע בהתאם לדין ובכפוף לאמור בחוות דעת משפטית זו.

(ב) לגופו של עניין, יישום הכללים הקיימים בנוגע לדרכי המינוי של בעלי משרות בכירות בשירות המדינה, על המאפיינים הייחודיים של משרת הנציב, מוביל למסקנה כי יש מקום למנות את נציב שירות המדינה מעתה ואילך בדרך של ועדת איתור, לאחר שייקבעו לתפקיד תנאי סף ודרישות כשירות. מינוי כאמור בדרך של ועדת איתור הולם את הכללים הנוגעים לדרכי מינוי של בעלי משרות בכירות בשירות המדינה; מאפשר להגשים בדרך הטובה ביותר את התכליות העומדות בבסיס המינוי לתפקיד נציב שירות המדינה; ומבטיח כי לתפקיד יתמנה מי שמחזיק בכשירות ובניסיון המתאימים וכן שיוכל למלא אותו בעצמאות וללא משוא פנים.

(ג) הרכב הוועדה המוצע על-ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה נותן מענה ראוי ומאוזן לשיקולים אלו. לשם כך, נדרש גם לקבוע למשרה זו דרישות כשירות ותנאי סף, כמקובל ביחס לכל המשרות בשירות המדינה.

(ד) החשיבות בהקמת ועדת איתור בהרכב המוצע מקבלת משנה תוקף, על רקע התפתחויות מהשנים האחרונות, לרבות אירועים שחידדו לאחרונה את החשיבות המשטרית הגדולה בעצמאות מוסד נציבות שירות המדינה.

(ה) הצעתו של ראש הממשלה לבחון את מינוי הנציב הבא על-ידי הוועדה המייעצת למינויים בכירים, תוך החלפת נציב שירות המדינה בוועדה, היא מוקשה ממספר טעמים ביניהם: היא מתעלמת מהאמור בהחלטה 3793 בנוגע לצורך לבחון את הצעתה של הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה לאחר שנועצה ביועצת המשפטית לממשלה; היא אינה נתמכת בתשתית מקצועית ואיננה מנומקת; היא איננה תואמת את מאפייני התפקיד ואיננה מאפשרת בנסיבות העניין להשיג את התכלית של הבטחת מינוי מקצועי ונטול פניות. מטעמים אלה כולם, יש מניעה משפטית לקדם את הצעתו של ראש הממשלה, להביא בדחיפות וללא כל דיון מקצועי או הנמקה את הצעתו לדרך מינויו של הנציב הבא.

(ו) בהתאם לכללי המשפט המינהלי, על הממשלה לתת משקל משמעותי להצעה למנות נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור, בהרכב שהוצע על-ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, המובאת בפניה בהתאם להנחייתה בהחלטה 3793, על דעת היועצת המשפטית לממשלה. סטייה מהאמור בהצעת היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה צריכה להיות מנומקת ולהיתמך בטעמים כבדי משקל.

### תפקידו של נציב שירות המדינה

7. נציבות שירות המדינה היא ארגון המטה האחראי מטעם הממשלה לתכנון ולניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה, אשר כולל עשרות אלפי עובדים שמועסקים בעשרות גופים ממשלתיים שונים.<sup>1</sup> תפקידה העיקריים של הנציבות הם ניהול התקנים של הגופים הממשלתיים, מינוי וקליטה של עובדים, קביעת מסלולי קידום, הכשרת עובדי מדינה וטיפול ברווחתם,<sup>2</sup> "תוך הבטחת השמירה על ערכיו, על מצוינותו ועל תקינות תפקודו של שירות המדינה, לרבות ארגונו ויחידותיו וכלל עובדיו".<sup>3</sup>

8. נציב שירות המדינה, העומד בראש הנציבות, ממונה על עובדי המדינה כולם ומשמש כגורם בעל הסמכות הבכירה ביותר בתחום כוח האדם בשירות המדינה. הוא נושא באחריות להבטיח את אופיו הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה, המהווה את "תפיסת היסוד של המינהל הציבורי בישראל".<sup>4</sup> הנציב מחזיק בתפקידים רבים ומשמעותיים,<sup>5</sup> ובתוכם: לאשר את חלוקת התפקידים והסמכויות בין היחידות המנהליות ובתוכן, לקבוע את סדרי ההעלאות בדרגה, לארגן מוסדות הדרכה והכשרה לעובדים, לדאוג לזכויות העובדים וליחסי העבודה

<sup>1</sup> בדוח מבקר המדינה בנושא "נציבות שירות המדינה – הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", משנת 2020, צוין כי בשירות המדינה עבדו בשנת 2019 – 83,000 עובדים ב-78 גופים ממשלתיים (דוח שנתי 2020, התש"ף-2020, עמ' 547, זמין כאן).

<sup>2</sup> לסקירת סמכויותיה של הנציבות, ראו לדוגמה: ע"ע (ארצי) 66574-05-20 מדינת ישראל נ' חיון (פורסם בנבו, 10.3.2022), בפסקאות 74-68 לפסק הדין.

<sup>3</sup> דוח מבקר המדינה, לעיל בהערה 1, עמ' 548.

<sup>4</sup> בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 118 (1998); בג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל (1.11.2018), פסקה 26 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

<sup>5</sup> תפקידים אלו נקבעו בהחלטת ממשלה קנד, מיום 27.12.1950, "תפקידי נציב המנגנון וסמכויותיו".

התקינים בשירות המדינה, ועוד. הנציב גם עומד בראש ועדת שירות המדינה.

9. אחד הכלים המרכזיים העומדים לרשות הנציב למילוי תפקידו הוא תקנון שירות המדינה (התקשי"ר), אותו הוא מתקין, ואשר כולל הוראות וכללים שמסדירים את ניהולו של שירות המדינה תחום משאבי האנוש. התקשי"ר מפרט את זכויותיהם וחובותיהם של עובדי המדינה, והנציב גם מחזיק בסמכות לאשר חריגה מהוראותיו במקרים חריגים. אחד מחלקיו של התקשי"ר מסדיר את נושא המשמעת בשירות המדינה, המצוי אף הוא בסמכות הנציב, באמצעות אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה הנתון תחת אחריותו.

10. הגם שנציבות שירות המדינה היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, נציב שירות המדינה עצמו עצמאי בהפעלת סמכויותיו. גורם המדיניות הממונה עליו הוא הממשלה, המוסמכת לאמץ החלטות שעניינן ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, אשר מובאות בפניה לאחר שנדונו ואושרו על-ידי ועדת שירות המדינה, שבראשה עומד הנציב.

11. הנציב הוא זה שמאשר את הרכבן של ועדות האיתור לתפקידים הבכירים ביותר בשירות המדינה. בחלקן הוא גם משמש כחבר הוועדה מתוקף תפקידו (כמו ועדת האיתור לתפקיד פרקליט המדינה ולתפקידי המשנים ליועצת המשפטית לממשלה). באופן דומה, הוא מכהן מתוקף תפקידו כחבר בוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. נוסף על כך, הנציב עומד בראש ועדת המינויים שבוחנת את תקינותם של מינויים בכירים שנעשים בפטור ממכרז והתאמתם לתפקיד, כמו מנכ"לים של משרדי הממשלה. הוא גם עומד בראש הוועדה המוסמכת לבחון את סיום כהונתם של אותם בעלי תפקידים.

12. כל אלה מחייבים כי נציב שירות המדינה יהיה אדם בעל ניסיון בניהול הון אנושי, בעל שיעור קומה מקצועי ויכולת עמידה בפני לחצים פוליטיים. עליו להיות עצמאי ונעדר משוא פנים.

### **דרכי המינוי של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה**

13. תהליכי המינוי והבחירה של עובדי המדינה, בדגש על הבכירים שבהם, מהווים ערובה חשובה לשמירת אופיו הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה. כפי שנקבע בפסיקה, "ביסוד השירות הציבורי עומד האדם. עמידה על מינויו של האיש המתאים, והעברתו מתפקידו של האיש הלא מתאים, הם תנאי בסיסי לקיומו של שירות ציבורי הנהנה מאמון הציבור".<sup>6</sup> בהקשר זה נפסק רק לאחרונה בפרשת **ביטול עילת הסבירות**:

"מינוי לתפקיד שלא על פי הכישורים המקצועיים הטובים ביותר, הוא מרשם בדוק לממשל לא אפקטיבי... מינויים בלתי ראויים יוצרים אפקט-דומינו. כאשר עובדי ציבור נוכחים לדעת כי הקידום למשרה בכירה אינו משקף כישורים אלא קשרים, מטבע הדברים יש בכך כדי לכרסם במוטיבציה ולדחוק עובדי ציבור נאמנים מהשירות הציבורי אל השוק הפרטי, ואת מקומם יתפסו אחרים,

<sup>6</sup> בג"צ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 776 (1994).

מקושרים, שאינם בהכרח בעלי כישורים".<sup>7</sup>

14. עמד על כך גם מבקר המדינה, בציינו כי:

"חיי הפרט והכלל בישראל תלויים בשירות הציבורי, ברמתו ובדרך תפקודו. רמתם ואיכויותיהם של עובדי הציבור, ובייחוד נושאי המשרות הבכירות, מבטיחות את אמון הציבור בשירות הציבורי, אשר נבנה במידה רבה על יכולותיהם של עובדי הציבור מבחינת רמתם המקצועית-תפקודית ואיכותם הערכית".<sup>8</sup>

15. דרך המלך למינוי עובדים בשירות הציבורי היא עריכת מכרז פומבי, המיועד להבטיח כי המועמד הטוב ביותר ייבחר לתפקיד, בהליך שוויוני ותחרותי אשר נשען על שיקולים מקצועיים. בתוך כך, חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**), קובע כי מינויים מסוימים יהיו פטורים מחובת מכרז – בהם גם המינוי לתפקיד הנציב, לגביו נקבע בסעיף 6 לחוק, כי "הממשלה תמנה נציב שירות המדינה (להלן: **נציב השירות**); על מינויו לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק המינויים והודעה על המינוי תפורסם ברשומות".

16. לאורך השנים, התקבלו החלטות ממשלה והנחיות של נציבות שירות המדינה לפיהן הוסדרו שני מסלולים עיקריים למינויים של בעלי תפקידים בכירים הפטורים ממכרז:

"המסלול האחד מאפשר מינוי בפטור מלא ממכרז של נושאי משרה בכירים המופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה באופן המחייב מידה גבוהה של אמון ותיאום עם חברי הממשלה; ומסלול שני מאפשר מינוי של נושאי משרה בכירים בתפקידים שבהם ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, וזאת בהליך מיוחד שבו ממליצה ועדה מקצועית לאיתור מועמדים (להלן: **ועדת האיתור**) על המועמד המתאים ביותר לאחר קיום הליך של איתור ובחינת המועמדים השונים לתפקיד".<sup>9</sup> (הדגשות במקור)

17. בהקשר זה, התקבלה ביום 14.9.1999, החלטת ממשלה מס' 345 (להלן: **החלטה 345**), שהקימה את מנגנון ועדת האיתור והחילה אותו על מספר מצומצם של משרות הפטורות ממכרז, אשר מאופיינות בהיבט מקצועי-מדעי מובהק או שהן בעלות אופי רגולטורי, ואלו הממלאים אותן מופקדים על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת מהם מידה רבה של עצמאות ואי-תלות מקצועית. אשר למשרת הנציב, נקבע בהחלטה זו כי היא תיכלל במשרות שתנאי למינוי להן יהיה כי כישוריו של מועמד למשרה ייבחנו על ידי ועדת המינויים של הנציבות (במשרה זו נדון בפירוט להלן).

18. בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2010, שהעביר ביקורת על השימוש במנגנון המינוי של ועדות

<sup>7</sup> בג"צ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פורסם בנבו, 1.1.2024), בפסקה 92 לפסק דינו של השופט עמית (להלן: **ביטול עילת הסבירות**).

<sup>8</sup> דו"ח מבקר המדינה בנושא "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה" (דוח שנתי 66, התשע"ו-2016, עמ' 185, זמין כאן).

<sup>9</sup> בג"ץ 7908/17, לעיל הי"ש 4, פסקה 3.

איתור,<sup>10</sup> נערכה בשנת 2012 עבודת מטה על ידי משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה, על-מנת ליצור אמות מידה לבחינת התאמתן של משרות עתידיות להליך ועדת איתור. במסמך אמות המידה, המצ"ב, נקבע בין היתר כי משרה תתאים להליך של ועדת איתור אם מדובר במשרה בכירה, אשר עומדת בתנאים הבאים:

(א) ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, אשר סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה;

(ב) נושא המשרה מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי-תלות;

(ג) נושא המשרה נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות;

(ד) המשרה מאופיינת בהיבט מקצועי / מדעי מובהק או בעלת אופי רגולטורי.

19. מסמך אמות המידה כולל שיקולים נוספים להכרעה האם משרה מסוימת מתאימה להליך של ועדת איתור, ובכלל זאת האם המשרה היא בראש ההיררכיה הארגונית של הגוף, והאם יש משרות מקבילות שמאוישות באמצעות במכרז. נוסף על כך, המסמך מפרט תנאים להיותה של משרה רגולטורית: המשרה מחייבת דרישות ברורות להפעלת סמכויות, אסדרה, הכוונה ופיקוח על תחום ייעודי; המשרה מחייבת דרישות ספציפיות לתחום ידע רלוונטי; ידע וניסיון רלוונטי המבטיחים קבלת אחריות סטטוטורית והפעלת סמכויות הנגזרות ממנה.

20. מקור חשוב לאפיון של משרות בכירות בשירות המדינה הוא החלטת ממשלה מס' 4062 מיום 7.9.2008 (להלן: **החלטה 4062**), העוסקת בקביעת תקופות כהונה למשרות בכירות בשירות המדינה. לשם קביעת תקופת הכהונה המתאימה לכל תפקיד, נקבעו בהחלטה 4062 שלוש קבוצות של סוגי משרות, שביחס אליהן יש לקבוע את טיב תקופת הקדנציה (האם היא קדנציה קשיחה, או ניתנת להארכה וכד'). קבוצה א' של המשרות כוללת "משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון: משרות שהנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה". בהתאם לכך, בהחלטת ממשלה מס' 4470 מיום 8.2.2009 (להלן: **החלטה 4470**) שויכו המשרות הבכירות בשירות המדינה לאחת מן הקבוצות הרלבנטיות.

21. למיטב ידיעתנו, החלק הארי של המשרות בקטגוריה א' מאוישות בדרך של ועדת איתור או במכרז, ובכלל זאת: הסטטיסטיקן הלאומי; הממונה על שוק ההון; מנהל רשות החברות הממשלתיות; מנהל רשות המיסים; נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות; משנים ליועצת המשפטית לממשלה; רשם הפטנטים; האפוסטרופוס הכללי; ראש הרשות להלבנת הון; ראש רשות התאגידים; מנהל מינהל התכנון; מנהל מינהל השלטון המקומי; המדענים הראשיים במשרדי הממשלה; הממונה על התחרות; הממונה על הגנת הצרכן; ומנהל מינהל מקרקעי ישראל.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> דו"ח שנתי 2010, התש"ע-2010, זמין כאן.

<sup>11</sup> למיטב ידיעתנו, קיימים חריגים מעטים לכלל האמור, לדוגמה – החשב הכללי.

22. גם משרות חדשות שנוצרו לאחר החלטה 4470, ונקבע שמתאימות לקטגוריה א' – מאוישות בדרך של ועדת איתור, ובכלל זה: מבקר מערכת הביטחון (החלטת ממשלה מס' 1205, מיום 3.3.2022); הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי (החלטת ממשלה מס' 1411, מיום 6.5.2022); הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות (החלטת ממשלה מס' 5097, מיום 9.9.2012); ראש הרשות לאכיפת דיני התכנון והבניה במשרד הפנים (החלטת ממשלה מס' 4477, מיום 8.2.2009); הממונה על זרוע העבודה (החלטת ממשלה מס' 2330, מיום 21.10.2010); ורשם האגודות השיתופיות (החלטת ממשלה מס' 4528, מיום 12.4.2012).

### מינוי נציב שירות המדינה

23. נציבות שירות המדינה היא הגורם המוסדי שאמון כאמור על שמירת טוהר המידות, המקצועיות והיעילות של כלל עובדי המדינה. לשם כך, נמסרו לנציב שירות המדינה סמכויות מרחיקות לכת בחוק המינויים ובחוקים אחרים. בידיו של הנציב נתונות הסמכויות ומופקדת האחריות לשמירת האופי המקצועי, הממלכתי והא-פוליטי של שירות המדינה בכללותו. **מדובר במי שממלא תפקיד מובהק של שומר סף, שתפקודו העצמאי והא-פוליטי הוא חיוני מבחינה משטרתית לשמירתו של השירות הציבורי בישראל מקצועי וממלכתי.**

24. על הקשר ההדוק בין אופיו המקצועי והממלכתי של שירות המדינה לבין אינטרסים ציבוריים כבדי משקל, עמד לאחרונה בית המשפט העליון בפרשת **ביטול עילת הסבירות**:

"עובדי הציבור, שבשנים האחרונות מכונים לעתים "פקידים", הם עמוד השדרה של השירות הציבורי. בלעדי אותם "פקידים" לא ניתן לקיים שירות ציבורי תקין ברמה ההולמת מדינה מודרנית, ולמעשה, "חיי הפרט והכלל בישראל תלויים בשירות הציבורי, ברמתו ובדרך תפקודו" (עניין **מנכ"ל משרד המדע**, בפסקה 13). בלעדי אותם "פקידים", בלעדי אותם משרתי ציבור (**civil servants**), לא היה בלם בפני החלטות בעלות אופי פוליטי-סקטוריאלי שאין מיטיבות עם כלל הציבור. התפקוד היעיל של הרשות המבצעת ויכולתם של שרי הממשלה למלא את המשימות שבאחריות משרדיהם, תלויים בתפקודם של אותם עובדי ציבור. הדבר נכון במיוחד על רקע אי היציבות הפוליטית בישראל, דבר שמביא לכך שמשך הכהונה הממוצע של שר בישראל אינו עומד אפילו על שנתיים.

עובד הציבור נדרש להיות נקי כפיים ובר-לבב, ממלכתי, מקצועי, א-פוליטי, שנתוניו האישיים, השכלתו וניסיונו המקצועי מתאימים לתפקיד שאותו הוא ממלא במערכת. זו דמותו של הפקיד המקצועי, ומשידענו זאת, איננו רואים פחיתות כבוד בתואר "פקיד", ובלבד שיהיה פקיד מקצועי ולא לבלר שתורתו-אומנותו היא בנאמנותו ובקרבנותו הפוליטית או האישית לשר הממנה".<sup>12</sup>

25. מכאן, כי התאמתו לתפקיד של מי שיתמנה למשרת נציב שירות המדינה, ויכולתו לפעול באופן עצמאי ונטול פניות, מהווה ערובה חשובה לתפקוד היעיל של הרשות המבצעת בכללותה, לטובת האינטרס הציבורי הרחב. בהקשר זה, ממלא הנציב תפקיד חשוב גם בכל הנוגע לסיום תפקידם

<sup>12</sup> פרשת **ביטול עילת הסבירות**, לעיל בהערה 7, בפסקה 92 לפסק דינו של השופט עמית.

של עובדי המדינה, והוא נושא באחריות לכך שאלו יוכלו למלא את תפקידם באופן מקצועי, ללא חשש כי יבולע להם בשל כך וכי יפוטרו ללא הצדקה. "ניתן רק לשער איך ייראה השירות הציבורי אם הפקידים ידעו כי כל החלטה עצמאית שלהם, שאינה נושאת חן בעיני השר, עלולה להביא לפיטוריהם".<sup>13</sup> במכתבנו מיום 10.4.2024, בנושא: "כינוס ועדת המינויים לצורך בחינת בקשה להפסקת כהונה של בעל תפקיד בכיר בשירות הציבורי", עמדנו על תפקידו החשוב של הנציב בהגנה על בעלי תפקידים בכירים מפני ניסיונות לפגוע בעצמאותם באמצעות התנעת הליך פיטורין, ללא תשתית מספקת.

26. גם הניסיון המצטבר של הייעוץ המשפטי לממשלה בליווי המשפטי של נציבות שירות המדינה, מלמד כי הלחצים המופעלים על נציב שירות המדינה להתגמש ו"ולעגל פינות" בכל הקשור למינויים בשירות המדינה הם לעיתים משמעותיים, ועל כן הכרחי שהנציב יהיה דמות מקצועית בכירה שאין לה כל קשר לדרג הפוליטי. הליך הבחירה של הנציב הוא רכיב משמעותי – לצד תקופת הכהונה הקשיחה שלו והמגבלות על העברתו מתפקידו תוך כדי קדנציה – אשר מבטיח לנציב ולנציבות כולה עצמאות ואי-תלות.

27. כאמור למעלה, חוק המינויים קובע כי משרת הנציב תמונה בדרך של פטור ממכרז. מכך ניתן ללמוד על עמדת המחוקק, לפיה ההליך המכרזי המלא איננו מתאים למשרת הנציב. יחד עם זאת, חוק המינויים איננו כולל הנחיה פוזיטיבית בנוגע לשאלה, מהו הליך המינוי החליפי לבחירת הנציב. במאמר מוסגר יצוין, כי סעיף 6 לחוק המינויים לא השתנה מאז חקיקת החוק בשנת 1959, ומעיון בדברי ההסבר לחוק (וכן בדיונים בכנסת בעת חקיקת החוק) לא מוצע הסבר לקביעה כי משרת הנציב איננה כפופה להליך המכרזי.<sup>14</sup> ייתכן שהפטור מחובת המכרז נבע מכך שהנציבות מנהלת את הליכי המכרזים בשירות המדינה, והיה רצון להימנע מניגוד עניינים מוסדי בבחירת הנציב.<sup>15</sup>

28. בשנות התשעים של המאה הקודמת, מונו שני נציבי שירות מדינה – פרופ' יצחק גל-נור (שמונה בשנת 1993) ועו"ד שמואל הולנדר (שמונה בשנת 1996), כאשר בשני המקרים, הממשלה מינתה ועדה אד-הוק שתחווה את דעתה על המועמד שנבחר על-ידי ראש הממשלה, טרם הבאתו לאישור הממשלה, כולל ביחס להתאמתו לתפקיד.<sup>16</sup> בשנת 1999, הוסדר כאמור הליך אישור משרת הנציב בהחלטה 345, אשר כללה אותה כאחת המשרות שצריכה להיבחן על ידי ועדת המינויים של הנציבות, ולא בדרך של ועדת איתור. ואולם, החלטה זו לא יושמה מעולם כלשונה ביחס למינוי משרת הנציב.

29. כך, לקראת סיום כהונתו של הנציב הולנדר, בשנת 2010, קרא ראש הממשלה, בסיום ישיבת ממשלה שנערכה ביום 23.5.2010, לאישים מן המגזר הפרטי והציבורי להגיש את מועמדותם

<sup>13</sup> שם, פסקה 93.

<sup>14</sup> ה"ח תשי"ט מס' 365 עמ' 84. עברנו באופן ראשוני על כלל הדיונים שיש באתר הכנסת בנושא משנת 1959, אף שמשגרת הזמנים הקצרה לא אפשרה בחינה מעמיקה ומדוקדקת של כל האמור בהם.

<sup>15</sup> למען שלמות התמונה יצוין כי אין צורך לקבל את אישורה של ועדת שירות המדינה לדרך המינוי של הנציב, היות שמשרת הנציב פטורה מהליך מכרזי מכוח סעיף מפורש בחוק (ראו בסעיפים 6, 21 לחוק שירות המדינה).

<sup>16</sup> ראו: החלטת ממשלה מס' 1596, מיום 18.7.1993, בנושא: "מינוי ועדה מיוחדת בתוקף הסמכות על-פי סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים) – נציב שירות המדינה", מכוחה מונתה ועדה אד-הוק שבראשה עמד מנכ"ל משרד המשפטים דאז, מר חיים קלוגמן, וחבריה היו פרופ' יחזקאל דרור ופרופ' צבי זוסמן. והחלטת ממשלה מיום 20.6.1996, שמכונה מונתה ועדה אד-הוק שבראשה עמד השופט בדימוס מרדכי בן-דרור וחבריה היו מנכ"ל משרד המשפטים דאז, מר חיים קלוגמן, ופרופ' זאב לב.

לתפקיד נציב שירות המדינה. בהמשך, הקים מנכ"ל משרד ראש הממשלה "צוות חיפוש" שתפקד כמעין ועדת איתור, בהשתתפות ראש אגף תקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד התרבות והספורט והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ). הצוות בחן כ-150 מועמדים פוטנציאליים, והביא בפני ראש הממשלה את שמותיהם של ארבעה מועמדים מומלצים לבחירתו.<sup>17</sup> המועמד שנבחר על-ידי ראש הממשלה הובא לבדיקת ועדה מיוחדת, שהוקמה בהחלטת ממשלה מס' 2466, מיום 21.11.2010, בראשות השופט בדימוס דן ארבל ובהשתתפות שתי נציגות ציבור חברות ועדת המינויים.

30. גם במינויו של הנציב הנוכחי, הממשלה סטתה מהחלטה 345, בכך שמינתה – במסגרת החלטה 3793 – ועדה אד-הוק לבדיקת כישוריו של המועמד לתפקיד הנציב, בראשות השופט בדימוס חנן אפרתי, ובהשתתפות שני נציגי ציבור מתוך ועדת המינויים, שנבחרו על-ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, לפי סבב בחירת נציגי הציבור לוועדות המינויים בנציבות.<sup>18</sup>

31. לצד הליך בחירה זה, קבעה כאמור הממשלה בהחלטה 3793, כי בעתיד הממשלה תידרש לנוהל לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה, שיגובש על ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. על רקע זה נכתבה חוות דעתה שבסימוכין של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה.

32. **בשים לב למאפייניה של משרת נציב שירות המדינה שתוארו לעיל, ולאמות המידה המקצועיות שגובשו על-ידי הנציבות והייעוץ המשפטי לממשלה ביחס למשרות שמינויו צריך להיעשות בדרך של ועדת איתור, עמדתנו המשפטית – כעמדתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה – היא שמינוי נציב שירות המדינה איננו יכול להיעשות עוד בדרך של בדיקה על-ידי ועדת מינויים בלבד. חלף זאת, יש לקבוע כי המינוי יעשה מעתה בדרך של ועדת איתור, שהרכבה ישקף את מאפייניו של התפקיד ואת הצורך במינויו של מי שמחזיק בכישורים וביכולות המתאימים, ונהנה מעצמאות במילוי תפקידו.**

33. כפי שפורט לעיל, בחירת הנציב באמצעות ועדת איתור הולמת את ההנחיות והכללים על-פיהם פועלת נציבות שירות המדינה בכל הקשור לקביעת דרך האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה. משרת הנציב תואמת באופן מלא את אמות המידה המקצועיות שגובשו בשנת 2012 לבחינת התאמתן של משרות להליך ועדת איתור.<sup>19</sup> כך, הנציב מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי-תלות; סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה, ותפקידו איננו כולל מאפיין דומיננטי של ביצוע מדיניות השר או הממשלה; הנציב נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות – בהיותו מי שממונה על עשרות אלפי עובדי המדינה; והמשרה היא בעלת אופי רגולטורי מובהק, הבא לידי ביטוי בסמכותו של הנציב לקבוע את תקנון שירות המדינה.

<sup>17</sup> לקריאתו של ראש הממשלה בסיום ישיבת הממשלה ראו בנספח מש/10 לתגובת המדינה ב-בג"צ 2699/11, המצ"ב (בעמוד 33 למסמך); לפירוט אודות הצוות, ראו בפסקה 22 לתגובת המדינה האמורה (בעמוד 6 למסמך).  
<sup>18</sup> בנושא זה היו מספר שינויים פרסונליים בהרכב הוועדה, בין היתר בעקבות עתירה שהוגשה בנושא, ראו בהרחבה בעמודים 2-3 לחוות דעת היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה.  
<sup>19</sup> מבדיקה לא פורמלית שערכנו, עלה כי לאחר שנת 2012 הנציבות לא בחנה בעצמה האם מבחינה מקצועית משרת הנציב מתאימה להליך של ועדת איתור, וזאת ככל הנראה בשל הקירבה המוסדית של משרת הנציב לגורמים הרלבנטיים בנציבות.

34. שיקולים נוספים שנכללו במסמך אמות המידה, התואמים את מאפייניה של משרת הנציב, הם עמידתו בראש ההיררכיה הארגונית של נציבות שירות המדינה, והעובדה שמשרות דומות בשירות המדינה מאוישות בדרך של ועדת איתור. במסגרת החלטה 4770 שהוזכרה לעיל, הממשלה סיווגה את משרת הנציב תחת הקטגוריה של "משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון: משרות שהנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה", והחליטה לקצוב את תקופתה הכהונה של הנציב לקדנציה קשיחה בת 6 שנים. כפי שצוין, החלק הארי של המשרות בקטגוריה זו מאוישות בדרך של ועדת איתור או במכרז, לרבות משרות חדשות שנוצרו לאחר החלטה 4470, ונקבע שהן שייכות לקטגוריה האמורה.

35. לדידנו, המשרות המקבילות בשירות המדינה להן יש להשוות את משרת הנציב, בכל הנוגע לדרכי המינוי, הן אלו המסווגות תחת אותה קטגוריה בהחלטה 4770, של משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בשירות המדינה, של מי שאמונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה, ושבהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת. מאידך, איננו סבורים כי יש מקום להשוות את דרך המינוי של משרת הנציב למשרות שמינוין נבדק על-ידי הוועדה המייעצת למינויים בכירים (לדיון באופן המינוי של משרות אלו ובהתאמתו למינוי הנציב, ראו בהמשך חוות הדעת).

36. זה המקום לציין, כי בשנת 2011 דן בית המשפט העליון בטענה, כי מינוי נציב שירות המדינה בדרך של בחירה ישירה ובדיקה של ועדת אד-הוק, איננו סביר, ועל כן יש למנות את הנציב באמצעות ועדת איתור. בית המשפט דחה את הטענה, בקבעו בין היתר כדלקמן:

"סעיף 4 להחלטה 345 מגדיר רשימת משרות אשר יש למנות בדרך של ועדת איתור. דא עקא, שמשרת נציב שירות המדינה אינה כלולה כאמור ברשימה זו, אלא דווקא ברשימת המשרות הכפופות לבחינה של ועדת מינויים (סעיפים 1 ו-2 להחלטה). מכאן ברור כי הממשלה בחרה להפריד באופן מכוון בין משרות אשר בגינן נדרשת ועדת איתור לבין משרות אחרות אשר בגינן נדרשת ועדת מינויים. אכן, אף אם נקבל את טענת העותרת לפיה שיקולים רבים תומכים במינוי נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור, ואף אם נקבל את טענתה לפיה מינוי בדרך של ועדת איתור עדיף על מינוי בדרך של ועדת מינויים, הרי שלא ניתן לומר כי מינוי בדרך של ועדת מינויים חורג ממתחם הסבירות".<sup>20</sup>

37. אנו סבורים כי אין בפסק הדין האמור כדי לשנות מהעמדה העקרונית המוצגת כאן, לפיה אין מקום להמשיך במינוי הנציב באמצעות בחירה ישירה ובדיקה של ועדה אד-הוק, וכי חלף זאת נדרש לערוך את המינוי בדרך של ועדת איתור. זאת, ממספר טעמים:<sup>21</sup>

<sup>20</sup> בג"צ 2699/11 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 17.5.2011), בפסקה 7 לפסק הדין.  
<sup>21</sup> למען שלמות התמונה, נציין כי פסק הדין משווה את אופן מינויו של נציב שירות המדינה לדרך המינוי של מנכ"לים של משרדי ממשלה, וכן לדרך המינוי של המפכ"ל והרמטכ"ל, אשר כולן לא כוללות בחינת מועמדים על-ידי ועדת איתור. בכל הכבוד, אנו סבורים כי השוואה זו אינה מדויקת. אשר למשרת מנכ"ל של משרד, מדובר בתפקיד בעל רכיבים של משרת אמון לשר הממונה, דבר שבא לידי ביטוי, בין היתר, בדרכי המינוי והפסקת הכהונה. אשר למשרת הרמטכ"ל והמפכ"ל, ראו את הדיון בהמשך חוות הדעת בהבדלים בינו לבין תפקידו של הנציב.

**ראשית**, פסק הדין ניתן על בסיס תשתית משפטית שהשתנתה מאז שנת 2011, ובפרט הוא ניתן לפני גיבוש אמות המידה בנוגע להתאמת משרות להליך של ועדת איתור, בשנת 2012. על כן, פסק הדין מסתמך רק על המיפוי של משרת הנציב כמשרה שאיננה טעונה ועדת איתור, כאמור בהחלטה 345, וזאת מאחר שהחלטה זו היוותה באותה העת את הכלל המשפטי הרלבנטי היחידי, לבחינת התאמת משרות להליך של ועדת איתור. ואולם, מסמך אמות המידה שינה את המצב המשפטי בכך שהוא קבע תנאים כלליים להתאמת משרות להליך של ועדות איתור. כאמור לעיל, החלת תנאים אלה על ענייננו מלמדת על ההתאמה הברורה של משרת הנציב להליך של ועדת איתור.

**שנית**, חשוב לעמוד על ההקשר העובדתי שעמד ברקע פסק הדין: כפי שתואר לעיל, מינויו של נציב שירות המדינה בשנת 2011 בוצע לאחר שראש הממשלה קרא לאישים מן המגזר הפרטי והציבורי להגיש את מועמדותם לתפקיד נציב שירות המדינה, ובהמשך לכך, הקים מנכ"ל משרד ראש הממשלה "צוות חיפוש", אשר תפקד כמעין ועדת איתור, שהביאה בפני ראש הממשלה את שמותיהם של ארבעה מועמדים מומלצים לבחירתו. נתונים אלו הובאו בתגובת המדינה לעתירה ועמדו בפני בית המשפט. מכאן, שקביעת בית המשפט ניתנה על רקע העובדה כי המדינה בחרה בפועל בנתיב פעולה שמקרב את הליך הבחירה בנציב להליך איוש בדרך של ועדת איתור.

**שלישית**, עמדתנו לפיה יש למנות את נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור איננה הופכת את הליכי המינוי שננקטו בעבר לתפקיד לבלתי סבירים. כפי שעולה מהתיאור שהובא לעיל, הליכי המינוי של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה עוברים שינויים כל העת, במטרה לדייקם ולהתאימם למאפייני התפקידים השונים. הדבר נכון במיוחד למשרת נציב שירות המדינה, אשר למרות הכללתה כבר בשנת 1999 ברשימת המשרות שהמינוי להן נעשה באישור ועדת המינויים של נציבות שירות המדינה, בפועל, בשני המקרים שבהם מונה מאז בעל התפקיד, הדבר נעשה בסטייה מהחלטת הממשלה. הממשלה עצמה הייתה ערה לקושי זה, ועל כן, ביקשה בהחלטתה מספר 3793 לבחון את דרך המינוי, והפקידה משימה זו בידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

לאור החלטת הממשלה, ובהינתן עמדתנו כי המינוי למשרת נציב שירות המדינה צריך להיעשות באמצעות ועדת איתור מקצועית, נדרשים טעמים כבדי משקל כדי להמשיך בהליך של בחירה ישירה בצירוף בדיקה של ועדה אד-הוק. בהקשר זה נזכיר, כי פסק הדין היה מוכן לקבל את העמדה לפיה "שיקולים רבים תומכים במינוי נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור", ועל כן, האמור בו לא סותר את העמדה המוצעת באשר לאופן המינוי.

**לבסוף**, בשנים האחרונות ניתן לראות כי הפסיקה מדגישה יותר ויותר את הצורך בביצוע מינויים באופן עצמאי וא-פוליטי, בעיקר בכל הקשור לשומרי סף, דבר המקרין באופן ישיר מינויו של נציב שירות המדינה עצמו, הממלא תפקיד מרכזי בשמירת עצמאותם של שומרי הסף בשירות המדינה. קביעות בית המשפט אודות חשיבות פעילותם של שומרי הסף בפרשת **ביטול עילת הסבירות**, שצוטטה כבר לעיל, מהוות דוגמה טובה לכך. כפי שקבעה השופטת רון:

תפקידם של שומרי הסף – כמו תפקידו של כל מבקר או מפקח – מחייב אותם

"לפעול לעיתים תכופות באופן המנוגד לאינטרס של הגופים המפוקחים. כדי להיות אפקטיביים, המחויבות היחידה של שומרי הסף צריכה להיות ביצוע מיטבי וחסר פניות של פעילות הפיקוח שהם הוסמכו לבצע. לכן, אחד הנושאים המשמעותיים שיש לתת עליהם את הדעת כדי להבטיח כי שומרי הסף יבצעו את תפקידם החשוב כנדרש, הוא עצמאותם והעדר התלות שלהם בגורמים שעליהם הם אמורים לפקח. [...] מכאן נובע כי יש חשיבות להליך מינוי "נקי" ולניתוק הזיקה בין שומר הסף לבין מי שאותו הוא אמור לבקר; כמו גם לצמצום האפשרות של הגורם המפוקח לפטר את שומר הסף או להרע את תנאי העסקתו שלא מטעמים ענייניים. באופן זה ניתן למזער את החשש מפני ניגוד עניינים מובנה, ולהבטיח שהחלטות שיקבלו שומרי הסף יהיו מבוססות רק על שיקולים ענייניים ולא יהיו מיועדות לקידום אינטרס כזה או אחר של מי שמיינה אותם".<sup>22</sup>

38. לסיכום עמדתנו בעניין אופן מינויו של נציב שירות המדינה: הכללים והנהלים של נציבות שירות המדינה, שנסקרו לעיל, מתייחסים לשאלה אילו משרות ראוי שיאוישו בדרך של ועדת איתור. על פי כללים ונהלים אלה, עולה כי מבחינה מקצועית, משרת הנציב היא משרה שיש לאייש בדרך של ועדת איתור. ככלל, על הרשות המינהלית לפעול בהתאם להנחיות והכללים שמתווים ברגיל את שיקול דעתה, אלא אם יש הצדקה משמעותית שמבססת את הצורך לחרוג מהכללים.<sup>23</sup> נראה שבמקרה זה אין הצדקה מקצועית לחרוג מן הכללים שצוינו לעיל, אלא להפך – בחינה מהותית של משרת הנציב מובילה למסקנה כי בשל מהות תפקידו, יש לתת משקל ניכר לצורך למנותו בדרך של ועדת איתור.

39. בהחלטה 3793, הממשלה גילתה את דעתה כי דרך המינוי שנהגה עד כה ביחס לתפקיד של נציב שירות המדינה מצדיקה בחינה מחודשת, וביקשה את היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה לגבש נוהל בעניין זה, בהיוועצות עם היועצת המשפטית לממשלה. הבחירה בין החלופות השונות למימוש הנחיה זו, היא החלטה מינהלית, הכפופה לכללי המשפט המינהלי, ובתוך כך, עליה להיות סבירה. על-מנת שההחלטה תהיה סבירה, עליה לתת משקל ניכר לצורך בעצמאותו המוסדית של הנציב. התחשבות ראויה בשיקול זה, מובילה למסקנה כי "דרך המלך" למינוי הנציב צריכה להיות בוועדת איתור מקצועית, אלא אם קיימים שיקולים מקצועיים נוגדים. למיטב ידיעתנו, לא קיימים שיקולים מקצועיים שיסבירו מדוע נכון שמשרת הנציב לא תאויש בדרך של ועדת איתור.

#### **חוות דעת היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה**

40. בחוות דעתה, סוקרת היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה את דרכי המינוי האפשריות למשרת נציב שירות המדינה, ובסופה של הסקירה, ממליצה כי המשרה תאויש באמצעות ועדת איתור, כאשר עובר לכך יוסדר תיאור תפקיד הנציב, הכולל תנאי סף ודרישות כשירות, כמקובל ביחס לכל המשרות בשירות המדינה. המלצה זו מקובלת עלינו במלואה, כאשר הגדרת תנאי

<sup>22</sup> פרשת ביטול עילת הסבירות, לעיל ה"ש 7, בפסקה 35 לפסק דינה של השופטת רונן.  
<sup>23</sup> ראו: יואב דותן, ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך א' 593 (2022).

הסף ודרישות הכשירות צריכה להיעשות על-ידי הדרג המקצועי הבכיר בנציבות שירות המדינה, בליווי היעוץ המשפטי לממשלה.

41. אף באשר להרכב ועדת האיתור המוצעת, מקובלת עלינו הצעתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, אשר מבקשת להגביר את עצמאות הוועדה, באופן שהולם את מאפייני התפקיד של נציב שירות המדינה, על ידי הקמת "ועדה מקצועית-ציבורית", בדומה לוועדה שדנה במינוי לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה,<sup>24</sup> בשינויים מחויבים.

42. לפי הצעה זו, הרכב הוועדה יהיה כדלקמן:

(א) שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון, בהסכמת ראש הממשלה (יו"ר);

(ב) היועצת המשפטית לממשלה או נציגה;

(ג) מי שכהן בעבר בתפקיד נציב שירות המדינה או בתפקיד מנכ"ל של משרד מטה ממשלתי, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה;

(ד) איש אקדמיה המיומן בתחום המשפט הציבורי, שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות ובמכללות בישראל;

(ה) נציג ציבור בעל ניסיון מקצועי משמעותי בתחומים הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

### **הצעת ראש הממשלה**

43. כאמור לעיל, נמסר לנו על-ידי מזכיר הממשלה, כי ראש הממשלה מבקש להביא לממשלה בהקדם האפשרי (עוד לפני בחינת הצעתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה) הצעת מחליטים, הקובעת כי משרת הנציב תתווסף באופן חד-פעמי לרשימת המשרות שנבדקות על-ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, וכי את מקומו של נציב שירות המדינה בוועדה, ימלא אד-הוק לצורך בחינת המינוי שבנדון, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, שאיננו עובד מדינה, או נציב שירות המדינה לשעבר, שימונה על-ידי הממשלה לפי הצעתו של ראש הממשלה.

44. תפקידיה וסמכותה של הוועדה המייעצת למינויים בכירים מפורטים בחוות דעתה שבסימוכין של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה,<sup>25</sup> ולכן נזכיר רק בקצרה, כי הוועדה נוסדה בשנת 1997, על רקע פרשת "בר און-חברון", על-מנת למנוע מצב בו מינויים לתפקידים בכירים אינם נבדקים כלל בהיבטי טוהר מידות. המינויים בהם עוסקת הוועדה, מתאפיינים בכך שהם מגיעים מעולמות תוכן מקצועיים מאוד ספציפיים: עולמות הביטחון (רמטכ"ל, מפכ"ל, נציב שב"ס, ראש שב"כ וראש מוסד) ועולמות המקרו-כלכלה (נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק

<sup>24</sup> ראו: הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ 4922, 20.9.2000, החל מעמוד 4894.

<sup>25</sup> ראו בעמודים 8-9 למזכר.

ישראל). על כן, "בנק" המועמדים הפוטנציאליים למשרות אלה הוא מצומצם מראש, כאשר למשרות הביטחוניות מתמנים, ככלל, מועמדים שהם בדרגת אלוף, גונדר וכד', לרוב מן הארגון הביטחוני שבו מתפנה התפקיד (ולעתים מארגון מקביל), ולתפקיד נגיד בנק ישראל מתמנה מומחה בעל מוניטין בינלאומי בכלכלה (לרוב מהאקדמיה או מהעובדים הבכירים של בנק ישראל – לדוגמה, פרופ' סטנלי פישר, פרופ' קרנית פלוג, ד"ר דוד קליין וכיום פרופ' אמיר ירון).

45. עבודת הוועדה המייעצת למינויים בכירים, נשענת, אפוא, על הנחה כי המועמדים המובאים בפניה מתאימים לתפקידים הייחודיים המצויים בסמכותה, ועל כן, הוועדה כלל איננה עוסקת בבדיקת התאמה לתפקיד,<sup>26</sup> אלא מתמקדת במינוי בהיבטי טוהר המידות. להבדיל, תפקיד הנציב מצריך אמנם ידע ומומחיות בניהול, אך הנציבים לדורותיהם הגיעו מעולמות תוכן מקצועיים שונים ומגוונים. לדוגמה, הנציב הולנדר היה לפני מינויו מזכיר הממשלה; הנציב גל-נור היה פרופ' למדע המדינה; הנציב דיין היה היועץ המשפטי של משרד המשפטים טרם מינויו; והנציב הרשקוביץ, שהוא פרופ' למתמטיקה, מילא תפקידים בכירים באקדמיה וכיהן כשר בממשלה. על כן, כמות המועמדים הפוטנציאליים לתפקיד זה היא גדולה הרבה יותר מהרגיל.

46. לא בכדי, הגם שהחלטה 3793, שביקשה את היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה לבחון את אופן מינויו של נציב שירות המדינה הבא, והחלטה 3839, שעסקה בתפקידה של הוועדה המייעצת למינויים בכירים, התקבלו בהפרש של שבועיים זו מזו, אף אחד מהן לא מתייחסת לרעותה. בכך, ניכרת ההבנה כי משרת הנציב אינה דומה באופייה ובמהותה למשרות הנבחנות על-ידי הוועדה המייעצת.

47. על רקע סקירה זו, נציין כי לעמדתנו, דרך המינוי המוצעת על ידי ראש הממשלה לוקה במספר פגמים משפטיים, הן מבחינה תהליכית והן מבחינה מהותית.

48. **מבחינה תהליכית**, סוגיית אופן המינוי של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, בפרט אלו הממלאים תפקיד של שומרי סף, היא סוגייה מקצועית בעיקרה, כאשר אלו המובילים הצעות לשינוי בדרכי המינוי הקיימות צריכים להיות גורמי המקצוע, האמונים על טוהר המידות בשירות המדינה, דהיינו – נציבות שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

כך, באופן כללי, החלטות הממשלה השונות הנוגעות לאופן המינוי של בעלי תפקידים בשירות המדינה, מובאות לממשלה רק לאחר שנדונו בוועדת שירות המדינה, בראשות הנציב, בליווי עמדותיהם של גורמי המקצוע בנציבות; אופן מינויו של היועץ המשפטי לממשלה עוגן בהחלטת ממשלה בעקבות המלצות ועדה מקצועית, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס, מאיר שמגר; החלטת הממשלה 3839, בנוגע לעבודתה של הוועדה המייעצת למינויים בכירים, גובשה על בסיס הצעה של יושב-ראש הוועדה דאז ועבודת מטה שנעשתה בהמשך לכך בנציבות שירות המדינה וביעוץ המשפטי לממשלה.

לא בכדי, אם כן, עניין זה הוסדר במפורש ביחס למינוי הקרוב של הנציב בהחלטה 3793, שבמסגרתה ביקשה הממשלה, כאמור למעלה, את היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

<sup>26</sup> ראו בסעיף 1(ב) להחלטה 3839.

לגבש נוהל למינויו של נציב שירות המדינה, בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

על כן, עצם העובדה כי ההצעה לשינוי אופן מינויו של נציב שירות המדינה, המשמש שומר סף מרכזי ברשות המבצעת, היא תוצר של שיח פוליטי, שנעשה ללא מעורבות של גורם משפטי או מקצועי כלשהו, מהווה פגם תהליכי חמור.

49. עוד יודגש, בהיבט התהליכי, כי ההצעה מהווה סטייה מהאמור בהחלטה 3793, כאשר הנימוק המובא לכך בדברי ההסבר של טיוטת הצעת המחליטים שהועברה לידינו הוא מועד סיום כהונתו של נציב שירות המדינה המכהן בחודש ספטמבר הקרוב, כלומר, בעוד 3 חודשים (מינויו של הנציב המכהן נכנס לתוקף ביום 12.9.2018, בהחלטת הממשלה מס' 4161). למיטב ידיעתנו, פרק זמן שכזה מספיק לצורך הקמת ועדת איתור והשלמת הליך האיתור.

זאת ועוד, ההצעה אינה כוללת נימוק ענייני לשאלה כיצד דרך המינוי המוצעת במסגרתה, החורגת הן מדרכי מינויו של נציב שירות המדינה בעבר והן מהרכבה הקיים של הוועדה המייעצת למינויים בכירים, יכולה להשיג את התכליות העומדות בבסיס מינויו של נציב שירות מדינה, כמפורט לעיל. כפי שציין בית המשפט העליון, חריגה מהכללים שנקבעו ללא הנמקה, מהווה פגם משפטי משמעותי: "כל חריגה מהכלל על ידי הרשות, מחייבת אותה לנמק את החלטתה, שאם לא כן לא זו בלבד שיהיה קשה להעמיד החלטה זו במבחן הביקורת, אלא שירחף מעליה ענן כבד של חשד שהיא התקבלה באופן שרירותי ומטעמים שאפשר כי היו פסולים. כך הוא במיוחד מקרה בו החלטתה של הרשות מתקבלת בניגוד לדעתם של הגורמים המקצועיים, שלכאורה פעלו על פי אמות מידה שוויוניות שנקבעו כדי להנחות לעניין אופן הפעלתו של שיקול הדעת".<sup>27</sup>

50. **מבחינה מהותית**, המתווה המוצע לא נותן מענה לתכליות העומדות בבסיס המינוי לתפקיד, שכן הוא לא מספק את מידת המקצועיות והעצמאות הנדרשים לבעל התפקיד שייבחר, שיושג באמצעות מינוי בדרך של ועדת איתור.

כאמור לעיל, בשונה מהתפקידים שמינויים נעשה באמצעות בחינה של הוועדה המייעצת למינויים בכירים, שלגביהם "בנק" המועמדים הפוטנציאליים הוא מצומצם מראש, שכן למשרות הביטחוניות מתמנים ככלל מועמדים בדרגות הבכירות ביותר, לרוב מן הארגון הביטחוני שבו מתפנה התפקיד, ולתפקיד נגיד בנק ישראל מתמנה מומחה בעל מוניטין בינלאומי בכלכלה, ועל כן, הוועדה כלל אינה עוסקת בבחינת התאמתם לתפקיד, היקף המועמדים הפוטנציאליים לתפקיד נציב שירות המדינה הוא רחב הרבה יותר. כפי שצוין לעיל, בשנת 2011, כאשר ראש הממשלה קרא לציבור הרחב להתמודד על התפקיד, הוגשו כ-150 מועמדות, שמתוכם 4 הומלצו לראש הממשלה.

51. מכאן, שהמתווה המוצע, לפיו נציב שירות המדינה יתמנה בבחירה ישירה, ללא כל תנאי סף או דרישות כשירות, ואף ללא כל בדיקה של התאמה לתפקיד, משום שהוועדה המייעצת למינויים בכירים אינה עורכת בדיקה שכזו, הוא מוקשה אפילו יותר מאופן המינוי של נציבים קודמים

<sup>27</sup> בג"צ 3/04 הוועדה המקומית לתכנון ובניה – צפת נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 26.12.2005), בפסקה 12 לפסק דינו של השופט לוי.

– שנעשה בבחירה ישירה ואישור על ידי ועדה אד-הוק, שבחנה גם התאמה לתפקיד.

52. בנוסף, ההצעה מהווה סטייה מהאמור בהחלטה 3839, ומוסיפה משרה למשרות הנקובות בהחלטה זו ללא הנמקה.

53. ההצעה להחליף בוועדה המייעצת את נציב שירות המדינה במנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, שאיננו עובד מדינה, או בנציב שירות המדינה לשעבר, שימונה על-ידי הממשלה, לפי הצעתו של ראש הממשלה, תביא לשינוי האיזון הפנימי בוועדה, שנקבע בהחלטה 3839, לטובת הדרג הפוליטי. למעשה, הצעה זו יוצרת באופן מהותי ועדה חדשה, שאיננה הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. גם בהיבט זה, מדובר למעשה בהפחתה מהסטנדרט שנהג עד כה ביחס למינוי הנציב, שכן בעוד שבעבר – היחס בוועדת המינויים עמד על שופט בדימוס ושני נציגי ציבור, לפי המוצע – היחס בוועדה המייעצת למינויים בכירים לצורך מינוי נציב שירות המדינה יעמוד של שופט בדימוס, שני נציגי ציבור, ובכיר לשעבר שמונה לפי הצעת ראש הממשלה.

זאת ועוד, הטלת בחינת המינוי על ועדה זו משמעה כי הוועדה בוחנת למעשה את המינוי של אחד מחבריה העתידיים (נציב שירות המדינה שייבחר יהיה חבר הוועדה מתוקף תפקידו).

54. מכאן, שהצעת ראש הממשלה מוקשית עוד יותר מהליך בחירת הנציב שנהג עד כה, אינה מגשימה את התכליות של בחירת נציב שירות מדינה מקצועי ועצמאי שיוכל לשמור על המעמד הממלכתי והא-פוליטי של שירות המדינה, ואין מקום לקבלה. קיים פער משמעותי ובלתי ניתן לגישור בין אופי ועדת המינויים המוצעת על-ידי ראש הממשלה וסמכויותיה, לבין המשימה המוטלת עליה – להבטיח את מינויו של נציב שירות מדינה מקצועי ועצמאי שישמור על האופי המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה. התפקיד אותו מבקשים להטיל על הוועדה לא תואם את אופייה, סמכויותיה, המומחיות שלה והרכבה המוצע.

55. כפי שמפורט למעלה, ההליך המתאים ביותר והנכון לאיוש משרת הנציב, הן על פי כללי והנחיות הנציבות, והן באופן מהותי – הוא ועדת איתור. הליך של בחירה ישירה ואישור על ידי ועדה חיצונית במתווה המוצע על-ידי ראש הממשלה איננו מתאים למשרה זו בשל מאפייני תפקיד הנציב כתפקיד של שומר סף עצמאי.

## **סיכום**

56. בהחלטה 3793, הממשלה ביקשה לקבל הצעה להליך מינוי הנציב, שהדעת נותנת שתהיה שונה מדרך המינוי שנקבעה בהחלטה 345. כלומר, הממשלה כבר גילתה דעתה כי דרך המינוי שנהגה עד כה אינה מספקת.

57. הבחירה בדרך איוש משרת הנציב מסורה אמנם לממשלה, אך בבואה לקבל החלטה בעניין זה, על הממשלה להסתמך על עמדתם של גורמי המקצוע, האמונים על תקינות הליכי המינוי ושמירת טוהר המידות בשירות הציבורי. כפי שנקבע בהחלטה 3793, בנסיבות העניין, מדובר ביועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, שנדרשה לגבש נוהל בעניין בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

58. דרך המינוי המגשימה בצורה הטובה ביותר את התכליות של מינוי הנציב – הבטחת מקצועיות והתאמת המועמד לתפקיד, שמירת עצמאותו המקצועית ואי-תלותו בדרג המדיני – ואשר תואמת את ההנחיות המקצועיות של נציבות שירות המדינה בהקשר זה, היא מינוי באמצעות ועדת איתור, אשר תבחן מועמדים שונים ותביא את המלצתה בפני ראש הממשלה. עוד קודם לכן, נדרש לקבוע את תיאור המשרה, ולהגדיר במסגרת זאת – באמצעות גורמי המקצוע בנציבות – את תנאי הסף והכישורים הנדרשים למי שייבחר לתפקיד. הרכב ועדת האיתור צריך לשקף את מאפייניו הייחודיים של התפקיד, ובהקשר זה אנו מקבלים את המלצתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, כמפורט לעיל בסעיף 42.

59. על הממשלה לתת משקל רב מאוד להמלצות האמורות, עת היא בוחרת בדרך המינוי של הנציב הבא. בהיעדר טעמים מקצועיים נוגדים, שכאמור, אינם ידועים לנו בשלב זה, יהיה זה קשה, עד כדי בלתי אפשרי, להגן מבחינה משפטית על הליך מינוי למשרת הנציב, שלא כולל ועדת איתור במתווה המתואר. בכל מקרה, וכפי שהובהר לעיל, קיימת מניעה משפטית לקבל את הצעת ראש הממשלה באשר לדרך מינויו של נציב שירות המדינה הבא.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-מינהלי)

**העתק:**

היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה  
היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה



## היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ג סיוון תשפ"ד  
19 יוני 2024

מס' מסמך: 004-99-2024-015145  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
ח"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

שלום רב,

### הנדון: הליך מינוי נציב שירות המדינה

סמך: חוות דעת מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מתאריך 29.5.2024; חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, מתאריך 18.6.2024; פניות מזכיר הממשלה לייעוץ המשפטי במשרד רה"מ ופניותיו אלינו מהתאריכים 13.6.2024 ו-16.6.2024

בהחלטה מס' 3793 מיום 13.5.2018 קבעה הממשלה, כי דרכי המינוי של נציב שירות המדינה הבא ייקבעו בנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה.

לאחר בחינת הנושא בהתאם להחלטת הממשלה על ידי גורמי המקצוע המשפטיים במשרד ראש הממשלה ובמחלקת ייעוץ וחקיקה האמונה על התחום, ודיונים שהתקיימו בעניין, מצאתי לקבל המלצתם לפיה: לשם הבטחת הליך מינוי תקין והולם של נציב שירות המדינה, יש לקיים הליך תחרותי למשרה, ולקבוע כי המינוי ייעשה על ידי ועדת איתור, בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון כמתואר בחוות הדעת המצורפות למכתבי. זאת, בין היתר, נוכח מאפייניו הייחודיים של תפקיד נציב שירות המדינה, חובתו לפעול בממלכתיות ובאופן בלתי תלוי, והשפעתו העמוקה על דמותו של השירות הציבורי.

בהמשך לפניות מזכיר הממשלה שבסמך, ועל פי הבחינה שנערכה בהתאם להנחיית ממשלת ישראל בהחלטתה המתוארת לעיל, קיימת מניעה משפטית לכך שהנציב הבא ייבחר בהליך בו הוא ימונה באופן ישיר על ידי ראש הממשלה ומינויו ייבדק על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. זאת, תוך החלפת נציב שירות המדינה בוועדה בחבר שיתמנה על ידי הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה, והוספת המשרה למשרות הנבדקות על ידי הוועדה. הצעה זו אינה נתמכת בהנמקה מקצועית; אינה הולמת את אופיו של התפקיד וסמכויותיו; ואין התאמה בין סמכויותיה של הוועדה המייעצת ומומחיותה, לבין המשימה החדשה והשונה שמציעים להטיל עליה כעת.

הכל, כמפורט בחוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ושל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), המקובלות עליי (שתיהן מצורפות למכתבי זה).

בבדיקה,

גלי בהרב, מיארה

## נספח 4/ע

העתק חו"ד יועמ"ש למשרד רה"מ

מיום 29.5.2024

עמ' 65



## היועצת המשפטית

משרד ראש הממשלה

ירושלים, כ"א באייר התשפ"ד

29 במאי 2024

סימוכין: 3545501113

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: אופן מינוי נציב שירות המדינה

סעיף ד' להחלטת ממשלה מס' 3739 מיום 13.5.2018 בנושא "אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה", קובע כי ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה דהיום, וכי "הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".

בהתאם להחלטה זו, ולקראת סיום כהונתו של נציב שירות המדינה, להלן סקירה שהכנו בנושא דרכי המינוי האפשריות של נציב שירות המדינה, הצעותינו והמלצותינו.

נודה על קבלת עמדתך באשר לאפשרויות המוצעות על ידינו ובאשר להצעותינו, על מנת שניתן יהיה להביא את ההצעה לפני ראש הממשלה, לשם הבאתה לאישור הממשלה.

רקע:

סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**), קובע כי "הממשלה תמנה נציב שירות המדינה (להלן: **נציב השירות**); על מינויו לא תחול חובת המכרז". מעבר לכך לא נקבעה הוראה נורמטיבית באשר לאופן המינוי.

בתוקף סמכותה לפי סעיפים 12 ו-23 לחוק המינויים, קבלה הממשלה מספר החלטות בנוגע לתנאים למינוי אדם למשרת מנהל כללי ולמשרות נוספות שהמינוי להן הוא בידי הממשלה או באישורה.

בהחלטת ממשלה מס' 4892 מיום 7.3.99 (להלן: **החלטה 4892**), נקבע כי ראש הממשלה ימנה את נציב שירות המדינה ושמונה אנשי ציבור, שמתוכם תורכב ועדה שתחווה את דעתה על מועמדים לאחת מהמשרות כאמור לעיל (להלן: **ועדת המינויים**). עוד נקבע בהחלטה זו כי אנשי הציבור, שימונו כחברי ועדת המינויים, יהיו בעלי ידע או



## היועצת המשפטית

ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה, ומינויים ייעשה לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם נציב שירות המדינה.

בהחלטת ממשלה מס' 345 מיום 14.9.1999 (להלן: **החלטה 345**), קבעה הממשלה כי תנאי לפטור ממכרז למשרות שבסעיפים 1 ו-2 להחלטה זו, ובכלל זה למשרת נציב שירות המדינה, הוא שכישרויו של מועמד למשרה מן המשרות הנ"ל, והתאמתו הכללית למשרה, ייבדקו על ידי ועדת המינויים, בהתאם לנוהל שיהיה בתוקף בעת הגשת המועמדות. נקבע כי הוועדה תהיה מורכבת משלושה: נציב השירות המכהן (שישמש יו"ר הוועדה), ושני חברים נוספים, שיוזמנו על ידו לפי תור מתוך הרשימה של שמונת אנשי הציבור. בבסיס הקביעה הזו עומדת הגישה, כי על מינוי שאינו מתבצע בדרך של מכרז או של מעין מכרז לעבור הליך של בדיקה מקדמית אשר נועדה לייצג לגורם הממנה, הממשלה או השר, בדבר התאמתו של המועמד לתפקיד, הן מבחינה מקצועית והן מבחינת טוהר המידות.

לקראת מינויו של נציב השירות הנוכחי, ובדומה להחלטות קודמות בנושא, והגם שהחלטה 345 קבעה, על פניו, כי ועדת המינויים, כמות שהיא, תבדוק את מינויו של נציב השירות, החליטה הממשלה למנות ועדה מיוחדת, שבראשה לא יעמוד נציב השירות, אשר תחוה דעתה בדבר כישרויו והתאמתו של המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה (החלטה מס' 2651 מיום 14.5.2017). זאת מכיוון שלא נכון לאפשר שהנציב המכהן יעמוד בראש הוועדה שתבדוק ותחוה דעתה ביחס למינוי מחליפו וימנה את חבריה. בהתאם, נקבע בהחלטה 2651 כי בראש הוועדה יעמוד פרופ' רון שפירא, ובנוסף יהיו חברים בה שניים מנציגי הציבור החברים בוועדת המינויים: גב' נגה קינן ומר אריה בר. בהחלטת ממשלה מס' 3211 מיום 3.12.2017 הוחלט למנות ליו"ר הוועדה המיוחדת את השופט (בדימוס) חנן אפרתי, במקום פרופ' שפירא שפרש מהתפקיד.

בעקבות עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון (בג"ץ 7455/17 **עו"ד ד"ר רפי נץ-צנגוט נ' ראש הממשלה ואח'**) (להלן: **בג"ץ 7455/17**), בעניין אופן הקמתה ואופן פעולתה של ועדת המינויים המיוחדת למינוי נציב השירות, ועקב פסק הדין שניתן בעתירה<sup>1</sup>, התקבלה החלטת ממשלה מספר 3793 מיום 13.05.2018 בעניין אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה. בהחלטה נקבע כי לשם מינוי נציב השירות בהתאם לסעיף 6 לחוק המינויים תוקם ועדת מינויים מיוחדת אשר תחוה דעתה על המועמד לתפקיד. עוד נקבע כי יו"ר ועדת המינויים המיוחדת ימונה על ידי הממשלה, ולצידו יכהנו שני נציגי ציבור מתוך רשימת נציגי הציבור החברים בוועדת המינויים, שייבחרו על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, לפי סבב בחירת נציגי הציבור לוועדות המינויים בנציבות שירות המדינה. לפיכך, הוחלט להחליף את שני נציגי הציבור שמונו לוועדת המינויים המיוחדת בהחלטה 2651, לכאלו שייבחרו על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה כאמור לעיל.

<sup>1</sup> העתירה פרשה טענות וסוגיות רבות בעניין הליך מינוי נציב שירות המדינה, אולם לבסוף התמקד הדיון רק בסוגיית מינוי נציגי הציבור בוועדה המיוחדת שמינתה הממשלה לחוות דעתה בעניין המועמד לתפקיד. בית המשפט נתן צו על תנאי שהורה למשיבים "להתייצב וליתן טעם מדוע לא יבוטל מינוים של נציגי הציבור בוועדה המיוחדת לבחירת נציב שירות המדינה, ומדוע לא ימונו לוועדה המיוחדת לבחירת נציב שירות המדינה נציגי ציבור לפי סדר קבוע מראש (כפי הקבוע בהחלטת הממשלה ובנחלים הרלוונטיים)". בהודעת המשיבים נטען כי אין זה מתחייב לבחור מבין נציגי הציבור לפי הסבב הנוהג למינוי ועדות המינויים בנציבות. ואולם, מטעמים מעשיים, נוכח פרק הזמן שחלף מתום תקופת כהונתו של הנציב הקודם והצורך לקדם את המינוי במהירות האפשרית, הודיעה המדינה כי בדעתה לפעול למינויים מחדש של נציגי הציבור בוועדה, באופן שבצד יו"ר הוועדה ישובצו שני נציגי ציבור שייבחרו לפי סבב בחירת נציגי הציבור לוועדות המינויים בנציבות. צוין כי מתכונת פעולה זו תובא לאישור הממשלה, ובכפוף ולאחר קבלת החלטת ממשלה כאמור, תמסור הנציבות ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה את רשימת נציגי הציבור ואת זהות נציגי הציבור שיהיו בוועדות המינויים האחרונות, על מנת שהלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה תפנה לנציגי הציבור הבאים בתור לבירור נכונותם ויכולתם לשמש בוועדה. עוד נמסר כי הוועדה בהרכבה החדש תקיים את הליך העבודה מראשיתו ותגיש חוות דעת על אודות המועמד שעמדה לבחינת הוועדה בהרכבה הנוכחי או מועמד אחר כפי שיובא לבדיקתה. הכל בכפוף להחלטת בית המשפט ולביטול הצו הארעי שניתן. לאור הודעת המשיבים וכיוון שעמדתם תאמה את הצו על תנאי שניתן, מצא בית המשפט כי התייתר הצורך לדון בעתירה, וביטל את הצו על תנאי ומחק את העתירה.



### היועצת המשפטית

כאמור, הובהר בהחלטה כי "ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא וכי הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".

בהמשך להבהרה זו, ולקראת פרישתו של נציב שירות המדינה הנוכחי, בחנו את דרכי המינוי האפשריות, ואנו סבורים כי יש מקום להישען על אחת מוועדות המינויים הפועלות בשירות המדינה (בהתאמות נדרשות).

בהתאם נסקור להלן את הוועדות הרלוונטיות, לדעתנו, ואת עמדתנו באשר לדרך המינוי המתאימה ביותר מבין האפשרויות.

### צורך בקביעת תיאור תפקיד למשרת נציב שירות המדינה

בטרם סקירת הוועדות חשוב לציין כי לנציב שירות המדינה לא נקבע עד היום תיאור תפקיד, הכולל דרישות כשירות ותנאי סף, בשונה מהמקובל במשרות בכירות אחרות. משכך, הוועדות שבחנו בעבר את המינוי לתפקיד זה נדרשו בעצמן לגבש אמות מידה לבחינת התאמת המועמד לתפקיד, כל אחת בהתאם לשיקול דעתה, ונראה כי מצב זה אינו אידיאלי.

אנו סבורים כי קיימת חשיבות רבה לגבש תיאור תפקיד למשרה שיאפשר לוועדה שתבחן את המינוי לבדוק את התאמתו של המועמד המוצע לתפקיד. בהמשך לכך, נציע כי גורמי המקצוע הרלוונטיים בנציבות שירות המדינה יכינו, בשיתוף עם היועץ המשפטי לממשלה, תיאור תפקיד שישרת את הגוף שייבחר לדון במינוי.

### דרכי המינוי האפשריות למשרת נציב שירות המדינה

**ועדת המינויים:** ועדת המינויים, שהקמתה ועבודתה מוסדרות בהחלטות 4892 ו-345 ובהנחיית נציב מס' 1.3.

**מטרות ועדת המינויים:** הבטחת טוהר המידות של המועמדים, כי מינויים ייעשו על פי אמות מידה שקופות, ומשיקולים ענייניים בהתחשב בכישורי המועמד ובהתאמתו לתפקיד, ולא יונחו ממניעים של זיקה פוליטית או שיקולים זרים כלשהם. אחריותה של הוועדה מוגברת כיוון שהיא דנה במשרות הפטורות ממכרז.

שלבי עבודת ועדת המינויים בהתאם לנוהל:

#### מינוי חברי הוועדה:

- הרכבה: כאמור, בהתאם להחלטה 4892 ראש הממשלה ימנה את נציב שירות המדינה ושמונה אנשי ציבור. על פי החלטות הממשלה אנשי הציבור, אשר ימונו כחברי ועדת המינויים, יהיו בעלי ידע או ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה, ומינויים ייעשו לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם נציב שירות המדינה. ועדת המינויים פועלת בהרכב של שלושה, והם: נציב השירות שמשמש יושב ראש, ושני חברים שמוזמנים על ידו, מתוך רשימת נציגי הציבור שממנה ראש הממשלה, בסבב קבוע לפי סדר הופעתם ברשימה, ובשים לב לכך שבכל הרכב של ועדת מינויים תהא אישה



## היועצת המשפטית

אחת לפחות. הנציבות מנהלת את הרשימה בשתי רשימות, גברים ונשים, בשל הצורך להבטיח מינוייה של אישה אחת לפחות. אם נבצר מנציג הציבור להשתתף, ומנימוקים שיירשמו, ניתן לפנות לנציג הציבור הבא אחריו ברשימה.

- יועמ"ש נציבות שירות המדינה או מי מטעמו נותן ייעוץ משפטי ומשתתף בישיבות במידת הצורך.
- נציב השירות יכול לצרף לוועדה עובד נציבות שירות המדינה שישימש כמרכז הוועדה.

הצעת שר למינוי מועמד: על השר להגיש לנציב השירות את פרטי הצעתו, הכוללת נימוק והסבר מדוע המועמד ראוי לתפקיד (תחת כללי חובת הייצוג ההולם, כמופיע בס' 15 א'א) (לחוק המינויים), 10 ימים לפחות לפני מועד פנייתו למזכיר הממשלה להבאת הצעת המינוי לשרים.

טרם כינוס ועדת מינויים לדיון במועמד על היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה למסור לנציב השירות חוות דעת משפטית הכוללת בדיקת ניגוד עניינים, בחינת מידע משמעותי ואו פלילי, ובדיקת קיומן של עילות פסילה שונות.

דרכי פעולת ועדת המינויים:

- נציב השירות הוא היו"ר. הוא מנהל את דיוני הוועדה וקובע את סדרי עבודתה ודרכי פעולתה.
- על חברי הוועדה להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים.
- על הוועדה לקבוע אמות מידה לבחינת התאמת המועמד (עמידה בתנאי הכשירות למשרה ובתנאי הסף ובתנאים נוספים כפי שאושרו בתיאור התפקיד; ניסיון בעשייה דומה, לרבות כישורי ניהול; השכלה רלוונטית; עיסוקים רלוונטיים; תכונות אישיות; יכולת ניהול מו"מ מול רשויות, גופים ואינטרסים. חברי הוועדה רשאים לקבוע אמות מידה נוספות ככל שימצאו לנכון).
- בחינת הצרכים המיוחדים של התפקיד והתאמת המועמד אליו.
- פנייה לממליצים.
- ריאיון של המועמד בפני הוועדה.

החלטת הוועדה: בסיום הבדיקות ובשים לב לאמות המידה שנקבעו ולנתונים שהובאו בפני הוועדה, על הוועדה לגבש המלצה מנומקת בעניין התאמת המועמד לתפקיד. אם אחד החברים מסתייג מההחלטה, הוא רשאי להוסיף את הסתייגותו ואת הנימוקים לה. סמכות הוועדה בשלב בחינת תנאי הכשירות היא סמכות החלטה (אישור או פסילה), ובשלב בחינת מידת התאמתו של המועמד לתפקיד סמכות הוועדה היא מתן המלצה בלבד.

מינוי על ידי הממשלה: בכפוף לאמור לעיל, הממשלה רשאית למנות את המועמד לאחר שקיבלה לידיה את חוות דעתה של הוועדה באשר למידת התאמתו, ולאחר ששקלה את המלצת ועדת המינויים בלב פתוח ובנפש חפצה. ניתן יהיה לסטות מהמלצת הוועדה רק בהמצא טעם מהותי בעל משקל מיוחד ובנסיבות חריגות.

ועדת איתור: הנושא של הקמת ועדת איתור ואופן עבודתה מוסדרים בהחלטת ממשלה 345 ובהחלטת ממשלה מס' 2541 מיום 29.9.2002 ובהנחיות נציב מס' 1.1 ומס' 1.2.



## היועצת המשפטית

מטרת הקמת ועדת איתור היא לאתר מועמדים למשרות בכירות בשירות המדינה, המאופיינות בהיבט מקצועי או מדעי מובהק, או שהן בעלות אופי רגולטורי, במובן זה שממלאיהן נדרשים לשמירה על האינטרס הציבורי, הפטורות מחובת מכרז בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, הן על בסיס פרסום לקהל הרחב, והן באופן יזום. זהו מודל המאפשר הליך תחרותי בין מועמדים, מקרב עובדי המדינה וכן מכלל הציבור, השומר על עקרונות היסוד של ההליך המכריז, ואמור להבטיח כי גיוס עובדים לשירות המדינה בדרך זו ייעשה באופן שוויוני ונטול שיקולים זרים.

הרכב ועדת האיתור: ככלל הוועדות יפעלו בהרכב של 3 חברים, למעט ועדות למשרות בעלות מאפיינים ייחודיים ובמקרים המצדיקים זאת, שנקבע כי ימשיכו לפעול במתכונת של 5 חברים (החלטת ממשלה מס' 3075 מיום 15.10.2017).

וועדות בהרכב של 3 חברים כוללות את המנהל הכללי של המשרד שבו נמצאת המשרה או נציגו מקרב העובדים הבכירים של משרדו, שישמש כיו"ר הוועדה, נציב השירות או נציגו, וכן נציג נוסף מקרב הציבור בעל מומחיות ונסיון בתחום הרלוונטי שימונה על ידי המנהל הכללי של המשרד שבו נמצאת המשרה ונציב השירות בהסכמה.

בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3543 מיום 11.2.2018 כאשר לא נקבעו דרישות ספציפיות לנציג הציבור, עליו לעמוד לפחות ב-2 מהדרישות הללו:

- בעל ניסיון מקצועי או מעשי משמעותי בתחומים הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה;
- בעל ניסיון בתפקידים ניהוליים בכירים בשירות הציבורי או בתאגיד בעל היקף עסקים ו/או פעילות משמעותיים;
- חבר סגל אקדמי בכיר בתחומי העיסוק של המשרה;
- לא ימונה לנציג ציבור מי שנמצא כי מתקיימת בעניינו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר בממשלה או לגורם הממנה (לנציב השירות סמכות לפסול מינוי נציג ציבור מטעם זה).

המקרים שבהם ניתן לקבוע כי ועדת האישור תכלול 5 חברים הם למשל: משרות בעלות רגישות מיוחדת או משרות המופקדות על היבטים של הגנה על זכויות אדם, משרות שבהן נדרש כי בהרכב הוועדה תהיה נציגות למשרד ממשלתי נוסף או נציגות ליועץ המשפטי לממשלה, משרות שלגביהן יש אילוצים משפטיים (על פי חוק או פסק דין) ביחס להרכב הוועדה, כאשר המינוי למשרה הוא על ידי שני שרים וכדומה.

הקמת ועדת האיתור:

- מנכ"ל המשרד יודיע אם הוא יכהן בעצמו כיו"ר, או ישלח נציג מטעמו; נציב השירות יחליט אף הוא אם הוא חבר בוועדה, ואם לאו – ימנה את נציגו. על הנציגים להיות עובדי מדינה בתפקידים בכירים, תוך שמירה על כללי הייצוג ההולם.
- בדיקת ניגוד עניינים של חברי הוועדה (בלשכה המשפטית של המשרד הרלוונטי).
- חתימת נציב השירות על כתב המינוי.

פרסום דבר הקמתה של ועדת האיתור: לבקשת מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר לפרסום הליך של ועדת איתור המוגשת לנציבות יש לצרף תיאור תפקיד ודרישות, המאושרים על ידי רפרנט המשרד בנציבות.



## היועצת המשפטית

כינוס ועדת האיתור – ועדת האיתור תפעל בהתאם לנוהל עבודה שנקבע בהנחיית נציב מס' 1.2, שנקבע בו כי הנהלים המפורטים במסגרתו חלים, ככלל, גם על פעולתן של ועדות איתור וולנטריות (כאשר הליך ועדת האיתור אינו מתחייב על פי החוק או על פי החלטת ממשלה).

הנוהל כולל, בין היתר, את השלבים הבאים:

- פרסום משרה פנויה – בעיתונות ובאתר האינטרנט של הנציבות, כאשר חברי ועדת האיתור רשאים לפנות מיזמתם ובכל שלב של דיוני הוועדה לכל אדם אשר לדעתם מתאים לתפקיד, ובלבד שהוא עומד בתנאי הסף שנקבעו.
- הגשת וקבלת מועמדות – קליטת המועמדות וריכוז ועדת האיתור יתבצעו על ידי אגף בכיר לבחינות ומכרזים של נציבות שירות המדינה. בדיקת עמידתם של המועמדים בתנאי הסף תיערך על ידי מנהלת אגף בכיר לבחינות ומכרזים או מי מטעמה.
- סדרי עבודתה של ועדת האיתור (הוועדה רשאית לשנות את הנהלים, אם מתעורר הצורך, באישור נציב השירות):
  - א. בדיון ראשון מרכז הוועדה ינחה את חברי הוועדה לעניין אופן עבודת הוועדה, לרבות העדפה מתקנת וחובת הייצוג ההולם, ויצג בפניהם את תיאור התפקיד. נציג המשרד יסביר את אופי התפקיד והדרישות הנוספות שעליהן לדעתו צריך המועמד לענות.
  - ב. כמו כן ייקבעו בדיון הראשון אמות מידה ותבחינים להערכת המועמדים הנובעים מהמשרה, מתיאור התפקיד ומדרישות המשרה (מעבר לתנאי הסף).
  - ג. מרכז הוועדה יעביר לחברי הוועדה תיק הכולל את המועמדות והמסמכים שנשלחו על ידי המועמדים. הוועדה תערוך סינון ראשוני בהתאם לאמות המידה שנקבעו, תוך נימוק והחלטה לכל אחד מהמועמדים.
  - ד. גיבוש רשימת המועמדים הראויים והמתאימים ביותר להתקדם לשלבים הבאים. הוועדה רשאית להחליט כמה מועמדים יופיעו בפניה. החלטת הוועדה לעניין זה תנומק ותתועד בפרוטוקול.
  - ה. הוועדה רשאית, לקראת הראיונות עם המועמדים או לאחר מכן, לפנות לממליצים או לאנשים נוספים שבאפשרותם למסור מידע על המועמד.
  - ו. דיוני הוועדה, ככלל, וראיונות המועמדים בפרט, הם חסויים (למעט פרוטוקול החלטת הוועדה שיופץ לגורמים רלוונטיים).
- שלב קבלת ההחלטה – לאחר סיום שלבי המיון והראיונות יתקיים דיון בין חברי הוועדה, בהתבסס בין היתר על דירוג המועמדים בשכלול גיליונות הציונים של כלל חברי הוועדה. ההחלטה תהיה מנומקת ותתייחס לכלל הנתונים, התכונות והתבחינים שהובאו בפני הוועדה, לרבות דירוג המועמדים. בשלב זה תילקח בחשבון גם חובת הייצוג ההולם למועמדת הזכאים להעדפה מתקנת. כאשר יש דעת מיעוט, היא תובא בפרוטוקול הוועדה ותנומק.
- הוועדה תגיש לאישור השר מועמד אחד אם נמצא על ידה מועמד אחד כמתאים ביותר. ואולם. רשאית הוועדה להציע לשר שניים או שלושה מועמדים בהתאם לאמור בנוהל עבודת ועדת איתור.

בהקשר זה יצוין כי ביום 26.5.24 התקבלה פנייתו של עו"ד גלעד ברנע בשם מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה במכללה למינהל, לראש הממשלה וליועצת המשפטית לממשלה, בנושא הליך בחירת ומינוי נציב



## היועצת המשפטית

השירות. בפניה זו מוצע כי תוקם ועדת איתור שתמליץ לממשלה על מועמדים לתפקיד נציב השירות, זאת לטענת הפונה בשל מהות ורגישות התפקיד, הצורך ליצור חיץ ברור בין הממשלה כגוף פוליטי לבין הליך המינוי, והנסיבות שבהן שרוי שירות המדינה.

במכתב מוצע כי ועדת האיתור תהא בת חמישה חברים: בראשה יעמוד שופט בית משפט עליון בדימוס שימנה נשיא בית המשפט העליון, וחבריה יהיו: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מי שכהן בעבר כנציב שירות המדינה שימנה יו"ר הוועדה, ושני נציגי ציבור-האחד בעל ניסיון מעשי נרחב בשירות הציבורי שימונה על ידי יו"ר הוועדה, והאחר-בעל ניסיון אקדמי מוכר ומבוסס בתחום שימונה על ידי נשיא האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

עוד מוצע שהוועדה תהיה מורכבת מהרכב בעל איזון מגזרי; שנציגי הציבור לא יהיו בעלי זיקה לשר משרי הממשלה; שכל הליכי המינוי, לרבות עבודת ועדת האיתור, ייעשו בשקיפות מלאה כלפי הציבור; שיקבע באופן ברור וחד משמעי כי לא ניתן יהיה למנות לתפקיד אדם שיש לו זיקה לשר משרי הממשלה או לגורם פוליטי אחר.

באשר לדרישות מהותיות באיתור המועמדים, מוצע לשים משקל כבד על יושרה, טוהר מידות, עצמאות, מצוינות, כישורים מתאימים והישגים בפועל. עוד מוצע שהוועדה תיתן דגש מיוחד ליכולתו של המועמד לקדם רפורמות משמעותיות בגופים גדולים, בין היתר דרך שיקום מערכות במשבר ודרך הצעתן קדימה בכל הנוגע לאופן ניהול המשאב האנושי והטמעת טכנולוגיות, עד כדי הצגתה כמעט כתנאי סף למינוי.

במכתב צוין כי הוא בגדר מיצוי הליכים והתבקשה התייחסות לא יאוחר מיום 15.7.2024.

**הוועדה המייעצת למינוים לתפקידים בכירים:** מוסדרת בהחלטת ממשלה מס' 3839 מיום 27.05.2018 (להלן: **החלטה 3839**), שתוקנה בהחלטת ממשלה מס' 1725 מיום 30.4.2024.

הוועדה הוקמה על מנת לייעץ לממשלה ולראש הממשלה ולשרים רלוונטיים לעניין מינויים לשבעה תפקידים בכירים הנעשים על ידי הממשלה או באישורה (רמטכ"ל, מפכ"ל, ראש שב"כ, ראש מוסד, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל).

**הרכב הוועדה:** הוועדה מונה ארבעה חברים, המתמנים על ידי הממשלה, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. יו"ר הוועדה הוא שופט בדימוס של בית המשפט העליון, וחבריה הנוספים הם נציב שירות המדינה ושני אנשי ציבור. חברי הוועדה יתמנו לתקופת כהונה אחת בת 6 שנים, ללא אפשרות הארכה, למעט נציב שירות המדינה המכהן בוועדה מתוקף תפקידו.

ניתן לקיים ישיבות גם בנוכחות 3 חברים, ובהם יו"ר הוועדה. במקרים שבהם הדעות שקולות – ליו"ר הוועדה יינתן קול נוסף.

הוועדה קובעת את סדרי עבודתה ודיוניה ככל שאלו לא נקבעו בהחלטה 3839.

מזכיר הוועדה יהא עובד מזכירות הממשלה.



## היועצת המשפטית

**תפקיד הוועדה:** בהחלטה 3839 נקבע כי מינויים של בעלי התפקידים האמורים ייעשה לאחר בדיקה מקדמית של הוועדה ביחס למינוי וקבלת חוות דעתה. על הוועדה לחוות דעתה בנוגע לטוהר המידות במינוי, כדי להבטיח שלא ייעשו מינויים לא ראויים, בין היתר מסיבות של זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה.

הליך בדיקת המינוי:

- על ראש הממשלה או השר המציע המינוי להודיע ליו"ר הוועדה בכתב על הכוונה למנות אדם לאחד התפקידים הבכירים 30 יום לפחות לפני תום כהונת נושא המשרה המכהן ולבקש את חוות דעתה על המינוי המוצע (חריגה – מטעמים מיוחדים בלבד).
- ראש הממשלה או השר המציע את המינוי יעבירו לוועדה שאלון, קו"ח ועיקרי נימוקים לבחירה במועמד, לרבות פרטים על הרקע של המועמד.
- אחרי קבלת המסמכים, הוועדה תפרסם הודעה לציבור על כוונתה לדון במועמדות למשך 7 ימים לשם קבלת תגובות, ותפעל לפי שיקול דעתה באשר לתגובות שיתקבלו.
- הוועדה תזמן את ראש הממשלה או השר המציע את המינוי, את המועמד לתפקיד, את בעל התפקיד היוצא, ואת מי שתמצא לנכון כדי לגבש את עמדתה.
- הוועדה תעביר למועמד את כל המידע לגביו, ותאפשר לו להגיב.
- חוות דעת משפטית תינתן לוועדה, במידת הצורך, על ידי היועץ המשפטי לממשלה. אם מגיע מידע המצריך חקירה או בדיקה לגבי מועמד – הוועדה רשאית לפנות ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת עמדתו בנושא.
- דיוני הוועדה לא יופסקו, למעט אם ביהמ"ש הורה להפסיקם או שראש הממשלה או השר המציע את המינוי החליטו לחזור בהם מהמינוי או לעכב את הבדיקה.

החלטת הוועדה:

- הוועדה תגיש את חוות דעתה לראש הממשלה או לשר המציע את המינוי.
- הוועדה לא תחזור לדון במועמד שלגביו חיוותה דעתה גם אם התגלו נתונים ומידע חדשים לגבי המינוי, אלא אם המינוי טרם אושר וראש הממשלה או השר המציע את המינוי ביקש בכתב מהוועדה לחזור ולדון בחוות דעתה שכבר ניתנה לנוכח הנתונים והמידע החדש שהתגלו.
- לאחר אישור המינוי בממשלה, אם התגלו לגביו נתונים ומידע חדשים, תהא הממשלה רשאית, אם סברה כי יש צורך בדבר, להחזיר את הנושא לוועדה ולבקש ממנה לשוב ולבדוק את המינוי.

**עמדתנו באשר להתאמת כל אחת מהוועדות הנ"ל לצורך בחינת מינויו של נציב שירות המדינה:**

- **ועדת המינויים:** כמפורט להלן, החלטה 345 קבעה כי כישוריו והתאמתו של המועמד לתפקיד נציב השירות ייבחנו על ידי ועדת המינויים. ואולם, בהחלטות שמינו ועדות למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה לאחר שהתקבלה החלטה 345 לא עמד בראש הוועדות נציב השירות. זאת לאור ההבנה שהנציב המכהן אינו יכול לעמוד בראש ועדת המינויים למינוי מחליפו ולא למנות את



## היועצת המשפטית

נציגי הציבור בוועדת המינויים שתבדוק את המועמד להחליפו. מטעם זה הרכבת הוועדה אינה נעשית בנציבות במתכונת הקבועה בהחלטה 4892 והנחיית הנציב, אלא הממשלה מקבלת החלטה קונקרטית, שבמסגרתה היא ממנה **ועדה מיוחדת** לבדיקת מינוי הנציב. כך היה גם בטרם התקבלה החלטה 345, כאשר ליו"ר הוועדה מונה בכל פעם אדם אחר, אד הוק, ולאור החלטה 345 בשני המינויים האחרונים על ידי הוועדה המיוחדת נציגי הציבור בוועדה נבחרו מתוך מאגר נציגי הציבור של ועדת המינויים<sup>2</sup>. כלומר, מדובר בהחלטת ממשלה עצמאית למינוי ועדה מיוחדת **בדומה** לוועדות המינויים הנהוגות בנציבות, ולא במינוי ועדה נוספת במתכונת הנהוגה בנציבות.

אשר לבחירת נציגי הציבור מתוך מאגר ועדת המינויים – עמדת המדינה בעתירה בבג"ץ 7455/17 היתה כי משמדובר במינוי ועדה מיוחדת בהחלטת ממשלה נפרדת, קובעת הממשלה את ההרכב מראשיתו ואינה מוגבלת למתכונת בחירת ועדות המינויים בנציבות, שלפיה חברי ועדת מינויים לצורך מינוי ספציפי נבחרים מתוך מאגר נציגי ציבור, בסדר קבוע. ואולם, כאמור לעיל, מטעמים מעשיים, הודיעה המדינה כי תפעל למינויים מחדש של נציגי הציבור בוועדה לפי סבב בחירתם לוועדות המינויים בנציבות, ועל בסיס הודעה זו הוחלט לבטל את הצו הארעי ולמחוק את העתירה, ומשכך ככל שלא יקבע הליך אחר למינוי נציב השירות, נראה כי יש להמשיך בדרך זו. לכך יש להוסיף כי נציגי הציבור במאגר ועדת המינויים כבר נמצאו כ"בעלי ידע או ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה" עובר למינויים למאגר, שנערך גם לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם נציב שירות המדינה, כנדרש בהחלטה 4892. כמו כן, נציגי ציבור אלה כבר שימשו בפועל בשורת ועדות מינויים למשרות בכירות בשירות המדינה וצברו ניסיון בכך. בנוסף, קיים יתרון בכך שמדובר בוועדה שחלק מחבריה נבחרים מתוך מאגר קיים ומצומצם, כך שלא מדובר בגוף המוקם כולו אד-הוק עבור המינוי הספציפי.

מינוי וועדה אד-הוק לבחינת מינוי ספציפי אינו עולה בקנה אחד עם הרציונאליים שבסיס ועדת המינויים – לחזק את עצמאות הוועדה, להגביר את אי התלות שלה בדרג הממנה ולנתק את הזיקה של חברי הוועדה אליו. זאת כחלק מהתפיסה הרחבה שמקדמת הממשלה שהיא הבטחת העצמאות ואי התלות של נושאי משרות בכירות מסוימות, המתאפיינות בעצמאות, שמירת סף, ושמירה על טוהר מידות. מדיניות זו של הממשלה יוצרת ודאות ומחזקת את יציבות ואת עצמאות כהונתו של הנושא בתפקיד ציבורי. על הקושי בפעילותה של ועדה המוקמת אד-הוק לטובת מינוי ספציפי נכתב גם בעמדת המדינה בבג"ץ 5403/22 **לביא, זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' רה"מ ואח'**.

מנגד, ולאחר התייעצות עם היועצת המשפטית של הנציבות, אנו סבורים כי קיימת בעייתיות בכך שנציגי ציבור ממאגר נציגי הציבור של ועדת המינויים יחוו דעתם על מינויו של נציב השירות הבא, שתחתיו הם ידונו במינויים עתידיים שיונחו לפתחה של ועדת המינויים, באופן שעלול ליצור מראית עין של ניגוד עניינים ושיקולים זרים בבחירת נציב השירות החדש.

<sup>2</sup> ראו לעניין זה: החלטת ממשלה מס' 1596 מיום 18.7.1993 (מר חיים קלוגמן, מנכ"ל משרד המשפטים (יו"ר), פרופ' יחזקאל דרור ופרופ' צבי זוסמן); החלטת ממשלה מס' 14 מיום 20.6.1996 (השופט (בדימ') מרדכי בן דרור (יו"ר), חיים גלוקמן, מנכ"ל משרד המשפטים, ופרופ' זאב לב); החלטת ממשלה מס' 2466 מיום 21.11.2010 (השופט (בדימ') דן ארבל (יו"ר), רוי"ח איריס שטרק ופרופ' בן ציון זילברפרב (הוחלף בגבי נגה קינן בהחלטת ממשלה מס' 2504 מיום 28.11.2010); החלטת ממשלה מס' 2651 מיום 14.5.2017 (פרופ' רון שפירא (יו"ר)(הוחלף בשופט (בדימ') חנן אפרתי בהחלטת ממשלה מס' 3211 מיום 3.12.2017), גבי נגה קינן ומר אריה בר (הוחלפו בפרופ' מינה טייכר ומר דב גולדברג, בהמשך להחלטה 3793)



## היועצת המשפטית

זאת ועוד, נראה כי מאפייניה של משרת נציב השירות עולים בקנה אחד דווקא עם אמות המידה שנקבעו להתאמה להליך של ועדת איתור, המפורטות בנספח לנוהל הקמת ועדות איתור (להבדיל מפטור מלא ובחינה על ידי ועדת המינויים), כפי שיפורט להלן.

**ועדת איתור:** כאמור, נראה כי מאפייניה של משרת נציב השירות עולים בקנה אחד עם אמות המידה שנקבעו להתאמה להליך של ועדת איתור, המפורטות בנספח לנוהל הקמת ועדות איתור (להבדיל מפטור מלא ובחינה על ידי ועדת המינויים). זאת כיוון שמדובר במשרה בכירה בשירות המדינה העומדת בתנאים לאיוש בדרך של ועדת איתור, המפורטים להלן:

א. ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, אשר סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה.

ב. נושא המשרה מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי תלות מקצועית.

ג. נושא המשרה נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות.

ד. המשרה מאופיינת בהיבט מקצועי/מדעי מובהק או בעלת אופי רגולטורי.

ה. לא מדובר במשרת אמון (בשונה ממשרות שנקבע להן פטור מלא וועדת מינויים, שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה, ומחייבות בשל כך מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרות לחברי הממשלה).

הרכב ועדת האיתור: נראה כי משרת נציב השירות, כמי שעומד בראש שירות המדינה המופקד על ניהול כל ההון האנושי בשירות המדינה, היא בעלת מאפיינים ייחודיים המצדיקים קביעת הרכב של חמישה חברים, אשר יבטא את הצורך במינוי מי שמחזיק בכישורים המתאימים למורכבות ולבכירות התפקיד, ואת חשיבות עצמאות שיקול הדעת, אי התלות ויכולת העמידה של בעל התפקיד, וזאת נוכח הרגישות המיוחדת של התפקיד, הסמכויות המשמעותיות הנלוות לו, ומעמדו הייחודי כמי שמשמש כשומר סף של השירות הציבורי.

מוצע אפוא כי הרכב הוועדה יהא כדלהלן: בראש הוועדה יעמוד שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון בהסכמת ראש הממשלה. יתר חברי הוועדה: היועצת המשפטית לממשלה או נציגה; במקום נציב שירות המדינה המנוע ממעורבות במינוי מחליפו - מי שכהן בעבר כנציב שירות המדינה או מנכ"ל משרד מטה ממשלתי לשעבר, אשר ימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה; איש אקדמיה המיומן בתחום המשפט הציבורי, שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות ובמכללות בישראל; ונציג ציבור, בעל ניסיון מקצועי משמעותי בתחומים הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

היתרון בהליך של ועדת איתור טמון בכך שמעצם טיבה ועדה זו אינה מוגבלת לבחינת מועמד שמובא בפניה, אלא סוברנית לבחון מספר מועמדים למשרה, בין כאלה שהגישו מועמדות בעקבות הפרסום ובין כאלה שהוועדה מוצאת לנכון לפנות אליהם.

אשר לאופן עבודת ועדת האיתור, נראה שניתן לקבעו בהתאם לנוהל שנקבע בהנחיית הנציב מס' 1.2. עם זאת, יש לתת את הדעת לקושי האפשרי בניהול הליכי הוועדה במסגרת נציבות שירות המדינה, על ידי בעלי תפקידים שיהיו כפופים לנציב השירות שיבחר, ולהחליט האם למרות זאת יש לנהל את עבודת



## היועצת המשפטית

הוועדה, כמקובל, במסגרת נציבות שירות המדינה, או במסגרת אחרת, חיצונית לנציבות, שהחיסרון הוא שאין לה את הנסיון המקצועי העומדים לרשות הגורמים המקצועיים בנציבות בניהול ועדות איתור.

- בחירה בהצעה זו תדרוש תיקון של החלטה 345 והצעת החלטה חדשה.

- **הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים:** ועדה זו היא הגוף הבוחן את מינויים של גורמים בכירים בשירות הציבורי, כך שניתן לטעון כי מדובר בפורום המתאים ביותר לדון במינוי של בעל תפקיד בדרג ובמעמד של נציב שירות.

- מנגד, במינויים שבהם עוסקת הוועדה בעת הנוכחית, היא בוחנת את המועמדים המוצעים בהיבטי טוהר המידות בלבד, ואינה עוסקת בהתאמתם המקצועית לתפקיד, ולכן נראה כי יש קושי בכך שהיא זו תבדוק את המינוי, לרבות בהיבטי התאמה לתפקיד, כפי שראוי לעשות. כמו כן, אחד מחברי הוועדה הוא נציב השירות המכהן, ועל כן תידרש החלפתו בנציג אחר, דבר שישנה את הרכבה המקורי של הוועדה ויהפוך אותה לוועדה אד-הוק. מעבר לכך נראה שיהיה קושי לדרוש ממנה לבחון את התאמתו המקצועית של המועמד לתפקיד נציב השירות, הן מבחינת נכונותה וניסיונה והן מבחינת נכונות הממשלה להרחיב את סמכויותיה של הוועדה במקרה הנוכחי, בין היתר מחשש להרחבה ביחס למשרות אחרות שבסמכות הוועדה.

בחירה בהצעה זו תדרוש תיקון החלטות ממשלה (345 ו-3839). ברם הצטרפות הקשיים המשפטיים הכרוכים באפשרות זו עולה לדעתנו כדי מניעה משפטית בבחירה במתווה זה.

\*\*\*\*\*

לאור כל האמור לעיל, אנו סבורים כי האפשרות המגשימה בצורה הטובה ביותר את התכליות של מינוי נציב שירות מדינה עצמאי בדעותיו ובעל כישורים מתאימים לתפקיד היא באמצעות ועדת איתור בהרכב של חמישה חברים כפי שפורט לעיל. האפשרות האחרת של דרך מינוי באמצעות בחינת מינוי מוצע על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, מעוררת כאמור קשיים משפטיים שבהצטרבותם עולים כדי מניעה משפטית.

ב ב ר כ ה ,  
שלומית ברנע פרגו, עו"ד  
היועצת המשפטית

העתק: עו"ד ד"ר גיל לימון, משנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)

עו"ד עידית ביטמן, היועצת המשפטית, נציבות שירות המדינה

## נספח 5/ע

העתק כתבתם של איתמר אייכנר  
ואלכסנדרה לוקש באתר Ynet מיום

13.8.2024

עמ' 77

# השרים השתלחו ביועמ"שית, נתניהו גיבה: "ויכוח על מהות הדמוקרטיה" | הצעקות בישיבת הממשלה

במהלך דיון בסוגיית מינוי נציב שירות המדינה, תקפו כמה שרים בזה אחר זה את היועצת המשפטית לממשלה בהרב-מיארה ואת המשנה שלה. אמסלם: "צריך לפטר את שניהם". סמוטריץ': "הטיעונים אפילו לא ברמה של ילד בן 12 או מלצר". בנוגע לחטופים בעזה, אמר רה"מ: "נחזיר אותם בשילוב לחץ מדיני וצבאי"

431 תגובות

איתמר אייכנר, אלכסנדרה לוקש | 30.06.24 | 13:29

תגיות ישיבת ממשלה בנימין נתניהו ממשלה משרד החקלאות

במהלך ישיבת הממשלה היום (א') השתלחו כמה מהשרים ביועצת המשפטית לממשלה גלי בהרב-מיארה ובמשנה שלה גיל לימון. אחרי שבהרב-מיארה קבעה כי ראש הממשלה לא יכול למנות בעצמו את נציב שירות המדינה הבא ושיש לשמור על הנוהל של בחירת הנציב על-ידי ועדת איתור, אמר המשנה לימון בדיון היום בממשלה: "לגבי הרכב הוועדה, אפשר לשפר אותו. אני מציע הצעה פרקטית - שהממשלה תקבל את ההמלצה להקים ועדת איתור וננהל שיח על הרכב הוועדה".

הנציב גמליאל הגיבה: "אני מאוד אוהבת ומעריכה אתכם, אבל הלכתם צעד אחד רחוק מדי". השר דודי אמסלם אמר: "יש הרגשות ממשלה, איך הגעת לוועדת איתור? ואתה קורא לה וולונטרית? אתם מנהלים את המדינה. תכף תבקשו שגם את השרים תמנה ועדת איתור. אתה והבוסית שלך מסכלים לי דברים, הכול פה התהפך, אותי בחרו יותר ממיליון איש. אתם יוצאים מנקודת הנ... שכולנו פה עבריינים".

השר שלמה קרעי אמר: "זה ניגוד עניינים חמור. זה כאילו תלך ליועץ עסקי והוא יגיד לך 'את כל הכסף שלך תשים בחשבון שלי'. אגב, בעצם הופכים את חוות הדעת, היועמ"שית שמה את עצמה מעל החוק ומעל הממשלה - היא הופכת את עצמה לגוף שפועל. אני רואה כאן ניסיון לכבוש בכוח הזרוע את המעוז של נציבות שירות המדינה. לא יכול להיות שהממשלה מתפרקת מסמכויותיה. צריך לדחות את ההצעה של היועמ"שית".



## בגיל 35 נכדו של שמעון פרס שם קץ לחייו, כעת יוצא לאור ספר שכתב "אורות הפנסים האחרונים" מורכב מאוסף חיבורים כמו-יומניים שכתב אסף ולדן בחייו,

הפתעה מוחלטת: מזרן היוקרה האורטופדי של ד"ר קומפורט ב-66% פחות מהמחיר המומלץ לצרכן

ד"ר קומפורט

הכלב מתחת לגיל 8? זה הזמן לעשות לו ביטוח בריאות

מידע נוסף

חיותא

ועדת האיתור שאותה דורשת היועצת המשפטית לממשלה להקים ממנה שופט שיהיה חבר בה. נציגיה של בהרב-מיארה הבהירו כי אם הממשלה לא תסכים למהלך, הם לא יוכלו להגן על כך בבית המשפט. כמה שרים טענו שמשרד היועצת המשפטית לממשלה יצר מנגנון שלא היה ולא נברא.

ראש הממשלה נתניהו אמר: "בסוף זה ויכוח על מהות הדמוקרטיה. האם אנחנו הולכים למודל ניאו אפלטוני שבו מלך פילוסוף הוא זה שממנה את השומרים שאי אפשר להחליף אותם ולציבור אין השפעה עליהם. או שאנו הולכים למנגנון דמוקרטי שבו הציבור ממנה נבחרים ובהתאם לרמת הביצוע שלהם הוא מחליט אם להשאיר אותם בתפקיד אחת לארבע שנים".

השר בצלאל סמוטריץ' אמר: "הטיעונים שגיל לימון מציג לא עוברים סמסטר א' בפקולטה למשפטים. אין עקיבות לוגית ואין קוהרנטיות, זה אפילו לא ברמה של ילד בן 12 או מלצר". ראש הממשלה נתניהו הגיב: "אני לא מקבל את האמירה על המלצר. תמחק אותה. תדבר בצורה מכבדת, בלי הטחת עלבונות. תדבר בצורה מכבדת". נתניהו אף פנה ללימון: "אל תירא ואל תחת".

השר אמסלם הרים את קולו על לימון: "בסופו של דבר שר לא יכול להחליט על שום דבר ואין כמעט תחום שאתם לא מתערבים בו, אתם הופכים את השרים ללא רלוונטיים. גיל לימון הוא האדם הכי מסוכן במדינה. צריך לפטר אותו ואת היועמ"שית".

השר עמיחי שיקלי התייחס למחאות נגד הממשלה והעומד בראשה: "בימים האחרונים אנו עדים להסתה חסרת תקדים כנגד ראש הממשלה. 'הוא בוגד', 'אויב העם', 'נמחה את זכר נתניהו', 'לא נסראללה הוא אויב', נתניהו הוא האויב'. אלה מצטרפים להשלכת לפיד בוער לעבר שוטר, ונדליזם וחסימות צירים שגבו את חייהם של שוטר ומתנדב שנדרסו כשעסקו בפינוי חסימה שהציבו מפגנים.

"לא שמענו מהיועצת המשפטית מילה אחת בגנות האלימות, לא ראינו כתב אישום אחד. בסופו של דבר ההישג המרכזי של היועצת המשפטית זה מיסוד האלימות וההסתה הקיצונית ביותר שאפשר להעלות על הדעת כמכשיר פוליטי לגיטימי למי שעמדותיו חופפות לעמדותיכם. זו שחיתות במובנה העמוק ביותר, ניצול הכוח שבידיכם למטרות פוליטיות. אתם 'עושים תורתכם קרדום לחפור בה', ואני קובע כאן שמעולם בדברי ימיה של מדינת ישראל לא החזיקה בתפקיד ממלכתי כל כך חשוב מישהי כל כך לא ממלכתית וכל כך קיצונית".

לימון הגיב: "הדברים האלה מחרידים ואינם נכונים. אנחנו עושים עבודה מקצועית. אפשר לדבר על הרכב הוועדה לאיתור הנציב". שר המשפטים יריב לוין אמר: "במשך עשרות שנים מונו נציבים ראויים ולא הייתה שום בעיה עם המנגנון, אז איך התעוררה הבעיה הזאת?". בסופו של דבר הדיון נגמר בכך שהממשלה לא קיבלה את חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה".

## נתניהו: אין שינוי בעמדתנו על החטופים

בפתח ישיבת הממשלה אמר הבוקר ראש הממשלה נתניהו כי "אין שינוי בעמדת ישראל ביחס למתווה השחרור (החטופים - א"א) שהנשיא ביידן בירך עליו. היום כולם יודעים אמת פשוטה: החמאס הוא המכשול היחיד לשחרור חטופינו. בשילוב של לחץ מדיני ולחץ צבאי, וקודם כל לחץ צבאי, אנחנו נשיב את כולם - את כל 120 חטופינו, החיים והחללים כאחד".

לדברי נתניהו, "בהמשך היום אני אקיים הערכת מצב בפיקוד הדרום. אני אעמוד מקרוב על קצב התקדמות הלחימה והתוכניות שלנו להשלמת מטרות המלחמה. כוחותינו פועלים ברפיח, בשג'אעיה, בכל מקום ברצועת עזה. מדי יום הם מחסלים עשרות מחבלים. זהו מאבק קשה שמתנהל מעל הקרקע, לפעמים בקרבות פנים-אל-פנים, והוא מתנהל גם מתחת לקרקע".

הבטחה שעזה לא יים אלה, אני שב

## בגיל 35 נכדו של שמעון פרס שם קץ לחייו, כעת יוצא לאור ספר שכתב "אורות הפנסים האחרונים" מורכב מאוסף חיבורים כמו-יומניים שכתב אסף ולדן בחייו,

בישראל ישנה [דריכות רבה בימים האחרונים](#), בצל ניסיונות של המתווכות לקדם עסקת חטופים והפסקת אש. גורמים שמעורים בפרטים דיברו על "ימים קריטיים", שבהם ארה"ב והמתווכות "יפעילו לחץ רב וינסו לחלץ סוף-סוף תשובה חיובית מסינוואר". עם זאת, הגורמים מבהירים כי "אצל סינוואר, כמו סינוואר, אף אחד לא יודע מה הוא ישיב". הניסיון לחדש את המגעים, שכמעט והוקפאו לגמרי מאז סירובו של ארגון הטרור לקבל את ההצעה הישראלית הנדיבה שהציג נשיא ארה"ב ג'ו ביידן, מגיע בצל ההתקדמות ברפיח - והמעבר הצפוי בהמשך לשלב ג' בלחימה. בישראל מאמינים כי זו "נקודת יציאה" טובה לעסקה, וכזו שגם עשויה למנוע מלחמה בצפון.

אלי שתיו, אביו של עידו שתיו שחטוף בעזה אמר בריאיון ל-ynet כי "אני מאמין בעשייה, לא בדיבור. אנחנו כבר איבדנו את כל ההרתעה, זה ברור. אנחנו בעמדה מאוד נחותה. העולם צופה בנו. חייבים לעשות משהו גדול. אנחנו תלויים באמריקה. וראית איך הוא מדבר. ביידן חסר עמוד שדרה. אנחנו תשעה חודשים וכל עוד החטופים לא פה אנחנו לא יכולים לסמוך על אף אחד וצריך פשוט לעשות דברים".

שי דיקמן, בת דודתה של כרמל גת: "מה שעם ישראל יכול לעשות זה להבהיר מה חשוב לו. ברור שמה שדחוף זה להחזיר את החטופים הביתה. זה מה שעם ישראל רוצה. אני תולה את התקוות שלי בעסקה ומקווה שזה יישא פרי. העם רוצה שאנשים יחזרו הביתה. אנחנו רוצים את החיים בחזרה ומאוד מקווה שיהיו לנו בשורות טובות בקרוב".

## דנון חוזר לניו יורק

בישיבת הממשלה אושרו היום גם שני מינויים. הראשון הוא מינויו של ח"כ דני דנון לשגריר ישראל באו"ם. "אני גאה ושמח לשוב ולשרת את מדינת ישראל בתקופה קריטית זו. בשעה שמדינת ישראל נלחמת במספר רב של חזיתות, על כל אחד מאיתנו לעשות את המיטב במסגרת כישוריו וניסיונו. כך פעלתי בעבר וכך אמשיך לפעול בעתיד. מול הטרור הדיפלומטי שמרים את ראשו בימים אלו אני מחויב להציג את האמת בראש מורם למען עם ישראל ועתידנו המשותף כאן", אמר דנון.



דני דנון נואם באו"ם (צילום: EPA)

## נספח ע/6

**העתק העמודים הרלוונטיים מתוך  
פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה חוק  
ומשפט בכנסת מיום 1.7.2024**

עמ' 81



**הכנסת העשרים-וחמש  
מושב שני**

**פרוטוקול מס' 361  
מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט  
יום שני, כ"ה בסיון התשפ"ד (01 ביולי 2024), שעה 9:00**

**סדר היום:**

בקשה לקיום דיון על-ידי שליש מחברי הוועדה בנושא: הליך מינוי נציב שירות המדינה

**נכחו:**

**חברי הוועדה:**

שמחה רוטמן – היו"ר

יצחק קרויזר – מ"מ היו"ר

קארין אלהרר

טלי גוטליב

מתן כהנא

יואב סגלוביץ'

גלעד קריב

אפרת רייטן מרום

**חברי הכנסת:**

עופר כסיף

**מוזמנים:**

- |   |   |
|---|---|
| – | שלומית ברנע פרגו  |
| – | מיכל בקרמן גרוסמן   |
| – | עו"ד גיל לימון  |
| – | אורן פונו   |
| – | עמרי בן צבי   |
| – | יסכה בינה   |
| – | גלעד גנדלמן   |
| – | אמי פלמור   |
| – | לינור דויטש   |
| – | ריטה גולשטיין-גלפרין                                      |
| – | הודיה מויאל   |
| – | ארז אלה   |
| – | אברהם יעקב  |
| – | דורית סוקולוב   |
| – | מוטי וקנין  |
| – | אורלי הראל  |
| – | עידו פיק  |
| – | טליה גורודס-וינדזברג                                      |
| – | יהודה כהן   |
| – | יוסף אבי יאיר אנגל  |
| – | לילך שער  |
| – | טאליק גאווילי   |
| – | פרורם גבורה   |
| – | מפונה, קיבוץ נירים  |
| – | נציג, משפחות חטופים                                       |
| – | נציג, משפחות חטופים                                       |
| – | סמנכ"ל מחקר ופיתוח, מרכז מנור, יוזמת המאה                 |
| – | מנכ"ל, המרכז להעצמת האזרח                                 |
| – | מנהלת, הייטק למען ישראל                                   |
| – | משקיע הון סיכון, הייטק למען ישראל                         |
| – | מנכ"ל, הייטק למען ישראל                                   |
| – | מנהלת קשרי ממשל, שדולת הנשים בישראל                       |
| – | פעיל ראשי, אחים לנשק                                      |
| – | שופט בדימוס, אחים לנשק                                    |
| – | ראש תכנית רפורמות בשירות הציבורי, המכון הישראלי לדמוקרטיה |
| – | מנכ"לית, לובי 99  |
| – | ראש תוכנית המחקר, תכלית - המכון למדיניות ישראלית          |
| – | רכז מדיניות ציבורית, תכלית - המכון למדיניות ישראלית       |
| – | ראש התנועה, התנועה למשילות ודמוקרטיה                      |
| – | ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים                                |
| – | ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים                                |
| – | ממונה בכיר ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים                     |
| – | משנה ליועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים                    |
| – | סגנית יועצת משפטית, משרד ראש הממשלה                       |
| – | היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה                           |

אליה אביטבול – פורום גבורה  
איציק פיטוסי – פורום גבורה  
שי אור  
אורנה שמעוני

**ייעוץ משפטי:**

ד"ר גור בליי

**רכז תחום פרלמנטרי בוועדה:**

אבירן יחזקאל

**רישום פרלמנטרי:**

אסתר מימון

רשימת הנוכחים על תואריהם מבוססת על המידע שהוזן במערכת המוזמנים הממוחשבת. ייתכנו אי-דיוקים והשמטות.

התפקיד של נציב שירות המדינה לפי חוק, לפי חוק שירות המדינה (מינויים), תפקיד שהוא פטור ממכרז.

בעולם הפטור ממכרז יש שתי דרכים למנות: דרך אחת זה פטור מלא ממכרז, כשראש ממשלה או השר הממונה בוחר את בעל התפקיד, למשל תפקידי מנכ"ל, אבל לא רק תפקידי מנכ"ל, גם ראש אגף תקציבים למשל, והבחירה שלו עוברת לוועדת מינויים, שבחרת את התקינות של המינוי, את ההתאמה של הבן אדם, את הכשירות, ההתאמה והתקינות של המינוי. והדרך השנייה זו דרך של ועדת איתור. ותמיד עולה השאלה מתי צריך לנתב את המינוי שהוא פטור ממכרז לדרך של פטור מלא או לוועדת איתור.

בשנת 1999 התקבלה החלטת ממשלה 345, שקבעה משרות שהן כפופות לוועדת איתור. משרד הנציב לא נמצאת במשרות האלה. זו החלטה מ-1999. ב-2010 יש דוח של מבקר המדינה שעוסק בוועדות איתור, ואחת ההערות המוצדקות של מבקר המדינה, שאין איזה תורה סדורה לוועדות איתור, מתי מקימים ועדות איתור ואיך הן פועלות. ובעקבות זאת, בשנת 2012, מגובשות אמות מידה מקצועיות מתי צריך ועדת איתור.

מבחינתנו אמות המידה האלה הן אמות המידה המקצועיות שלפיהן אנחנו בוחנים האם נציב שירות המדינה, לפי המאפיינים שעמדתי עליהם, זו משרה שצריך למנות אותה בוועדת איתור.

הסעיף הרלוונטי באמות המידה זה סעיף 3, שמדבר על משרות שצריך למנות בדרך של ועדת איתור, ואני אקרא את התנאים, כי התנאים האלה חשובים: (א), "ביצוע מדיניות השר או הממשלה איננו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, אשר סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה".

זה ממש תפקיד נציב שירות המדינה. נציב שירות המדינה גם פועל לפי הנחיות של הממשלה. הממשלה היא זאת שמאשרת את הפטורים ממכרז, את ההמלצות שמופיעות לוועדת השירות, אבל בסופו של דבר המדיניות שהוא מבצע היא המדיניות שלו. הוא קובע את המדיניות עבור נציבות שירות המדינה. קודם כול, הוא כפוף כמובן לחוק שקובע, כמו שאמרתי, ששירות המדינה הוא ממלכתי, א-פוליטי ומקצועי, אבל הוא לא מבצע מדיניות של שר ספציפי.

סעיף (ב), "נושא המשרה מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי-תלות מקצועית" – זה בוודאי מתאים לנציב שירות המדינה.

"נושא המשרה נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות" – זה בוודאי מתאים לנציב שירות המדינה.

סעיף (ד), "המשרד מאופיינת בהיבט מקצועי/מדעי מובהק או בעלת אופי רגולטורי". יש פה כל מיני הגדרות מה זה אופי רגולטורי, ואחד מהם זה בהחלט הנושא שהמשרה מחייבת דרישות ברורות להפעלת סמכויות, אסדרה, הכוונה, פיקוח על תחום ייעודי.

כשבדקים את אמות המידה האלה, ואלה אמות מידה מקצועיות, בסוף אנחנו מיישמים אמות מידה מקצועיות על מאפיינים של תפקיד. זו העבודה המשפטית. רואים בבירור שמשרת נציב שירות המדינה היא משרה שהדרך הנכונה למנות אותה היא בוועדת איתור.

אני אוסיף ואומר עוד אינדיקציה חשובה לכך שהמשרה הזאת צריכה להתמנות בדרך של ועדת איתור זה שתי החלטות ממשלה. החלטת ממשלה 4062 משנת 2008 והחלטת ממשלה 4470 משנת 2009, שהן סיווגו את המשרות הבכירות בשירות המדינה לשלוש קבוצות, לצורך קביעת קדנציות.

קבוצה א', שמשרת נציב שירות המדינה שויכה אליה, היא "משרות ניהוליות מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי-תלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון משרות שנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר המידות ורגולציה". ביחס למשרות האלה, והנציב מסווג לקטגוריה הזאת, יש קדנציה קשיחה. אגב, חלק הארי של המשרות שבקטגוריה הזאת ממונה בוועדת איתור.

ולכן, כשפנתה אלינו הממשלה, ושאלה אותנו מה הדרך הנכונה למנות נציב שירות המדינה, בחנו את זה לאור אמות המידה המקצועיות, וזאת הייתה המסקנה. המסקנה היא שנדרשת ועדת איתור.

שתי הערות חשובות. לגבי מינוי נציבי שירות מדינה בעבר. צריך להגיד ביושר – מה זה ביושר? זה המצב – שעד היום נציבי שירות המדינה לא מונו על ידי ועדת איתור. ראש הממשלה נתן את השם וזה הועבר לוועדת מינויים.

היו"ר שמחה רוטמן:

ההתראה לא הייתה קצרה עו"ד גיל לימון. צוות הוועדה ניסה לתאם איתה, הם התעלמו לחלוטין מהפנייה, עד שנקבע מועד הדיון. רק אחרי שנקבע מועד הדיון, שלושה ימים לאחר מכן, אמרתם שיש לכם בעיה עם התאריך. אני מציע שתתנהגו בכבוד לכנסת, זו לא הפעם הראשונה שלכם, אתה יודע את זה. בבקשה.

גיל לימון:

למיטב שיפוטני אנחנו נוהגים בכבוד רב בכנסת.

אני ברשותכם אני אציג בקצרה את חוות-הדעת, לאחר מכן אני אתייחס לשאלות שעלו פה ועו"ד שלומית ברנע תשלים את הדברים.

נקודת המוצא לבחינה המשפטית שלנו, לחוות-הדעת, זאת החלטת הממשלה 3793, משנת 2018, שבה הוזכר פה ונכתב, אני מצטט, ש"הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי הייעוץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינוי הנציב".

למעשה הממשלה היא זאת שפנתה על רקע המינוי של הנציב האחרון. וצריך לומר, אני גם אתייחס לזה בהמשך, שלאורך השנים, בכל פעם שהיה מינוי נציב שירות מדינה, הנושא הזה נתקל בבעיות ובקשיים, ועל רקע זה הממשלה קיבלה את ההחלטה וביקשה לגבש נוהל.

אודה ולא אבוש, וזה גם נכון, שהיה עיכוב בעניין הזה. מ-2018 ל-2024 זה נכון, זה שש שנים, גם שלומית תתייחס לזה, היא גם כתבה את חוות-הדעת. זה נכון שיש עיכוב, יש עלינו עומסים, יש דברים שקורים. היו מערכות בחירות, הייתה קורונה. זה נשמע כמו תירוצים, אני לא רוצה להישמע כמתרץ, אני אומר שזה מסוג הדברים שנכון היה לעשות אותם יותר מוקדם, אבל עדיין הם נעשו בזמן מספיק כדי שהממשלה תוכל להתארגן ולהיערך לזה, מעל חודשיים לפני סיום כהונת נציב שירות המדינה.

הוגשה חוות-דעת של עו"ד שלומית ברנע, שאתם מכירים אותה, וגם חוות-דעת משפטית שלי, שתיהן מקובלות על היועצת המשפטית לממשלה, ואני אסקור בקצרה את העמדה שלנו.

נקודת המוצא של חוות-הדעת זה תפקיד הנציב. באופן כללי, כשבוחנים דרכי מינוי, נקודת המוצא היא לאפיין את התפקיד, ומתוך אופי התפקיד אתה גוזר מכלול של דברים, לא רק דרכי מינוי. אתה גוזר את דרכי המינוי, דרכי סיום הכהונה, האם הקדנציה קצובה – יש המון-המון מרכיבים שנותנים מעטפת לאופי של תפקיד.

התפקיד של הנציב זה אחד התפקידים הכי חשובים בשירות המדינה, הוא מהווה הסמכות הבכירה על עובדי המדינה כולם, הוא למעשה מי שמחזיק בידיו את המפתח לשמור על האופי של שירות המדינה כשירות מדינה מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי. זו עבודה מאוד מאוד קשה. זו עבודה שבכל יום היא מאתגרת עם בקשות, פניות וניסיונות למינויים פוליטיים, וניסיונות לקחת תפקידים ולמנות אותם בדרכים שמעוררות קושי, ומדי יום יש החלטות מאוד מאוד חשובות וקרדינליות שמקבל נציב שירות המדינה, כדי לשמור על שירות המדינה, כמו שאמרתי, מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי.

הוא מחזיק סמכות רגולציה, הוא קובע למעשה את התקשי"ר, מתקן את התקשי"ר, הוא יכול לאשר סטייה מהתקשי"ר – התקשי"ר זה מערכת הדינים, תקנון שירות המדינה שחל על כולנו, על עובדי המדינה – הוא אחראי על אגף המשמעת בשירות המדינה, אגף שיש לו סמכויות מאוד מאוד משמעותיות, ובצדק, לבצע חקירות, במידת הצורך גם להעמיד לדין עובדי מדינה סוררים. הוא מאשר הרכבים של ועדות איתור לתפקידים בכירים. הוא חבר בוועדות איתור לתפקידים בכירים וחבר בוועדה המייעצת לתפקידים בכירים בשירות המדינה. הוא אחראי באופן כללי על דיני העבודה בשירות המדינה, הוא אחראי על פיטורים. הפיטורים, כמו שנאמר לאחרונה בפסק הדין בעניין עילת הסבירות, הנושא של מינויים ופיטורים זה נותן כוח רב מאוד לשמור או לאבד את העצמאות של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה. אם היד על הדק הפיטורים היא קלה, אנשים יפחדו לעשות את מלאכתם, ויאבדו מהעצמאות שלהם, שהיא קריטית ככל שהתפקיד יותר בכיר, ובדיוק בנקודה הזאת ניצב נציב שירות המדינה.

כשאנחנו לוקחים את המכלול הזה של המאפיינים של התפקיד שלו, הוא מי שאחראי בשירות המדינה על גיוס עובדים, על הכשרת עובדים ועל הדברים שתיארת, אנחנו לוקחים ומיישמים את זה על דרכי המינויים שאנחנו מכירים.

## נספח ע/7

**העתק העמודים הרלוונטיים מתוך  
פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה חוק  
ומשפט בכנסת מיום 1.7.2024**

**עמ' 86**

החלטה, בהכנת תקש"ח, בהרבה מאוד פעילויות משפטיות. אנחנו כמובן נדרשים לעמוד בלוחות-הזמנים שנדרשים מאיתנו על ידי קובעי המדיניות, על ידי הממונים עלינו, וכך החשוב נדחה מפני הדחוף.

מכל מקום, ולאחר שאני מתנצלת על כך שזה לקח זמן, עדיין הגשנו את הדרך המוצעת לבחירת נציב שירות המדינה קרוב לשלושה חודשים לפני המועד לסיום כהונתו של הנציב המכהן, כך שזה לא היה תוך כדי ההליך, אלא לפני ההליך, ועדיין יש זמן מספיק לקיים את ההליך ולבחור נציב שירות המדינה בדרך שמוצעת.

אשר לעבודה שעשינו, עו"ד ד"ר גיל לימון פירט בצורה רחבה. אני רק אומר שאנחנו סקרנו את דרכי המינוי האפשריות בשירות המדינה. יש שתי ועדות אחרות שבהן נבחר מועמד אחד בלבד, והוא נבחן בהיבטים מוגבלים ביותר. האחת זו הוועדה בראשות השופט גרוניס, שזה בהיבטים של טוהר מידות, ועדה אחרת זו ועדת המינויים, בראשות נציב שירות המדינה, והיא בוחנת מועמד אחד בלבד, שהממנה מביא לפתחה.

בשונה מכך, ועדת איתור מגשימה את התכלית ומשרתת בצורה הטובה ביותר את האינטרס הציבורי, משום שהיא בוחרת את המועמד הטוב ביותר מבין מספר מועמדים אפשריים שמובאים לפתחה, והיא אף עשויה להיות מוסמכת לפנות למועמדים מתאימים אפשריים, ובצורה כזאת היא מקיימת הליך תחרותי ובוחרת את המועמד הנכון והטוב ביותר שישירת את האינטרס הציבורי.

כמו כן, חשבנו שיש צורך לנתק את הזיקה בין הגורם הממנה לגורם הממונה, על מנת לשמור ולבצר את עצמאות שיקול הדעת ואי-התלות של נציב שירות המדינה שייבחר. תודה.

אורן פונו:

רק להוסיף משהו לסיום הדברים של שלומית. זה יוצר באמת איזה הליך שהוא הליך שהוא תחרותי, שוויוני, פומבי, ועדיין מי שאמור להביא את הצעת המחליטים לממשלה זה ראש הממשלה.

היו"ר שמחה רוטמן:

כחותמת גומי מפוארת. בוועדת איתור של חמישה אנשים הוא ממנה אדם אחד.

קארין אלהרר (יש עתיד):

למה אתה צועק?

היו"ר שמחה רוטמן:

אני לא צועק, אני מדבר.

אורן פונו:

הממשלה אמורה לאשר את זה, וגם בתוך ההרכב, ד"ר לימון המשנה התייחס לעניין ההרכב - - -

היו"ר שמחה רוטמן:

הוא דווקא לא התייחס לשאלה של - - -

אורן פונו:

התייחסנו לאפשרות לקיים שיח. עדיין, דרך אגב, לבוא ולהגיד ששלושה מתוך הנציגים ממנה היועצת או שולטת זה גם קצת בעיניי - - -

היו"ר שמחה רוטמן:

לא קראנו את אותו מסמך?

## נספח ע/8

**העתק העמודים הרלוונטיים מתוך  
פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה חוק  
ומשפט בכנסת מיום 1.7.2024**

**עמ' 88**

גלעד קריב (העבודה):

אדוני התכוון לסוגיות או לשרים בממשלה על הפרומיל הקטן שעושה את הרעש?

גיל לימון:

אני חושב שזה מסוג הדברים, דרכי מינוי של גורמים בכירים זה כן דבר שנכון לעבוד איתו בשיתוף פעולה, ואני באמת מקווה. אנחנו לא יודעים מה ההחלטה, מה הממשלה החליטה. הממשלה בסופו של דבר לא קיבלה החלטה בסוף הדיונים, אני מקווה שתתקבל החלטה שתוקם ועדת איתור ושיהיה המשך עבודה משותפת כדי להגיע להרכב שהוא מקובל, מאוזן והוא משיג את המטרות ואת התכליות של מינוי נציב שירות המדינה. ברשותך, אני אבקש משלומית ברנע להשלים.

אפרת רייטן מרום (העבודה):

אתה יכול לחדד את המחלוקת? האם הייתה בסוף הדיון?

קארין אלהרר (יש עתיד):

החליטו שלא להחליט.

היו"ר שמחה רוטמן:

נקבל הצגה שלמה.

גלעד קריב (העבודה):

ראש הממשלה רוצה לעשות מה שבראש שלו.

קארין אלהרר (יש עתיד):

הוא ביקש לא להפריע לו.

אפרת רייטן מרום (העבודה):

בגלל שלא הייתי שם, רציתי להבין.

היו"ר שמחה רוטמן:

וחבל, אני רוצה לציין.

אפרת רייטן מרום (העבודה):

עוד יקרה, אל תדאג.

גיל לימון:

לא התקבלה החלטה בסוף הדיון.

היו"ר שמחה רוטמן:

עו"ד שלמית ברנע פרגו, בבקשה.

שלומית ברנע פרגו:

תודה רבה. בוקר טוב. ראשית, אני אתייחס לטענה הנכונה ששומה היה עלינו להגיש את המנגנון המוצע לבחירת נציב שירות מדינה מוקדם יותר. ככל שניתן, אני אומר להגנתנו, שבמהלך השנים הללו היו מערכות בחירות, חילופי שלטון, הקמת ממשלות, קורונה, מבצעים צבאיים, מלחמה. ומה שנאמר כאן במילה אחת, בכותרת אחת, המשמעות שלו זה היקף עבודה עצום מצד הלשכה המשפטית בהכנת הצעות

גלעד קריב (העבודה):

לא הוסיפו לך, אדוני היושב-ראש, כי אתה בקיא בכל סוגיה.

היו"ר שמחה רוטמן:

אתם, מבקשי הדיון, אמרתם - - -

גלעד קריב (העבודה):

אנחנו מבקשי הדיון, ההדיוטות, מרגישים שעשר הדקות האחרונות עזרו לנו.

היו"ר שמחה רוטמן:

מצוין. עכשיו בכל זאת בואו נתמקד.

גיל לימון:

בסופו של דבר, ציבור הצופים בנו בערוץ 99, אני חושב שאנשים פתחו טלוויזיה, רוצים לדעת מה חוות-הדעת.

אני אדבר על הרכב הוועדה. אחרי שפורסמה חוות-הדעת קיבלנו תגובות מהרבה אנשים, מאנשים ששירות המדינה יקר לליבם, לגבי הרכב הוועדה. ובהמשך לזה נמשכה עבודת המטה. לגבי הרכב הוועדה, עו"ד שלומית ברנע הובילה את זה והחלה לקיים שיחות עם בכירים לשעבר בשירות המדינה.

היו"ר שמחה רוטמן:

אתה מדבר על השבוע האחרון, מאז שזה התפרסם.

גיל לימון:

כן. אם אנחנו רואים שהוצאנו חוות-דעת ויש איפה שאפשר לשפר אותה או לטייב אותה, אדרבה, אנחנו לא מפחדים מזה, לשפר את הדברים. אנחנו לא חוששים ואוחזים בקרנות המזבח, זה נכתב על נייר, וזה תורה מסיני. לא, זה חוות-דעת משפטיות שלנו. אנחנו עושים את העבודה שלנו באילוצים מאוד קשים של לוחות-זמנים ושל אתגרים מאוד גדולים, עושים בעיניי את המיטב כדי לשמור על החוק, על טוהר המידות ולשמור על שירות המדינה.

היו"ר שמחה רוטמן:

למרות זאת החלטתם שיש מניעה משפטית לפעול אחרת מכם.

גיל לימון:

אנחנו חושבים שיש היבטים בוועדה הזאת שאפשר לשנות, למשל לגבי איש אקדמיה, אנחנו באמת חושבים שהוא לא צריך להיות מתחום המשפט, אלא צריך להיות מתחום ניהול ההון האנושי. יש גם עניינים שקשורים לאיזונים הפנימיים בתוך הוועדה. לכן אתמול הצעתי לממשלה בישיבת הממשלה שהם יאמצו את ההמלצה שלנו, ואני אשמח אם גם אדוני יתמוך בכך, שתוקם ועדת איתור. והצעתי לממשלה שיסימו אדם שאמון עליהם, בין אם אחד השרים, מזכיר הממשלה או כל גורם בכיר אחר, לקיים שיח לגבי הרכב הוועדה, כדי להגיע להסכמה.

אני לא חושב שעל כל דבר צריך לריב. להפך, אני חושב שהעבודה שלנו עם הממשלה בכלל, ומאז תחילת המלחמה בפרט, מוכיחה שכאשר עובדים ביחד, מגיעים לתוצאות טובות. וכמו שאמרתי, החלק הארי, הרוב המכריע מהעשייה הממשלתית נעשית בהסכמה ובשיתוף פעולה. יש פרומיל קטן שבסוף הוא עושה את הרעש, אין מה לעשות. פרומיל או אחוז מאוד מאוד מצומצם שיש בו אי-הסכמות.

כמו שאמרתי בהחלטה 345 - - -

היו"ר שמחה רוטמן:

כמו רמטכ"ל, כמו ראש שב"כ.

גיל לימון:

לא. לא כמו רמטכ"ל, לא כמו ראש שב"כ. לא לבלבל. זו ועדה אחרת.

היו"ר שמחה רוטמן:

ועדה אחרת, אבל הכוונה היא שאין ועדת איתור.

קארין אלהרר (יש עתיד):

זו ועדה - - -

גיל לימון:

לא. אני אסביר. בהחלטה 345 נקבע שנציב שירות המדינה, זה יהיה מסוג המשרות שבוחר השר, וזה הולך לוועדת המינויים. הבעיה שוועדת המינויים היא בראשות הנציב עם שני נציגי ציבור. ולכן למעשה החלטה 345 משנת 1999 מעולם לא קוימה לגבי הנציב. בכל פעם שהיה צריך למנות נציב התקבלה החלטה ממשלה אד-הוק לגבי מי תהיה ועדת המינויים שלו. לרוב היה שופט בראשות הוועדה, וכל פעם התקבלה החלטה אד-הוק. בשנת 2010 היה סוג של ועדת איתור. ראש הממשלה בסוף ישיבת הממשלה קרא לאנשים להגיש מועמדות לתפקיד ומינה צוות של ראש אגף תקציבים, מנכ"ל משרד התרבות והספורט, המשנה ליועמ"ש דאז. הם בחנו 150 מועמדים, והם הגישו ארבעה שמות לראש הממשלה ב-2010, ואז מונה משה דיין. הייתה מעין ועדת איתור.

ב-2018 הוקמה אגב ועדת מינויים, בהתחלה בראשות פרופסור, והייתה עתירה לבג"ץ, ההרכב שונה, ואז מונה השופט חנן אפרתי ושני נציגי ציבור. אגב, גם על זה היה בג"ץ מי יהיו נציגי הציבור. זאת אומרת, כל פעם הייתה החלטה אד-הוק, היה ברור שהדרך הזאת מעוררת קשיים, ועל רקע זה הייתה החלטה הממשלה.

הזכרנו בחוות הדעת שבשנת 2010 או 2011 הייתה עתירה לבג"ץ – אגב, כבר אז נטען שצריך למנות בדרך של ועדת איתור, אנחנו חשבנו שאי-אפשר לומר שדרך המינויים שנהגה עד אז הייתה בלתי סבירה באופן קיצוני – הגנו על זה בבג"ץ, ובאמת בג"ץ דחה את העתירה וקבע שאי-אפשר לומר שיש חובה למנות ועדת איתור. זה היה לפני אמות המידה מ-2012. זאת אומרת, אז לא היו לנו אמות המידה המקצועיות שהיום לאורך אנחנו אומרים שהדרך הנכונה היא למנות בוועדת איתור.

יותר מזה, האמירה שלנו שהדרך הנכונה למנות היא ועדת איתור לא הופכת את המינויים האחרונים של נציבי שירות המדינה לבלתי סבירים או בלתי ראויים. אין בזה כמובן להטיל דופי בשום נציב שירות מדינה, לא המכהן ולא אלה שהיו לפניו, פשוט מאוד ההמלצה שלנו, העמדה שלנו שנדרשת ועדת איתור היא מבטאת הצורך לשפר ולחזק את דרכי המינוי בשירות המדינה.

זה איזה תהליך שרואים. יועץ משפטי לממשלה בעבר שר משפטים הביא את השם והממשלה מינתה. הייתה ועדת שמגר שהמליצה על ועדת איתור. יש עוד ועוד משרות שנוספו במשך השנים למשרות שדרך המינוי הנכונה להם והראויה זו ועדת איתור, ואנחנו חושבים שגם המשרה של נציב שירות המדינה צריכה להתווסף לשם.

אני לא יודע עד כמה תרצו שאני אקרא פה ציטוטים מפסק הדין מעילת הסבירות - - -

היו"ר שמחה רוטמן:

אמרתי לך, אמרתי אפילו בדבריי, שאלת הצורך לייצר מנגנון יותר מובנה וסדור היא לא במחלוקת, גם הממשלה החליטה על זה. הנושא היחיד שרלוונטי בהקשר הזה, כמו שאמרנו, זה למה זה לקח כל כך הרבה זמן, אבל השאלה הרלוונטית היא הרכב ועדת האיתור. מהבחינה הזאת עשר הדקות האחרונות לא הוסיפו לנו עובדות.

## נספח ע/9

**העתק הצעת ההחלטה מטעם ראש  
הממשלה מיום 8.8.2024**

עמ' 92

## הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה

### הצעה להחלטה

מחליטים :

1. לתקן את החלטת הממשלה מס' 4891 מיום 7.3.1999 בעניין הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים ולהוסיף, באופן חד פעמי, לרשימת התפקידים הנבדקים על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, את תפקיד נציב שירות המדינה. התיקון האמור נעשה בשל סמיכות מועד סיום כהונתו של נציב שירות המדינה (בחודש ספטמבר 2024).
2. לקבוע כי לצורך בדיקת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה הבא בלבד, נציב שירות המדינה, פרופ' דניאל הרשקוביץ, המשמש חבר בוועדה המייעצת, יוחלף ובמקומו תמנה הממשלה מי ששימש נציב שירות מדינה בעבר או מנהל כללי של משרד ראש הממשלה בעבר ואינו מכהן כיום בשירות המדינה.
3. יובהר כי החלטה זו תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא בלבד.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בהתאם לסעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - החוק), שקובע כי הממשלה תמנה את נציב שירות המדינה ללא חובת מכרז, ובהתאם לפסק הדין בבג"ץ 2699/11 שדחה ניסיון להשית על הממשלה חובה משפטית מחוץ לחוק למנות נציב באמצעות וועדת איתור, ולאחר שבהתאם להחלטת ממשלה 3793 מיום 13.5.2018 הממשלה נדרשה ביום 30.6.2024 לדיון בנוהל שאותו גיבשה יועמ"שית משרד רוה"מ בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה ולנוכח סד הזמנים הדוחק למינוי נציב לפני תום כהונת הנציב הנוכחי ביום 11.9.24 – מוצע בזאת כי הממשלה תמנה את הנציב הבא לפי הצעת ראש הממשלה בהתאם לחוק, כאשר תתווסף לתהליך בדיקה של המינוי המוצע בידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בטרם תחליט הממשלה אם לאשר את הצעת המינוי. נציב שירות המדינה, פרופ' דניאל הרשקוביץ, אשר מונה בהתאם להמלצת ועדת מינויים מיוחדת שהוקמה בהחלטת הממשלה מס' 3793 מיום 13.5.2018 (להלן – החלטה 3793), אמור לסיים את תפקידו ביום 11 לספטמבר 2024. בסעיף ד' להחלטה 3793 צוין כי ההחלטה על הקמת ועדת מינויים מיוחדת תקפה, אך ורק לאותו המינוי וכי הממשלה תידרש בעתיד לדיון בנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה.

יוער כי הצעת ההחלטה הנ"ל הוגשה לממשלה ביום 9.5.2018 על ידי ראש הממשלה ללא סעיף ד' וצורפה לה חוות דעת משפטית תומכת של יועמ"שית משרד רוה"מ, שבה ציינה כי בית המשפט העליון (בבג"צ 7455/17) לא נתן הנחיות בהתייחס לפעולתה העתידה של הממשלה בעניין מינוי נציב שירות המדינה, בקבעו כי "חזקה עליהם כי יפעלו לפי אמות המידה הקבועות במשפט המנהלי".

סעיף ד' להחלטה, הוסף במהלך הדיון שהתקיים בישיבת הממשלה ביוזמת חברי הממשלה דאז, ולא בעקבות טענה אודות צורך משפטי מצידה של היועצת המשפטית למשרד רוה"מ, שנכחה בישיבה.

לנוכח מועד פקיעת כהונתו של נציב שירות המדינה המכהן, פרופ' דניאל הרשקוביץ, ביום 11 לספטמבר 2024, פנה מזכיר הממשלה ללשכה המשפטית במשרד רוה"מ בבקשה לקדם הצעת החלטה למינוי נציב שירות מדינה באמצעות הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בראשות כב' נשיא בית המשפט העליון לשעבר אשר גרונס (להלן – "הוועדה המייעצת").

ביום 13.6.2024 פנה מזכיר הממשלה למשנה ליועצת המשפטית לממשלה, בנוגע להליך מינוי נציב שירות המדינה עם העתק ליועמ"שית משרד רוה"מ וציין בפניו שמזה כשבועיים הוא ממתיך לקבלת טיוטת הצעת החלטה למינוי נציב שירות המדינה בשים לב לתום כהונת הנציב הנוכחי.

בפנייתו הדגיש מזכיר הממשלה שבשל סד הזמנים הקצר וחשיבות המינוי בכוונת הממשלה לקדם הצעת החלטה לפיה נציב שירות המדינה ימונה באמצעות הוועדה המייעצת, באופן חד

פעמי. לאור זאת, העביר מזכיר הממשלה טיוטת הצעת החלטה בעניין וביקש כי יגבשו חוות דעת משפטית להצעת ההחלטה.

ביום 19.6.2024 העבירה היועצת המשפטית לממשלה את התייחסותה בצירוף שתי חוות דעת משפטיות מאת יועמ"שית משרד רה"מ ומאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, בה היא מציינת שחוות הדעת המשפטיות מקובלות עליה. חוות הדעת המשפטיות כללו הן חוות דעת משפטית להצעת החלטה זו והן את הנוהל שגיבשה יועמ"שית משרד רה"מ.

בתמצית, היועצת המשפטית לממשלה, כמו גם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, תומכים בנוהל אותו גיבשה יועמ"שית משרד רה"מ וסבורים שיש למנות נציב באמצעות הליך של ועדת איתור בהרכב של חמישה חברים, כמפורט להלן:

1. שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת ראש הממשלה (יו"ר);
2. היועצת המשפטית לממשלה או נציגה;
3. מי שכהן בעבר כנציב שירות המדינה או כמנכ"ל של משרד מטה ממשלתי (משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד המשפטים), שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה;
4. איש אקדמיה המיומן בתחום המשפט הציבורי, שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות והמכללות בישראל;
5. נציג ציבור בעל ניסיון מקצועי משמעותי בתחום הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

יודגש כי, הנוהל שהוצע על ידי יועמ"שית משרד רה"מ בהיוועצות עם היועמ"שית לממשלה גובש שש שנים לאחר החלטת הממשלה מס' 3793 ונמסר למזכירות הממשלה בין מועד ניסוח טיוטת הצעת החלטה זו, אשר כאמור הועברה לעיון לבין מועד הגשת הצעת החלטה זו לממשלה.

חוות הדעת המשפטית שצורפה לנוהל קבעה שהדרך היחידה למנות נציב ואין בלתה היא הדרך שהוצעה באותו נוהל. קרי: ועדת איתור בהרכב חריג בשליטתה של היועצת המשפטית לממשלה. עוד יצוין כי בחוות הדעת של יועמ"שית משרד רה"מ, של המשנה ליועצת ושל היועצת המשפטית לממשלה לא הופיעו נימוקים להרכב הספציפי שנקבע בה, ולשליטה שניתנת ליועצת המשפטית לממשלה על מינוי מרבית חבריה ולשליטה שניתנת לגורמים משפטיים על מינוי כל חבריה.

בהתאם להחלטה 3793, (ועל אף שהממשלה אינה כבולה בהחלטותיה להחלטות ממשלות קודמות), נדרשה הממשלה לדיון בנוהל שאותו גיבשה יועמ"שית משרד רה"מ בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה. ביום 30.6.2024 קיימה הממשלה דיון מעמיק בנושא במסגרת ישיבת הממשלה, בו הוצג הנוהל שגובש ע"י יועמ"שית משרד רה"מ וכן הוצגו חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה, של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ושל יועמ"שית משרד

רוה"מ כאשר בדיון השתתפו המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ד"ר גיל לימון ויועמ"שית משרד רוה"מ עו"ד שלומית ברנע.

במסגרת הדיון הקשו חברי הממשלה על עמדת הייעוץ המשפטי, ובכלל זה שאלו מדוע גובש הנוהל למינוי נציב שירות המדינה ללא כל שיח מקדים עם ראש הממשלה, שר המשפטים או עם גורמים בכירים כלשהם במשרד רוה"מ או בנציבות שירות המדינה, לשם מה יש צורך בוועדת איתור כדי למנות נציב ביחס למינויים בכירים אחרים בשירות המדינה כגון מפכ"ל ורמטכ"ל ומדוע אין בכך משום שינוי הכללים תוך כדי "המשחק" כפי שטען הייעוץ המשפטי לממשלה בסוגיית מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ציין כי בפועל עד כה התמנה הנציב בדרך אחרת וכי הם לא טוענים שדרכי המינוי בעבר לא סבירות אלא שהם סבורים, כי הדרך הנכונה היא באמצעות ועדת איתור כמו כן הוא מציין כי לאחר שפורסמה חוות הדעת ובעקבות תגובות שקיבלו, הם סבורים כעת כי הרכב הוועדה שהם הציעו אינו ההרכב הנכון ויש לשנותו.

לנוכח דבריו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה במסגרת הדיון חברי הממשלה תהו כיצד זה מתיישב עם קביעתו בחוות הדעת המשפטית שיהיה זה קשה עד כדי בלתי אפשרי, להגן מבחינה משפטית על הליך מינוי נציב, שלא בדרך של ועדת איתור במתווה המתואר בחוות הדעת המשפטית.

לאחר סקירה של החלופות לדרך מינוי נציב שירות המדינה ודיון מעמיק בהן, חברי הממשלה לא השתכנעו כלל כי קיימת בעיה מהותית למינוי נציב בדרך של ועדת מינויים או באמצעות הוועדה המייעצת כפי שמתמנים לתפקידים בכירים אחרים בשירות הציבורי, בייחוד לאור עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי דרכי המינוי בעבר היו כדין.

הממשלה נדרשה אפוא לנוהל אותו גיבשה יועמ"שית משרד רוה"מ בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה, בהתאם להחלטה 3793 הנ"ל אך הממשלה לא אימצה את הנוהל שהוצע וזאת מהטעמים הבאים:

1. הנוהל גובש ללא שיתוף גורמי הממשלה והנציבות הנוגעים לדבר.
2. העמדה העקרונית שביסוד הנוהל שלפיו יש להרחיק מנבחר הציבור את מלאכת מינוי נציב שירות המדינה, וממילא גם את ההשפעה על אופיו של שירות המדינה, מנוגדת לקביעת המחוקק שהחריג מפורשות את מינוי הנציב משיטת מינוי "מקצועית" במכרז ומנוגדת לאופן שבו מונו כל הנציבים הקודמים במשך למעלה מיובל שנים.
3. הממשלה סבורה שעקרונות הדמוקרטיה והמשילות דווקא מחייבים שלממשלה, לנבחרי הציבור שמכהנים בה ומתוך כך גם לציבור שבוחר באותם נבחרי ציבור, תהיה השפעה על דמותו של שירות המדינה שתפקידו לסייע בידי הממשלה לשרת את הציבור. זאת, לצד ההקפדה על עצמאות ומקצועיות התפקיד (בדיוק כפי שהדבר קורה במינוי רמטכ"ל, מפכ"ל וכד').
4. הנוהל הספציפי שגובש, הוצע לממשלה באופן שרירותי ללא כל נימוק של הרכב הוועדה הספציפי שהוצע בו.

5. הממשלה חלוקה על התפיסה שלפיה השליטה באיתור הנציב צריכה להיות דווקא של אנשי משפט. קל וחומר שלא להתנות את בחירת כל חברי וועדת האיתור, עד האחרון שבהם, במינוי או בהסכמה של אנשי משפט.

לנוכח הדיון המעמיק שהתקיים בנושא בישיבת הממשלה והחלופות הקיימות שנבחנו, התקיים שיתוף רציף במשך מספר שבועות בין שר המשפטים, שר האוצר, מזכיר הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, על דעת ראש הממשלה, כולל התייעצות עם גורמים בנציבות שירות המדינה באשר למצב העובדתי שהיה נהוג עד היום, לבחינת החלופה המיטבית נוכח סד הזמנים הקצר לסיום כהונת הנציב הנוכחי ונשקלה גם הצעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה לגבש יחד הרכב אחר של ועדת איתור. לבסוף הגיעו למסקנה כי התהליך של ועדת איתור ארוך ומיותר וכי חזקה על ראש הממשלה שיציע מועמד מתאים לתפקיד בכיר זה, לא פחות מהצעה של שר ביטחון ביחס למועמד מתאים לתפקיד רמטכ"ל. לפיכך הומלץ לראש הממשלה על החלופה של בחינת מינוי נציב שירות המדינה באמצעות הוועדה המייעצת בטרם יאושר המינוי ע"י הממשלה.

לאור האמור בשלב זה ומאחר שמועד סיום תפקידו של נציב שירות המדינה המכהן הוא כאמור בעוד חודש ימים בלבד, מוצע כי בהתאם לסעיף 6 בחוק הממשלה, הממשלה תמנה את הנציב לפי הצעת ראש הממשלה בפטור ממכרז.

עוד מוצע, כי אופן חד פעמי לצורך בדיקה מקדמית למינויים הנעשים ע"י הממשלה תשמש הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים גם כוועדת מינויים הבודקת את מינויו של נציב שירות המדינה, שהוא תפקיד הזהה בבכירותו לתפקידים אחרים שאותם בודקת הוועדה המייעצת. בעלי התפקידים שאותם בודקת הוועדה הם: הרמטכ"ל, המפכ"ל, נציב בתי הסוהר, ראש השב"כ, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל.

כמו כן מוצע לקבוע כי לצורך בדיקת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה הבא בלב וכדי למנוע לזות שפתיים, נציב שירות המדינה המכהן, המשמש חבר בוועדה המייעצת, יוחלף ובמקומו תמנה הממשלה מי ששימש נציב שירות מדינה בעבר או מנהל כללי של משרד ראש הממשלה בעבר ואינו מכהן כיום בשירות המדינה. מוצע כי החלטה זו תהיה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא בלבד כאשר הממשלה שתמנה את הנציב שלאחר מכן תידרש לדרכי מינוי קבועות.

בעניין זה כבר פסק בית המשפט העליון בבג"ץ 2699/11 שלא מוטלת על המשלה החובה למנות נציב דווקא בדרך של ועדת איתור-כדלקמן:

"חוק המינויים אינו קובע תנאים נוספים המחייבים את הממשלה בהליך המינוי, לאמור: הממשלה אינה כפופה, מבחינת חוק המינויים, למגבלות פרוצדוראליות כלשהן בעת מינוי של נציב שירות המדינה..."

העותרת מודעת למצב החוקי שתואר לעיל. למרות זאת, היא סבורה כי החלטתם של המשיבים להימנע מהקמת ועדת איתור לאיוש משרת נציב שירות המדינה לוקה באי סבירות קיצוני. זאת משתי סיבות...:

בטענה זו אין ממש. אמנם, חלק נכבד מן המשרות בשירות הציבורי אכן מאוישות בדרך של מכרז או בדרך של ועדת איתור. עם זאת, קיימות גם לא מעט משרות בכירות הממונות על ידי הממשלה שלא באמצעות מכרז או ועדת איתור. כך הדבר במינוי הרמטכ"ל (סעיף 3 ג) לחוק יסוד: הצבא, (ראש השב"כ) סעיף 3 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב (2002- מפכ"ל המשטרה....

זאת ועוד, הליך המינוי המתקיים בעניין נציב שירות המדינה, דומה ביותר להליך המינוי הננקט במינוי מנכ"לים של משרדי ממשלה, החשב הכללי באוצר, הממונה על התקציבים באוצר, ועוד. הליך המינוי של בעלי משרות אלה מוסדר אף הוא באמצעות סעיף 3 להחלטה 345 לאמור: גם הליך המינוי שלהן אינו כולל מכרז או ועדת איתור, כי אם בחינה של ועדת מינויים.

ברי כי אין לקבל טענה לפיה משרת נציב שירות המדינה היא משרה רמה או חשובה יותר מן המשרות הנזכרות לעיל. אין לקבל גם טענה לפיה משרת נציב שירות המדינה היא משרה "מקצועית" יותר מאשר המשרות שלעיל – זו כמו גם אלה הן משרות מקצועיות א-פוליטיות. לפיכך, אין לומר כי מה שסביר עבור מינוי רמטכ"ל או מפכ"ל, אינו סביר עבור מינוי נציב שירות המדינה.....

אף אם נקבל את טענת העותרת לפיה שיקולים רבים תומכים במינוי נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור ואף אם נקבל את טענתה לפיה מינוי בדרך של ועדת איתור עדיף על מינוי בדרך של ועדת מינויים, הרי שלא ניתן לומר כי מינוי בדרך של ועדת מינויים חורג ממתחם הסבירות. ועדת מינויים אינה ועדת סרק. תפקידה לבחון את כישוריו של המועמד ואת התאמתו לתפקיד. בכך מבקשת הוועדה להבטיח כי מינוי נציב שירות המדינה נעשה משיקולים ענייניים ולא משיקולים פוליטיים כאלה ואחרים לא ניתן לומר כי "הסתפקות" בוועדה שכזו, וזאת כאמור מעבר לנדרש על פי חוק, לוקה בחוסר סבירות....."

אשר על כן בהתאם לסעיף 6 לחוק ובהמשך לפסיקת בג"ץ האמורה, מוצע כי נציב שירות המדינה הבא יתמנה בידי הממשלה לפי הצעה של ראש הממשלה כאשר להליך חוקי זה תתווסף חוות דעת של הוועדה המייעצת למינוי לתפקידים בכירים ותוך החלפת נציב שירות המדינה המכהן בנציב שיהיה בעבר או במנכ"ל משרד ראש הממשלה בעבר שתמנה הממשלה.

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי

#### **תקציב**

לא רלוונטי

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

לא רלוונטי

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס. 4891 מיום 07.03.1999

סעיף 1938 של הממשלה מיום 30.06.2024.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב עמדות :

- היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.
- המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי).
- היועצת המשפטית לממשלה.

**סיווגים**

מגיש: ראש הממשלה

ד' באב התשפ"ד  
08 באוגוסט 2024

**נספח ע/10**

**העתק מכתב המשנה ליועמ"ש מיום**

**11.8.2024**

**עמ' 100**



## המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

ז' באב התשפ"ד

11 באוגוסט 2024

## לכבוד היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

### הנדון: הצעת המחליטים בנושא "הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה"

סמך: מכתב היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה מיום 19.6.2024; חוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), מיום 18.6.2024; חוות הדעת של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מיום 29.5.2024.

על סדר יומה של הממשלה לישיבתה הקבועה להיום הונחה על-ידי ראש הממשלה הצעת המחליטים שבנדון, מבלי שנלוותה לה חוות דעת עדכנית מטעם הייעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה, כנדרש בתקנון עבודת הממשלה. להלן התייחסותנו העדכנית להצעה זו, כדלקמן:

1. "על החשש מפני מינויים בלתי ראויים, השיבה הכנסת בתשובתה המשלימה כי חזקה על שר שלא ימנה במודע אנשים שאין להם את הכישורים המתאימים להצליח בתפקידם. ובקיצור, לפנינו שוב תשובה בנוסח 'סמוך עלינו', אך כפי שהבהרתי לעיל, במדינה דמוקרטית אין לקבל תשובה בנוסח זה אלא יש צורך במנגנונים שימנעו את הצורך לסמוך באופן עיוור על הרשות המבצעת".

ציטוט זה, המובא מתוך פסק דינו של בית המשפט העליון בעתירות שעניינן התיקון לחוק יסוד: השפיטה, שביקש לבטל את הביקורת השיפוטית בעילת הסבירות<sup>1</sup>, כאילו נכתב עבור הצעת המחליטים שבנדון, שמציגה הצעה חסרת תקדים לאופן בחירת נציב שירות המדינה, ושקידומה עולה כדי מניעה משפטית. הכול כפי שפורט במכתבך שבסימוכין ובחוות הדעת הנלוות אליו (להלן: חוות הדעת).

זאת, משום שלפי הצעת ההחלטה הנדונה ראש הממשלה יוכל לבחור אדם לתפקיד החשוב והרגיש, בלי כל התחשבות בתנאי סף, כשירות, ניסיון או התאמה מהותית, ובלי הליך תחרותי

<sup>1</sup> בג"צ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (פורסם בנבו, 1.1.2024), בפסקה 90 לפסק דינו של השופט עמית.

ופומבי שמהווה כלי עזר חיוני לבחירה מושכלת של מי שממלא תפקיד בכיר מסוגו של נציב שירות המדינה.

**נציב שירות המדינה אמון על הבטחת תקינות שירות המדינה ואיכותו למען הציבור ועל הבטחת היותו עצמאי, ממלכתי וא-פוליטי. והנה, דווקא את נציב שירות המדינה מוצע לבחור בהליך חסר תקדים; שחוסר התקינות הטמון בו מובהק ופוטנציאל התקלה גדול; ושמשמעותו והמסר שעולים ממנו הם זניחת ערך המקצועיות והתקינות של שירות המדינה ופוליטיזציה של השירות הציבורי.**

למען הסדר הטוב, נציג להלן את עיקרי טעמיה של עמדתנו המשפטית בעניין.

2. נציב שירות המדינה עומד בראש נציבות שירות המדינה וממונה על עובדי המדינה כולם. בחוות הדעת צוין כי הנציב מחזיק בסמכויות רבות בתחום כוח האדם בשירות המדינה; הוא ממלא תפקידים מרכזיים בהקשר זה; ומעל לכל, הוא נושא באחריות להבטיח את האופי הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה, המהווה ערובה חשובה לפעולה ממשלתית תקינה של הרשות המבצעת, לטובת הציבור כולו.

3. עוד הובהר בחוות הדעת כי דרך המינוי של משרת הנציב צריכה להלוו את אופיו של התפקיד כמתואר. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3793 מיום 13.5.2018 (להלן: **החלטה 3793**), שביקשה להביא לשינוי בדרך המינוי, הובאה בפני הממשלה המלצה מנומקת, המבוססת על אמות מידה מקצועיות ואובייקטיביות, לקבוע תנאי סף לתפקיד ודרישות כשירות ולהקים ועדת איתור, אשר תמליץ בפני ראש הממשלה על המועמדים המתאימים ביותר לתפקיד. מינוי כאמור בדרך של ועדת איתור הולם את הכללים הנוגעים לדרכי מינוי של בעלי משרות בכירות בשירות המדינה; מאפשר להגשים בדרך הטובה ביותר את התכליות העומדות בבסיס המינוי לתפקיד נציב שירות המדינה; ומבטיח כי לתפקיד יתמנה מי שמחזיק בכשירות ובניסיון המתאימים וכן שיוכל למלא אותו בעצמאות וללא משוא פנים.

4. לבסוף הודגש כי הממשלה נדרשת לתת משקל רב להמלצות האמורות בחוות הדעת, וכי בהעדר טעמים מקצועיים נוגדים, יהיה זה קשה, עד כדי בלתי אפשרי, להגן מבחינה משפטית על הליך מינוי למשרת הנציב, שלא כולל ועדת איתור.

5. **אף על פי כן, הצעת המחליטים שהוגשה לממשלה לא נותנת כל משקל להמלצות שהונחה בפני הממשלה ואף מקדמת הליך מינוי שנקבע לגביו במפורש כי קיימת מניעה משפטית לקדמו. הצעה זו לוקה בשורה של כשלים מהותיים ופרוצדורליים, שהצטברותם מובילה למסקנה כי קיימת מניעה משפטית לקדם אותה:**

6. **ראשית**, הצעת המחליטים שבנדון זהה להצעה שהועברה בחודש יוני 2024 מטעם מזכיר הממשלה, לאחר שיח שקיים בנושא עם ראש הממשלה, שלגביה כבר נקבע בחוות הדעת כי היא אינה נתמכת בתשתית מקצועית ואיננה מנומקת; היא איננה תואמת את מאפייני התפקיד;

ואיננה מאפשרת בנסיבות העניין להשיג את התכלית של הבטחת מינוי מקצועי ונטול פניות, שישמור על האופי המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה. מטעמים אלה כולם, נקבע בחוות הדעת יש מניעה משפטית לקדם את ההצעה.

הצעת המחליטים כלל לא מתמודדת עם הכשלים בדרך המינוי המוצעת שנמנו בחוות הדעת, ובראשם העובדה שהוועדה המייעצת למינויים בכירים איננה בוחנת כשירות והתאמה לתפקיד, אלא רק היבטי טוהר המידות, והשינוי שנגרם באיזון הפנימי בהרכב הוועדה לטובת הדרג הפוליטי, המביא לכך שמדובר בוועדה חדשה, ולא בוועדה למינויים לתפקידים בכירים. בהתחשב בנתונים אלה וגם בכך שנכון להיום אין תנאי סף לתפקיד, משמעות ההצעה היא כי אחד מבעלי התפקידים הבכירים בשירות המדינה, המחזיק בסמכויות סטטוטוריות נרחבות, כולל בתחום המשמעת, ומהווה בין היתר שומר סף מובהק – ייבחר על ידי ראש הממשלה באופן ישיר ומבלי כל בדיקה של כשירות והתאמה לתפקיד.

הדבר מזיק במיוחד לשירות הציבורי ולדמותו משום שנציב שירות המדינה, כאמור, אמון על הבטחת מקצועיות שירות המדינה, על תקינות פעילותו ועל שמירת עצמאותו. לפי ההצעה, דווקא הממונה על כל עובדי השירות הציבורי, ייבחר בהליך שזונח לחלוטין את ערכי המקצועיות, התקינות והא-פוליטיות של שירות המדינה.

7. **שנית**, הגם שבישיבת הממשלה שהתקיימה בתאריך 30.6.2024, הוצע על-ידי הח"מ כי ראש הממשלה ינחה גורם בכיר מטעמו לגבש הצעת מחליטים לשם הקמת ועדת האיתור, בהרכב שיידון בין אותו גורם בכיר לנציגי היועצת המשפטית לממשלה, הצעה זו נדחתה ללא כל הצדקה או נימוק, מלבד הטענה כי "התהליך של ועדת איתור ארוך ומיותר וכי חזקה על ראש הממשלה שיציע מועמד מתאים לתפקיד בכיר זה". זאת, הגם שלפי דברי ההסבר בתקופה שחלפה "התקיים שיח רציף במשך מספר שבועות בין שר המשפטים, שר האוצר, מזכיר הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, על דעת ראש הממשלה, כולל התייעצות עם גורמים בנציבות שירות המדינה באשר למצב העובדתי שהיה נהוג עד היום".

דהיינו, השיח באשר לדרך מינוי הנציב, אשר הביא לדחיית ההצעה המקצועית המפורטת בחוות הדעת, נערך ללא מעורבות של גורם משפטי מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה. **כל זאת, למרות שהחלטה 3793 עצמה הטילה על הייעוץ המשפטי לממשלה את התפקיד של גיבוש נוהל מוצע למינוי הנציב. כלומר, דרך התנהלות הממשלה כעת, מנוגדת להחלטת הממשלה הקודמת שגילתה דעתה כי יש לייצר מנגנון איתור חדש, בשיתוף עם הייעוץ המשפטי לממשלה.**

כפי שהובהר בחוות הדעת: "סוגיית אופן המינוי של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, בפרט אלו הממלאים תפקיד של שומרי סף, היא סוגייה מקצועית בעיקרה, כאשר אלו המובילים הצעות לשינוי בדרכי המינוי הקיימות צריכים להיות גורמי המקצוע, האמונים על טוהר המידות בשירות המדינה, דהיינו – נציבות שירות המדינה והייעוץ המשפטי לממשלה. [...] על כן, עצם העובדה כי ההצעה לשינוי אופן מינויו של נציב שירות המדינה, המשמש שומר סף מרכזי ברשות המבצעת, היא תוצר של שיח פוליטי בלבד, שנעשה ללא מעורבות של גורם

משפטי או מקצועי כלשהו, מהווה פגם תהליכי חמור".

זאת ועוד, רבים מהטעמים המפורטים בדברי ההסבר לדחיית דרך המינוי שהוצעה בחוות הדעת מתייחסים להרכב ועדת האיתור. על כן, מתבקש היה שהממשלה תיענה בחיוב להצעה לקיים שיח עם הייעוץ המשפטי לממשלה בנושא. בהקשר זה נחזור ונציין כי לאחר העברת חוות הדעת, קיימה היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה עבודת מטה נוספת בנוגע להרכב ועדת האיתור, על מנת שתשמש תשתית לשיח בעניין כפי שהוצע.

8. **שלישית**, הצעת המחליטים לא כוללת כל טעם ענייני או מקצועי לכך שלא תוקם ועדת איתור ושלא יינקט הליך תחרותי ופומבי שיבטיח את המינוי הטוב ביותר לתפקיד משמעותי זה. הנימוק היחיד המובא לכך, כאמור למעלה, הוא ש"התהליך של ועדת איתור ארוך ומיותר וכי חזקה על ראש הממשלה שיציע מועמד מתאים לתפקיד בכיר זה". נימוק זה מוקשה כשלעצמו, היות שהוא מתעלם מכך שהליכי המינוי של תפקידים בכירים בשירות המדינה, שאינם מכהנים במשרות אמון, ככלל אינם מסתמכים על חזקה שראש הממשלה או שר יציעו מועמד מתאים, אלא קובעים תנאי כשירות, אמות-מידה מהותיות והליכי איתור מקצועיים שיבטיחו כי לכל תפקיד יוצע המועמד המתאים ביותר.

בראשית המכתב הובאו דבריו של בית המשפט העליון בפרשת **ביטול עילת הסבירות**, אודות טענה דומה שהושמעה בעתירות אלו. בהמשך אותה פסיקה, **אף צוינו הדברים הבאים** שהם חשובים לענייננו:

"עובד הציבור נדרש להיות נקי כפיים ובר-לבב, ממלכתי, מקצועי, א-פוליטי, שנתונו האישיים, השכלתו וניסיונו המקצועי מתאימים לתפקיד שאותו הוא ממלא במערכת. זו דמותו של הפקיד המקצועי, ומשידענו זאת, איננו רואים פחיתות כבוד בתואר 'פקיד', ובלבד שיהיה פקיד מקצועי ולא לבלר שתורתו-אומנותו היא בנאמנותו ובקרבתו הפוליטית או האישית לשר הממנה. מינוי לתפקיד שלא על פי הכישורים המקצועיים הטובים ביותר, הוא מרשם בדוק לממשל לא אפקטיבי."<sup>2</sup>

9. יתר על כן, נימוק זה מלמד על התעלמות מוחלטת של ההצעה מהיבטים של מנהל תקין במינוי בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה; ומחוות הדעת המפורטות שהונחו בפניה המבוססות על אמות מידה מקצועיות, שלפיהן מתחייב להקים ועדת איתור על מנת להשיג את התכליות העומדות בסיס מינוי של נציב שירות מדינה. בהקשר זה נזכיר כי חלפו כחודש וחצי ממועד הדיון בממשלה בנושא, תקופה שבמהלכה ניתן היה לקדם את הקמתה של ועדת איתור ופרסום קול קורא להגשת מועמדותות לתפקיד. כמו כן, החזקה כי יוצע מועמד מתאים לתפקיד בכיר חותרת תחת כללים בסיסיים ומושרשים של מינוי בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, בפרט כאשר מדובר בשומרי סף, שאמונים בין היתר על טוהר המידות ברשות המבצעת.

<sup>2</sup> שם, בפסקה 92.

10. לסיכום, מדובר בהצעה שאיננה הולמת את אמות המידה המשפטיות המהותיות בנוגע למינוי בעלי תפקידים בכירים; היא הוגשה בניגוד להחלטת הממשלה הקודמת שהטילה על הייעוץ המשפטי לממשלה את התפקיד של גיבוש מנגנון מינוי חדש לתפקיד זה, ובהתעלם מחוות דעת משפטיות מקצועיות שהונחו בפני הממשלה, כחלק מיישום החלטת הממשלה הקודמת, מבלי שהוצגו טעמים מקצועיים לכך; אישורה יביא לכך שהליך מינויו של נציב שירות המדינה הבא לא יוכל להגשים את התכלית של מינוי בעל תפקיד מקצועי ועצמאי, שביכולתו לממש את אחריותו לשמור על שירות מדינה מקצועי, איכותי, עצמאי, ממלכתי וא-פוליטי. על כן, לעמדתנו, קיימת מניעה משפטית לקדם אותה.

בברכה,

ד"ר גיל לימון  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

עו"ד שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה  
עו"ד עידית ביטמן, היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה

**נספח ע/11**

**העתק החלטת ממשלה 2129 מיום**

**11.8.2024**

**עמ' 106**



מזכירות הממשלה



## הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה

החלטה מספר 2129 של הממשלה מיום 11.08.2024

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 2129 • יחידות: מזכירות הממשלה • תאריך תחולה: 11.08.2024 • ממשלה: הממשלה ה-37 • תאריך פרסום: 11.08.2024

### נושא ההחלטה:

הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה

### מחליטים:

א. לתקן את החלטת הממשלה מס' 4891 מיום 7.3.1999 בעניין הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים ולהוסיף, באופן חד פעמי, לרשימת התפקידים הנבדקים על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים את תפקיד נציב שירות המדינה. התיקון האמור נעשה בשל סמיכות מועד סיום כהונתו של נציב שירות המדינה (בחודש ספטמבר 2024).

ב. לקבוע כי לצורך בדיקת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה הבא בלבד, נציב שירות המדינה, פרופ' דניאל הרשקוביץ, המשמש חבר בוועדה המייעצת, יוחלף ובמקומו תמנה הממשלה מי ששימש נציב שירות מדינה בעבר או מנהל כללי של משרד ראש הממשלה בעבר ואינו מכהן כיום בשירות המדינה.

ג. יובהר כי החלטה זו תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא בלבד.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.  
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.  
החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.



### מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"

**נספח ע/12**

**העתק פנייתה של העותרת מיום**

**11.8.2024**

**עמ' 108**



11 אוגוסט 2024; ז' באב התשפ"ד

לכבוד,

<b>ח"כ בנימין נתניהו</b>	<b>עו"ד גלי בהרב מיארה</b>
ראש הממשלה	היועצת המשפטית לממשלה
משרד ראש הממשלה	משרד המשפטים
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

## **הנדון: החלטת הממשלה מיום 11.8.2024 בעניין הליך מינוי נציב שירות**

### **המדינה**

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

1. עניינה של פנייה זו בהחלטת הממשלה מיום 11.8.2024 לעניין שינוי שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, כך שהוא יתמנה בידי הממשלה לפי הצעה של ראש הממשלה, לאחר חוות דעת של הוועדה המייעצת למינוי לתפקידים בכירים ותוך החלפת נציב שירות המדינה המכהן בנציב שכהן בעבר או במנכ"ל משרד ראש הממשלה בעבר שתמנה הממשלה (דברי ההסבר להצעה להחלטה בעניין "הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" בעמ' 6, אשר הגיש ראש הממשלה ביום 8.8.2024 לקראת ישיבת הממשלה ה-71).

העתק ההצעה להחלטה מיום 8.8.2024 מצורף ומסומן כנספח "א".

2. החלטה זו מנוגדת להחלטת ממשלה מספר 3793 מיום 13.5.2018, לפסיקה ולחוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה מיום 19.6.2024 ושל היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מיום 29.5.2024, ואינה סבירה באופן קיצוני משום שהיא פוגעת באופיו הממלכתי והמקצועי של התפקיד החשוב והרגיש של נציב שירות המדינה.

### **א. רקע**

#### **א.1. מעמדו ותפקידו של נציב שירות המדינה**

3. נציב שירות המדינה, עומד בראש נציבות שירות המדינה, יחידת סמך במשרד ראש הממשלה האחראית לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. הנציב אמון על עובדי המדינה כולם ומשמש כגורם בעל הסמכות הבכירה ביותר בתחום כוח האדם בשירות המדינה. הוא נושא באחריות להבטיח את אופיו הממלכתי, המקצועי, והא-פוליטי של שירות המדינה. הנציב מחזיק בסמכויות ניהוליות וסטטוטוריות בתחומים שונים, והוא נושא בתפקיד קריטי בכל הנוגע לאישור מינויים בכירים בשירות הציבורי; קביעת תנאי העבודה של עובדי מדינה; גיוס, הכשרת קידום ופיטורי עובדים; ומשמעת ואתיקה.

4. הנציב מאשר את הרכבן של ועדות האיתור לתפקידים הבכירים בשירות המדינה, ובחלק מהן הוא אף מכהן כחבר מתוקף תפקידו, כגון ועדת האיתור לתפקיד פרקליט המדינה ולתפקיד

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
 شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 36054، القدس 9136001 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
 208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
 E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



המשנים ליועצת המשפטית לממשלה. בנוסף לכך, הנציב חבר בוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, ועומד בראש ועדת המינויים הבוחנת את תקינותם של מינויים בכירים שנעשים בפטור ממכרז ואת התאמתם לתפקיד. כמו כן, הוא מכהן בראש הוועדה המוסמכת לבחון את סיום כהונתם של בעלי תפקידים אלו.

5. למרות שנציבות שירות המדינה מהווה יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, נציב שירות המדינה מפעיל את סמכויותיו באופן עצמאי. הממשלה, כגורם המדיניות הממונה עליו, מוסמכת לאמץ החלטות הנוגעות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה. החלטות אלו מובאות לאישור הממשלה לאחר דיון ואישור על ידי ועדת שירות המדינה, שבראשה עומד הנציב.

6. לאור האמור, על נציב שירות המדינה להיות אדם ראוי, ממלכתי, בעל מיומנות מקצועית, יכולת לעמוד בפני לחצים פוליטיים, ונטול משוא פנים.

7. זאת, בוודאי ובוודאי בימים כתיקונם, ובמיוחד בימים אלו, בהם מדינת ישראל מתמודדת עם משבר משילות עמוק, הנובע בין היתר מהפחתת העצמאות והמקצועיות של עובדי המדינה, במיוחד במינויים הבכירים. צעד זה פוגע באפקטיביות של הממשלה, כפי שעולה ממחקרים בתחום ומהמלצות הוועדות הציבוריות והמקצועיות שפעלו בישראל בעשורים האחרונים.<sup>1</sup>

8. לצד משבר המשילות, אנו מצויים בשעת מלחמה קשה, בה נדרש נציב שירות הציבור להוביל שירות ציבורי חזק ומתפקד, אשר מסוגל לתת מענה איכותי ומטיב באמצעות משרתי ציבור מקצועיים.

9. לפיכך, לנציב שירות המדינה הבא תהיה משימה משמעותית בהתמודדות עם המשבר ועם אתגרי השעה, כך שיהיה אמון על שיקום השירות הציבורי, חיזוק והאמון הציבורי בו, והתאמתו לצרכים העכשוויים והעתידיים.

## א.2. הליך המינוי של נציב שירות המדינה טרם החלטת הממשלה מיום 11.8.2024

10. סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 קובע כדלקמן:

"הממשלה תמנה נציב שירות המדינה (להלן - נציב השירות); על מינוי לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 והודעה על המינוי תפורסם ברשומות."

11. בהחלטת ממשלה מספר 345 מיום 14.9.1999, שעוסקת במשרות שהמינוי להן נעשה באמצעות פטור ממכרז, נקבע בסעיף 3(א) כי כתנאי לפטור ממכרז למשרות שמוזכרות בסעיפים 1 ו-2 להחלטה, ביניהן המינוי למשרת נציב שירות המדינה, כישוריו של המועמד למשרה והתאמתו הכללית למשרה יבדקו על-ידי ועדת המינויים שמונתה על-ידי הממשלה, בהתאם לנוהל שיהיה בתוקף בעת הגשת המועמדות.

<sup>1</sup> ריטה גולשטיין-גלפרין ואסף שפירא "מינוי נציב שירות המדינה הבא" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2024).



12. כן נקבע בסעיף 3(ב) להחלטת ממשלה 345 כי נציב שירות המדינה יצרף לוועדת המינויים שני חברים נוספים בעלי מומחיות וניסיון בתחומי הפעילות העיקריים של המשרה, אלא אם כן סבר שלחברי הוועדה מן המניין יש המומחיות והניסיון הנדרשים לדיון באותה המשרה.

13. ואולם, החלטת ממשלה 345 לא יושמה כלשונה ביחס למינוי משרת הנציב מאז התקבלה.

14. לקראת סיום כהונתו של הנציב הולנדר, אשר כיהן כנציב שירות המדינה בין השנים 1996-2010, נערך הליך המדמה הליך של ועדת איתור, במסגרתו ראש הממשלה קרא לאישים מהמגזר הפרטי והציבורי להגיש את מועמדותם לתפקיד נציב שירות המדינה. בהמשך, הוקם "צוות חיפוש" לתפקיד הנציב על-ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, אשר בחן כ-150 מועמדים פוטנציאליים, והביא בפני ראש הממשלה ארבעה מועמדים מומלצים לבחירתו.

15. לבסוף, המועמד שנבחר על-ידי ראש הממשלה הובא בפני ועדת בדיקה מיוחדת, שהוקמה בהחלטת ממשלה מס' 2466 מיום 21.11.2010, בראשות השופט בדימוס דן ארבל ובהשתתפות שתי נציגות ציבור חברות ועדת המינויים.

16. גם לקראת בחירתו של נציב שירות המדינה הנוכחי, הפרופ' הרשקוביץ, הממשלה סתה מהחלטה 345 באמצעות הקמת ועדת מינויים אד-הוק לבחינת כישוריו של המועמד לתפקיד הנציב, בראשות השופט חנן אפרתי ובהשתתפות שני נציגי ציבור מתוך ועדת המינויים (ראו בעמ' 8-9 לחוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) בעניין "הליך מינויו של נציב שירות המדינה" מיום 18.6.2024 (להלן: "חו"ד המשנה ליועמ"ש").

העתק חו"ד המשנה ליועמ"ש מצורף ומסומן כנספח "ב".

### א.3. החלטת ממשלה מס' 3793

17. ביום 13.5.2018 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3793 בעניין "אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" (להלן: "החלטת הממשלה 3793").

18. בהחלטת הממשלה 3793, נקבע כי לטובת מינוי נציב שירות המדינה "תוקם ועדת מינויים מיוחדת אשר תחוה דעתה על המועמד לתפקיד".

19. עוד נקבע בהחלטה, כי יושב ראש ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ימונה על-ידי הממשלה, ולצידו יכהנו שני נציגי ציבור מתוך רשימת נציגי הציבור החברים בוועדת המינויים.

20. לצד הליך המינוי, הובהר בסעיף ד' להחלטת הממשלה 3793 כי "ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא וכי הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".



## ב. ההליכים שהובילו להחלטת הממשלה הנוכחית מיום 11.8.2024 בעניין שינוי שיטת מינוי

### נציב שירות המדינה

#### 1. הנוהל שגובש על-ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה והיועצת

##### המשפטית לממשלה לפיו יש למנות את נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור

21. בנוהל שגיבשו גורמי הייעוץ המשפטי, מובאת העמדה כי יש למנות את נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור, וכי מינויו בוועדה המייעצת למינוי בכירים (להלן: "הוועדה המייעצת") מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים.

22. לפי חוות הדעת מטעם היועצת המשפטית לממשלה מיום 19.6.2024, אשר מתבססת על חו"ד המשנה ליועמ"ש, הכללים והנהלים של נציבות שירות המדינה מלמדים כי מבחינה מקצועית יש למנות את משרת הנציב בדרך של ועדת איתור. בשל מהות תפקידו, יש לתת משקל ניכר לצורך למנותו בדרך של ועדת איתור, ואין הצדקה משמעותית המבססת את הצורך לחרוג מהכללים. כמו כן, ההחלטה בנוגע לאופן מינוי הנציב צריכה להיות סבירה, ככל החלטה מינהלית. לצורך כך, עליה לתת משקל ניכר לצורך בעצמאות מוסדית של הנציב, והתחשבות בשיקול זה מובילה למסקנה כי דרך המלך למינוי הנציב צריכה להיות בוועדת איתור מקצועית.

23. גם לפי חוות הדעת של היועצת המשפטית למשרד הממשלה, מיום 29.5.2024, אופן המינוי הראוי של הנציב הוא באמצעות ועדת איתור. זאת, משום שמאפייניה של משרת הנציב עולים בקנה אחד עם אמות המידה שנקבעו להתאמה להליך של ועדת איתור, וכי מדובר במשרה בכירה בשירות המדינה העומדת בתנאים לאיוש בדרך של ועדת איתור. באשר להרכב ועדת האיתור, לאור העובדה שמשרת הנציב היא בעלת מאפיינים מיוחדים, יש לקבוע הרכב של חמישה חברים, אשר יבטא את הצורך במינוי המחזיק בכישורים המתאימים למורכבות ולבכירות התפקיד, ואת חשיבות עצמאות שיקול הדעת ואי התלות של בעל התפקיד.

#### 24. בנוסף, לתפקיד נציב שירות המדינה לא נקבעו עד היום דרישות כשירות ותנאי סף, בשונה

מהמקובל במשרות בכירות אחרות. עובדה זו מהווה סיבה נוספת לכך שראוי כי המינוי של הנציב יתבצע בוועדת האיתור, בה קיימים תנאי סף לנציג הציבור אשר לא נקבעו לגבי דרישות ספציפיות.

25. בשתי חוות הדעת של גורמי הייעוץ המשפטי, מובאת העמדה כי מינוי הנציב בוועדה המייעצת מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים, ואינה הולמת לבדיקת המינוי של הנציב, ואף קיימת מניעה משפטית מבחירה במתווה זה. זאת, משום שעבודתה של הוועדה המייעצת נשענת על ההנחה כי המועמדים המובאים בפניה מתאימים לתפקידים הייחודיים המצויים בסמכותה, ועל כן היא כלל לא עוסקת בבדיקת התאמה לתפקיד – אלא מתמקדת במינוי בהיבטי טוהר המידות. כמו כן, אחד מחברי הוועדה הוא נציב השירות המכהן, ועל כן תידרש החלפתו באופן שישנה את הרכבה המקורי של הוועדה ויהפכה לוועדת אד-הוק.



26. הנה כי כן, לפי גורמי הייעוץ המשפטי, הדרך הטובה ביותר להבטיח שמינוי נציב שירות המדינה יעמוד בתכליות של הבטחת מקצועיות, התאמת המועמד לתפקיד, שמירה על עצמאותו המקצועית ומניעת תלות בדרג המדיני, היא באמצעות ועדת איתור. ועדה זו תבחן מועמדים שונים ותציג את המלצתה לראש הממשלה. לעומת זאת, דרכי מינוי אחרות מעוררות קשיים משפטיים משמעותיים, עד כדי מניעה משפטית של מינוי הנציב במסגרת מתווים אלו.

העתק חוות הדעת של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מיום 29.5.2024 מצורף ומסומן כנספח "ג"; העתק חו"ד משנה ליועמ"ש מיום 28.6.2024 צורף כנספח "ב".

## ב.2. מכתבו של המשנה ליועמ"ש מיום 11.8.2024

27. בעקבות החלטת ראש הממשלה להניח את הצעת ההחלטה מיום 8.8.2024 על סדר יומה של הממשלה לשיבתה הקבועה ליום 11.8.2024, שיגר המשנה ליועמ"ש מכתב הממוען ליועצת המשפטית לממשלה, ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה וליועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה.

28. במכתב התייחס המשנה ליועמ"ש לכך שהצעת ההחלטה הוגשה ללא חוות דעת עדכנית מטעם היעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה, כנדרש בתקנון עבודת הממשלה.

29. עוד התייחס המשנה ליועמ"ש לכך שיש מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה, "משום שלפי הצעת ההחלטה הנדונה ראש הממשלה יוכל לבחור אדם לתפקיד החשוב והרגיש, בלי כל התחשבות בתנאי סף, כשירות, ניסיון או התאמה מהותית, ובלי הליך תחרותי ופומבי שמהווה כלי עזר חיוני לבחירה מושכלת של מי שממלא תפקיד בכיר מסוגו של נציב שירות המדינה".

30. עוד הבהיר המשנה ליועמ"ש את חשיבותו של תפקיד נציב שירות המדינה, ואת ההליך החריג וחסר התקדים אשר מוצע כעת על-ידי ראש הממשלה על-מנת לבחור בו, כדלקמן בעמ' 2 למכתבו:

"נציב שירות המדינה אמון על הבטחת תקינות שירות המדינה ואיכותו למען הציבור ועל הבטחת היותו עצמאי, ממלכתי וא-פוליטי. והנה, דווקא את נציב שירות המדינה מוצע לבחור בהליך חסר תקדים; שחוסר התקינות הטמון בו מובהק ופוטנציאל התקלה גדול; ושמסמעותו והמסר שעולים ממנו הם זניחת ערך המקצועיות והתקינות של שירות המדינה ופוליטיזציה של השירות הציבורי."

31. המשנה ליועמ"ש שב והביא במכתבו את עיקרי עמדת גורמי הייעוץ המשפטי בסוגיה אשר פורטו לעיל, והדגיש כי "הממשלה נדרשת לתת משקל רב להמלצות האמורות בחוות הדעת, וכי בהעדר טעמים מקצועיים נוגדים, יהיה זה קשה, עד כדי בלתי אפשרי, להגן מבחינה משפטית על הליך מינוי למשרת הנציב, שלא כוללת ועדת איתור."

32. וכך סיכם המשנה ליועמ"ש את מכתבו:



**"לסיכום, מדובר בהצעה שאיננה הולמת את אמות המידה המשפטיות המהותיות בנוגע למינוי בעלי תפקידים בכירים; היא הוגשה בניגוד להחלטת הממשלה הקודמת שהטילה על היעוץ המשפטי לממשלה את התפקיד של גיבוש מנגנון מינוי חדש לתפקיד זה, ובהתעלם מחוות דעת משפטיות מקצועיות שהונחו בפני הממשלה, כחלק מיישום החלטת הממשלה הקודמת, מבלי שהוצגו טעמים מקצועיים לכך; אישורה יביא לכך שהליך מינויו של נציב שירות המדינה הבא לא יוכל להגשים את התכלית של מינוי בעל תפקיד מקצועי ועצמאי, שביכולתו לממש את אחריותו לשמור על שירות מדינה מקצועי, איכותי, עצמאי, ממלכתי וא-פוליטי. על כן, לעמדתנו, קיימת מניעה משפטית לקדם אותה."**

העתק מכתב המשנה ליועמ"ש מיום 11.8.2024 מצורף ומסומן כנספח "ד".

### ב.3. החלטת הממשלה מיום 11.8.2024

33. והנה, חרף הקביעה המפורשת בהחלטת ממשלה 3793, ביום 11.8.2024 התקבלה החלטת הממשלה הנוכחית, אשר מתעלמת התעלמות גסה מהנוהל גובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה בעניין מינוי נציב שירות המדינה, ומחוות הדעת לעניין מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה מיום 8.8.2024.

34. כך, הממשלה אישרה היום (11.8.2024) פה אחד את ההצעה להחלטה<sup>2</sup>, לפיה נציב שירות המדינה יתווסף לרשימת התפקידים הנבדקים על-ידי הוועדה המייעצת. כמו כן הוחלט, כי לצורך בדיקת המועמד לתפקיד נציב שירות מדינה הבא בלבד, יוחלף הנציב הנוכחי במי ששימש בעבר נציב שירות המדינה או מנהל כללי משרד ראש הממשלה, ואינו מכהן כיום בשירות המדינה (ראו עמ' 1 לנספח "א").

35. הוזה אומר, כי הלכה למעשה נציב שירות המדינה הבא יתמנה בהתאם להצעת ראש הממשלה, ולאחר שייבדק בוועדה המייעצת – בניגוד לנוהל שגובש על-ידי גורמי היעוץ המשפטי, ולאופן שבו מונו נציבי שירות המדינה – באמצעות הקמת ועדה אד-הוק לטובת בחינת כישוריהם והתאמתם לתפקיד.

### ג. הפגמים שבהחלטת הממשלה מיום 11.8.2024 לעניין שינוי שיטת מינוי נציב שירות המדינה

#### ג.1. החלטת הממשלה מנוגדת להחלטת ממשלה 3793

36. כאמור, סעיף ד' להחלטת ממשלה מספר 3793 קובע כי הממשלה תבחן מחדש את אופן מינויו של נציב שירות המדינה, על בסיס נוהל שיגובש על-ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

<sup>2</sup> חן מענית "חרף התנגדות היועמ"שית, הממשלה אישרה לנתניהו למנות את נציב שירות המדינה" באתר "הארץ" (11.8.2024), זמין ב: <https://www.haaretz.co.il/news/law/2024-08-11/ty-article/00000191-4094-de1f-abd7-44df60b60000>



37. משמעותו של הסעיף היא שהממשלה עצמה גילתה דעתה לכך שישנה בעייתיות באופן המינוי של נציב שירות המדינה עד כה, וכי נדרש לגבש נוהל מסודר למינוי אשר ישקף את חשיבותו ורגישותו של התפקיד.

38. התפקיד של גיבוש הנוהל הוטל על גורמי הייעוץ המשפטי, כגורמי מקצוע.

39. לפיכך, משהובאה בפני הממשלה חוות דעת הכוללת נוהל חדש למינוי נציב שירות המדינה, באופן מנומק ומגובש – על הממשלה להתנהל בהתאם להחלטתה שלה ולהידרש לאמור בנוהל אשר גובש על-ידי גורמי המקצוע.

## ג. ההחלטה מנוגדת לחוות הדעת המשפטיות של גורמי המקצוע

40. חרף חוות הדעת המשפטיות החד משמעיות שניתנו על-ידי הן היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה והן היועצת המשפטית לממשלה לפיהן אופן המינוי של נציב שירות המדינה אותו מבקשת הממשלה ליישם בהחלטה אינו חוקי, החלטת הממשלה מתעלמת מהן התעלמות מוחלטת.

41. בפסיקה נקבע חזר ושנה כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של החוק עבור הרשות המבצעת, וכי חוות דעתה המשפטית מחייבת את כל זרועותיה של הרשות המבצעת ומשקפת מבחינתן את הדין הקיים, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת. תפקידה של היועצת המשפטית לממשלה, במובנו הרחב, הוא לשרת את הציבור ולפעול כנאמן הציבור (יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 451, 454 (1993)).

42. לאימוץ עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה ישנה חשיבות במיוחד בסוגיות מקצועיות. כפי גם שנה המשנה ליועמ"ש בחוות דעתו, סוגיית אופן המינוי של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, בפרט אלו הממלאים תפקיד של שומרי סף – היא סוגייה מקצועית בעיקרה. לפיכך, הגורמים אשר מובילים הצעות לשינוי בדרכי המינוי הקיימות צריכים להיות גורמי המקצוע, האמונים על טוהר המידות בשירות המדינה, דהיינו – נציבות שירות המדינה.

43. החלטת הממשלה מהיום אשר דוחה את עמדת היעוץ המשפטי לממשלה, ממחישה את השיבוש באופן קבלת ההחלטות בממשלה, אליו התייחסה היועצת המשפטית לממשלה במכתב חריף מאוד אשר היא שיגרה ביום 6.8.2024.

44. במכתבה, התייחסה היועצת המשפטית לממשלה לכך שמוזה זמן רב מתקבלות החלטות ממשלה בתהליכי עבודה משובשים, מבלי שקדמה להן עבודת מטה מקצועית, ואף בהסתמך על חוות דעת משפטית של מי שאינו מוסמך לכך.

45. תוצאת ההתעלמות מחוות הדעת המשפטיות ומהסתמכות על עמדות של גורמים פוליטיים מובילה, כמו במקרה שבנדון – להפרת הדין ולפגיעה בציבור.



## ג.3. מינוי נציב שירות המדינה נדרש להיעשות באמצעות ועדת איתור

46. כאמור, הנוהל אשר גובש על-ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה בשיתוף עם היועצת המשפטית לממשלה גרס כי על נציב שירות המדינה להתמנות באמצעות ועדת איתור.
47. זאת, נוכח החשיבות שבהתאמת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה, תפקידו מובהק כשומר סף, "שתפקודו העצמאי והא-פוליטי הוא חיוני מבחינה משטרית לשמירתו של השירות הציבורי בישראל מקצועי וממלכתי" (פסקה 24 לחו"ד המשנה ליועמ"ש, נספח "ב").
48. לפיכך, על נציב שירות המדינה להתמנות באמצעות ועדת איתור, שהרכבה ישקף את מאפייני התפקיד ואת הצורך בבחינת כישוריו ויכולותיו של המועמד, תוך שמירה על עצמאותו במילוי תפקידים.
49. הליך של מינוי באמצעות ועדת איתור תואמת את ההנחיות והכללים על-פיהם פועלת נציבות שירות המדינה בכל הקשור לקביעת דרך האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה – מדובר בתפקיד הדורש שמירה על האינטרס הציבורי ודורש מידה רבה של עצמאות ואי תלות; סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה, ותפקידו אינו כולל מאפיין דומיננטי של ביצוע מדיניות השר או הממשלה; הנציב נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות; והמשרה היא בעל אופי רגולטורי מובהק.
50. לעומת זאת, בחינת המינוי על-ידי הוועדה המייעצת בדיעבד ולאחר שהוצע מועמד על-ידי ראש הממשלה, מתמקדת במינוי בהיבטי טוהר המידות, ואינה עוסקת בבדיקת ההתאמה לתפקיד.
51. לפיכך, מינוי על-ידי הוועדה המייעצת לא נותן מענה לתכליות העומדות בבסיס המינוי לתפקיד נציב שירות המדינה, שכן הוא לא מספק את בחינת המקצועיות, הכישורים והעצמאות אשר נדרש מבעל התפקיד שייבחר.
52. כמו כן, יתרון מובהק של מינוי נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור, הוא שוועדת האיתור מוסמכת לבחון האם המועמד עומד בלפחות שתי דרישות מקצועיות, גם כאשר לא נקבעו תנאי סף לתפקיד. זאת, מכיוון שלתפקיד נציב שירות המדינה לא נקבעו תנאי סף, ולכן ישנה חשיבות לבדיקת עמידת המועמד בתנאי סף מקצועיים כגון ניסיון מקצועי או מעשי משמעותי בתחומים הנוגעים לליבת העיסוק של התפקיד; ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר בשירות המדינה וכו'.
53. לפיכך, מינוי באמצעות ועדת איתור יגשים בצורה הטובה ביותר את התכליות של מינוי נציב שירות מדינה עצמאי ובעל כישורים מתאימים לתפקיד.



## ג.4. ההחלטה אינה סבירה ומביאה לפגיעה באופיו הממלכתי והמקצועי של תפקיד הנציב

### בפרט, ובשירות המדינה ככלל

54. אך לאחרונה קבע בית המשפט העליון כי "עילת הסבירות נמנית עם עילות הביקורת המינהלית עוד משחר ימיו של המשפט הישראלי" (בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פס' 3 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות (נבו 01.01.2024) (להלן: "בג"ץ עילת הסבירות")), וכי "הביקורת השיפוטית על הרשות המחוקקת והמבצעת בישראל, הינה המנגנון האפקטיבי היחיד שיש בו כדי להגביל באופן ממשי את הכוח הריכוזי של הרוב" (בג"ץ עילת הסבירות, פס' 114 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות).

55. עוד על-פי הפסיקה, עילת הסבירות מהווה בסיס משפטי להגנה מפני פגיעה חריגה בתקינות פעילות המנהל הציבורי (בג"ץ עילת הסבירות, פס' 164 לפסק דינה של כבוד הנשיאה (בדימוס) חיות).

56. כמו כן, בשנים אחרונות הפסיקה חוזרת ומדגישה את הצורך בביצוע מינויים באופן עצמאי וא-פוליטי, בעיקר בכל הנוגע לשומרי סף. כך נקבע, כי על מנת להבטיח ששומרי הסף יבצעו את תפקידם החשוב כנדרש, באופן עצמאי ובהעדר תלות מהגורמים עליהם הם מפקחים, נדרש הליך מינוי "נקי" וניתוק הזיקה בין שומר הסף לבין הגורם הממנה או המבוקר (בג"ץ עילת הסבירות, פס' 35 לפסק דינה של השופטת רונן).

57. לפיכך, מינוי נציב שירות המדינה, תפקיד שומר סף קריטי, באמצעות הליך פוליטי שחסר את בחינת הכישורים וההתאמה לתפקיד – יפגע באופי הממלכתי של התפקיד ובאפשרות של הנציב שימונה לפעול באופן עצמאי וחסר פניות, באופן שהופך הליך זה לבלתי סביר באופן קיצוני.

58. כמו כן, הליך מינוי לתפקיד בכיר בשירות הציבורי אשר נעשה בניגוד לחוות דעת של גורמי המקצוע ובאופן שמונע משיקולים פוליטיים ולא משיקולים של טובת הציבור, עלול לפגוע באמון הציבור, אשר כידוע, הוא תנאי יסודי לתפקודן התקין של הרשויות. ואכן, בשורה של פסקי דין חזר והדגיש בית המשפט העליון את חשיבות אמון הציבור ברשויות. כך, גם בבג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' נ' שר הבינוי והשיכון, בפס' 54 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ברק (נבו 23.3.1993):

**"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר ונקיון כפיים. אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו..."**



59. לפיכך, לטובת שמירה על אמון הציבור במיוחד בעת בה האמון בשירות הציבורי הולך ופוחת, נדרש כי העומד בראשו יהיה האדם הראוי, הכשיר, המקצועי והמנוסה ביותר לתפקיד חשוב ורגיש זה, ולטובת כך עליו להיבחר בהליך מינוי שוויוני, שקוף שמאפשר בחירה מושכלת על בסיס כישורים והתאמה לתפקיד של גורמי מקצוע מתוך מאגר מועמדים.

60. זאת, יתאפשר באמצעות ועדת איתור לתפקיד נציב שירות המדינה.

61. לאור האור לעיל, החלטת הממשלה מהיום (11.8.2024) לשנות את אופן מינוי נציב שירות המדינה כך שהמינוי יעשה באמצעות הצעת מועמד על-ידי ראש הממשלה ובחינתו על-ידי הוועדה המייעצת, ולא באמצעות ועדת איתור – מנוגדת להחלטת ממשלה 3793, אינה חוקית נוכח חוות דעת של גורמי הייעוץ המשפטי, אינה מגשימה את התכליות העומדות בבסיס מינויו ותפקידו של נציב שירות המדינה, ואינה סבירה באופן קיצוני.

62. אשר על כן, נתכבד לבקשכם כי החלטת הממשלה מיום 11.8.2024 שקיבלה את הצעת ההחלטה של ראש הממשלה מיום 8.8.2024 תבוטל, ובמקומה תתקבל החלטה חדשה לעניין מינוי נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור.

63. לאור חשיבות הדברים ודחיפותם, נודה לתגובתכם המהירה.

בכבוד רב,

רותם בבלי דביר, עו"ד

מנהלת מחלקת ליטיגציה

תומר נאור, עו"ד

ראש האגף המשפטי

**נספח ע/13**

**העתק פנייתה של העותרת מיום**

**14.8.2024**

**עמ' 119**



14 אוגוסט 2024; י"ב באב התשפ"ד

לכבוד,

<b>ח"כ בנימין נתניהו</b>	<b>עו"ד גלי בהרב מיארה</b>
ראש הממשלה	היועצת המשפטית לממשלה
משרד ראש הממשלה	משרד המשפטים
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

## **הנדון: תזכורת - החלטת הממשלה מיום 11.8.2024 בעניין הליך מינוי נציב**

### **שירות המדינה**

סימוכין: מכתבנו מיום 11.8.2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

1. עניינה של פנייה נוספת זו בהחלטת הממשלה מיום 11.8.2024 לעניין שינוי שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, כך שהוא יתמנה בידי הממשלה לפי הצעה של ראש הממשלה, לאחר חוות דעת של הוועדה המייעצת למינוי לתפקידים בכירים ותוך החלפת נציב שירות המדינה המכהן בנציב שכיחן בעבר או במנכ"ל משרד ראש הממשלה בעבר שתמנה הממשלה (דברי ההסבר להצעה להחלטה בעניין "הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" בעמ' 6, אשר הגיש ראש הממשלה ביום 8.8.2024 לקראת ישיבת הממשלה ה-71).

2. כפי שפירטה בהרחבה התנועה בפנייתה שבסימוכין, החלטה זו מנוגדת להחלטת ממשלה מספר 3793 מיום 13.5.2018, לפסיקה ולחוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה מיום 19.6.2024 ושל היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מיום 29.5.2024, ואינה סבירה באופן קיצוני משום שהיא פוגעת באופיו הממלכתי והמקצועי של התפקיד החשוב והרגיש של נציב שירות המדינה.

3. כזכור, החלטת הממשלה 345 שכותרתה "משרות שהמינוי להן נעשה על-ידי הממשלה או באישורה - פטור ממכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959" מיום 14.9.1999 (להלן: "החלטת ממשלה 345"), נקבע לגבי משרת נציב שירות המדינה כי כתנאי לפטור ממכרז למשרות שמוזכרות בסעיפים 1 ו-2 להחלטה, ביניהן המינוי למשרת נציב שירות המדינה, כישוריו של המועמד למשרה והתאמתו הכללית למשרה יבדקו על-ידי ועדת המינויים שמונתה על-ידי הממשלה, בהתאם לנוהל שיהיה בתוקף בעת הגשת המועמדות.

4. כמו כן, עוד בטרם אושר מינויו של הנציב הנוכחי לתפקידו, ובעקבות פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 7455/17 עו"ד ד"ר רפי נץ-צננוט נ' ראש הממשלה (נבו) (29.3.2018), ביום 13.5.2018 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3793 בעניין "אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
 شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص. ب. 36054، القدس 9136001 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
 208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
 E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

עמוד 1 מתוך 4



למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" (להלן: **"החלטת הממשלה 3793"**).

5. בהחלטת הממשלה 3793, נקבע כאמור כי לטובת מינוי נציב שירות המדינה "תוקם ועדת מינויים מיוחדת אשר תחווה דעתה על המועמד לתפקיד." עוד נקבע בהחלטה, כי יושב ראש ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ימונה על-ידי הממשלה, ולצידו יכהנו שני נציגי ציבור מתוך רשימת נציגי הציבור החברים בוועדת המינויים.

6. לצד הליך המינוי, הובהר בסעיף ד' להחלטת הממשלה 3793 כי **"ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא וכי הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה."**

7. בהתאם, ביום 19.6.2024 העבירה היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה את חוות דעתו של המשנה ליועמ"ש (משפט ציבורי-מינהלי) ד"ר גיל לימון, וכן את הנוהל אשר גובש על-ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, לפיהם על מנת להגשים את מטרות תפקידו של נציב שירות המדינה כאחראי על הבטחת היותו של השירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי יש לפעול למינויו בדרך של ועדת איתור.

8. והנה, חרף הקביעה המפורשת בהחלטת ממשלה 3793, ביום 11.8.2024 **התקבלה החלטת הממשלה הנוכחית, אשר מתעלמת התעלמות גסה מהנוהל גובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה בעניין מינוי נציב שירות המדינה, ומחוות הדעת לעניין מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה מיום 8.8.2024.**

9. כך, הממשלה אישרה ביום 11.8.2024 פה אחד את ההצעה להחלטה,<sup>1</sup> לפיה נציב שירות המדינה יתווסף לרשימת התפקידים הנבדקים על-ידי **הוועדה המייעצת**. כמו כן הוחלט, כי לצורך בדיקת המועמד לתפקיד נציב שירות מדינה הבא בלבד, יוחלף הנציב הנוכחי במי ששימש בעבר נציב שירות המדינה או מנהל כללי משרד ראש הממשלה, ואינו מכהן כיום בשירות המדינה (ראו עמ' 1 לנספח "א" אשר צורף למכתבנו מיום 11.8.2024).

10. הווה אומר, כי הלכה למעשה נציב שירות המדינה הבא יתמנה בהתאם להצעת ראש הממשלה, ולאחר שייבדק בוועדה המייעצת – בניגוד לנוהל שגובש על-ידי גורמי הייעוץ המשפטי, ולאופן

<sup>1</sup> חן מענית "חרף התנגדות היועמ"שית, הממשלה אישרה לנתניהו למנות את נציב שירות המדינה" באתר **"הארץ"** (11.8.2024), זמין ב: <https://www.haaretz.co.il/news/law/2024-08-11/ty-article/00000191-4094-de1f-abd7-44df60b60000>



שבו מונו נציבי שירות המדינה – באמצעות הקמת ועדה אד-הוק לטובת בחינת כישוריהם והתאמתם לתפקיד.

11. כפי שהובא בהרחבה במכתבנו שבסימוכין, בפסיקה נקבע חזר ושנה כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של החוק עבור הרשות המבצעת, וכי חוות דעתה המשפטית מחייבת את כל זרועותיה של הרשות המבצעת ומשקפת מבחינתן את הדין הקיים, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת. תפקידה של היועצת המשפטית לממשלה, במובנו הרחב, הוא **לשרת את הציבור ולפעול כנאמן הציבור** (יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 451, 454 (1993)).

12. **לאימוץ עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה ישנה חשיבות במיוחד בסוגיות מקצועיות.** כפי שגם שנה המשנה ליועמ"ש בחוות דעתו, סוגיית אופן המינוי של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, בפרט אלו הממלאים תפקיד של שומרי סף – היא סוגייה מקצועית בעיקרה. לפיכך, הגורמים אשר מובילים הצעות לשינוי בדרכי המינוי הקיימות צריכים להיות גורמי המקצוע, האמונים על טוהר המידות בשירות המדינה, דהיינו – נציבות שירות המדינה.

13. **תוצאת ההתעלמות מחוות הדעת המשפטיות ומהסתמכות על עמדות של גורמים פוליטיים מובילה, כמו במקרה שבנדון – להפרת הדין ולפגיעה בציבור.**

14. בנוסף, נוכח החשיבות שבהתאמת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה, תפקידו מובהק כשומר סף, "שתפקודו העצמאי והא-פוליטי הוא חיוני מבחינה משטרית לשמירתו של השירות הציבורי בישראל מקצועי וממלכתי" (פסקה 24 לחוו"ד המשנה ליועמ"ש, אשר צורף כנספח **"ב"** למכתבנו שבסימוכין) על נציב שירות המדינה להתמנות באמצעות ועדת איתור, שהרכבה ישקף את מאפייני התפקיד ואת הצורך בבחינת כישוריו ויכולותיו של המועמד, תוך שמירה על עצמאותו במילוי תפקידים.

15. הליך של מינוי באמצעות ועדת איתור תואמת את ההנחיות והכללים על-פיהם פועלת נציבות שירות המדינה בכל הקשור לקביעת דרך האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה – מדובר בתפקיד הדורש שמירה על האינטרס הציבורי ודורש מידה רבה של עצמאות ואי תלות; סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה, ותפקידו אינו כולל מאפיין דומיננטי של ביצוע מדיניות השר או הממשלה; הנציב נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות; והמשרה היא בעל אופי רגולטורי מובהק.

16. לעומת זאת, בחינת המינוי על-ידי הוועדה המייעצת בדיעבד ולאחר שהוצע מועמד על-ידי ראש הממשלה, מתמקדת במינוי בהיבטי טוהר המידות, ואינה עוסקת בבדיקת ההתאמה לתפקיד.



17. לפיכך, מינוי על-ידי הוועדה המייעצת לא נותן מענה לתכליות העומדות בבסיס המינוי לתפקיד נציב שירות המדינה, שכן הוא לא מספק את בחינת המקצועיות, הכישורים והעצמאות אשר נדרש מבעל התפקיד שייבחר.
18. כמו כן, יתרון מובהק של מינוי נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור, הוא שוועדת האיתור מוסמכת לבחון האם המועמד עומד בלפחות שתי דרישות מקצועיות, גם כאשר לא נקבעו תנאי סף לתפקיד. זאת, מכיוון שלתפקיד נציב שירות המדינה לא נקבעו תנאי סף, ולכן ישנה חשיבות לבדיקת עמידת המועמד בתנאי סף מקצועיים כגון ניסיון מקצועי או מעשי משמעותי בתחומים הנוגעים לליבת העיסוק של התפקיד; ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר בשירות המדינה וכו'.
19. לפיכך, מינוי באמצעות ועדת איתור יגשים בצורה הטובה ביותר את התכליות של מינוי נציב שירות מדינה עצמאי ובעל כישורים מתאימים לתפקיד.
20. ולבסוף, מינוי נציב שירות המדינה, תפקיד שומר סף קריטי, באמצעות הליך פוליטי שחסר את בחינת הכישורים וההתאמה לתפקיד – יפגע באופי הממלכתי של התפקיד ובאפשרות של הנציב שימונה לפעול באופן עצמאי וחסר פניות, באופן שהופך הליך זה לבלתי סביר באופן קיצוני.
21. לאור האור לעיל, החלטת הממשלה מיום 11.8.2024 לשנות את אופן מינוי נציב שירות המדינה כך שהמינוי יעשה באמצעות הצעת מועמד על-ידי ראש הממשלה ובחינתו על-ידי הוועדה המייעצת, ולא באמצעות ועדת איתור – מנוגדת להחלטת ממשלה 3793, אינה חוקית נוכח חוות דעת של גורמי הייעוץ המשפטי, אינה מגשימה את התכליות העומדות בבסיס מינויו ותפקידו של נציב שירות המדינה, ואינה סבירה באופן קיצוני.
22. אשר על כן, נתכבד לבקשכם כי החלטת הממשלה מיום 11.8.2024 שקיבלה את הצעת ההחלטה של ראש הממשלה מיום 8.8.2024 תבוטל, ובמקומה תתקבל החלטה חדשה לעניין מינוי נציב שירות המדינה באמצעות ועדת איתור.
23. לאור חשיבות הדברים ודחיפותם, נודה לתגובתכם המהירה, על מנת שנוכל לכלכל את המשך צעדינו, לרבות המשפטיים.

בכבוד רב,

רותם בבלי דביר, עו"ד

מנהלת מחלקת ליטיגציה

תומר נאור, עו"ד

ראש האגף המשפטי

**נספח ע/14**

**העתק החלטת ממשלה 3839 מיום  
27.5.2018**

**עמ' 124**



## מזכירות הממשלה



## הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים וביטול החלטות ממשלה

החלטה מספר 3839 של הממשלה מיום 27.05.2018

סוג: החלטות ממשלה • מספר החלטה: 3839 • יחידות: מזכירות הממשלה • תאריך פרסום: 27.05.2018

### נושא ההחלטה:

הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים וביטול החלטות ממשלה

### מחליטים:

1. לבטל את החלטת הממשלה מס' 91 מיום 30.5.2006 ואת החלטת הממשלה מס' 689 מיום 12.8.2013, ובמקומן יבוא:

"א. מינויים לתפקידים בכירים הנעשים על-ידי הממשלה, באישורה או בהמלצתה, או על-ידי ראש הממשלה ייעשו לאחר בדיקה מקדמית של ועדה מייעצת (להלן: "הוועדה") ביחס למינוי וקבלת חוות-דעתה.

"תפקידים בכירים" לעניין החלטה זו:

- ראש המטה הכללי של צה"ל

- המפקח הכללי של משטרת ישראל

- ראש שירות הביטחון הכללי

- ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

- נציב בתי הסוהר

- נגיד בנק ישראל

- המשנה לנגיד בנק ישראל

ב. הוועדה תחווה דעתה בנוגע לטוהר המידות במינוי על מנת להבטיח כי לא ייעשו מינויים לא ראויים, בין היתר מסיבות כגון זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה.

ג. הוועדה תימנה ארבעה חברים.

חברי הוועדה יתמנו על-ידי הממשלה, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה.

יושב ראש הוועדה יהיה שופט בדימוס של בית המשפט העליון, וחבריה הנוספים יהיו: נציב שירות המדינה ושני אנשי ציבור.

חברי הוועדה יתמנו לתקופת כהונה אחת בלבד בת 8 שנים, ללא אפשרות הארכה, למעט נציב שירות המדינה המכהן בוועדה מתוקף תפקידו.

ישיבות הוועדה יכול שיתקיימו גם בנוכחות שלושה חברים ובהם יושב ראש הוועדה. היו הדעות שקולות בוועדה – יהא ליושב ראש הוועדה קול נוסף.

הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה ככל שאלה לא נקבעו בהחלטה זו.

מזכיר הוועדה יהיה עובד מזכירות הממשלה.

ד. הליך בדיקתם של מינויים לתפקידים בכירים וחיווי-דעתה של הוועדה בכל הנוגע להם יהיו בהתאם לאמור להלן:

1. ראש הממשלה או השר המציע את המינוי יודיע ליושב ראש הוועדה בכתב על הכוונה למנות אדם לאחד התפקידים הבכירים 30 יום לפחות לפני תום כהונתו של נושא המשרה המכהן בתפקיד, ויבקש מהוועדה לחוות דעתה על המינוי המוצע. חריגה מכלל זה תיעשה מטעמים מיוחדים בלבד.

בהודעה לציבור, אם תימסר על-ידי השר המציע, יצוין כי אישור המינוי כפוף לבדיקתה של הוועדה.

2. ראש הממשלה או השר המציע את המינוי יעביר בסמוך לפנייה כאמור בסעיף ד(1) לעיל, באמצעות מזכיר הוועדה, את המסמכים הבאים:

- שאלון שימלא המועמד בנוסח שקבעה הוועדה.

- קורות חייו של המועמד.

- עיקרי נימוקיו של ראש הממשלה או של השר מציע המינוי לבחירתו במועמד, לרבות פרטים על הרקע של המועמד תוך שימת דגש על התנהלותו בתפקידים שונים שמילא בעבר. ניתן לצרף לנימוקים גם מידע משלים שנערך על ידי גורם מקצועי שיש בו כדי להוסיף פרטים על המועמד.

3. עם קבלת כל המסמכים הנזכרים בסעיף ד(2) לעיל, תפרסם הוועדה הודעה לציבור בדרכים שתמצא לנכון בדבר כוונתה לדון במועמדות. הוועדה תקבע עד 7 ימים לקבלת תגובות ותפעל לפי שיקול דעתה באשר לתגובות שתתקבלנה.

4. לצורך גיבוש עמדתה, תזמן הוועדה את ראש הממשלה או את השר המציע את המינוי, את המועמד לתפקיד ואת בעל התפקיד היוצא. בנוסף לכך, תהא הוועדה רשאית לזמן לדיוניה כל אדם שלדעתה יהיה בהופעתו לפניה כדי לסייע לה בגיבוש חוות דעתה או לבקש ממנו התייחסות בכתב.

5. ככלל, תעביר הוועדה למועמד את המידע הנוגע לו המובא לפניה, ותאפשר לו להגיב על המידע.

6. מצאה הוועדה כי לא יהיה סיפק בידה לסיים מלאכתה תוך זמן סביר, תודיע על כך בכתב לראש הממשלה או לשר מציע המינוי.

7. חוות דעת משפטית תינתן לוועדה, במידת הצורך, על-ידי היועץ המשפטי לממשלה.

הגיע לוועדה מידע או נתונים על המועמד המצריכים לדעתה חקירה או בדיקה, תהא הוועדה רשאית לפנות ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת עמדתו בנושא.

8. הוועדה לא תפסיק את דיוניה ולא תימנע מהגשת חוות דעתה לגבי מועמד אלא בהתקיים אחד מאלה:

- בית משפט הורה לה לעשות כן.

- ראש הממשלה או השר מציע המינוי החליט לחזור בו מן המינוי המוצע או ביקש ממנה לעכב את הבדיקה.

9. הוועדה תגיש את חוות-דעתה לראש הממשלה או לשר המציע את המינוי.

10. לאחר מתן חוות-דעתה לראש הממשלה או לשר מציע המינוי, לא תחזור הוועדה לדון במועמד שלגביו חיוותה דעתה גם אם נתגלו נתונים ומידע חדשים לגבי המינוי, אלא אם המינוי טרם אושר, וראש הממשלה או השר מציע המינוי ביקש בכתב מהוועדה לחזור ולדון בחוות-דעתה שכבר ניתנה לנוכח הנתונים והמידע החדש שהתגלו.

11. אושר המינוי בממשלה ונתגלו לגביו נתונים ומידע חדשים, תהא הממשלה רשאית, אם סברה כי יש צורך בדבר, להחזיר את הנושא לוועדה ולבקש מהוועדה לשוב ולבדוק את המינוי.

2. בהתאם לסעיף 1(ג) לעיל, למנות את הרשומים להלן לוועדה:

השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג - יו"ר

נציב שירות המדינה - חבר

איריס שטרק - חברה

יעקב נגל - חבר

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

## מידע שימושי

סיוע למפוני ולמתפני מלחמת חרבות ברזל - מערכת "יחד"

חרבות ברזל - מידע לציבור ממשרדי הממשלה

לכל השירותים

RSS

צרו קשר עם משרדי הממשלה

תנאי שימוש

## תמיכה

## נספח ע/15

**העתק מכתבה של היועמ"ש אל ראש  
הממשלה מיום 6.8.2024**

עמ' 128



## היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ב' אב תשפ"ד  
06 אוגוסט 2024  
מס' מסמך: 004-99-2024-017188  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
ח"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: שיבוש תהליכי העבודה בעבודת הממשלה

מזה זמן החלטות ממשלה משמעותיות מתקבלות בתהליכי עבודה משובשים. זאת, מבלי שקדמה להן עבודת מטה מקצועית; תוך העברתן להתייחסות הגורמים הרלוונטיים בסמוך לישיבות הממשלה או במהלכן, באופן שאינו מאפשר לגורמי המקצוע, וכן לשרים, למלא את תפקידם וחובותיהם; ואף בהסתמך על חוות דעת משפטית של מי שאינו מוסמך לכך, גורם פרטי או מזכיר הממשלה.

התוצאה היא הפרת דין ופגיעה בציבור.

התרענו בעבר על שיבוש תהליכי העבודה בממשלה ועל פרימת הכללים המסדירים את עבודת הממשלה. לאחרונה הגיעו הדברים לנקודת קיצון. כך למשל, התקבלה החלטת ממשלה בניגוד לדין, שביקשה למנוע מהייעוץ המשפטי לוודא שצעדי הממשלה בעניין גיוס בני הישיבות ומימונם חוקיים. בית המשפט העליון ביטל החלטת ממשלה זו. דוגמה חמורה נוספת היא מכתב של מזכיר הממשלה מיום 31.7.2024, שבו נתן חוות דעת משפטית בעלת השלכות כבדות משקל בתחום הבטחוני. חוות דעת זו ניתנה בחריגה מסמכות, ולא ארחיב לגבי תוכנה. אלה, כאמור, דוגמאות בלבד.

כדי למנוע תקלות נוספות בטווח הזמן המידי אזכיר מושכלות יסוד: לא ניתן להסתמך על חוות דעת משפטית של גורם פרטי או של מזכיר הממשלה כבסיס לקבלת החלטות. הם אינם מוסמכים לקבוע את גדרות הדין לרשות המבצעת ואם היא פעלה כדין. דברים אלה נכונים ביחס להחלטות ממשלת ישראל, חברי הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ויתר ועדות השרים.

העקרון הכללי הוא, כי מזכירות הממשלה נדרשת לפעול באופן מקצועי וממלכתי להבטחת תקינות פעילות הממשלה. חובה מרכזית של מזכיר הממשלה היא לוודא כי הממשלה תקבל החלטות תוך שמירה על תהליכי עבודה תקינים וסדורים, למען הציבור. כך ניתן היה למנוע חלק משמעותי מהכשלים שאירעו.

יש להחזיר את הדברים למסלולם, ויפה שעה אחת קודם.

במרכה,

גלי בהרב - מיארה