

ירושלים, י"ח חשוון תשפ"ה  
יום שלישי 19 נובמבר 2024

לכבוד: 1. ח"כ יריב לוין, שר המשפטים  
2. חברי ממשלת ישראל – באמצעות עו"ד יוסי פוקס, מזכיר הממשלה  
3. ח"כ שמחה רוטמן – יו"ר וועדת החוקה, חוק ומשפט

בדוא"ל ובאמצעות פקסימיליה

שלום רב,

**הנדון: דרישה לאיש את הוועדה הציבורית-מקצועית לבחירת היועץ המשפטי לממשלה ולהעביר  
היועצת המשפטית לממשלה מכהונתה**

מרשתי, לביא – זכויות אזרח, מנהל תקין ועידוד ההתיישבות, ע"ר, ייפתה את כוחי לפנות אליך, בבקשה כי תעביר לממשלת ישראל את דרישתה לפנות לוועדה הציבורית-מקצועית המכוננת מכוח ההודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, בבקשה לקבל המלצתה בנוגע להפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה (להלן: עו"ד בהרב-מיארה או היועצת).

**תמצית הפנייה**

- בהתאם לחוות דעתה של הוועדה הציבורית לבחירת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (1998) (להלן בהתאמה: דו"ח שמגר וועדת שמגר), פורסמה ברשומות ביום 20.9.2000 "הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה" (להלן: החלטת הממשלה).
- בהחלטת הממשלה נקבע מפורשות: "הממשלה רשאית בהתייעצות עם הוועדה, להפסיק את כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה באחת מאלה: (1) קיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".
- די בקריאה שטחית של החדשות בישראל כדי להיווכח שהתנאי שנקבע בהחלטת הממשלה לצורך הפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה, מתקיים, וזאת בלשון המעטה.
- יתר על כן, התנהלותה של עו"ד בהרב-מיארה הייתה ועודנה לעומתית לממשלה ולשריה, בצורה חסרת תקדים, בניגוד להסדר הקבוע בדו"ח שמגר, ובניגוד לדין. חומרת התנהלותה של עו"ד בהרב-מיארה קיבלה לאחרונה ביטוי חריף וחסר תקדים בפסק דין של בית המשפט העליון.
- כאשר אלה הם פני הדברים, אין תמה כי נוצר מצב המונע שיתוף פעולה יעיל בין הממשלה לבין היועצת המשפטית.
- קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים המגיעים עד כדי מצב המונע שיתוף פעולה יעיל בין הממשלה לבין היועצת המשפטית שלה אינם דבר שניתן להשלים עמו – שכן בצדם השלכות חמורות על תפקוד המדינה, כמו גם עלויות כספיות בלתי מבוטלות.

7. בנסיבות אלה, סבורה עמותת לביא כי הרשות הנתונה בידי הממשלה לבחון את הפסקת כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה, בהתאם להחלטת הממשלה, הפכה לחובה, ודרישתה היא כי הממשלה תפעל בהתאם.

#### 1. רקע – ועדת שמגר

8. ועדת שמגר מונתה ביום 13.2.1997, על רקע מה שזכה לכינוי הלא מחמיא "פרשת בראון – חברון", כדי לבחון את מוסד היועץ המשפטי לממשלה ולהעביר המלצות לממשלה.

9. בדו"ח יוחדו המלצות מפורטות הנוגעות להפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה. ראשית קבעה הוועדה כי לפי המצב המשפטי הקיים עובר להגשת הדו"ח "עניין פיטוריו של היועץ המשפטי [הוא עניין] שאין לגביו להלכה הגבלה כלשהי. למעשה נוצרות ההגבלות לפעמים רק עקב הצפי לביקורת בדעת הקהל או הרתיעה מפני אפשרות התערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק במקרה שהפיטורים ייעשו מטעמים פסולים" (סעיף 62).

10. הוועדה ציינה כי "עלתה השאלה אם יש לשמור בידי הממשלה את הסמכות הקיימת כיום לפטר את היועץ המשפטי לממשלה, ללא הנמקה או הליך מגביל כלשהו. מחד גיסא, ועדת אגרנט<sup>1</sup> איזכרה את סמכות הפיטורים של היועץ המשפטי המסורה לממשלה כאחד האיזונים מול כוחו הרב של היועץ המשפטי, ומאידך גיסא, ניתן לחשוש כי קיומו של כוח פיטורים בלתי מוגבל כמתואר עלול ליצור אצל היועץ המשפטי תחושה של תלות בממשלה שעלולה להביאו לכך שלא יעמוד במידה הדרושה על משמר אכיפת החוק והאינטרס הציבורי כאשר אלה אינם לרוחה של הממשלה [...]".

11. אשר על כן, המליצה הוועדה "ליצור איזון ראוי שביטויו, הן בהגדרת עילות לפיטורים והן בקביעת הליך בקרה, כפי שיתואר, לשם מניעת שימוש לרעה בסמכות". באופן מעשי הציעה הוועדה כך:

"לאמץ את השיטה העולה מהוראותיו של סעיף 14 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, היינו, כי הסמכה לעשות מינוי משמעה גם הסמכה להתלות את תוקפו, לבטלו, לפטר את מי שנתנה או להשעותו מתפקידו. במילים אחרות, מי שמוסמך למנות מוסמך גם לפטר. העילות להפסקת הכהונה יפורטו בחוק [...] ואלו העילות המוצעות על ידנו:

(1) קיימים חילוקי דעות בין הממשלה לבין היועץ המשפטי הראשי,<sup>2</sup> היוצרים מצב בו נמנע שיתוף פעולה יעיל".

12. בשולי הדברים, יצוין כי עילה נוספת שהציעה ועדת שמגר להפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה הייתה "היועץ המשפטי אינו כשיר עוד לבצע את תפקידיו". ככל שהדין בישראל מכיר בהשעיית כהונה בשל "נבצרות מהותית", לא ניתן שלא לתהות אם נוכח כל המפורט בכתב זה היועצת המשפטית לממשלה עודנה כשירה – מבחינה מהותית – לבצע את תפקידה. מכל מקום, וכדי להימנע ממחלוקת,

<sup>1</sup> ועדת אגרנט הגישה לממשלה בשנת 1962 חוות דעת בנוגע למוסד היועץ המשפטי לממשלה  
<sup>2</sup> ועדת שמגר המליצה לשנות את תוארו של היועץ המשפטי לממשלה ל"יועץ המשפטי הראשי" (פסקה 53).

מתייחסת עמותת לביא אך ורק לעילה הראשונה שהציעה הוועדה – חילוקי דעות המונעים שיתוף פעולה יעיל – עילה שמתקיימת ללא ספק.

13. כאמור לעיל, ביום 20.9.2000 פורסמה ברשומות החלטת הממשלה שבה אומצו המלצות שונות מדו"ח שמגר, ובהן זו העוסקת בהעברת היועץ המשפטי לממשלה מתפקידו.

14. בהתאם לסעיף 26 להחלטת הממשלה :

"הממשלה רשאית, בהתייעצות עם הוועדה,<sup>3</sup> להפסיק את כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה באחת מאלה :

(1) קיימים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי, היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל..."

15. סעיף 27 להחלטת הממשלה מוסיף וקובע כי הפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה בהתאם לסעיף 26, תבוצע בדרך הבאה :

"(1) הנושא יובא בידי שר המשפטים, בכתב, לפני הוועדה, שתקיים התייעצות בענין, לפני הבאתו לממשלה : הוועדה תגבש את עמדתה לאחר שנתנה ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברו בפניה, והגיש לממשלה את מסקנותיה בכתב.

ליועץ המשפטי תהיה זכות שימוע גם בפני הממשלה או בפני ועדת שרים שהיא מינתה למטרה זו".

16. הנה כי כן, אין ספק כי בהתקיים חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי, המגיעים עד כדי מצב המונע שיתוף פעולה יעיל – מוסמך שר המשפטים לפנות לוועדה בכתב בבקשה לקיים התייעצות בנוגע להפסקת תפקידה של היועצת המשפטית לממשלה.

17. ודוק : לצורך התקיימותה של עילת פסילה זו, אין כלל צורך להידרש לשאלת ה"אשמה", ולבחון מי הצד ה"צודק" בחילוקי הדעות המהותיים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי. די בהצבעה על קיומם של חילוקי דעות שכאלה.

18. עם זאת, כפי שיפורט כעת, בעניינה של עו"ד בהרב-מיארה, לא די בכך שקיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים המונעים שיתוף פעולה יעיל בין הממשלה ושריה ליועצת המשפטית לממשלה, אינם בגדר סוד כלל; אלא שברור לכל שעו"ד בהרב-מיארה – האמונה על אכיפת החוק – היא שמתנהלת מול הממשלה **בניגוד לדין**, תוך מעילה חמורה בתפקידה ובסמכויות הנרחבות שהופקדו בידיה, באופן שמסכל כל אפשרות לשיתוף פעולה יעיל בינה ובין הממשלה.

## **2. היועצת מסרבת שלא כדין למלא את תפקידה הבסיסי ולייצג את הממשלה**

19. אין כל מחלוקת על כך שחלק מהותי מתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא ייצוג הממשלה בערכאות (ראו סעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח-1958).

<sup>3</sup> הוועדה המקצועית-ציבורית שפורטה בהחלטת הממשלה ושתפקידה בין היתר, גם לבחון את המועמדים לכהונת היועץ.

20. כמו כל עובד ציבור, חייב היועץ המשפטי לממשלה למלא את תפקידו נאמנה. עם זאת, בהקשר זה קבעה הפסיקה כי אם עמדת הממשלה היא בלתי חוקית, ואף לא ניתן למצוא דרך חוקית להגשים את מדיניות הממשלה – או אז יציג היועץ המשפטי לממשלה לבית המשפט עמדה המנוגדת לזו של הממשלה.

21. בהקשר זה כתב פרופ' יצחק זמיר בספרו הסמכות המנהלית (מהדורה שנייה, כרך ד, עמ' 2408) כי:

”ברור שתפקיד היועץ המשפטי לממשלה הוא לא רק למנוע בעד הרשות המינהלית קבלת החלטה בלתי-חוקית. תפקידו, כמו התפקיד של כל משפטן בשירות הציבורי, הוא גם **לסייע בידי הרשות למלא את תפקידה, לפי שיקול דעתה, במסגרת החוק**. לכן, אם מתברר ליועץ המשפטי לממשלה כי הרשות מבקשת ללכת בדרך שאינה חוקית, על היועץ המשפטי לממשלה לברר, **ואפילו ביוזמתו**, אם קיימת דרך חוקית שהרשות תוכל ללכת בה, ובכלל זה אפשרות של תיקון החוק” (ההדגשות הוספו).

22. כאמור, היועץ המשפטי לממשלה מחויב לרתום את כישוריו לטובת סיוע לממשלה למלא את תפקידה לפי **שיקול דעתה**, במסגרת החוק, ואפילו אם מצא שהדרך שהממשלה מבקשת ללכת בה אינה חוקית, עליו **ליזום בעצמו** איתור דרכים חוקיות, ואפילו יצירתיות ומרחיקות לכת כגון שינוי החוק, כדי לאפשר לממשלה לממש את מדיניותה בדרך חוקית.

23. במילים אחרות, אם היועץ המשפטי לממשלה מתנהל כדין וכנדרש, מצב שבו היועץ המשפטי לממשלה מציג לבית המשפט עמדה שלפיה יש לבטל את פעולת הממשלה ותו לא, פירושו שהיועץ המשפטי לא הצליח למצוא **שום דרך** להכשיר את פעולת הממשלה, שאותה הוא יכול להציג לבית המשפט. גם כאשר היועץ המשפטי לממשלה סבור שהחלטה מסוימת אינה חוקית, הוא נדרש לחפש בעצמו מה כן יאפשר להחלטה להתקיים בצורה חוקית ובכלל זאת, כך פרופ' זמיר, **אפילו שינוי החוק**.

24. התנהלות היועצת המשפטית לממשלה רחוקה מאמות מידה מינימליות אלה, כרחוק מזרח ממערב. עו"ד בהרב-מיארה בוחרת שוב ושוב (ושוב) להציג בפני בית המשפט את העמדות הקיצוניות ביותר נגד מדיניות הממשלה, עד כדי כך – שכבר נתפסה בקלקלתה על ידי בית המשפט בעצמו.

### 3. בג"ץ 34680-08-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת

25. ביום 4.8.2024 התקבלה החלטת ממשלה למנות את ד"ר אודליה מינס לתפקיד ממלאת מקום יושב ראש מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו.

26. ביום 6.8.2024 שלח המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, מכתב לשר התקשורת, ד"ר שלמה קרעי, שבה טען כי ד"ר מינס אינה עומדת בתנאי הסף לתפקיד. ד"ר לימון הוסיף כי:

”הואיל והממשלה איננה מוסמכת לאשר את מינויו של אדם שאיננו עומד בתנאי הכשירות המתחייבים על פי החוק הנוגע בדבר, מדובר בהחלטה שהתקבלה בחוסר סמכות, ודינה בטלות. בשל כך, כניסתה

**לתפקיד של ד"ר מינס כיו"ר המועצה והפעלת סמכויות של יו"ר המועצה על ידה תהיה בניגוד לדין" (ההדגשה במקור).**

27. עוד באותו היום השיב שר התקשורת לד"ר לימון, ודחה את האמור במכתבו. שר התקשורת הבהיר כי ד"ר לימון אינו מוסמך לבטל החלטות ממשלה שהתקבלו ופורסמו, וכי ד"ר מינס מכהנת בתפקיד.

28. ביום 8.8.2024 הוציאה היועצת המשפטית לממשלה בעצמה הודעה לתקשורת (פרקטיקה שעליה נרחיב בהמשך), שלפיה: "הנחיית שר התקשורת לפיה ד"ר מינס תכנס לתפקיד יו"ר מועצת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו חרף אי עמידתה בתנאי הכשירות לתפקיד – אינה חוקית ופוגעת בציבור".

29. נגד מינויה של ד"ר מינס הוגשה העתירה בג"ץ 34680-08-24 (להלן: **עניין ד"ר מינס**), שבה ביקשה העותרת לאמץ את עמדת היועצת המשפטית לממשלה כי מינויה של ד"ר מינס אינו חוקי ודינו בטלות. היועצת המשפטית סירבה לייצג את עמדתו של שר התקשורת כי המינוי חוקי, ויתר על כן – סירבה להתיר לו לשכור ייצוג נפרד, בנימוק שניתן מפי ד"ר לימון לבקשת היועצת:

"מדובר בעתירה שנסובה על שאלה קונקרטיות בתחום המשפט המינהלי, שיש לגביה אמות מידה משפטיות ברורות: האם מינוי ממלא מקום ליו"ר הרשות השנייה צריך לעמוד בתנאי הסף הקבועים בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. ברי, כי אין מדובר בסוגיה משפטית חוקתית או משטרית עקרונית או בעלת חשיבות ציבורית מובהקת שיש בה בכדי להצדיק מתן ייצוג נפרד. ממילא, בשונה מעניין זה, מתן ייצוג נפרד שמור למקרים בהם אין מדובר באי-חוקיות ברורה וגלויה".

30. ביום 14.10.2024 נדחתה העתירה – ועמה עמדת היועצת המשפטית לממשלה – **פה אחד**.

31. הביקורת שמתח בית המשפט העליון על התנהלות היועצת המשפטית לממשלה הייתה יוצאת דופן בחריפותה, והייתה צריכה להרעיד את אמות הספים.

32. ראשית, לעניין השאלה המשפטית לגופה – נקבע כי בניגוד לדבריהם הנחרצים של ד"ר לימון ושל היועצת, אשר הגדילה לעשות וטרחה לפרסמם בהודעה לתקשורת, **המינוי לא היה בלתי חוקי; לא נעשה בחוסר סמכות; ודינו לא היה בטלות.**

33. בכל הנוגע לסירובה של היועצת לייצג את עמדת השר, כתב כב' השופט סולברג דברים נוקבים ביותר, אשר מפאת חשיבותם יובאו כעת בהרחבה (ההדגשות הוספו):

"כפי שאבהיר להלן, סבורני, כי בעניין דנן לא היה מקום שלא להתיר לשר ייצוג נפרד, ולהותירו "באין מליץ יושר מול מגיד פשע" (מתפילת ראש השנה ויום הכיפורים), שכן **העניין דנן מרוחק מרחק רב מ"אי-חוקיות ברורה וגלויה"**... ההחלטה שלא להתיר ייצוג נפרד בעתירה דנן, התבססה, בעיקרה, על כך ש"אין מדובר בסוגיה משפטית חוקתית או משטרית עקרונית או בעלת חשיבות ציבורית מובהקת שיש בה כדי להצדיק מתן ייצוג נפרד". **הפכתי והפכתי, ולא מצאתי בסיס משפטי איתן לקביעת סטנדרט כאמור**. במכתבו של

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) בעניין זה, ביקש הוא להסתמך על שורת אסמכתאות כדלהלן: "בג"ץ 5124/18 תנובה נ' מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ נ' שר האוצר, פסק דינו של השופט מזוז (פורסם בנבו, 4.3.2019); בג"ץ 6017/10 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות, פסקה ז' להחלטת השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 3.7.2012); דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים ועצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 44 לפסק דינה של הנשיאה נאור (פורסם בנבו, 26.10.2017)". **ברם, לא שוכנעתי כי יש באסמכתאות אלה בסיס, או אף אזכור, לסטנדרט זה. מקום בו עסקינן בסוגיה כה רגישה, סבורני כי מוטב לצעוד על קרקע מוצקה ככל הניתן. ואידך זיל גמור.**

טעם שני, נוסף, להחלטה שלא להתיר יצוג נפרד בענייננו, היה כי "בשונה מעניין זה, מתן ייצוג נפרד שמור למקרים בהם אין מדובר באי-חוקיות ברורה וגלויה". כפי שהוזכר, בשנת 2017 מונה ממלא מקום זמני ליושב ראש המועצה, אשר לא עמד בתנאי הכשירות הנדרשים למינוי קבוע. זאת, על דעת הייעוץ המשפטי לממשלה, תוך שצוין בחוות הדעת המשפטית שצורפה להצעת המחליטים, כי "ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים", וכי אין "מניעה משפטית בקבלת ההחלטה". אמנם, ברי כי הייעוץ המשפטי לממשלה – ככל רשות מינהלית – רשאי, ולעתים אף חייב, לבחון מחדש את עמדתו לגבי עניין מסוים, ולשנותה במידת הצורך, ככל שישנם טעמים טובים לעשות כן (ראו למשל: דפנה ברק-ארוז משפט מינהלי 202-205 והאסמכתאות שם (כרך א, 2010)). אין פגם אפוא בעצם העובדה שחל שינוי בעמדה המשפטית שננקטה לגבי המינוי מושא העתירה. עם זאת, בכך שהשר סמך את ידיו, לגבי המינוי מושא העתירה, על עמדה משפטית שהוצגה על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה לפני שנים לא רבות, יש כדי ללמד, על פני הדברים, כי אין מדובר בעמדה פרשנית שהיא כה בלתי מתקבלת על הדעת, עד כי מדובר ב'אי-חוקיות ברורה וגלויה'. גם בכך שהגענו-אנו, השופטים, למסקנה שונה מזו שאליה הגיעו נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה – יש כדי להוסיף וללמד על הצורך בהרהור נוסף לגבי הקביעה כי החלטת השר עולה כדי 'אי-חוקיות ברורה וגלויה'.

אף לגוף הדברים, גם אם הייתי מקבל את עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה באשר לשאלה המשפטית שעל הפרק – וכפי שהובהר, לא כך הם פני הדברים – לא ניתן לכחד כי עסקינן בשאלה משפטית ראויה לבירור, אשר התשובה עליה אינה פשוטה כלל ועיקר; לשון אחר: אפילו אכן

עסקנו באי-חוקיות, הרי שבשים לב לנתיב הפרשני המורכב שבו נדרשים היינו לפסוע לשם כך, בעקבותיהן של העותרת ושל היועצת המשפטית לממשלה – לא היה מקום לראות בדברים משום אי-חוקיות שהיא 'ברורה וגלויה'. הרחק מכך. משאלה הם פני הדברים, הרי שגם אם לשיטת הייעוץ המשפטי לממשלה, עמדת השר בשאלה המשפטית שגויה לגופה, נראה כי יש מקום לאפשר לו לטעון לגביה. מחלוקת פרשנית לגיטימית, שלא מוצגת בה עמדה מופרכת – או כלשון דוח ועדת שמגר, "חילוקי דעות בתום לב בנושא היכול להיות נתון לפרשנויות שונות" – משמיעה מעיקרא, לטעמי, כי אין מדובר ב'אי-חוקיות ברורה וגלויה', אשר עשויה להצדיק שלילת יצוג מהרשות המוסמכת. זאת ועוד, סבורני כי בנסיבות העניין דנן, היה בהצגת עמדת השר, על-ידי יצוג נפרד, כדי לתרום לבירור העתירה. בפרט, היה בכך כדי לשפוך אור על התשתית העובדתית הניצבת בבסיס העתירה, ובכלל זאת, על הליך בחינת המועמדים, ועל הטעמים שבגינם נבחרה ד"ר מינס על פני חברי המועצה האחרים, ככל שהיו כאלה אשר היו מעוניינים בתפקיד. סיכומם של דברים, סבורני כי היה מקום בענייננו להתיר לשר להציג את עמדתו בעתירה, באמצעות יצוג נפרד; שמא אף לייצגו מלכתחילה".

34. בית המשפט העליון קבע כי שורה של טעמים היו צריכים לגרום לכך שהיועצת תייצג את שר התקשורת בעתירה, ולמצער – תאפשר לו ייצוג נפרד.

35. יתר על כן, בית המשפט העליון קבע כי הנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה לסרב לייצג את עמדת שר התקשורת ניתנו ללא "בסיס משפטי איתן". לא זאת אלא אף זאת: בית המשפט ציין כי הסירוב לייצג נשען, לכאורה, על מספר אסמכתאות משפטיות, אך בית המשפט לא מצא כי "יש באסמכתאות אלה בסיס, או אף אזכור, לסטנדרט זה".

36. הבה נקרא לילד בשמו: בית המשפט העליון קבע, פה אחד, כי היועצת המשפטית הציגה לשר המשפטים מצג שווא בנוגע למצב המשפטי, וסירבה לייצג את עמדת שר התקשורת במקרה שהיה ברור שהוא רחוק מלהיות בלתי חוקי בצורה ברורה; הגדילה היועצת לעשות ומנעה מן השר כל אפשרות להציג עמדה נוגדת, שלא רק לא הייתה בלתי חוקית, אלא היא אף התקבלה על ידי בית המשפט העליון בסופו של יום. כדי להצדיק החלטה פסולה זו הפנתה היועצת "הפרשנית המוסמכת של הדין עבור הממשלה" למספר פסקי דין שכלל אינם תומכים בעמדתה, ולמעשה – אפילו אינם מאזכרים את הנושא הנדון.

37. לעמדת עמותת לביא, ניתן היה לסיים את הפנייה כבר בשלב זה. לא עולה על הדעת, כי בית המשפט יקבע דברים כה חריפים על היועצת המשפטית, המשליכים הן על מקצועיותה ושיקול דעתה והן על יושרתה והגינותה מול הממשלה שלה היא, לכאורה, יועצת – והדברים יעברו לסדר היום כאילו לא קרה דבר.

38. בשלב זה, אין אלא להסיק אחת משתי חלופות: הראשונה, שהיועצת המשפטית וד"ר לימון, על שלל עוזריהם, טעו בדבר משנה – וקבעו כי מינויה של ד"ר מינס הוא כה בלתי חוקי עד כי לא ניתן כלל

לייצג, או אפילו להתיר לעורך דין אחר לייצג, את הטענה כי הוא חוקי; אם זה המצב – הדבר מעורר ספק בכשירותה המקצועית של היועץ ושל המשנה שלה. השנייה, שהיועצת המשפטית וד"ר לימון עשו שימוש לרעה במונופול שניתן להם על ייצוג עמדת הממשלה, ותוך הצגת מצגי שווא, הסבירו לשר המשפטים כי לא יינתן ייצוג כלל לעמדה וזאת בהסתמך על שלל פסקי דין שכלל אינם נוגעים לעניין.

39. כך או אחרת – כאשר אלה החלופות, לא ניתן להעלות על הדעת קיומו של שיתוף פעולה יעיל בין הממשלה לעו"ד בהרב-מיארה, ודי בכך כדי להצדיק את העלאת הסוגיה לפני הוועדה המקצועית-ציבורית על מנת לבחון את הפסקת כהונתה.

40. אלא שלמרבה הצער, ההתנהלות החמורה הנוגעת למינויה של ד"ר מינס, היא רק קצה הקרחון של התנהלות לעומתית, מתמשכת, חמורה ומנוגדת לדין הנמשכת כמעט מעת השבעת הממשלה הנוכחית, כפי שיפורט כעת.

#### **4. סירוב לייצג בשורת מקרים עקרוניים שבהם ברי כי ניתן היה לייצג את הממשלה**

41. כפי שיפורט להלן, בתקופה של כשנתיים בלבד, סירבה היועצת המשפטית לממשלה לייצג את עמדת הממשלה בשורה ארוכה וחסרת תקדים של נושאים, ולמעשה – במרבית הסוגיות שהיו שנויות במחלוקת ציבורית ושהוגשו נגדן עתירות לבית המשפט העליון, סירבה היועצת לייצג את עמדת הממשלה.

42. נפרט להלן את הרשימה הארוכה וחסרת התקדים, אך לפני כן ראוי להדגיש במיוחד מספר הליכים שבהם סירבה היועצת המשפטית לייצג את הממשלה אף שצריך היה להיות ברור כבר על פני הדברים שניתן בהחלט לייצגה, ולמצער – להציג בפני בית המשפט "אפילו ביוזמת[ה]", אם קיימת דרך חוקית שהרשות תוכל ללכת בה, ובכלל זה אפשרות של תיקון החוק, כלשון פרופ' זמיר לעיל. ההתנהלות בהליכים אלה זועקת מפוליטיזציה של התפקיד, והסירוב לייצג בהם נושא בצדו חומרה יתרה.

#### **4.1. בג"ץ 5658/23 – סירובה של היועצת להציג את עמדת מרבית שופטי בית המשפט העליון דהיום**

43. בבג"ץ 5658/23 נדון תיקון מס' לחוק יסוד: השפיטה אשר ביקש לבטל את הביקורת השיפוטית על החלטות ממשלה ושרים לפי "עילת הסבירות".

44. היועצת המשפטית לממשלה קבעה כי לא ניתן להגן על תיקון זה (גם לא בדרך של "פרשנות מקיימת"), וסירבה להגן עליו. הממשלה נאלצה לשכור עורך דין פרטי שייצגה בעתירות אלה.

45. היועצת המשפטית מצדה, הגישה תגובה קיצונית ביותר אשר הייתה דומה יותר לעתירה עצמאית נגד התיקון. עמדה קיצונית ולעומתית זו לא הייתה מחויבת המציאות, והיא מלמדת על גישתה של היועצת כלפי הממשלה.

46. זאת, שהרי בית המשפט העליון אימץ את עמדתה של היועצת על חודו של קול, כאשר שבעה שופטי בית המשפט העליון סברו שדין העתירות להידחות. היו מבין השופטים שסברו שדין העתירה להידחות בהעדר סמכות להתערב בחוקי יסוד; היו מבין השופטים שסברו שדין העתירות להידחות נוכח קיומה של פרשנות מקיימת.



47. יתר על כן, בנקודת הזמן הנוכחית, כשנה לאחר הדיון באותן עתירות, עמדה משפטית זו מבטאת את עמדת רוב שופטי בית המשפט העליון.

48. במילים אחרות, יועצת משפטית בעלת יכולות מינימליות שהייתה מחפשת למצוא דרכים חוקיות להגן על עמדת הממשלה בפני בית המשפט, בטרם תצטרף לעותרים נגד הממשלה שאותה היא, לכאורה, מייצגת, הייתה יכולה למצוא כאלה בנקל.

49. תדע שהוא כן: היועצת המשפטית לכנסת, אף היא משרתת ציבור נאמנה ומסורה המופקדת על שמירה על האינטרס הציבורי, הציגה בפני בית המשפט העליון עמדה שאף שלא הייתה חפה מביקורת כלפי הכנסת, בכל זאת טענה שדין העתירות להידחות.

50. אם כן, גם במקרה זה קיימות אך שתי חלופות, וכל אחת מהן מחייבת את בחינת ההפסקת כהונת היועצת המשפטית לממשלה: הראשונה, כי עו"ד בהרב-מיארה, על כל יועציה ועוזריה, היא בעלת כישורים משפטיים מוגבלים ביותר, ואף שרצתה באמת ובתום לב למצוא דרך חוקית שתוכל להציע לבית המשפט שלא תחייב את ביטול תיקון חוק היסוד, לא עלה בידה להעלות בדעתה טענה שתוכל לטעון לטובת דחיית העתירות, אף שהיועצת המשפטית לכנסת הצליחה למצוא כאלה ואף שמרבית בית המשפט העליון דהיום אוחדו בעמדה זו; השנייה, שאינה מחמיאה יותר, כי עו"ד בהרב-מיארה ידעה היטב כי ניתן להציע דרך להגן על התיקון לחוק היסוד, אך היא בחרה, ממניעיה, למעול בתפקידה, ולייצג עמדה קיצונית ולעומתית, שלא הייתה מחויבת המציאות.

51. כאמור לעיל, כל אחת מן החלופות מבהירה עד כמה אין כל אפשרות לשיתוף פעולה יעיל בין הממשלה לבין עו"ד בהרב-מיארה.

#### **4.2. בג"ץ 2412/23 – עמדתה הלעומתית והקיצונית של עו"ד בהרב-מיארה נדחתה על-ידי ההרכב כולו**

52. בבג"ץ 2412/23 נדון מס' 12 לחוק יסוד: הממשלה, ששינה את ההסדר בעניין נבצרות ראש הממשלה.

53. עו"ד בהרב-מיארה קבעה כי לא ניתן להגן על התיקון וכי יש לבטלו, ולא ניתן לרפא את הפגם גם לא בדרך של פרשנות מקיימת או דחיית תחולה (ראו סעיף 21 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן).

54. העמדה הלעומתית הזאת הייתה כה קיצונית ומופרכת – **עד שנדחתה על ידי ההרכב כולו – אחד עשר שופטים.**

55. חמישה מתוך אחד עשר השופטים שדנו בהליך סברו כי דין העתירה להידחות, ושישה שופטים קבעו כי יש להעניק לתיקון "תחולה נדחית" לכנסת הבאה. **על האפשרות לבטל את התיקון אפילו לא ניתן צו על תנאי.**

56. גם בהליך זה היועצת המשפטית לכנסת הצליחה למצוא דרך להציג את ביקורתה על התיקון מקום שבו ראתה צורך בכך, ולצד זאת לייצג את עמדת הכנסת, ולהגן על תוקפו של התיקון לחוק.

57. עו"ד בהרב-מיארה יכולה הייתה ללכת בדרכה של היועצת המשפטית לכנסת; או לכוון לדעתם של חמישה שופטי בית המשפט העליון; או, אם כלו כל הקצין, לצדד בעמדתם של שישה מתוך שופטי בית המשפט העליון.

58. במקום זאת, נקטה עו"ד בהרב-מיארה בגישה הלעומתית ביותר כלפי הממשלה, ונתרה בבדידות מזהרת. מלבדה, איש לא קיבל את העמדה הקיצונית והמופרכת שדינו של תיקון מס' 12 לחוק יסוד: הממשלה, בטלות.

59. כפי שצוין בנוגע לעניין ד"ר מינס, הנ"ל, לעומדת בראש הפירמידה המקצועית של מערכת אכיפת החוק בישראל יש אחריות כבדה ביותר. על טעויות מקצועיות בוטות לא ניתן לעבור לסדר היום כאילו לא אירעו. זאת, כמובן, בהנחה המיטיבה כי העמדה שנקטה עו"ד בהרב-מיארה הייתה אך טעות מקצועית בתום לב.

60. כך או אחרת, גם עמדתה של עו"ד בהרב-מיארה בעניין הנבצרות מבהירה עד כמה אין כל אפשרות לשיתוף פעולה יעיל בין הממשלה לבין עו"ד בהרב-מיארה, ומחייבת את בחינת הפסקת כהונתה.

#### **4.3. מינוי נציב שירות המדינה – הצגת מצגי שווא לממשלה וסירוב לייצג בניגוד לחוק ופסיקה מפורשים**

61. לקראת פרישתו של נציב שירות המדינה המכהן, פרופ' דניאל הרשקוביץ, נדרשה הממשלה לשאלת דרך מינויו של מחליפו.

62. ביום 19.6.2024 פנתה עו"ד בהרב-מיארה לראש הממשלה במכתב שנפתח במילים אלה: "בהחלטה מס' 3793 מיום 13.5.2018 קבעה הממשלה, כי דרכי המינוי של נציב שירות המדינה הבא ייקבעו בנוהל שיגובש על היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה".

- מכתבה של עו"ד בהרב-מיארה מיום 19.6.2024 מצורף לפנייה זו כנספח 1.

63. דברים אלה כתובים בעברית פשוטה ומשמעותם: הממשלה קבעה בהחלטה מס' 3793 כי מי שתקבע את דרך מינוי נציב שירות המדינה הבא תהיה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בנוהל שהיא תקבע בהיוועצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

64. האמנם?

65. בהחלטת הממשלה מס' 3793 נקבע אופן מינויו של הנציב המכהן, ובנוגע לעתיד נקבע כי "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" (ההדגשה הוספה).

66. דהיינו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה תגבש נוהל בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה, והממשלה תידרש לנוהל זה.

67. בעברית פשוטה: הממשלה הטילה על היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה לגבש נוהל בנוגע לאופן מינוי נציב שירות המדינה, והחליטה שהיא תידרש – כלומר, תיתן דעתה, תבחן, את הנוהל כשזה יונח בפניה.

68. אם כן, פתיחת המכתב מטעם היועצת המשפטית לא הייתה אלא מצג שווא מטעה, בנוגע לתוכן החלטת הממשלה, המתגלה בעיון פשוט בהחלטה. לא ניתן להעלות על הדעת קיום יחסי עבודה תקינים עם יועצת משפטית המטעה, כך ממש, את הממשלה, ושיש לבדוק כל טענה ואסמכתה שהיא מציגה בשבע עיניים.

69. אך בכך לא סגי, ותחילתו של המכתב הייתה סימן להמשכו.
70. בהמשך המכתב, סמכה עו"ד בהרב-מיארה את ידיה על חוות דעתו של ד"ר לימון שבה נטען כי על הממשלה חובה לאמץ את הנוהל שהציעה היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, שלפיה נציב שירות המדינה ייבחר בידי ועדת איתור המונה חמישה אנשים, והמצויה בשליטה אפקטיבית של לא פחות מהיועצת המשפטית לממשלה – שכן, חבר אחד ימונה ישירות בידי היועצת המשפטית לממשלה ושניים נוספים ימונו בהסכמתה.
71. ד"ר לימון הגדיל לעשות וטען כי "בהיעדר טעמים מקצועיים נוגדים, שכאמור, אינם ידועים לנו בשלב זה, יהיה זה קשה, **עד בלתי אפשרי**, להגן מבחינה משפטית על הליך מינוי למשרת הנציב, שלא כולל ועדת איתור במתווה המתוארת".
72. אם כן, המצג המדהים שהוצג לממשלה הוא כי מכל דרכי המינוי שניתן להעלות על הדעת, ישנה דרך אחת בלבד, ואין בלתה, הכשרה מבחינה משפטית לצורך מינוי מצבי שירות המדינה. לעמדתה, אם הממשלה לא תאמץ את מנגנון ועדת האיתור הספציפי שהוצע, המעביר את הליך בחירת נציב שירות המדינה לידי היועצת המשפטית – יהיה זה "בלתי אפשרי" להגן על הליך המינוי.
73. למותר לציין כי עמדה זו מופרכת לחלוטין, ונוגדת הן את החוק והן את הפסיקה בעניין: סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 קובע מפורשות כי "הממשלה תמנה נציב שירות המדינה (להלן - נציב השירות); על מינויו לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 והודעה על המינוי תפורסם ברשומות". **הממשלה תמנה**. לא פחות ולא יותר.
74. יתר על כן, התנועה למען איכות השלטון הגישה בעבר עתירה לבית המשפט העליון בעניין זה ממש וטענה כי חובה למנות את נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור (בג"ץ 2699/11). עתירה זו נדחתה פה אחד.
75. על מה, אם כן, התבסס ה"איום" של ד"ר לימון שאם הממשלה לא תעביר לידי היועצת המשפטית לממשלה את מינוי נציב שירות המדינה – בניגוד לחוק ולפסיקה בעניין – לא יהיה מי שיגן על המינוי? מהו הבסיס המשפטי לאותה "פרשנות מוסמכת" של היועצת במקרה זה?
76. לא זאת אף זאת: בהמשך דחתה הממשלה את עמדת היועצת המשפטית לממשלה והחליטה למנות את הנציב בעצמה, בהתאם לחוק, ובסיוע ועדה מייעצת בלבד. נגד החלטה זו הוגשה עתירה לבית המשפט העליון שבה, כמובן, סירבה עו"ד בהרב-מיארה לייצג את עמדת הממשלה, וזו יוצגה באופן פרטי.
77. בדיון, שאל כב' השופט סולברג את ב"כ היועצת המשפטית לממשלה על עמדת ד"ר לימון כי יהיה זה "קשה עד בלתי אפשרי" לייצג מינוי שאינו כולל את ועדת איתור כאמור, ולמרבה התדהמה האחרונה חזרה בה, והודתה כי **אין מניעה משפטית שלא לאמץ את ועדת האיתור המוצעת**. כך נאמר בדיון בעניין זה (בג"ץ 37830-08-24 עמ' 27-28 לפרוטוקול הדיון מיום 15.10.2024):

"כ.ה. סולברג: מניעה משפטית לוועדת האיתור

עו"ד שמואלי: לא לא

כ.ה. סולברג: אמר המשנה ליועצת המשפטית

עו"ד שמואלי: קשה עד בלתי אפשרי זה לא מניעה משפטית

כ.ה. סולברג: סליחה?

עו"ד שמואלי: קשה על בלתי אפשרי להגן זה לא מניעה משפטית [...] קשיים משפטיים מוצגים לעניין לעניין של כל מיני החלטות שמתקבלות, אבל זה לא אותו דבר כמו מניעה משפטית. קשיים משפטיים זה משהו אחר".

- העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון מצורפים לפנייה זו כנספח 2.

78. ראוי להדגיש את משמעות הדברים: ב"כ היועצת המשפטית לממשלה הודתה, הלכה למעשה, כי עו"ד בהרב-מיארה הילכה אימים על הממשלה שיהיה זה "קשה עד בלתי אפשרי" להגן על מינוי שלא באמצעות ועדת איתור, ואף סירבה לייצג את עמדת הממשלה בעניין – אף שהיא עצמה מודה שאין מניעה משפטית למנות את נציב שירות המדינה שלא באמצעות ועדת איתור.

79. מדוע אפוא יהיה זה "בלתי אפשרי" להגן על מינוי בדרך אחרת, שאין בה מניעה משפטית?

80. משמעות הדברים פשוטה, וחמורה: בנוגע למינוי נציב שירות המדינה הציגה היועצת לממשלה מצגי שווה וניסתה להליך עליה אימים שלא תגן על מינוי אלא באמצעות ועדת איתור המצויה בשליטתה, אף שהיא עצמה מודה שאין מניעה משפטית במינוי בדרך אחרת.

81. עמותת לביא סבורה כי התנהלות מעין זו עלולה לעלות כדי מרמה והפרת אמונים, אך לכל הפחות – ברי כי לא ניתן לקיים שיתוף פעולה יעיל עם יועצת משפטית המתנהלת בדרך פסולה זו.

#### 4.4. ועדת חקירה ממלכתית – עו"ד בהרב-מיארה מסרבת לייצג בלא להתיימר אפילו לטעון שהחלטת הממשלה אינה חוקית

82. נגד הממשלה הוגשו מספר עתירות הדורשות להורות לה להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקירת מחדל השבעה באוקטובר.

83. ביום 19.9.2024 שלחה עו"ד בהרב-מיארה מכתב לראש הממשלה שבו ציינה כי נדרש לגבש תגובה לעתירות בעניין וכתבה:

"מבחינה משפטית, העמדה שתוצג לבית המשפט, נדרשת להלום את העובדה שאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי וקיצוני, חסר תקדים, שאינו דומה לאף מקרה שנדון בעבר, בין היתר מבחינת תוצאותיו הקשות, השפעתו מרחיקת הלכת על המדינה, השלכותיו על הציבור וחיבתו הציבורית ומשמעויותיו האסטרטגיות לטווח הקצר והארוך. עמדתי המקצועית, כפי שהוצגה לך בעל-פה וביתר פירוט בכתב, היא כי נוכח הנסיבות הקיצוניות קיימת חשיבות מכרעת לכך שחקירת אירועי המלחמה והפקת הלקחים יתבצעו בעצמאות מקצועית מלאה, תוך שימוש במנגנון החקירה המיטבי והייחודי הקבוע בחוק, ובניתוק מלא מכל אפשרות של השפעה זרה על

אופן ניהול החקירה ועל תוצאותיה. ועדת חקירה ממלכתית היא, באופן מובהק, הכלי המשפטי הייעודי והייחודי הקיים בחוק ההולם את חקר אירועי המלחמה [...] מזכיר הממשלה מסר כי אינך מקבל את העמדה המשפטית העקרונית לפיה ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון הייעודי והייחודי הקיים בחוק ההולם את חקר האירועים הנדונים. עוד נמסר כי אין בכוונתך להביא את הנושא בפני הממשלה, אלא רק בתום המלחמה. במצב דברים זה ונוכח הנסיבות החריגות, ניתן לך, לשר המשפטים ולממשלה היתר לייצוג נפרד בעתירות הנדונות, ובהן בלבד" (ההדגשה במקור).

- מכתב של עו"ד בהרב-מיארה מיום 19.9.2024 מצורף לפנייה זו כנספח 3.

84. ראוי להזכיר מושכלות ראשונים, שהודגשו בפירוט בדבריו של פרופ' יצחק זמיר לעיל: **תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא לסייע לממשלה לממש את מדיניותה, לפי שיקול דעתה, בהתאם לחוק, ועליו לתור אחר דרכים חוקיות, עד כדי שינוי החוק. רק כאשר לא נמצאת דרך חוקית ליישם את מדיניות הממשלה, והממשלה בוחרת לנקוט בדרך שהיא בבירור בלתי חוקית ולא ניתן לייצג אותה – רשאי היועץ המשפטי לממשלה לסרב לייצג את עמדת הממשלה.**

85. הפוך והפוך במכתבה של עו"ד בהרב-מיארה, ולא תמצא מהי אותה "אי-חוקיות" המונעת ממנה לייצג את עמדת הממשלה בנוגע לוועדת חקירה; כיצד עמדתה זו מהווה פרשנות של הדין, ולא בפשטות – דעתה האישית על הכלי הראוי ביותר. אכן, ברור לחלוטין כי עו"ד בהרב-מיארה סבורה שוועדת חקירה ממלכתית היא הכלי האופטימלי לחקירת מחדלי השבעה באוקטובר. כבודה במקומו מונח, אך דעותיה האישיות בעניין אינן חשובות יותר משל פובליציסטים בעיתון "הארץ", "מקור ראשון" או "משפחה". למרבה הצער, מכתבה של עו"ד בהרב-מיארה גם אינו שונה בהרבה מטורי הדעה שניתן לקרוא בבמות אלה.

86. מכתבה הלקוני של עו"ד בהרב-מיארה מדגיש את עובדת היותה של ועדת חקירה ממלכתית "הכלי המשפטי הייעודי והייחודי הקיים בחוק ההולם את חקר אירועי המלחמה", כטעם לסירובה להגן על החלטת הממשלה שלא להקים כזאת. זאת, בין היתר, בטענה כי ועדת חקירה ממלכתית עצמאית יותר מוועדת בדיקה ממשלתית (או, אולי, חלופות אחרות).

87. אכן, אילו היועצת המשפטית לממשלה, הייתה מבקשת למלא את תפקידה **כפרשנית המוסמכת של הדין**, היא עשויה היתה למצוא מקורות משפטיים על מנת לבחון את השאלה העומדת על הפרק. למעשה, לדברים מעין אלה יש סמך בפסיקה בית המשפט העליון: בבג"ץ 6728/06 **עמותת אומץ נ' ראש ממשלת ישראל** (30.11.2006), נדונה עתירה נגד החלטת הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית לחקירת מלחמת לבנון השנייה, במקום להקים ועדת חקירה ממלכתית.

88. ואמנם, באותו מקרה התעורר דיון ספציפי בשאלה זו ממש, האם יש מקרים בהם חובה למנות ועדת חקירה ממלכתית ולא ועדת בדיקה אחרת. כך, באותו עניין, השופט א' פרוקציה סברה כי יש למנות ועדת חקירה ממלכתית על רקע עצמאותה בהשוואה לוועדת בדיקה ממשלתית (פסקה 45 לחוות דעתה).

89. השופט א' רובינשטיין סבר אף הוא כי יש להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית, שכן:

"גם אם לשון הסעיף מאפשרת מינוי ועדת בדיקה ממשלתית על-ידי מספר שרים, איני סבור כי אפשר למתוח את גבולותיה עד לפרשה רב-מערכתית בסדר גודל של מלחמה, החובקת את צה"ל ואת העורף כולו. נושא התנהלותה של מלחמה, על עוצמתו ונושאי המשנה הרבים שהוא מקיף, אינו יכול לבוא בגדר סמכותה של ועדת בדיקה ממשלתית שממנים השרים או אף הממשלה. אין המדובר בנושא שהוא אך באחריות שר או כמה שרים; אין המדובר אך בנושא בטחוני; המדובר בנושא הקרוב להיות קיומי, במבט לעתיד: כיצד מתפקדת מערכת ממשל וצבא במבחן עליון, במדינה שעודה נאבקת על קיומה. דברים אלה נכתבים בדחילו ורחימו, שלא לומר בחרדה. אכן, בעבר – כפי שטען בכיריון בא כוח הממשלה – לא נחקרו מלחמות ישראל כמות שהן, על קרבן וכרעיהן, אלא חלקים מהן, כך בוועדת החקירה למלחמת יום הכיפורים בראשות הנשיא אגרנט, כך בוועדת הנשיא כהן לעניין סברה ושתילה. אך התרבות הציבורית בישראל, ועמה התרבות המשפטית, התפתחו ושינו פניהן במידה רבה לאורך השנים; ומשחשה הממשלה אל נכון כי נחוצה חקירה ואין מנוס הימנה, ועדת בדיקה ממשלתית אינה מתאימה לכך" (פסקה ו(2)).

עוד הוסיף השופט רובינשטיין כי:

"נשגב מבינתי מדוע בנושא בעל מוטת כנפיים כזאת לא תקום ועדת חקירה ממלכתית, שהיא הדגם הבסיסי התואם את הדין על פי תכליתו, ובו אין הועדה חוקרת את ממניה" (פסקה י"ב).

90. דא עקא, שופטים (מכובדים) אלה **נותרו בדעת מיעוט**. דעת הרוב בהרכב מורחב של שבעה שופטי בית המשפט העליון, קבעה כי גם כאשר עסקינן בעניינים בעלי חשיבות ציבורית עליונה, אין מניעה משפטית שהממשלה תבחר להקים ועדת בדיקה ממשלתית ולא ועדת חקירה ממלכתית. גם אם ניתן לתהות על שיקול דעתה של הממשלה שבחרה לחקור את האירועים בדרכים חלופיות לוועדת חקירה ממלכתית – היא מוסמכת לעשות כן. דעת הרוב גם הדגישה כי העובדה שהממשלה היא שממנה את חברי ועדת הבדיקה הממשלתית, אין פירושה כי האחרונים אינם עצמאיים לאחר שמונו. בהקשר זה ציין המשנה לנשיאה א' ריבלין כי גם היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה מתמנים על-ידי הממשלה, אך לאחר המינוי "חל עקרון 'ניתוק חבל הטבור' ובעל התפקיד מחויב בעצמאות מקצועית במילוי תפקידו ובאי תלות בגורם הממנה אותו" (פסקה 15 לחוות דעתו).

91. **העובדה כי עו"ד בהרב-מיארה, בשבתה כביכול כ"פרשנית המוסמכת של הדין", זונחת כלאחר יד את ההלכה המחייבת שיצאה מפי דעת הרוב של הרכב מורחב של בית המשפט העליון, ואשר על בסיסה הייתה יכולה להגן היטב על מדיניות הממשלה, ובוחרת בעמדות שנותרו בדעת מיעוט, וגם זאת בלקוניות וללא כל פירוט – מלמדת את חומרת הלעומתיות של עו"ד בהרב-מיארה כלפי הממשלה.**

92. מקריאת מכתבה של עו"ד בהרב-מיארה ניתן לקבל את הרושם שייצוג עמדת הממשלה הוא מעין "טובה" שעו"ד בהרב-מיארה מעניקה לממשלה לפי שיקול דעתה, ודי בכך שתפרט מדוע היא הייתה מקבלת החלטה אחרת מזו שקיבלה הממשלה, כדי להצדיק את הסירוב להעניק לממשלה ייצוג.

93. ראוי היה לעו"ד בהרב-מיארה לשנן את דברי השופטת (כתוארה אז) א' חיות בעניין עמותת אומ"ץ:

"חברי מוסיף ואומר בעניין זה: "נשגב מבינתי מדוע בנושא בעל מוטת כנפיים כזאת לא תקום ועדת חקירה ממלכתית" (פסקה י"ב). תהא עמדת שלי אשר תהא לעניין מידת התבונה שיש בהחלטת הממשלה, נראה כי תבונתו של בית המשפט איננה צריכה ואיננה יכולה לשמש אמת מידה לבחינת מעשי הרשות".

ואם תבונתו של בית המשפט איננה יכולה לשמש אמת מידה לבחירת מעשי הרשות – תבונתה של עו"ד בהרב-מיארה, בכל הכבוד, על אחת כמה וכמה.

94. אם כן, גם בעניין העתירות להקמת ועדת חקירה ממלכתית מלמדת התנהלותה הלעומתית של עו"ד בהרב-מיארה כי הממשלה אינה יכולה לקיים עמה שיתוף פעולה יעיל, ואין מנוס אלא לבחון את הפסקת כהונתה.

#### 5. מספר גבוה באופן חסר תקדים של סירובים לייצג את עמדת הממשלה ושריה

95. המקרים שפורטו בפרק הקודם צוינו במיוחד בשל כך שמדובר במקרים שבהם היה גלוי על פני הדברים כי עו"ד בהרב-מיארה הייתה יכולה לייצג את עמדת הממשלה, ולמצער לא לטעון נגדה בצורה כה בוטה, לו רצתה לעשות זאת.

96. מקרים אלה אינם אלא ביטויים מיוחדים של המדיניות שאותה סיגלה עו"ד בהרב-מיארה נגד הממשלה כמעט בכל עתירה שנויה במחלוקת ציבורית. מספר העתירות שבהן סירבה עו"ד בהרב-מיארה לייצג את הממשלה הוא חסר תקדים בהיקפו. זאת, אפילו בהשוואה לכהונה שלמה בת שבע שנים של קודמה בתפקיד.

97. כך, עו"ד בהרב-מיארה טענה נגד הממשלה ושריה גם ברשימה הבלתי ממצה הבאה:

97.1. בג"ץ 8948/22 שיינפלד נ' הכנסת (18.1.2023) – בעניין מינוי אריה דרעי לשר בממשלה;

97.2. בג"ץ 5119/23 התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת (26.10.2023) – בעניין תיקון מס' 53 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), המתיר ליו"ר ועדה קרואה להתמודד בבחירות המקומיות ברשות שבה מכהן;

97.3. בג"ץ 5474/23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת (7.3.2024) – בעניין הדחת יו"ר הדואר מר מישאל וקנין;

97.4. בג"ץ 1651/24 שחר בן מאיר נ' חה"כ יואב קיש שר החינוך (25.3.2024) – בעניין חלוקת פרסי ישראל ביום העצמאות בשנת 2024;

- 97.5. בג"ץ 5692/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (6.12.2023) – בעניין כינוס הוועדה לבחירת שופטים (להלן: עניין כינוס הוועדה הראשון);
- 97.6. בג"ץ 6509/23 ארגמן נ' ראש הממשלה (טרם ניתן פסק דין) – בעניין ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת רכש, מעקב ואיסוף מידע בכלים קיברנטיים אחר אזרחים ונושאי משרה, המבוצעים על ידי גורמי האכיפה;
- 97.7. בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (25.6.2024) – בעניין גיוס בחורי הישיבות והעברת כספי תמיכה למוסדות תורניים בגין תלמידי ישיבות ששירותם הצבאי לא נדחה;
- 97.8. בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (8.9.2024) – בעניין כינוס הוועדה לבחירת שופטים לצורך דיון במינוי נשיא לבית המשפט העליון.
- 97.9. בג"ץ 45608-09-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה (טרם ניתן פסק דין) – בנוגע למימון מעונות היום (להלן: עניין מימון מעונות היום); יוער, כי בדיון שנערך ב-18.11.24 הציעו השופטים פשרה בין עמדת העותרים והיועצת המשפטית כפי שהוצגה, לבין עמדת הממשלה כפי שהוצגה.
- 97.10. עת"מ (י-ם) 67496-08-24 אשכנזי נ' ח"כ איתמר בן גביר – השר לביטחון לאומי (טרם ניתן פסק דין) – בעניין קידום רפ"ק מאיר סויסה;
98. בחלק מן המקרים, בסופו של יום התקבלה עמדתה של עו"ד בהרב-מיארה בבית המשפט, אך בכך אין כדי הצדיק סירוב כה נרחב לייצג את עמדת הממשלה ושריה. לא אחת נדחת עמדת הממשלה בבית המשפט, ונקבע כי החלטה כזו או אחרת הייתה מנוגדת לדין – והדבר לא מנע מיועצים משפטיים קודמים לייצג את הממשלה, ובמקרים אחרים גם לא מעו"ד בהרב-מיארה עצמה לייצג את הממשלה הנוכחית על זרועותיה (ראו, לדוגמה: בג"ץ 5403/22 לביא – זכויות אזרח, מנהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' ראש הממשלה, (22.09.2022); בג"ץ 3989/23 שופטת (בדימוס) חנה טרכטינגוט נ' מנהלת מנהל הגמלאות (27.5.2024); בג"ץ 7092/09 התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' המשרד לשירותי דת (12.12.2023); בג"ץ 4700/21 סילפן נ' מנכ"ל משרד הבריאות (5.12.2023); בג"ץ 3362/18 מסאעיד נ' המפקד הצבאי באזור יהודה ושומרון (8.11.2023); בג"ץ 6942/19 צ'באנו נ' שר הפנים (12.7.2023)).
99. אם כן, מתברר כי עו"ד בהרב-מיארה סירבה לייצג את הממשלה במספר חסר תקדים של מקרים, שבחלקם התקבלה עמדתה ובחלקם נדחתה; מאידך, עו"ד בהרב-מיארה הסכימה לייצג את הממשלה בלא מעט מקרים אף שעמדתה נדחתה בהם ונקבע כי הממשלה – שעליה הגנה – פעלה שלא כדין. בג"ץ 5403/22 לביא נ' ראש הממשלה הוא דוגמא בולטת למקרה, בו למרות הערות בית המשפט ולמרות צו על תנאי שהוצא, המשיכה היועצת המשפטית לממשלה לייצג את עמדתה של ממשלת המעבר, שביט המשפט קבע שאינה יכולה לעמוד. ברם, מדובר היה בממשלה קודמת, ואולי לממשלה קודמת יש דין אחר ושונה מן הממשלה הנוכחית.
100. בנסיבות אלה, כאשר המתאם בין שיקול דעתה של עו"ד בהרב-מיארה לייצג את הממשלה, לבין התוצאה המתקבלת בבית המשפט הוא נמוך באופן מיוחד, לא ניתן לומר שעו"ד בהרב-מיארה "קולעת



כחוט השערה", והחלטתה האם לייצג או לאו נשענת אכן על פרשנות אובייקטיבית ומוסמכת של הדין הקיים. לא ניתן לומר שכאשר עו"ד בהרב-מיארה מסרבת לייצג פירוש הדבר הוא שעמדת הממשלה אכן בלתי חוקית, ולפיכך אם סירבה לייצג – בדין סירבה. אין מנוס אפוא, מחיפוש אחר הסבר אפשרי אחר למדיניות הקובעת מתי עו"ד בהרב-מיארה תסכים להגן על הממשלה ומתי תסרב.

101. עיון ברשימת ההליכים המפורטים בפרק זה ובפרק הקודם מעלה חשד כבד כי עו"ד בהרב-מיארה נוטה לסרב לייצג את עמדת הממשלה לאו דווקא באותם מקרים שבהם אכן נקבע שעמדת הממשלה היא בלתי חוקית, אלא לפי מידת התהודה התקשורתית הביקורתית כלפי הממשלה.

102. רוצה לומר, עמדת הממשלה בבג"ץ 6942/19, לדוגמה, שנדחתה על ידי שישה מתוך שבעה שופטים לאחר שעו"ד בהרב-מיארה הגנה עליה, לא הייתה "יותר חוקית", מעמדת הממשלה שנדחתה על ידי שלושה שופטים בבג"ץ 5474/23, לדוגמה, לאחר שעו"ד בהרב-מיארה סירבה להגן עליה. קשה שלא להתרשם כי ההבדל אינו ברמת "החוקיות" – דבר שממילא עו"ד בהרב-מיארה אינה נוהגת לפרט במכתביה הלקוניים שבהם היא מודיעה על סירובה לייצג בעתירה כזו או אחרת – אלא ברמת העניין הציבורי בקרב הציבור הביקורתי לממשלה. כאמור לעיל, כמעט שלא ניתן להצביע על עתירה נגד הממשלה שזכתה לתמיכה תקשורתית נלהבת בציבור מתנגדי הממשלה, ושעו"ד בהרב-מיארה הגנה בה על עמדת הממשלה.

103. התנהלותה של עו"ד בהרב-מיארה במקרים אחרים, שפורטו בפרק הקודם, ודאי שאינם מגדילים את האמון בכנות ניסיונותיה להגן על עמדות הממשלה, גם למול ביקורת ציבורית חריפה. הצטברות אותם מקרים שבהם ברי כי עו"ד בהרב-מיארה יכולה הייתה להגן על עמדת הממשלה ובחרה שלא לעשות כן, עם פילוח המקרים הנוספים שבהם סירבה להגן על עמדת הממשלה – מובילה למסקנה הבלתי נמנעת, כי לא מתקיים שיתוף פעולה יעיל בין הממשלה לבין עו"ד בהרב-מיארה, ואין מנוס מפני בחינת הפסקת כהונתה.

#### **6. התנהלות דינונית המונעת את ייצוגה התקין של הממשלה כאשר ניתן היתר לייצוג נפרד**

104. כאמור, עו"ד בהרב-מיארה מתנהלת משל היה ייצוג הממשלה מעין "טובה" שהיא מעניקה לממשלה לפי שיקול דעתה, וכך גם כאשר היא נעתרת – בחסדה – לבקשה כי הממשלה תיוצג בנפרד.

105. בהקשר זה ראוי להזכיר מושכלות ראשוניים, שנקבעו כבר בוועדת שמגר:

מבחינת הכללים החוקתיים המנחים צריך לזכור כי לרשות רשמית, כמו לכל אדם, הזכות להיות מיוצגת על ידי עורך דין שיפרוש את עמדתה בפני בית המשפט בצורה המשכנעת ביותר שהדין והאתיקה מאפשרים. כמו כן, ראוי לשוב ולהפנות אל המובן אליו והוא שההכרעה הסופית היא בידי בית המשפט, וכבר אירע שבית המשפט לא אימץ את גישת היועץ המשפטי לגבי פרשנותו הראויה והנכונה של הדין" (פסקה 64(ג)).

106. ברי כי אשר היועצת המשפטית לממשלה מתירה לממשלה ייצוג המטרה היא לאפשר לה את יומה בבית המשפט בצורה מלאה ותמת לב, כך שהממשלה תציג את עמדתה לבית המשפט – אשר יכריע במחלוקת.

107. בפועל, התנהלותה של עו"ד בהרב-מיארה בהקשר זה היא תכסיסנית וחמורה – ומעקב אחר החלטותיה מלמד כי שוב ושוב היא גוררת רגליים ומעדכנת את הממשלה בהחלטה להתיר ייצוג נפרד רק "בדקה ה-90" ממש, באופן הפוגע אנושות בזכותה של הממשלה להציג את עמדתה לבית המשפט בצורה המשכנעת ביותר. ממש "ללכת בלי, ולהרגיש עם". עו"ד בהרב-מיארה כביכול אינה מונעת מן הממשלה את יומה בבית המשפט באותם מקרים שבהם ניתן היתר לייצוג נפרד, אך בפועל – עו"ד בהרב-מיארה מבטיחה שהעמדה תוצג בתנאים גרועים ובלתי הוגנים.

108. הדברים הגיעו לשיא קומי ביום 17.11.2024 – במכתב לשרי העבודה והאוצר כתב ד"ר לימון, על דעת עו"ד בהרב-מיארה, כי ניתן לממשלה היתר לייצוג נפרד בעתירה הנוגעת למימון מעונות היום. עם זאת, ד"ר לימון הוסיף כי מאחר שעמדתו הכתובה והמפורטת של שר העבודה כבר הוגשה לבית המשפט "יובהר כי אין בעובדה שהאישור לייצוג נפרד ניתן במועד זה (לאור בקשת מזכיר הממשלה מיום 13.11.2024 לשקול בשנית את הדברים), כדי להצדיק הגשת בקשת לדחיית מועד הדיון בעתירות שבנדון, הקבוע ליום שני הקרוב (18.11.2024)".

109. יש להניח שד"ר לימון בוש ונכלם, בצדק, לכתוב בפירוש שהעתירות קבועות "למחר", דהיינו – יום למחרת מתן היתר הייצוג הנפרד, אך מכתבו מלמד עד כמה התנהלותה של עו"ד בהרב-מיארה תכסיסנית וחמורה: שר העבודה דרש ייצוג נפרד בעתירה כבר ביום 7.10.2024, ובקשתו נדחתה – חרף הזכות החוקתית לייצוג, כפי שהובהר בוועדת שמגר. בהמשך, ניאותה עו"ד בהרב-מיארה להתיר לממשלה ייצוג נפרד, **יום לפני הדיון, תוך הבהרה כי תתנגד לדחיית הדיון.**

110. התנהלות זו חזרה על עצמה פעמים נוספות. ראוי להביא בהקשר זה את מכתבו של שר המשפטים לעו"ד בהרב-מיארה, בנוגע לעניין **כינוס הוועדה הראשון**, מפאת חשיבות הדברים נביאם בהרחבה:

"להווי ידוע כי העתירות שבנדון נקבעו לדיון ליום 07.09.2023. כמו כן נקבע כי יש להגיש תשובה לעתירות עד ליום 29.08.2023, מועד שנדחה ל- 30.08.2023.

באופן תמוה, איש משרדך לא יצר קשר עם הח"מ בעניין העתירות בנושא שבנדון, וזאת אף בחלוף ימים לא מעטים מאז הגשתן. רק בעקבות פנייתי למשרדך בעניין, התקיימה פגישה בנושא זה ביום 13.08.2023. אולם, גם במהלך פגישה זו לא ניתנה לי כל תשובה הן באשר לעצם החלטתך לעניין ייצוגי בעתירות, והן לעניין התשובה שעתידה להינתן על ידך לבג"ץ.

מאז אותה פגישה חלף למעלה משבוע, עד שפנית אלי וביקשת לדבר אתי בעניין זה ביום 24.08.2023. בשיחת הטלפון שקיימנו למחרת הודעת לי את החלטתך לייצג אותי בעתירות שבנדון אך ציינת כי את חולקת על עמדתי באשר להיותה של סמכות כינוס הוועדה סמכות שברשות, וכי תביאי לידי ביטוי את עמדתך זו גם בתשובה לעתירה, לצד הבאת עמדתי. לאחר מכן קיבלתי ממך טיוטא קצרצרה של עמדתי העקרונית ללא שנעשה מאמץ כלשהו לייצג עמדה זו בהיבטיה המשפטיים ולפרט אותה כנהוג בתשובה לעתירות לבג"ץ. כך, מצאתי את עצמי נאלץ לבצע שורה

של תיקונים בנוסח שהועבר על ידך, על מנת שלפחות עיקרי עמדתי ייכתבו באופן המינימאלי הדרוש.

רק אתמול בשעות הערב, קיבלתי לידי סוף סוף את נוסח התשובה שאת מתעתדת להגיש לבית המשפט, כביכול בשמי. בפתח התשובה את מציינת כי "השר הבהיר כי איננו מבקש ייצוג נפרד אלא להביא את עמדתנו במסגרת תגובה זו, כפי שנעשה". בכל הכבוד, לא היה ולא נברא. אני אכן סבור כי תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא לייצג את הממשלה ואת חבריה, לצד מתן ייעוץ כדי לקדם את מדיניותם. לכן הבהרתי שאני מבקש כי תמלאי את תפקידך זה ותייצגי אותי ואת עמדתי באופן מלא, תוך הפניית תשומת לב בית המשפט להבדלי הגישה בינינו לעניין אופי הסמכות.

[...]

גם בסטנדרטים הלא מקובלים וחסרי התקדים בהם מתנהל הייעוץ המשפטי לממשלה בהובלתך, מדובר בשיא נוסף של יחס מזלזל, ורמיסת זכותי הבסיסית כבעל דין לקבל ייצוג הולם בבית המשפט, בעתירות המופנות כלפי. הותרתי באפילה, בסמוך מאוד למועד האחרון להגשת התגובה מטעמי, והותרתי בפועל ללא ייצוג וללא יכולת להבטיח שעמדתי תובא במלואה בפני בית המשפט, מהווים פגיעה קשה בזכויותי כבעל דין, כשר בממשלה, בזכויות הציבור בשמו אני פועל, ופגיעה קשה בהליך המשפטי עצמו.

[...]

אזכיר בהקשר זה כי רק לאחרונה החלטת שלא לייצג את עמדת הממשלה בעתירות שהוגשו לעניין תיקון החוק בנושא הנבצרות, והחלטת להימנע מייצוגם של השרים דוד אמסלם ושלמה קרעי בתיק בעניין דואר ישראל. כמו כן הודעת לי על סירובך לייצג את הממשלה בעתירות הנוגעות לתיקון לחוק יסוד: השפיטה (עילת הסבירות). **יתר על כן, אף הגדלת לעשות והודעת לבית המשפט על התנגדותך התמוהה לבקשת הממשלה לדחיית הדיון והמועד להגשת תשובה מטעמה בעתירות אלה.** זאת, משל היועץ המשפטי לממשלה הוא בכלל חלק מהעותרים, ולא גורם האמון על זכויותיה של הממשלה, **ואשר אמור היה על פניו לתמוך בבקשה שכל תכליתה לאפשר לממשלה ייצוג הולם וזמן מספיק להצגת טיעוניה בפני בית המשפט**" (ההדגשות הוספו).

- מכתבו של שר המשפטים בנוגע לעניין כינוס הוועדה הראשון מצורף לפנייה זו כנספח 4.

111. התנהלות זו של עו"ד בהרב-מיארה – להתיר לממשלה ולשריה ייצוג פרטי בסמוך לדיון או למועד להגשת תגובה באופן הפוגע אנושות בזכות לייצוג גם כאשר ניתן היתר – חזרה על עצמה, אם כן, בעניין

**כינוס הוועדה הראשון, בעניין עילת הסבירות, בעניין מעונות היום** וייתכן שגם במקרים נוספים הידועים לחברי הממשלה. זוהי התנהלות תכסיסנית וחמורה הפוגעת בליבת האמון בין הממשלה לבין היועצת המשפטית שלה, שאסור היה לה לקרות אפילו פעם אחת. שלוש פעמים, לפחות, הם מעל ומעבר למה שהדעת סובלת.

112. יצוין כי עו"ד בהרב-מיארה נקטה בהתנהלות דומה גם במקרים שבהם סירבה לבסוף להעניק היתר לייצוג נפרד. כך, בבג"ץ 433/24, שהוגשה נגד המשרד לביטחון לאומי בנוגע לחלוקת נשקים, ניתנה החלטה המורה על הגשת תגובה מטעם המשיבים עד ליום 25.3.2024. השר לביטחון לאומי פנה לעו"ד בהרב-מיארה באמצעות בא-כוחו כבר ביום 4.2.2024 בבקשה לדעת אם בכוונתה לייצגו. השר חזר ופנה, אך במשך חודשים ארוכים סירבה עו"ד בהרב-מיארה להודיע אם בכוונתה לייצגו אם לאו.

- בקשה מטעם בא-כוח השר לביטחון לאומי מצורפת לפנייה זו כנספח 5.

113. רק כעבור חודשים ארוכים, ולאחר שבא-כוחו של השר הגיש בקשה עצמאית לבית המשפט להורות על ייצוגו הנפרד – ניאותרה עו"ד בהרב-מיארה להשיב לפנייה לגופה, הפעם בשלילה.

114. אין גוף בעולם שהיה ממשיך לעבוד עם יועץ משפטי המתנהל בצורה כזו, ומעמדה של היועצת המשפטית לממשלה כ"שומרת סף" אינו יכול להצדיק זאת. אכן, לפי ועדת שמגר ובהתאם לפסיקה בעניין, היועצת רשאית לסרב לייצג את עמדת הממשלה כאשר מדובר בעמדה כה בלתי חוקית עד שלא ניתן לייצגה. עם זאת, **איש מעולם לא התיר ליועצת המשפטית לממשלה לגרור רגליים, ולנסות לחבל אקטיבית באפשרויות העומדות בפני הממשלה ושריה כאשר הם מבקשים למצות את אפשרותם להציג את עמדתם בהליך משפטי.** זוהי התנהלות המשקפת דוגמה ומופת להעדר אפשרות לשיתוף פעולה יעיל.

#### 7. שביטות איטלקיות ורמה מקצועית ירודה

115. בשנה החולפת אירעו שני מקרים שבהם הוכרזה שביטה פראית ובלתי חוקית במחאה על מדיניות הממשלה.

116. הראשונה, אירעה בחודש יולי 2023, אז שבתה ההסתדרות הרפואית שביתה פוליטית במחאה על מדיניות הממשלה. אף שהכוונה לשבות פורסמה יום מראש ואף שהיה ברור לכל בר דעת כי מדובר בשביתה פוליטית ולא חוקית, פורסם בתקשורת כי שרי האוצר והפנים "רדפו" אחרי עו"ד בהרב-מיארה לתוך הלילה על מנת שזו תגיש בקשה לקבלת צו מניעה נגד השביתה הפסולה.

117. לפי הפרסומים, שתוכנם ודאי ידוע היטב לשרי הממשלה, עו"ד בהרב-מיארה גררה רגליים ורק בשעה 09:00 בבוקר השביתה הגישה פרקליטות המדינה בקשה לצו מניעה. עד שבית הדין דן בבקשה, זו התייתרה ברובה והשביתה הסתיימה רק בשעה 14:30.

118. בהמשך, ביום 1.9.2024 הודיעה הסתדרות העובדים על כוונתה להשבית את המשק למחרת, ביום 2.9.2024. גם הפעם מיהר שר האוצר לפנות לעו"ד בהרב-מיארה על מנת שהפרקליטות תגיש בקשה לצו מניעה.

119. לעמותת לביא לא ידוע איזה טיפול העניקה עו"ד בהרב-מיארה לפנייה, אך הפרשנות שניתנה לאירוע באתר YNET היה כדלקמן:

"ככל הנראה, בהרב-מיארה לא תמהר לקבל החלטה בנושא. היא תבסס את עמדתה בנושא רק לאחר קבלת עמדת ראש הממשלה בנימין נתניהו. יש לציין כי עד כה הפגינה בהרב-מיארה סובלנות והגנה על חופש ההפגנה וחופש המחאה הקשורים הן למלחמה, והן למחאה נגד המהפכה המשפטית באורח נרחב. ההערכה היא שכל עוד מדובר בשביתה בת יום אחד, וכל עוד לא יושבתו ואפילו יוחרגו שירותי חרום המעניקים שירותים מיידים לאזרחים, ובעיקר בעת מלחמה, היועצת לא תתערב בשביתה".

120. כאמור, לעמותת לביא לא ידוע אם יש ממש בפרשנות זו אם לאו, אך העובדות מדברות בעד עצמן: גם לאחר שעו"ד בהרב-מיארה הודיעה שהורתה לפרקליטות להגיש בקשה לצו מניעה, הבקשה הוגשה, גם הפעם, רק בשעות הבוקר. בינתיים, גורמים פרטיים הספיקו להסדיר ייצוג ולהגיש שני הליכים נפרדים עוד במהלך הלילה (בג"ץ 2624-09-24 מירן נ' ההסתדרות הכללית החדשה של עובדי המדינה (2.9.2024); ס"ק 2439-09-24 פורום הגבורה – ההסתדרות הכללית החדשה (2.9.2024)).

121. הבקשה שהגישה פרקליטות המדינה הוגשה לאחר שפורום הגבורה כבר הגיש בקשה בעניין ואוחדה עם ההליך שכבר נפתח על-ידי פורום הגבורה.

122. גם בהקשר זה דומה כי קיימות רק שתי חלופות להסביר את התנהלותה של עו"ד בהרב-מיארה: הראשונה, כפי שעולה מן הפרשנות באתר YNET – עו"ד בהרב-מיארה החליטה לגרור רגליים במודע ו"לא מיהרה להתערב", זאת אף שדובר בשביתה בלתי חוקית – כך קבע בפירוש בית הדין לעבודה – ואף ששר האוצר ביקש מעו"ד בהרב-מיארה את התערבותה הדחופה; השנייה, כי עו"ד בהרב-מיארה רצתה באמת ובתמים להגיש בקשה דחופה כמתחייב, אך המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה, שתחת אחריותה, המתמחה בתחום והמנהלת הליכים רבים מספור, לא הצליחה להגיש בקשה בת מספר עמודים אלא בחלוף כ-12 שעות.

123. תהא הסיבה אשר תהא, עו"ד בהרב-מיארה אחראית לתפקודה התקין של פרקליטות המדינה ולייצוג שרי הממשלה בצורה מקצועית ויעילה. בין אם ההסבר להתנהלות הוא לעומתיות לעמדות הממשלה ובין אם ההסבר הוא רמה מקצועית ירודה, אין תמה כי בין הממשלה לבין עו"ד בהרב-מיארה לא מתקיים שיתוף פעולה יעיל.

#### **8. פרקטיקה של פרסום הודעות לעומתיות לתקשורת**

124. עו"ד בהרב-מיארה לא רק שכללה את הסירוב לייצג את עמדת הממשלה ושריה לכדי אומנות שלא הייתה דומה לה בעבר, כפי שפורט, אלא שהיא גם מוצאת דרכים נוספות וחסרות תקדים להתנגח בממשלה.

125. כך, עו"ד בהרב-מיארה פיתחה מנהג להוציא הודעות לתקשורת המבקרות את הממשלה ואת התנהלותה, משל הייתה פוליטיקאית באופוזיציה ולא היועצת המשפטית של הממשלה.

126. ודוקו: בין פרקטיקה זו לבין היותה של עו"ד בהרב-מיארה "שומרת סף" אין דבר וחצי דבר. ועדת שמגר קבעה כי היועצת המשפטית לממשלה אמנם מופקדת על קיום החוק ואף על הגבלת פעולות הרשויות כאשר החוק מחייב זאת, אך לצד זאת הטעימה כי "מדובר במי שישים יועץ משפטי,

לממשלה ולרשויות שלטון אחרות, היינו במי שתפקידו המקצועי כיועץ מחייב היווצרותה של תחושת אמון ושיתוף פעולה בין הממשלה לבין, כמקובל בין היועץ לבין מקבל העצה" (פסקה 55).

127. האיזון שנמצא בוועדת שגמר הוא, כמפורט, כי כאשר כלו כל הקצין – היועצת רשאית לסרב לייצג עמדה בלתי חוקית לפני בית המשפט.

128. איש מעולם לא העלה על דעתו כי היועצת המשפטית לממשלה תוציא תדיר הודעות לתקשורת נגד הממשלה. האם התנהלות מעין זו תאפשר "תחושת אמון ושיתוף פעולה [...] כמקובל בין היועץ לבין מקבל העצה"!!

129. והנה, אף שהדבר אינו מתקבל על הדעת, כך בדיוק נוהגת עו"ד בהרב-מיארה.

130. כך, ביום 3.11.2024 הפיצה עו"ד בהרב-מיארה לכלי התקשורת את ההודעה הבאה:

"הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

לאחר שהממשלה הודיעה לבית המשפט על כוונתה לשנות את החלטת הממשלה בעניין המנגנון למינוי נציב שירות המדינה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מבקש התייחסות הממשלה לשאלה מדוע אינה מוכנה לנקוט בהליך תחרותי כלשהו שיאפשר למועמדים שונים, גם כאלה שלא סומנו מראש על ידי ראש הממשלה, להגיש מועמדות, ואינה מנמקת החלטה זו".

131. ממש כך. הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה המעדכנת את התקשורת בנוגע להבהרות שדרשה מצד הממשלה שקיבלה החלטה לא מנומקת לטעמה של עו"ד בהרב-מיארה. מהו תפקידה של הודעה זו? האם עו"ד בהרב-מיארה מצפה לקבל את נימוקי הממשלה להחלטותיה בהודעה מצד הממשלה שתופץ גם היא לתקשורת?

132. מוקדם יותר באותו היום הוציאה עו"ד בהרב-מיארה את ההודעה הבאה:

"הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

בחוות דעת בנוגע להצעת חוק תאגיד השידור הציבורי הבהירה היועצת המשפטית לממשלה כי השתלטות פוליטית על תאגיד השידור היא פסולה ולא דמוקרטית.

הצעה זו מצטרפת למהלכים נוספים שמשמעותם מתן אפשרות לשלטון להשתלט על אמצעי התקשורת ושוק התקשורת".

133. מקבץ מדגמי ובלתי ממצה של הודעות תקשורת מתנגחות ולעומתיות כלפי הממשלה ("מקבל העצה" כלשון ועדת שמגר) מצורף לפנייה זו כנספח 6, אך ראוי במיוחד לציון הודעה אחת נוספת:

"הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

היועצת המשפטית לממשלה: הנחיית שר התקשורת לפיה ד"ר מינס תכנס לתפקיד יו"ר מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו חרף אי עמידתה בתנאי הכשירות לתפקיד – אינה חוקית ופוגעת בציבור".

134. אם כן, עו"ד בהרב-מיארה מיהרה להבאיש את ריחה של הממשלה בעיני הציבור, בטענה כי היא מבקשת למנות את ד"ר מינס לתפקיד מ"מ יו"ר מועצת הרשות השנייה חרף אי-עמידתה בתנאי הכשירות. עו"ד בהרב-מיארה הבהירה לציבור כי הממשלה מתנהלת בצורה בלתי חוקית ופוגעת בו.

135. לעיל פורט מה קבע בית המשפט בעניין. למותר לציין כי למיטב ידיעת עמותת לביא, עו"ד בהרב-מיארה לא הוציאה הודעה מתקנת, ואפילו התנצלות, עד לרגע זה.

136. כך אולי מתנהל פוליטיקאי באופוזיציה – לא מפספס הזדמנות להתנגח בממשלה כאשר זו נקרית בדרכו, ולאחר מכן עובר להזדמנות הבאה; יועצת משפטית לממשלה, ואפילו היא "שומרת סף", הנדרשת לקיים עם הממשלה מצב של שיתוף פעולה תקין – אינה רשאית להתנהל כך.

#### **9. השלמה עם התנהלות של עו"ד בהרב-מיארה תפורר את מוסד היועץ המשפטי לממשלה**

137. כפי שפורט לעיל בהרחבה, אין ספק קל שבקלים כי עו"ד בהרב-מיארה מתנהלת כלפי הממשלה בצורה לעומתית משל הייתה חברת אופוזיציה, באופן החורג לחלוטין אפילו מתפקידה כ"שומרת סף". בנסיבות אלה, אף אין ספק כי מתקיימת העילה שנקבעה בוועדת שמגר ושאומצה בהחלטת הממשלה – חילוקי דעות מהותיים וממושכים היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל – לסיים את תפקידה של היועצת המשפטית לממשלה.

138. עמותת לביא ערה כמובן לצוק העתים ולסובלנות המופלגת שמגלה הממשלה להתנהלותה הפסולה של עו"ד בהרב-מיארה, אך נוכח הצטברות הפגמים בהתנהלותה של עו"ד בהרב-מיארה, שדי היה בשבריר מהם כדי להצדיק את בחינת סיום תפקידה, עמותת לביא סבורה כי אין מנוס מבחינת העניין בדרך שהותוותה בהחלטת הממשלה.

139. ראשית, בכל הנוגע לריבוי המקרים שבהם עו"ד בהרב-מיארה מסרבת לייצג את הממשלה אשר נאלצת לשכור עורכי דין פרטיים שייצגו אותה – ייצוג פרטי זה עולה כסף רב. לפי הפרסומים בתקשורת, הממשלה הוציאה עד כה מאות אלפי שקלים, ואולי אף מעל למיליון שקלים, עבור ייצוג פרטי. בתקופה של קיצוצים קשים, אין כל הצדקה, שלצד המנגנון המשומן הקיים בפרקליטות המדינה כשמטרתו היחידה היא להגן על עמדת הממשלה בהליכים משפטיים, המדינה תיאלץ לשאת בעלויות בלתי מבוטלות של מימון תחליפים ליועצת המשפטית לממשלה על מנת לממש את הזכות החוקתית לייצוג בערכאות, שהוכרה כבר בוועדת שמגר. לו היה מדובר במקרים ספורדיים, אפשר והחרשנו, שכן כבר היו דברים מעולם. אך נדמה שהחריג נהפך לכלל: התנהלותה חסרת התקדים של עו"ד בהרב-מיארה חורגת כבר בהרבה מאותם מקרים ספורדיים, ודומה כי עוד היד נטויה.

140. בכל הכבוד, לא ניתן להצדיק כלפי הציבור קיצוצים כלכליים קשים בתחומים רבים, ובמקביל להוציא שוב ושוב כסף רב לצורך ייצוג הממשלה, בשל סירוב פסול לייצג, על ידי מי שאמונה על כך.

141. שנית, ולא פחות חשוב, יש להדגיש כי אמון הציבור במוסד היועץ המשפטי לממשלה הוא יסוד מוסד בתפקודו התקין. לנגד עינינו, הופך מוסד היועץ המשפטי לממשלה לגורם אופוזיציה חסר רסן,

המתנהל בצורה לעומתית לממשלה באופן קיצוני. אם הממשלה לא תפעל לאלתר להפסיק את כהונתה של עו"ד בהרב-מיארה, התנהלות זו עלולה להתקבע על דרך ההרגל ל"סטנדרט" ביחסים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי לה.

142. אף אם הממשלה מעוניינת להימנע מעימותים, היא אינה רשאית לתת ידה לפגיעה כה קשה ביחסי הממשלה והיועץ המשפטי, ובאמון הציבור במוסד היועץ המשפטי, שנזקיה עלולים להישאר שנים רבות לאחר סיום כהונת הממשלה הנוכחית והיועצת המשפטית הנוכחית.

143. כמו כן ברי כי מצב של העדר שיתוף פעולה כה מובהק וקיצוני פוגע קשות בתפקוד הממשלה, ובנסיבות אלה עמותת לביא סבורה כי הממשלה אינה רשאית להבליג עוד. תפקודה התקין של הממשלה אינו אינטרס פרטי של הממשלה, זהו אינטרס של אזרחי ישראל כולם. הממשלה אינה רשאית להתפרק מכך, רק כדי להימנע מביצוע פעולות קשות אך הכרחיות, לפי הדין ובהתאם לכל אמת מידה סבירה בהתאם לוועדת שמגר ולהחלטת הממשלה.

## **10. הצעדים הנדרשים**

144. עמותת לביא סבורה כי נכון היה להסדיר את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה בחקיקה, אך עד שחקיקה כזו תקודם, דורשת עמותת לביא את בחינת הפסקת כהונתה של עו"ד בהרב-מיארה בהתאם להמלצת ועדת שמגר ולפי החלטת הממשלה, ככתבה וכלשונה:

144.1. ראשית, יש לאייש את התפקידים בוועדה המקצועית-ציבורית שנתפנו מאז כונסה הוועדה שבחנה את מועמדותה של עו"ד בהרב-מיארה:

144.1.1. שר משפטים או יועץ משפטי לשעבר שמינתה הממשלה (סעיף 3(2) להחלטת הממשלה) מכהנים כל עוד מכהנת הממשלה שמינתה אותו (סעיף 4(א)(2) להחלטת הממשלה);

144.1.2. חבר כנסת שבחרה ועדת החוקה, חוק ומשפט (סעיף 3(3) להחלטת הממשלה) מכהן כל עוד הוא חבר כנסת (סעיף 4(א)(3) להחלטת הממשלה);

144.1.3. לפיכך, בנוגע לשני אלה חל סעיף 4(ב) להחלטת הממשלה: "נתפנה מקומו של חבר הוועדה, ימונה חבר אחר במקומו, בידי מי שמוסמך למנותו לפי סעיף 3".

144.1.4. כלומר, ועדת החוקה חוק ומשפט נדרשת לבחור חבר כנסת במקום ח"כ לשעבר צבי האוזר שכהונתו פקעה והממשלה נדרשת למנות שר משפטים או יועץ משפטי לשעבר במקום שר המשפטים לשעבר דן מרידור. יצוין כי לפי החלטת הממשלה "שר המשפטים אחראי לייזום המינויים בידי הגורמים הממנים לפי סעיף 3" (סעיף 6 להחלטת הממשלה).

144.1.5. בוועדה מכהנים עדיין נשיא בית המשפט העליון לשעבר אשר גרוניס, עו"ד תמי אולמן ופרופ' רון שפירא (סעיף 4(א)(1)), ואליהם יש לצרף, כאמור, חברים במקום אלה שפרשו.

144.2. לאחר איש הוועדה שר המשפטים נדרש להביא בכתב את נושא הפסקת כהונתה של עו"ד בהרב-מיארה לפני הוועדה המקצועית-ציבורית (סעיף 27(1) להחלטת הממשלה);



144.3. הוועדה תקיים התייעצות בעניין, לאחר שתיתן ליועצת המשפטית לממשלה הזדמנות להשמיע את דברה בפניה, ולאחר מכן תגיש לממשלה את מסקנותיה בכתב (סעיף 27(1) להחלטת הממשלה).

144.4. ליועצת המשפטית תהיה זכות שימוע בפני הממשלה או בפני ועדת שרים שמונתה לשם כך (סעיף 27(2) להחלטת הממשלה).

144.5. לאחר מכן נדרשת הממשלה לדון בעניין ולקבל החלטה, לאחר בחינה בלב פתוח ובנפש חפצה של מכלול השיקולים והנתונים שהצטברו.

## **11. סיכום**

145. כפי שפורט לעיל בהרחבה, התנהלותה של עו"ד בהרב-מיארה היא לעומתית באופן חסר תקדים כלפי הממשלה, בצורה המונעת בבירור כל אפשרות לשיתוף פעולה יעיל בינה לבין הממשלה.

146. מצב זה, של העדר שיתוף פעולה יעיל כה חריף וקיצוני, פוגע קשות בציבור, והממשלה אינה רשאית עוד להימנע מתיקון המצב.

147. בוועדת שמגר ובהחלטת הממשלה הובהר כי הממשלה רשאית להפסיק את כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה בנסיבות אלה, והותוותה דרך סדורה לעשות כן.

148. על יסוד המפורט בפנייה זו, נבקש כי שר המשפטים ייזום בדחיפות איוש של הוועדה המקצועית-ציבורית וימנה שר משפטים לשעבר לחברות בוועדה. נבקש כי יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט יכנס את הוועדה על מנת שתבחר חבר מבין חבריה לכהן בוועדה מטעם הכנסת.

149. כן דורשת עמותת לביא כי הממשלה תבקש את המלצת הוועדה ותאפשר ליועצת המשפטית להשמיע את דברה, ולאחר מכן תקבל החלטה בעניין.

150. למותר לציין כי עמותת לביא שומרת על כל טענותיה בעניין.

כמו כן מובהר כי אם הממשלה תבחר להתעלם מחובתה להגן על האינטרס הציבורי המובהק שבכהונת יועץ משפטי לממשלה שיש עמו שיתוף פעולה יעיל – בכוונת עמותת לביא להביא את העניין להכרעתן של הערכאות המוסמכות.

בכבוד רב ובברכה,

  
\_\_\_\_\_  
יצחק בן-עו"ד

## תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס'
3	מכתבה של עו"ד בהרב-מיארה מיום 19.6.2024	1
34	העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון	2
39	מכתבה של עו"ד בהרב-מיארה מיום 19.9.2024	3
41	מכתבו של שר המשפטים בנוגע לעניין כינוס הוועדה הראשון	4
45	בקשה מטעם בא-כוח השר לביטחון לאומי	5
52	מקבץ מדגמי ובלתי ממצה של הודעות תקשורת מתנגחות ולעומתיות כלפי הממשלה	6

# נספח 1

**מכתבה של עו"ד בהרב-מיארה מיום**

**19.6.2024**

**עמ' 3**



## 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 ליועץ 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).

בברכה,

גלי בהרב מיארה



## היועצת המשפטית לממשלה

### העתק:

מזכיר הממשלה  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)  
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה  
היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה  
מנהל מחלקת הבג"צים



## 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

- 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".
- כעת, לקראת סיום כהונת הנציב, נדרש ליישם את החלטת הממשלה האמורה, ולהביא בפני הממשלה נוהל מוצע לגבי הליך מינויו של הנציב.
- 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).
- 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:
  - שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימונה על-ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת ראש הממשלה (יו"ר);
  - היועצת המשפטית לממשלה או נציגה;
  - מי שניהן 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 שכיהן 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 לדיון 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 מינוי 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 יחידותיו 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 70ב, התש"ף-2020, עמ' 547, זמין כאן).

<sup>2</sup> לסקירת סמכויותיה של הנציבות, ראו לדוגמה: ע"ע (ארצ'י) 66574-05-20 מדינת ישראל נ' חיון (פורסם בנבו, 10.3.2022), בפסקאות 68-74 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 המיון 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; ו**מסלול 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 ה"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; האפוטרופוס 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 61, התש"ע-2010, זמין ב[באן](#).

<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. בידי 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 משטרית 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 שאינן 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 הציבות 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, 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".<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 תפקידים

<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 איוש 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 שמסגרת 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 סתתה 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 תיזדרש 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 שמינוין 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 שמשורות דומות בשירות המדינה מאוישות בדרך של ועדת איתור. במסגרת החלטה 4770 שהוזכרה לעיל, הממשלה סיווגה את משרת הנציב תחת הקטגוריה של "משורות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון: משורות 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 המשורות בקטגוריה זו מאוישות בדרך של ועדת איתור או במכרז, לרבות משורות חדשות שנוצרו לאחר החלטה 4470, ונקבע שהן שייכות לקטגוריה האמורה.

35. לדידנו, המשורות המקבילות בשירות המדינה להן יש להשוות את משרת הנציב, בכל הנוגע לדרכי המינוי, הן אלו המסווגות תחת אותה קטגוריה בהחלטה 4770, של משורות 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 למשורות שמינוין נבדק על-ידי הוועדה המייעצת למינויים בכירים (לדיון באופן המינוי של משורות 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 משורות אשר יש למנות בדרך של ועדת איתור. דא עקא, שמשורת נציב שירות המדינה אינה כלולה כאמור ברשימה זו, אלא דווקא ברשימת המשורות הכפופות לבחינה של ועדת מינויים (סעיפים 1 ו-2 להחלטה). מכאן ברור כי הממשלה בחרה להפריד באופן מכוון בין משורות אשר בגינן נדרשת ועדת איתור לבין משורות 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 אמן 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 היחיד, 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 שנקטו 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 רונן:

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 "נקיי" 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 שההחלטות שיקבלו שומרי הסף יהיו מבוססות רק על שיקולים ענייניים ולא יהיו מיועדות לקידום אינטרס כזה או אחר של מי שמינה 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 הייעוץ 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 והייעוץ 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 ובייעוץ 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

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 שכישוריו 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 לייעץ 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 תחווה דעתה בדבר כישוריו 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 ותחווה 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: גבי 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 תחווה 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 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)". 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 טובא 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 לברור נכונותם ויכולתם לשמש בוועדה. עוד נמסר כי הוועדה בהרכבה החדש תקיים את הליך העבודה מראשיתו ותגבש חוות דעת על אודות המועמדת שעמדה לבחינת הוועדה בהרכבה הנוכחי או מועמד אחר כפי שיוא 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 נספור 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 ייעשה 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 שישמש 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 ו/או 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 בהימצא 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 המרכזי, 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 מסי 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 ליעץ 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 מציע 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 קונקרטיית, 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 **בזומה** 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 מינוי 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 (בדימי) מרדכי בן דרור (יו"ר), חיים גלוקמן, מנכ"ל משרד המשפטים, ופרופ' זאב לב); החלטת ממשלה מס' 2466 מיום 21.11.2010 (השופט (בדימי) דן ארבל (יו"ר), רו"ח איריס שטרק ופרופ' בן ציון זילברפרב (הוחלף בגבי נה קינן בהחלטת ממשלה מס' 2504 מיום 28.11.2010); החלטת ממשלה 2651 מיום 14.5.2017 (פרופ' רון שפירא (יו"ר)(הוחלף בשופט (בדימי) חנן אפרתי בהחלטת ממשלה מס' 3211 מיום 3.12.2017), גבי נה 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 שיהיה 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 תיזדרש 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 הצטברות 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 שבהצטברותם 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 2

# העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון

עמ' 34



בבית המשפט הגבוה לצדק

15 אוקטובר 2024

בג"ץ 37830-08-24

בג"ץ 41730-08-24

בג"ץ 49541-08-24

לפני כבוד השופט, ממלא מקום הנשיא יצחק עמית,  
כבוד השופט נועם סולברג,  
כבוד השופטת דפנה ברק-אהן

העותרים בבג"ץ 37830-08-24: 1. מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיוסדה של הסתדרות הפקידים בת"א (חל"צ) 2. מרכז מנור מבית יוזמת המאה

העותרת בבג"ץ 49541-08-24: הסתדרות העובדים הכללית החדשה

העותרת בבג"ץ 41730-08-24: התנועה למען איכות השלטון בישראל

נגד

המשיבים בבג"ץ 37830-08-24: 1. ממשלת ישראל

2. ראש הממשלה

3. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבים בבג"ץ 41730-08-24: 1. ממשל ישראל

2. ראש הממשלה

3. היועצת המשפטית לממשלה

4. היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

המשיבים בבג"ץ 49541-08-24: 1. ממשלת ישראל

2. היועצת המשפטית לממשלה

עתירה למתן צו על תנאי

י"ג תשרי תשפ"ה (15.10.2024)

תאריך הישיבה:

עומר שלבי

מזכיר הרכב:

בשם העותרים בבג"ץ

עו"ד גלעד ברנע

: 37830-08-24

בשם העותרת בבג"ץ

עו"ד רותם בבלי דביר; עו"ד אליעד שרגא; עו"ד תומר נאור

: 41730-08-24

בשם העותרת בבג"ץ

עו"ד רונן ברומר; עו"ד עירא הרדי; עו"ד תמר רוטנברג

: 49541-08-24

בשם המשיבים 1-2 בבג"ץ

37830-08-24 ובשם המשיבים

בבג"ץ 41730-08-24 והמשיבה 1

עו"ד דוד פטר

: 49541-08-24

בשם המשיבה 3 בבג"ץ

37830-08-24 ובשם המשיבים

בבג"ץ 41730-08-24 והמשיבה 2

עו"ד שוש שמואלי; עו"ד נעם נורקין

: 49541-08-24

בשם המשיבה 4 בבג"ץ

עו"ד רותם בבלי דביר; עו"ד אליעד שרגא; עו"ד תומר נאור

: 41730-08-24

פרוטוקול - דיון בהקלטה

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

מזכיר הרכב: בג"ץ 37830-08-24, 49541-08-24 בג"ץ 41730-08-24 מכון לואיס ברנדס נגד הממשלה ואחרים.

מ.מ נשיא ביהמ"ש העליון, כ.ה. עמית: בוקר טוב, בשם מכון לואיס המסלול האקדמי - עורך דין ברנע. בשם ההסתדרות, סליחה בשם התנועה - עורך דין תומר עורך דין שרגא עורכת דין דביר, בסדר. בשם ההסתדרות - עורך דין ברומר ועורך דין הרדי ועורכת דין רוטנברג עורך דין פטר - בשם בעצם המשיבים 1, 2 הממשלה וראש הממשלה, ועורכת דין שמואלי ועורך דין נורקין - בשם היועץ המשפטי לממשלה. טוב, לטובת מיליוני צופינו היום, אנחנו נאמר במקרה מילים במה מדובר, יש לנו כאן 3 עתירות שתוקפות את חוקיות החלטה 2129 של הממשלה 37. עניינה הליך מינויו של נציב שירות המדינה הבא. כידוע, נציב שירות המדינה עומד בראש השירות הציבורי הישראלי, אחראי על מינויים בכירים בשירות המדינה, על גיוס הון אנושי, על זכויות עובדים ותובותיהם, על כללי אתיקה ועוד. בהחלטה נתקפת בעתירות, נקבע כי הנציב הבא ימונה על ידי הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה שהמינוי ייבדק על ידי הוועדה המייעצת, למינויים לתפקידים בכירים. לטובת



1 במניעה המשפטית להצעת ראש הממשלה. המניעה המשפטית, היא רק להצעת ראש הממשלה. אני  
2 תיכף אגיד מה כן לגבי הצעת הנוהל, אבל יראה אדוני בעמוד 212 לנספחים. סליחה 221 וזה נאמר  
3 שוב גם בסוף המכתב. בסעיף ה' נאמר מטעמים אלה כולם סעיף שמתאיים להצעת ראש הממשלה,  
4 יש מניעה משפטית לקדם את הצעתו של ראש הממשלה להביא בדחיפות את ההצעה לדרך מינוי,  
5 זה הצעה של הועדה המייעצת. בסעיף הבא יש התייחסות להצעת הנוהל. נאמר צריכים צריכה  
6 להיות מנומקת, הדחיה צריכה להיות מנומקת

7  
8 **כ.ה. סולברג**: אני קורא גברתי.

9 **עו"ד שמואלי**: אכן הדחיה צריכה להיות מנומקת

10  
11 **כ.ה. סולברג**: בכבוד אני קורא במה שאמר המשנה ליועצת המשפטית לממשלה בחוות דעתו, מינוי  
12 נציב שירות המדינה איננו יכול להיעשות עוד בדרך של בדיקה על ידי ועדת מינויים בלבד  
13 **עו"ד שמואלי**: ועדה מייעצת בלבד.

14  
15 **כ.ה. סולברג**: בהמשך דבריו בהעדר טעמים מקצועיים נוגדים שכאמור אלים לדועים לנו בשלב זה,  
16 יהיה זה קשה עד בלתי אפשרי להגן מבחינה משפטית על הליך של מינוי עם שורת הנציב שלא כולל  
17 וועדת איתור במתווה המתואר  
18 **עו"ד שמואלי**: קשה עד בלתי אפשרי

19  
20 **כ.ה. סולברג**: מניעה משפטית לוועדת האיתור

21 **עו"ד שמואלי**: לא לא

22  
23 **כ.ה. סולברג**: אמר המשנה ליועצת המשפטית

24 **עו"ד שמואלי**: קשה עד בלתי אפשרי זה לא מניעה משפטית

25  
26 **כ.ה. סולברג**: סליחה?

27 **עו"ד שמואלי**: קשה עד בלתי אפשרי להגן זה לא מניעה משפטית. מניעה משפטית המילים מניעה  
28 משפטית נכתבו בסעיף ה' ובסוף המכתב ונאמרו על הצעת ראש הממשלה למדקקה על ידי ועדה

29  
30 **מ.מ נשיא ביהמ"ש העליון, כ.ה. עמית**: מייעצת

31 **עו"ד שמואלי**: מייעצת. לעניין של הצעה לנוהל

32  
33 **כ.ה. ברק-ארז**: כלומר היו פה היו שני קומות

34 **עו"ד שמואלי**: נאמר צריכים נלמוקים

35  
36 **כ.ה. ברק-ארז**: היו פה שני קומות בחוות הדעת

37 **עו"ד שמואלי**: כן, יש מה שקרה כאן וזאת נקודה חשובה זה שלדיון הראשון הזה, שהתקיים אצל  
38 הממשלה, הגיעו שתי הצעות על אף שאנחנו נמצאים בדיון בעקבות החלטה 3799 ואמורים להידרש

1 להצעת נוהל, בכל זאת מוגשת במקביל מוכנת ומוגשת במקביל לאותו דיון הצעת ראש הממשלה  
2 לוועדה המייעצת בלבד, זו גם ההצעה שבסוף התהליך גם התקבלה.

3  
4 כ.ה. סולברג: אז גברתי שנבין רק על הסקלה

5 עו"ד שמואלי: והמסמך מתייחס לשתייהן

6  
7 כ.ה. סולברג: על הסקלה קשה עד בלתי אפשרית ומניעה משפטית איפה עומדים הדברים?

8 עו"ד שמואלי: קשיים משפטיים מוצגים לעניין לעניין של כל מיני החלטות שמתקבלות, אבל זה

9 לא אותו דבר כמו מניעה משפטית. קשיים משפטיים זה משהו אחר

10  
11 כ.ה. סולברג: קשה עד בלתי אפשרית

12 עו"ד שמואלי: קושי

13  
14 כ.ה. סולברג: זה עדיין

15 עו"ד שמואלי: קושי זה

16  
17 כ.ה. סולברג: לא מגיע עד כדי מניעה משפטית שנבין את המושגים

18 עו"ד שמואלי: שוב תלוי לא, זה לא אותו דבר. קושי זה לא מניעה. מניעה זה הסימה

19  
20 מ.מ נשיא ביהמ"ש העליון, כ.ה. עמית: בקיצור מניעה משפטית התייחס לוועדה המייעצת.

21 להחלטה להצעה

22 עו"ד שמואלי: לוועדה המייעצת! להצעה להצעתו של ראש הממשלה

23  
24 מ.מ נשיא ביהמ"ש העליון, כ.ה. עמית: בסדר

25 עו"ד שמואלי: לבחון את מינויו של הנציב הבא על ידי הוועדה המייעצת

26  
27 מ.מ נשיא ביהמ"ש העליון, כ.ה. עמית: ברור לנו

28 עו"ד שמואלי: מוגשת ממספר טעמים, מטעמים אלה יש מניעה משפטית

29  
30 מ.מ נשיא ביהמ"ש העליון, כ.ה. עמית: טוב.

31 עו"ד שמואלי: זה נכון שבאמת הכל יש כאן שתי הצעות שנבחנו במקביל וכל אחת וההתייחסות

32 אליה. אז אם אני חוזרת רגע לפגמים בהליך, לא היה דיון בעיקר. היה דיון אבל לא בעיקר. לא

33 הייתה לא היה דיון והתמנדדות עם המניעה המשפטית והטעמים הקונקרטיים שמוצגים לעניין

34 ההצעה של ראש הממשלה. גם לא נמקו את הסטייה משנים קודמות וזה לא חשוב אם באופן פורמלי

35 נדרש או לא באופן פורמלי נדרש! אנחנו באים לעשות שינוי דרמטי במינוי הנציב שירות המדינה,

36 אנחנו צריכים להידרש למה היה עד היום, ולחשוב למה נכון לשנות? ועל מה זה יושב איך זה יכול

37 לעבור הדבר כזה? מה המשמעות שלו מעשית? מה הפער בין מה שהיה לתהליך הממשלה לא קבלו

38 שום התייחסות בכלל. מה הפער בין מה שנהג עד היום ומה זה נתן הליך? ענה עד היום, לעומת

39 ההליך שמוצג כרגע בנוהל, ולעומת ההליך שכרגע מוצע על ידי ראש הממשלה אז היו בעצם שלושת

## נספח 3

**מכתבה של עו"ד בהרב-מיארה מיום  
19.9.2024**

עמ' 39



## היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ט"ז אלול תשפ"ד  
19 ספטמבר 2024

מס' מסמך: 004-99-2024-019546  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד:

ח"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה

שלום רב,

**הנדון: ייצוג בעתירות בעניין הקמת ועדת חקירה ממלכתית**  
(בג"ץ 4889/24, 5221/24 ו-6040/24)

בעתירות שבנדון התבקש בית המשפט העליון להורות לממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית מכוח סמכותה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, לחקר האירועים והכשלים שקדמו והובילו לאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", ברמה המדינתית, הצבאית והאזרחית. נדרש לגבש תגובה לעתירות אלה בהקדם.

מבחינה משפטית, העמדה שתוצג לבית המשפט, נדרשת להלוך את העובדה שאירועי השבעה באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" מתאפיינים בצבר נסיבות ייחודי וקיצוני, חסר תקדים, שאינו דומה לאף מקרה שנדון בעבר, בין היתר מבחינת תוצאותיו הקשות, השפעתו מרחיקת הלכת על המדינה, השלכותיו על הציבור וחשיבותו הציבורית ומשמעויותיו האסטרטגיות, לטווח הקצר והארוך.

עמדתי המקצועית, כפי שהוצגה לך בעל-פה וביתר פירוט בכתב, היא כי נוכח הנסיבות הקיצוניות קיימת חשיבות מכרעת לכך שחקירת אירועי המלחמה והפקת הלקחים יתבצעו בעצמאות מקצועית מלאה, תוך שימוש במנגנון החקירה המיטבי והייחודי הקבוע בחוק, ובניתוק מלא מכל אפשרות של השפעה זרה על אופן ניהול החקירה ועל תוצאותיה. **ועדת חקירה ממלכתית היא, באופן מובהק, הכלי המשפטי הייעודי והייחודי הקיים בחוק ההולם את חקר אירועי המלחמה.** זאת, מבלי להתייחס כעת לעיתוי שבו תחל החקירה. כמו כן, ועדת חקירה ממלכתית היא האמצעי להתמודדות עם הסיכונים החמורים והמידיים הנשקפים למדינה במישור הבינלאומי ולהגנה עליה. טעמים אלה גם מצדיקים כי הממשלה תידרש לעניין זה בפרק זמן קרוב.

מזכיר הממשלה מסר כי אינך מקבל את העמדה המשפטית העקרונית לפיה ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון הייעודי והייחודי הקיים בחוק ההולם את חקר האירועים הנדונים. עוד נמסר כי אין בכוונתך להביא את הנושא בפני הממשלה, אלא רק בתום המלחמה.

במצב דברים זה, ונוכח הנסיבות החריגות, ניתן לך, לשר המשפטים ולממשלה היתר לייצוג נפרד בעתירות הנדונות, ובהן בלבד (כפי שצוין בפני מזכיר הממשלה אתמול בעל-פה). היתר הייצוג ניתן לממשלה כגוף קבינטי ולא למשרדי הממשלה.

בברכה,  
גלי בהרב מיארה



## נספח 4

מכתבו של שר המשפטים בנוגע  
לעניין כינוס הוועדה הראשון

עמ' 41



סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

ירושלים, יג' אלול תשפ"ג  
30/08/2023

לכבוד,  
עו"ד גלי בהרב מיארה  
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

**הנדון: ייצוג הח"מ בעתירות בעניין כינוס הוועדה לבחירת שופטים**

אבקש לשוב ולפנות אליך בעניין שבנדון כדלקמן:

1. להווי ידוע כי העתירות שבנדון נקבעו לדיון ליום 07/09/2023. כמו כן נקבע כי יש להגיש תשובה לעתירות עד ליום 29/08/2023, מועד שנדחה ל-30/08/2023.

2. באופן תמוה, איש ממשרדך לא יצר קשר עם הח"מ בעניין העתירות בנושא שבנדון, וזאת אף בחלוף ימים לא מעטים מאז הגשתן. רק בעקבות פנייתי למשרדך בעניין, התקיימה פגישה בנושא זה ביום 13/08/2023. אולם, גם במהלך פגישה זו לא ניתנה לי כל תשובה הן באשר לעצם החלטתך לעניין ייצוגי בעתירות, והן לעניין התשובה שעתידה להינתן על ידך לבג"ץ.

3. מאז אותה פגישה חלף למעלה משבוע, עד שפנית אלי וביקשת לדבר אתי בעניין זה ביום 24/08/2023. בשיחת הטלפון שקיימנו למחרת הודעת לי את החלטתך לייצג אותי בעתירות שבנדון אך ציינת כי את חולקת על עמדתי באשר להיותה של סמכות כינוס הוועדה סמכות שברשות, וכי תביאי לידי ביטוי את עמדתך זו גם בתשובה לעתירה, לצד הבאת עמדתי. לאחר מכן קיבלתי ממך טיוטא קצרצרה של עמדת העקרונית ללא שנעשה מאמץ כלשהו לייצג עמדה זו בהיבטי המשפטיים ולפרט אותה כנהוג בתשובה לעתירות לבג"ץ. כך, מצאתי את עצמי נאלץ לבצע שורה של תיקונים בנוסח שהועבר על ידך, על מנת שלפחות עיקרי עמדתי ייכתבו באופן המינימאלי הדרוש.



### סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

4. רק אתמול בשעות הערב, קיבלתי לידי סוף סוף את נוסח התשובה שאת מתעתדת להגיש לבית המשפט, כביכול בשמי. בפתח התשובה את מציינת כי "השר הבהיר כי איננו מבקש ייצוג נפרד אלא להביא את עמדתו במסגרת תגובה זו, כפי שנעשה". בכל הכבוד, לא היה ולא נברא. אני אכן סבור כי תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא לייצג את הממשלה ואת חבריה, לצד מתן ייעוץ כדי לקדם את מדיניותם. לכן הבהרתי שאני מבקש כי תמלאי את תפקידך זה ותייצגי אותי ואת עמדתי באופן מלא, תוך הפניית תשומת לב בית המשפט להבדלי הגישה בינינו לעניין אופי הסמכות.
5. בפועל, כל מי שקורא את התגובה מטעמך, יחשוב שמדובר בכלל בעתירה כנגדי, ולא בתשובה מטעמי. מעבר לאזכור עמדתי כפי שהעברתי אליך, התגובה כולה עוסקת בהצגת עמדה קיצונית התומכת לחלוטין בעמדת העותרים, ללא כל בדל של ניסיון לתמוך את עמדתי ולו במרכיב אחד מתוך שלל הטיעונים הנוגעים לעניין. יתר על כן, לשיאם מגיעים הדברים כאשר את, כמי שמייצגת אותי, מבקשת שיוצא כנגדי צו בדיוק כפי שמבקשים העותרים!
6. הלזה ניתן לקרוא ייצוג? האם קיים במקום כלשהו בעולם, אפילו במדינות לא דמוקרטיות, מצב שבו מי שאמור לייצג צד להליך מבקש שינתן פסק דין נגד הצד הוא מייצג? איך ניתן לכנות הליך משפטי שבו במקום שני צדדים, מגיע עורך הדין של אחד מהם ומייצג אף הוא את עמדת הצד השני? האם הדבר אינו משול למשחק כדורגל שבו משתתפת רק קבוצה אחת שבוטטת לשער ריק?
7. גם בסטנדרטים הלא מקובלים וחסרי התקדים בהם מתנהל הייעוץ המשפטי לממשלה בהובלתך, מדובר בשיא נוסף של יחס מזלזל, ורמיסת זכותי הבסיסית כבעל דין לקבל ייצוג הולם בבית המשפט, בעתירות המופנות כלפי. הותרתי באפילה, בסמוך מאוד למועד האחרון להגשת התגובה מטעמי, והותרתי בפועל ללא ייצוג וללא יכולת להבטיח שעמדתי תובא במלואה בפני בית המשפט, מהווים פגיעה קשה בזכויותי כבעל דין, כשר בממשלה, בזכויות הציבור בשמו אני פועל, ופגיעה קשה בהליך המשפטי עצמו.
8. בהקשר זה איני יכול להימנע מלציין כי מאז תחילת כהונת הממשלה ה-37, הממשלה ושרי הממשלה נותרים פעם אחר פעם ללא ייצוג וללא ייעוץ משפטי בעניינים מהותיים הנמצאים בליבת מדיניות הממשלה. לא זו אף זו, אפשר לצערי לומר כי ההיפך הוא הנכון, בשעה שהייעוץ המשפטי לממשלה מציג פעם אחר פעם בפני הכנסת ובג"ץ עמדות קיצוניות וחסרות תקדים, המנוגדות לחלוטין לעמדת הממשלה ושריה. כל זאת, לא פעם ללא קיום כל שיח עם השרים הנוגעים בדבר, וללא שום ניסיון ולו המינימאלי לסייע לממשלה ולשרים בקידום מדיניותם ובהגנה עליה בפני בית המשפט.



### סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

9. אזכיר בהקשר זה כי רק לאחרונה החלטת שלא לייצג את עמדת הממשלה בעתירות שהוגשו לעניין תיקון החוק בנושא הנבצרות, והחלטת להימנע מייצוגם של השרים דוד אמסלם ושלמה קרעי בתיק בעניין דואר ישראל. כמו כן הודעת לי על סירובך לייצג את הממשלה בעתירות הנוגעות לתיקון לחוק יסוד: השפיטה (עילת הסבירות). יתר על כן, אף הגדלת לעשות והודעת לבית המשפט על התנגדותך התמוהה לבקשת הממשלה לדחיית הדיון והמועד להגשת תשובה מטעמה בעתירות אלה. זאת, משל היועץ המשפטי לממשלה הוא בכלל חלק מהעותרים, ולא גורם האמון על זכויותיה של הממשלה, ואשר אמור היה על פניו לתמוך בבקשה שכל תכליתה לאפשר לממשלה ייצוג הולם וזמן מספיק להצגת טיעוניה בפני בית המשפט.

10. בנסיבות אלה, צר לי לקבוע כי התנהלותך מותירה פעם אחר פעם את הממשלה ואת שריה, ללא יעוץ משפטי וללא הגנה משפטית, באופן שהביא לאובדן אמון ולפגיעה קשה בעבודת הממשלה. במצב שיצרת נמנע קיומם של יחסי עבודה תקינים מינימאליים בין הממשלה ושריה, לבין מי שאמורה להעניק להם ייעוץ משפטי שוטף. זאת, בדרך שאין לה אח ורע ביחס לאף ממשלה בעולם כולו, ואשר עומדת בניגוד מוחלט לאופן בו פעלת בעת כהונת הממשלה הקודמת (הממשלה ה-36). כמו כן, אין לי אלא להדגיש כי התנהלותך בעניין העתירות שבנדון מותירה את הח"מ ללא ייצוג משפטי מינימאלי, ויש בה כדי לפגוע פגיעה יסודית בזכויותי כבעל דין ולפגוע בתקינות ההליך המשפטי כולו.

11. לאור האמור, הריני להודיעך כי אני רואה עצמי כמי שאינו מיוצג בהליך וכמי שעמדתו אינה מובאת כנדרש בפני בית המשפט.

בכבוד רב,  
חה"כ יריב לוין  
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

## נספח 5

בקשה מטעם בא-כוח השר לביטחון  
לאומי

עמ' 45

בג"ץ 433/24  
קבוע לדיון ביום 25.7.24

בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

**התנועה למען איכות השלטון בישראל**

ע"י ב"כ ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי  
ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-דביר  
ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או סתיו לבנה להב  
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043  
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

**נגד**

**1. השר לביטחון לאומי**

ע"י עו"ד דוד פטר  
מרחוב טורא 32 א' שכונת ימין משה, ירושלים  
טל: 02-6333793; פקס: 02-6333795  
דוא"ל: office@avisegallaw.com

**3. היועצת המשפטית לממשלה**

**4. משטרת ישראל**

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים  
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052  
טל': 073-3925590, פקס 02-6467011

**2. יו"ר הכנסת**

באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת  
משכן הכנסת, ירושלים  
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

המשיבים

**בקשה בהולה מטעם המשיב 1 להורות למזכירות לרשום את מייצגו**

בית המשפט הנכבד מתבקש במסגרת בקשה זו:

א. להורות למזכירות בית המשפט לרשום את הח"מ כמייצגו של המשיב 1.

ב. לדחות את המועד להגשת תגובת המשיב 1 לעתירה עד לשלושה ימים לפני מועד

הדיון.

וזאת מן הטעמים שלהן.

1. בהתאם להחלטת בית המשפט מיום 21.4.24 בבג"ץ 433/24, וההחלטה מיום 1.5.24 בבג"ץ

1860/24, על המשיבים להגיש תגובה מקדמית עד 30 יום לפני הדיון שנקבע ליום

25.4.2024.

2. לבקשת המשיב 1, הח"מ פנה ביום 4.2.2024 ליועצת המשפטית לממשלה, ופנה מאז במכתבים חוזרים ונשנים, על מנת לברר האם בכוונתה לייצגו בעתירה דנא. וזאת על מנת לאפשר לח"מ להיערך כנדרש לכתיבת התגובה ולייצוג ראוי והולם.
3. ביום 14.2.2024 המשנה ליועמ"ש, ד"ר לימון, השיב בכתב כי נדרשת שהות נוספת על מנת לבחון את הנושא.
4. למעשה מאז פניית הח"מ, לפני קרוב לחמישה חודשים(!), סירבו מטעם היועצת המשפטית לממשלה להשיב בצורה ברורה האם בכוונתם לייצג, באופן אותנטי, את המשיב 1 ואת מדיניותו במסגרת העתירה דנא.
5. ביום 25.6.2024 התקבל מכתב מטעם המשנה ליועמ"ש, ד"ר לימון, אשר מודיע כי עמדתם עדיין בהתגבשות נוכח "מורכבות הטענות", וכן כי "בנקודת הזמן הנוכחית" אין שינוי ממכתבם הקודם בו צוין כי דרך כלל היועמ"ש היא זו אשר מייצגת את המדינה בפני ערכאות.
6. מטעם היועצת המשפטית לממשלה אף נשלחה ללשכת המשיב 1 טיוטת תגובה מקדמית לבית המשפט העליון בסמוך להגשתה, כמו לעדכונו הטכני בלבד וכדי לצאת ידי חובה.
7. על מנת לשרטט את עומק הפגיעה של לשכת היועצת המשפטית לממשלה בשלטון החוק, בחופש הפוליטי, בזכויותיו הדיוניות של בעל הדין, המשיב 1, ובכללי הצדק הטבעיים - יש לנתח אירוע זה לנתחים.
8. **ראשית**, לאור העובדה שהיועמ"ש **התעלמה במשך חודשים** ארוכים מפניות הח"מ הרי שבכך היא **סיכלה** את יכולתו האפקטיבית של השר לביטחון לאומי לקבל ייצוג משפטי תוך שהיא מותירה ערפל קרב משפטי בכל הקשור לשאלה האם הוא יזכה לייצוג אותנטי לעמדתו.
9. אם בכוונת היועמ"ש לייצג, מוטב. אך אם לא – עליה לעדכן על כך תוך זמן סביר לפני הדיון ומועדי ההגשה הרלוונטיים על מנת לאפשר ייצוג אפקטיבי.
10. מצב בו עד למועד הגשת התגובה המקדמית אין תשובה ברורה למיוצג האם הוא מיוצג, על ידי מי הוא מיוצג ובאיזו מידה הוא מיוצג – **פוגע בזכויותיו הדיוניות**, האזרחיות והפוליטיות של המשיב 1. ויורחב בעניין להלן.
11. **שנית**, התנהלותה זו של היועמ"ש אף **חורגת באופן קיצוני מנורמות המשפט המנהלי** היות שהיא פוגעת בזכויות המשיב 1 ללא סמכות שכן אין לאיש סמכות לשלול מרעהו ייצוג ללא

הסמכה חוקית מפורשת כפי שניתן לראות לדוגמה בסוגיות משפטיות מדיני האפוטרופסות.

12. יתירה מכך, חריגה כה קיצונית ממתחם הסבירות הרי שהיא ענף של היעדר סמכות, כידוע.

ראו לעניין זה דבריו הבהירים של הש' המנוח ברנזון בע"א 311/57 **היועץ המשפטי לממשלה נ' מ. דיזנגוף ושות' (שיט) בע"מ ואח'**, יג 1026 (1959), וכן לאחרונה בעניין בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (נבו 01.01.2024).

13. ואף אם הייתה סמכות שכזו, ואין - אך אף אם הייתה, ואם ייקבע במסגרת זו שהייתה, הרי שממילא מדובר בהחלטה מנהלית אשר רצופה **בפגמים מנהליים** עד שאין בה מתום: א. החלטת היועמ"ש פוגעת באופן **לא מידתי** בזכויותיו של המשיב 1. לרבות זכות הגישה לערכות, זכות הייצוג, זכויותיו הפוליטיות מבחינה אפקטיבית – בכך שלא מתאפשר לו לנמק את מדיניותו ונותרת עננה כוזבת מעל חוקיות מדיניותו, זכויותיו הדיוניות ועוד.

ב. החלטת היועמ"ש התקבלה **ללא כל תשתית עובדתית** אשר תבסס את תוצאתה.

ג. החלטת היועמ"ש ניתנה **ללא כל הנמקה**.

ד. היועמ"ש לא אפשרה למושא ההחלטה זכות **שימוע** בטרם התקבלה ההחלטה בעניינו.

ה. ההחלטה ניתנה בשיהוי קיצוני שיש בו משום גרימת נזק סד"אי, עינוי דין ופגיעה של ממש בזכויותיו הדיוניות של המשיב 1. ולמעשה עד עתה לא ניתנה החלטה סופית ובהירה.

ו. כל אלו יחדיו, במקביל להתקדמות ציר הזמן של ההליך בצירוף הבקשות דיוניות בעניין יורחב להלן, מהוות עדות ל**שרירותיות** וגחמתיות במובן המנהלי.

14. **שלישית**, מתגובות "המדינה" עד כה בהליך דנא ניתן להבחין בנקל בה**כתמה המרומזת** של

המשיב 1 וכן של אלפים רבים של אזרחים ישראלים הנושאים נשק (ואף מאות אלפים שכן אין הציבור יודע מי הגורם המסוים שהנפיק את רישיונו) - כאילו נפל פגם ברישיונם או באופן הענקתם.

א. קרי - מכלל הן אתה שומע לאו. שוב ושוב חוזרת "המדינה" על כך שלאחר שניתנה ההוראה להפסיק את פעילות החמ"לים המיוחדים וכעת הנפקת רישיונות כלי יריה מתבצעת על ידי פקידי רישוי שמונו לכך בהתאם להוראות החוק. כאילו וכביכול לפני כן לא הוסמכו מנפיקי הרישיונות בהתאם לחוק.



ב. אלפים רבים של אזרחים ישראלים הנושאים נשק (ואף מאות אלפים שכן אין הציבור יודע מי הגורם המסוים שהנפיק את רישיונו) ברישיון חוקי שניתן כדין **מסתמכים** על רישיונם, רוכשים נשק בממון רב, מוציא כספם על אימונים והכשרה ואף מסתמכים לא פעם על נשקם לצורכי פרנסתם או מקום מגוריהם. הותרת **ענת אי הוודאות** מעל לראשם והאדישות שמפגינה היועמ"ש בעניין זה בדחינות הדיונית מעת לעת הרי שהיא מהווה פגיעה מתמשכת באזרחי ישראל נושאי הנשק ושומרי החוק. פגיעה שיש לשים לה סוף.

ג. יש בדחינות היועצת המשפטית ובניסוח התגובות המוגשות כדי **להוציא דיבתם** של משרתי השירות הלאומי, עובדי הכנסת ועובדי הלשכה המסורים שהתגייסו בשעת מלחמה על מנת לסייע לאזרחי ישראל להגן על נפשם, על משפחתם ועל סביבתם תוך קיצור זמני ההמתנה הארוכים במסגרת תהליך הוצאת הרישיון, כדין.

ד. וכמוכן יש בניסוחי "המדינה" גם כדי להוציא דיבתו של המשיב 1 ולהכתימו ציבורית, כאיש ציבור ואף אישית כאזרח. יתירה מכך יש בכך כדי להותיר סימן שאלה מעל המדיניות שיישם המשיב 1 על מנת לממש את זכויותיהם הפוליטיות של שולחיו, מצביעיו.

ה. זוהי עדות נוספת לכך שראוי כי בית המשפט יאפשר למשיב 1 ייצוג עצמאי ואפקטיבי על מנת להגן על מדיניותו, על מנת להגן על שמם הטוב של עובדי משרדו, מתנדבי השירות הלאומי ואף עובדי הכנסת שפעלו כולם כדין, על מנת לממש אפקטיבית את המדיניות עבורה נבחר ולהגן על חוקיותה. ואין כל ספק בחוקיותה, ויובהר לכולי עלמא כי אין כל ספק בחוקיותה - אם רק יתאפשר ייצוג אפקטיבי.

15. **רביעית**, מתוך בקשות "המדינה" הדיוניות ניכר חוסר תום הלב והזלזול בזכויותיו הדיוניות של בעל הדין המיוצג, כביכול, על ידן – המשיב 1.

א. תשומת לבו של בית המשפט הנכבד מופנית לכך ש"המדינה" כלל לא מבקשת את דחיית הדין. היא הגישה מסמך קצרצר ללא כל תוכן משפטי רלוונטי עם הכותרת "תגובה מקדמית". **אין זה מתקבל על הדעת שמייצג יסתפק ב"תגובה מקדמית"** **ריקה מעין זו**. ברי כי אם היה למשיב 1 ייצוג אפקטיבי בית המשפט היה מקבל לשולחנו דיסרטציה עם פרק עובדתי ופרק משפטי אשר היו מראים גם לספקנים שבספקנים כי מדיניות המשרד בתקופה הרלוונטית בדין יסודה. יתירה מכך – הדין עוצב ככזה בדיוק על מנת לאפשר מענה הולך במצבי חירום כמו זה שהתרגש על מדינתנו.

ב. תשומת לבו של בית המשפט הנכבד מופנית לכך ש"המדינה" מציעה דיון במעמד צד אחד בנוגע לסעדים הנוגעים להתנעת חקירה פלילית כנגד המשיב 1. **במדינת חוק חופשית אין להתיר מצב בו דנים במעמד צד אחד בסעד זרקוני שכזה מבלי שתיתן לנושא הסעד ולו למסור תגובתו לעצם הבקשה לקיים את הדין במעמד צד אחד, אל מול מיצגיו הפורמליים שכלל אינם מייצגים אותו בפועל. אך מקרה משטרי הוא שמיצגיו הם גם ראשי התביעה הכללית בישראל. אך אל לו לבית המשפט הנכבד לבלבל בין קובעיהם השונים.**

ג. "המדינה" אף לא מציעה לדחות את הדיון, היא מציעה לקיימו, מבלי להותיר זמן לגיבוש תגובה ראויה בייצוג פרטי. אם "מורכבות הטיעונים" לא מאפשרת ולו להכריע בשאלה האם בכוונתם לייצג, ולא מאפשרת הכנת תגובה מקדמית ראויה פרי עטם, כיצד הם מוכנים לדיון? אין זה כי אם זלזול בבית המשפט הנכבד, במשיב 1 ובזכויותיו הדיוניות.

ד. **איך לכרוך יחד את שאלת התקינות המנהלית של הרישיונות שחולקו – שאלה מנהלית גרידא, ושאלה פשוטה יש לומר, עם יתר הסעדים והטענות הפסאודו-פליליות חסרות השחר או טענות אחרות לגוף התבחינים או תוקפם. העובדה ש"המדינה" פועלת כדי לכרוך הכל יחדיו וכדי לדחות את ההכרעה בשאלה המנהלית גרידא היא החלטה שגויה, מוטעית ומזיקה שכלל אינה מקובלת על המשיב 1 ואל לו לבית המשפט לאטום את אוזניו משמוע.**

16. **חמישית, לאור הסעדים המבוקשים הנוגעים לפתיחה בבדיקה מקדימה בטרם חקירה פלילית כנגד המשיב 1 הרי שעל בית המשפט לאפשר למשיב 1 ייצוג עצמאי, אותנטי, בהליך דנא. וזאת אף אם לא בכובעו כשר לביטחון לאומי אלא ככל פרט מסוג הומו-ספיינס אשר זכאי לייצוג עת דנים בעניינים המשליכים על גורלו או שמו הטוב. לפיכך, לחלופין, אם לא השר ייוצג הרי שמבוקש כי מר איתמר בן-גביר, המשיב 1 בעתירה המבקשת לפתוח כנגדו בבדיקה מקדמית, ייוצג.**

17. יפים לעניין זה דבריו של השי' א' שטיין בהקשר לשאלת ייצוגו האותנטי של השר דאז אקוניס בפרשת בג"ץ 5769/18 אמיתי נ' שר המדע והטכנולוגיה (נבו 04.03.2019):

"הליך משפטי אשר משתיק את אחד מבעלי הדין ומונע ממנו את ההזדמנות להשמיע את טענותיו ובדרך זו להתמודד עם טענות יריבו איננו הליך ראוי... להליך כזה לא נוכל לקרוא בשם "משפט" אפילו

ברמה מושגית הכי בסיסית, כשם שלא נקרא למשחק "כדורגל"  
אחרי שניווכח שאחת הקבוצות היריבות מקבלת הזדמנות לנצחו על  
ידי בעיטת כדור לשער ללא שוער ממרחק של חמישה מטרים".

18. ראו לעניין זה גם בפרשת בג"ץ 6497/14 גיני נ' הרבנות הראשית (נבו 6.6.2016). מפסק דינו של הש' דאז רובינשטיין עולה שם כי במקרים בהם, כלשונו, ישנן "נסיבות מיוחדות" ההלכה הנוהגת היא כי יינתן פתחון פה אותנטי למשיב מהרשות המבצעת. עמדתו של הש' סולברג באותו עניין הייתה מרחיבה אף יותר, כך יש לציין. והדברים ידועים.

19. לפיכך ברי כי גם בדין המצוי יש להיעתר לבקשה זו.

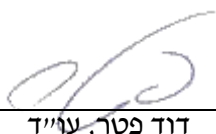
20. כל זאת יש לומר אף מבלי לדון הכא בטיעון, שיש לו מקום וחשיבות רבה, בנוגע לצורך בשינוי ההלכה. ואם יבקש בית המשפט להרחיב את הדיון בבקשה זו על מנת לברר סוגיה זו הח"מ יפנה את יומנו לשם כך בחדווה ובגיל.

21. על כן בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת:

א. להורות למזכירות בית המשפט לרשום את הח"מ כמייצגו של המשיב 1.

ב. לדחות את המועד להגשת תגובת המשיב 1 לעתירה עד לשלושה ימים לפני מועד הדיון.

22. נהוג לסיים כתבי בי-דין באמירה כי מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה, אלא שבענייננו אין זו שגרת הלשון כי אם מילולית כך הדבר. מן הדין ומן הצדק שכך יהא.



דוד פטר, עו"ד

ב"כ המשיב 1 - השר לביטחון  
לאומי ח"כ איתמר בן-גביר

היום 27.6.2024

## נספח 6

מקבץ מדגמי ובלתי ממצה של  
הודעות תקשורת מתנגחות  
ולעומתיות כלפי הממשלה

עמ' 52

## מיכאל שמש

הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

לאחר שהממשלה הודיעה לבית המשפט על כוונתה לשנות את החלטת הממשלה בעניין המנגנון למינוי נציב שירות המדינה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מבקש התייחסות הממשלה לשאלה מדוע אינה מוכנה לנקוט בהליך תחרותי כלשהו שיאפשר למועמדים שונים, גם כאלה שלא סומנו מראש על ידי ראש הממשלה, להגיש מועמדות, ואינה מנמקת החלטה זו.

## מיכאל שמש

הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

בחוות דעת בנוגע להצעת חוק תאגיד השידור הציבורי הבהירה היועצת המשפטית לממשלה כי השתלטות פוליטית על תאגיד השידור היא פסולה ולא דמוקרטית. הצעה זו מצטרפת למהלכים נוספים שמשמעותם מתן אפשרות לשלטון להשתלט על אמצעי התקשורת ושוק התקשורת.

## מיכאל שמש

הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

היועצת המשפטית לממשלה מבהירה כי כתוצאה של פסק הדין בעניין חוק הגיוס הממשלה לא רשאית לסבסד את לימודיהם של מי שחבים בגיוס ואינם מתגייסים.

שר העבודה אינו מאפשר לכלל המשפחות הזכאיות לסבסוד לקבל את הסבסוד השנתי שהן זכאיות לו, כדי לכפות מציאת פתרון שיאפשר סבסוד גם של משפחות תלמידי ישיבות חייבי גיוס. התנהלות זו אינה כדין.

לא ניתן למנוע זכאות לסבסוד של כלל האוכלוסיה הזכאית רק כדי לכפות פתרון שיאפשר לסבסד את משפחות תלמידי הישיבות חייבי הגיוס שאינם זכאיות לסבסוד כתוצאה של פסק הדין, המהוות מיעוט המשפחות הזכאיות ביחס לכלל הציבור.

## מיכאל שמש

הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

בתגובה שהוגשה לבג"ץ הבהירה היועצת המשפטית לממשלה כי החלטת השר בן גביר למנות את רפ"ק סוויסה לתפקיד מפקד תחנת דרום ת"א, לאחר שהוגש נגדו כתב אישום בגין זריקת רימוני הלם לעבר מפגינים, היא החלטה בלתי חוקית.

המינוי נעשה במחטף, תוך הפרה בוטה של כללי המינהל התקין, בניגוד להליכי המינוי הנהוגים במשטרת ישראל, ותוך מידורם של הגורמים המקצועיים שאמורים היו לקחת בו חלק. אי החוקיות של המינוי היא גלויה וברורה ולכן לא מדובר במקרה חריג המצדיק היתר לייצוג נפרד.

## מיכאל שמש



הליך מינוי נציב שירות המדינה-1.pdf

1.4 MB

[DOWNLOAD](#)

הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה:  
יש מניעה לקדם את הצעת ראש הממשלה לכך שנציב שירות המדינה ימונה על ידו באופן אישי ופוליטי, ללא בדיקה מקצועית של כישורים מקצועיים והתאמה. יש לקבוע הליך תחרותי פתוח לבחירת נציב שירות המדינה כדי לאפשר למועמדים מתאימים להתמודד על התפקיד.

## מיכאל שמש

הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

היועצת המשפטית לממשלה: הנחיית שר התקשורת לפיה ד"ר מינס תכנס לתפקיד יו"ר מועצת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו חרף אי עמידתה בתנאי הכשירות לתפקיד - אינה חוקית ופוגעת בציבור.