



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

י"ח באייר התשפ"ה
16 במאי 2025

לכבוד
מר צחי ברורמן
ראש הסגל בלשכת ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: ממלא מקום נציב שירות המדינה

סימוכין: מכתביו של ראש הממשלה מימים 11.2.2025, 12.2.2025 ו-14.5.2025; מכתבה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מיום 12.2.2025

אתכבד לפנות אליך בעניין שבנדון, על דעת היועצת המשפטית לממשלה:

- במכתבו שבסמך, אשר נשלח ביום 14.5.2025 למנכ"ל משרד החוץ, מר עדן בר-טל, הודיע ראש הממשלה כי הטיל על מר בר-טל את תפקיד נציב שירות המדינה לתקופה של חודש ימים. מדובר בסמכות המעוגנת בסעיף 23א(ג) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**), שהשימוש בה מחייב בנסיבות העניין היועצות ביועצת המשפטית לממשלה, כפי שנעשה גם בעבר, שעה שראש הממשלה ביקש להטיל את תפקיד נציב שירות המדינה.
- במכתבו האמור של ראש הממשלה, נכתב כי חובת ההיועצות האמורה קוימה במסגרת מכתבה שבסימוכין של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, מיום 12.2.2025 (להלן: **המכתב הקודם**); אך לא היא. זאת, בשים לב לכך שהמכתב הקודם עסק בהחלטה מינהלית אחרת, שעניינה היה בהטלת תפקיד מכוח סעיף חוק שונה מזה הנדון בענייננו (סעיף 23א(ד) לחוק המינויים), ואשר נגעה אך לתפקיד המצומצם של טיפול בעניינים בהם היה ממלא מקום הנציב דאז, מר רואי כחלון, מנוע מלטפל.
- לפיכך, לא ניתן לראות במכתב הקודם, שנשלח בהקשר שונה ובהתייחס לסמכות אחרת הקבועה בסעיף 23א לחוק המינויים, משום קיום כדן של חובת ההיועצות לצורך שבנדון. מטעם זה, הטלת התפקיד נעשתה שלא בהתאם להוראות הדין. ככל מינוי אחר שנעשה שלא כדין, היא אינה בת תוקף משפטי, כל עוד לא יושלם הליך ההיועצות הסטטוטורי המתחייב כאמור.
- גם לגופם של דברים, הטלת תפקיד נציב שירות המדינה על מנכ"ל משרד החוץ מעוררת קשיים, המחייבים בחינה. נבהיר.
- נקודת המוצא לעניין היא קיומה של חשיבות רבה באיוש המשרה של נציב שירות המדינה. היעדרו של נציב שירות מדינה מכהן, במינוי של קבע או במילוי מקום, מזה למעלה מחודש ימים, מאז סיים מר כחלון את תפקידו, גורמת נזקים מצטברים לשירות המדינה ולאינטרס הציבורי, בהקשרים רבים. כך לדוגמה, תלויות ועומדות בימים אלה בקשות להשעייתם של עובדי מדינה, אשר מיוחסות להם עבירות פליליות או משמעותיות (ביניהם, כפי שנמסר לנו,

עובד סיעוד שפגע לכאורה מינית במטופלת, איש חינוך שתקף לכאורה תלמיד בית ספר ועוד); להארכת שירותם של עובדי מדינה חיוניים אשר הגיעו לגיל פרישה (עמם נמנים גם רופאים האוחזים במומחיות ייחודית ונחוצה); ועוד בקשות כיוצא באלה להפעלת סמכויות הנתונות לנציב שירות המדינה ואשר לא ניתן היה להפעילן מסיום כהונתו של מר כחלון, בהיעדר נציב מכהן.

6. לשם שמירה על הרציפות התפקודית של נציבות שירות המדינה, קיימת אפוא דחיפות במינוי ממלא מקום לנציב, למלא תקופת הביניים שעד למינויו של נציב קבוע, אשר יוכל להפעיל את מגוון הסמכויות הדרושות לשם שמירת הרציפות התפקודית של הנציבות.

7. לשם כך, על ממלא המקום שיתמנה לקיים מספר מאפיינים חיוניים. ראשית, יש להבטיח כי ממלא מקום נציב שירות המדינה יהא עובד מדינה המנותק מהדרג הפוליטי, על מנת שיהא באפשרותו למלא את היבטי שמירת הסף החיוניים הטבועים במשרת הנציב ולשם מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי (ראו לעניין זה: בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה נ' ממשלת ישראל, פסקאות 1-6 לחוות דעת הנשיא עמית ופסקאות 9-19 לחוות דעת השופטת ברק-ארז (12.5.2025)). בהקשר זה נזכיר כי בהתאם להוראות התקשי"ר, "ככלל, מינוי זמני לתפקיד כאמור נדרש להיות מבין העובדים הבכירים הנמנים על הסגל המקצועי הקבוע של שירות המדינה" (ראו סעיף 18.242). זאת ועוד, על ממלא מקומו של הנציב להיות בעל היכרות עם שירות המדינה; ניסיון משמעותי בתחומי הליבה של עבודת הנציבות; אפשרות מעשית להקדיש את מלוא זמנו לעבודת הנציבות; ויכולת להפעיל את מגוון הסמכויות הדרושות לשם שמירת הרציפות התפקודית של שירות המדינה.

8. הגם שמר בר-טל הוא מנהל מנוסה, שמלא מגוון תפקידים ציבוריים בכירים, ואף הוטל עליו בחודשים האחרונים למלא את מקומו של נציב שירות המדינה ביחס לעניינים מסוימים כאמור, על פני הדברים, הטלת התפקיד אשר ביקש ראש הממשלה לבצע בענייננו איננה עולה בקנה אחד עם הדרישות המתוארות לעיל, וזאת מהטעמים הבאים:

(א) ראש הממשלה מבקש להטיל את תפקיד נציב שירות המדינה על מנכ"ל משרד ממשלתי מכהן, וזאת למרות שתפקידו של מנכ"ל משרד, מעצם טיבו וטבעו, מקיים זיקה הדוקה לדרג הפוליטי והלכה למעשה, כהונתו בתפקיד תלויה באופן כמעט בלעדי בהחלטת השר הממונה. הדבר היה נכון אמנם גם בהטלת התפקיד הקודמת על מר בר-טל, לפי סעיף 23א(ד), אך באותה העת, כאמור, דובר בהיקף מצומצם ביותר של הטלת התפקיד. מאחר שכעת ענייננו בהטלת תפקיד ביחס לכלל סמכויות הנציב, הרי שמינויו של מנכ"ל משרד ממשלתי מכהן לעמוד בראש נציבות שירות המדינה, אף אם כממלא מקום, חותר תחת אי תלותו של בעל התפקיד, המתחייבת לאור היבטי שמירת הסף הטבועים בתפקיד זה.

(ב) בנוסף, מינוי מנכ"ל ממשלתי עלול לעורר קשיים ביחס להפעלת סמכויות שונות של הנציב. כך למשל, סעיף 7 לחוק המינויים קובע שיושב ראש ועדת שירות המדינה יהיה נציב השירות, בעוד חמישה מחבריה יהיו מנהלים כלליים של משרדים, וחמישה מחבריה יהיו אנשי ציבור שאינם עובדי המדינה. מינוי מנכ"ל משרד ממשלתי כממלא מקום נציב, מפר את האיזון הקבוע בחוק.

(ג) מילוי מקום הנציב במקביל לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי מעורר קושי אף בהיבטי הפניות הדרושה לשם שמירת הרציפות התפקודית של הנציבות. בהקשר זה נזכיר כי כבר כאשר הוטל על מר בר-טל להפעיל חלק קטן מסמכויות הנציב, הוא פנה במכתב אל מזכיר הממשלה, מיום 4.3.2025, וביקש להעביר את תפקידי הנציב בתחום המשמעת לאדם אחר, מאחר שלדבריו, היקף הנושאים המוטלים על כתפיו כמנכ"ל משרד החוץ, וחשיבותם, לא אפשרו לו להקדיש את הזמן הדרוש כדי למלא את כלל התפקידים הנוספים אשר נבעו מהטלת התפקיד המצומצמת שבוצעה בעת ההיא. כפי שנמסר לנו, גם כעת מבקש מר בר-טל מאותם טעמים שלא לטפל בתחום זה, שהוא אחד מהתחומים הדחופים והחשובים ביותר המונחים כעת לפתחו של נציב שירות המדינה. ניתן להניח כי קושי דומה יתעורר גם ביחס לתחומים נוספים בעבודת ממלא מקום הנציב, בשים לב למגוון הנושאים אשר הצטברו בתקופה בה תפקיד הנציב לא היה מאויש.

(ד) הטלת תפקיד זמנית מעין זו שמבקש ראש הממשלה לבצע כעת מעוררת חשש ממשי ליצירת תקדים מוקשה של מינויים קצרי טווח של בעלי תפקידים המאופיינים בזיקה פוליטית, למשרות בכירות הכוללות היבטי שמירת סף. יש בדבר כדי להחמיר את הקושי בכך שלא התקיימה חובת היועצות כדן.

9. נוסף ונציין כי אף אם בסופו של יום, יוטל התפקיד על מר בר-טל כדן, הרי שהדבר יהיה כרוך במגבלות משפטיות שיוטלו עליו בתקופת מילוי המקום, המשקפות את הקשיים כבדי המשקל המתוארים לעיל ואת תקופת כהונתו הקצרה המבוקשת – בת חודש ימים. בין היתר, יהיה מר בר-טל מנוע מלעסוק במינויים קבועים של נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי ובהחלטות אחרות בעלות השלכות נרחבות או ארוכות טווח (בצד מגבלות שיחולו על החלטות הנוגעות למשרד החוץ).

10. נוכח המקובץ, נבקש כי ראש הממשלה יידרש לדברים האמורים לעיל וישקול אם הוא עומד על כוונתו להטיל את תפקיד נציב שירות המדינה לתקופה של חודש ימים על מר בר-טל. ככל שיבוקש להמשיך בהליך הטלת התפקיד, יש למלא את חובת ההיועצות הנדרשת עם היועצת המשפטית לממשלה כתנאי להשלמת המינוי, וזאת תוך התייחסות לקשיים המתוארים.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה

מזכיר הממשלה

מנכ"ל משרד החוץ

המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה

היועצת המשפטית למשרד החוץ