

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 37830-08-24
בג"ץ 41730-08-24
בג"ץ 49541-08-24

1. מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בת"א (חל"צ)
2. מרכז מנור מבית יוזמת המאה
כולם על ידי עו"ד גלעד ברנע
מרח' קומפורט 11/21 תל אביב-יפו
טל. 03-6135135 פקס. 03-6135135 דוא"ל. gilad_b@netvisiob.net.il

העותרים בבג"ץ 37830-08-24

התנועה למען איכות השלטון בישראל

ע"י עו"ד ד"ר אליעד שרגא, עו"ד תומר נאור, עו"ד רותם בבלי דביר
מרח' יפו 213 ירושלים ת.ד. 31348, 9131301

העותרת בבג"ץ 41730-08-24

הסתדרות העובדים הכללית החדשה

על ידי ב"כ עו"ד יחיאל שמיר, היועץ המשפטי להסתדרות
מרחוב ארלוזורוב 93 תל - אביב
טל. 03-6921591 פקס. 03-6921540

ועל ידי ב"כ עוה"ד רונן ברומר, עירא הרדי, תמר רוטנברג
ממשרד ש. הורוביץ ושות', עו"ד
מרחוב אחד העם 31, תל - אביב 65202
טל: 03-5670666 פקס. 03-566097

העותרת בבג"ץ 49541-08-24

נ ג ד

1. ממשלת ישראל

2. ראש הממשלה

ע"י עו"ד דוד פטר

טל. 02-6333795 053-7526811 דוא"ל. office@dvdptr.com

3. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 3 על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

טל. 073-3925590 פקס. 02-6467011 דוא"ל. HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבים בבג"ץ 7830-08-24

1. ראש הממשלה

2. ממשלת ישראל

המשיבים 1-2 ע"י עו"ד דוד פטר

3. היועצת המשפטית לממשלה

4. היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

המשיבות 3-4 על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

המשיבים בבג"ץ 41730-08-24

1. ממשלת ישראל

המשיבה 1 ע"י עו"ד דוד פטר

2. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 2 על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

המשיבים בבג"ץ 49541-08-24

תגובת היועצת המשפטית לממשלה לעתירות

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופט י' עמית) מיום 9.9.24, ולארכות שניתנו, מוגשת בזאת תגובתן של המשיבה 3 בבג"ץ 37830-08-24 והמשיבות 3-4 בבג"ץ 41730-08-24 (להלן: **המשיבה**) לעתירות שבכותרת, כדלקמן.

1. עניינן של שלוש העתירות שבכותרת הוא בהליך מינוי נציב שירות המדינה (להלן גם: **הנציב**). העותרים בשלוש העתירות תוקפים את החלטת הממשלה מספר 2129 מיום 11.8.24 (להלן: **החלטה 2129** או **ההחלטה מושא העתירה**).

במסגרת החלטה 2129 החליטה הממשלה, כי נציב שירות המדינה הבא ימונה בדרך חדשה, הסוטה מן הדרך בה מונה הנציב עשרות שנים. בהחלטה נקבע, כי המינוי ייעשה על ידי הממשלה על פי הצעת ראש הממשלה, וכי מינויו ייבדק באופן חד-פעמי על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (להלן: **הוועדה המייעצת**), בשינוי הרכבה: הנציב המכהן, המשמש חבר בוועדה המייעצת, יוחלף, והממשלה תמנה במקומו נציב שירות מדינה בדימוס או מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, שלא ממלא כיום תפקיד בשירות המדינה. ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא בלבד.

העתק החלטה 2129 מצורף ומסומן **מש/1**.

2. בעתירות בבג"ץ 37830-08-24 ובבג"ץ 41730-08-24 התבקש גם צו ביניים, אשר ימנע את מימוש החלטת הממשלה ויקפיא את הליך המינוי לתפקיד נציב שירות המדינה עד להכרעה בעתירות. בהחלטתו מיום 9.9.24, קבע בית המשפט כי "בשים לב להחלטת הממשלה מיום 8.9.2024 בדבר הארכת כהונתו של נציב שירות המדינה הנוכחי בשלושה חודשים, לא ראיתי בשלב זה ליתן צו ביניים כפי שנתבקש, וחזקה על הממשלה כי לא תפעל לקידום המינוי ולשינוי המצב עד לדיון בעתירות".

3. לעמדת המשיבה, דין העתירות להתקבל במובן זה שהחלטה 2129 תבוטל, והנושא יוחזר לממשלה לדיון מחודש בממשלה באשר לחלופות להליכי מינוי, בו יידונו החלופות להליך המינוי בשים לב למאפייני המשרה ותכליות המינוי.

4. החלטה 2129 שינתה את המצב הנורמטיבי שחל משך שנים לפני קבלתה. במשך עשרות שנים, היה מינוי הנציב כפוף לבדיקת ועדת המינויים, אשר בדקה את כשירותו והתאמתו של המועמד לתפקיד, וכן טוהר מידותיו. נוכח החלטה 2129, המורה כי המועמד ייבדק על-ידי הוועדה המייעצת אשר אמונה על בדיקת היבט טוהר המידות בלבד, בידי ראש הממשלה לבחור למנות כל מועמד שהוא, ללא תנאי סף, דרישות ניסיון או כישורים למילוי תפקיד נציב שירות המדינה רב החשיבות וההשפעה, ובלבד שלא ימצא אצל אותו אדם פגם מתחום טוהר המידות שמצדיק את פסילתו.

5. במילים אחרות, בהחלטה 2129 החליטה הממשלה, ללא כל תשתית מקצועית או הנמקה לגופו של עניין, ובניגוד לעמדה המשפטית שהוצגה בפניה, לשנות מהחלטותיה הקודמות באשר לדרך מינוי הנציב, להפחית ולרדד את הליך הבחירה הקודם שהממשלה פעלה על פיו, עד כדי צמצומו לבחינת טוהר המידות בלבד, ללא בחינה מקצועית של כשירות המועמד והתאמתו לתפקיד. האינטרס הציבורי כבד המשקל, לשמור על איכותו של שירות המדינה ולהבטיח ולוודא כי יישמר עצמאי, א-פוליטי ומקצועי, באמצעות הקפדה על כך שהמועמד שימונה לתפקיד הנציב יהא בעל

המעלות, הכישורים והניסיון הרלוונטיים לתפקיד, לא זכה להגנה בהחלטה שהתקבלה ולא ניתן לו משקל.

6. החלטה 2129 לוקה בפגמים יסודיים משני סוגים המשולבים זה בזה: הסוג הראשון, הם פגמים תהליכיים היורדים לשורש כללי המשפט המנהלי: ההחלטה סותרת החלטות ממשלה קודמות, והלכה למעשה מבטלת החלטת ממשלה קודמת משנת 1999 שקבעה שמינוי נציב דורש בחינת התאמה וכישורים ולא בחינת היבטי טוהר מידות בלבד, וזאת בלי לקיים דיון לגופו של עניין בביטול ההחלטה הקודמת ובלי לנמק את הביטול. ההחלטה מהווה סטייה גם מהחלטה מס' 3793 משנת 2018, בה החליטה הממשלה, אגב מינוי הנציב הנוכחי, כי תידרש להצעת נוהל שיגובש על-ידי הייעוץ המשפטי לגבי דרכי המינוי של הנציב. **נוכח פגמים אלה אין ההחלטה עומדת בכללי המשפט המינהלי, ודי בהם, ואף טרם שנתייחס לתוכנה, על מנת להצדיק ביטולה וקיום דיון מחודש במינוי.** הסוג השני, פגמים מהותיים בהפעלת שיקול הדעת, שיש בהם כדי להוביל לפוליטיזציה של השירות הציבורי ולפגיעה במקצועיותו, בלא הצדקה עניינית כלשהי.

7. הדוק, השאלה המשפטית היסודית שמתעוררת בעתירות שבנדון אינה מהו מנגנון הבחירה המיטיבי לנציב שירות המדינה, אלא שאלת חוקיותה של החלטה 2129. עמדת המדינה היא כי דין ההחלטה בטלות, בשל הפגמים התהליכיים והמהותיים המשתלבים, כאמור.

8. על מנת לעמוד על הפגמים האמורים, יש ראשית להסביר את מקומו של ההליך דן בתמונה הרחבה יותר של תפקיד הנציב ומקומו כשומר סף להגנת אופיו של השירות הציבורי.

9. כפי שיפורט להלן, התפיסה הבסיסית של המינהל הציבורי בישראל רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. שירות ציבורי שמקיים מאפיינים אלה הוא ערובה לשמירת שלטון החוק, המנהל התקין וטוהר המידות בשירות הציבורי, וערובה למתן שירות מקצועי, הגון ושוויוני לציבור בישראל.

10. החשיבות שבשמירה על שירות ציבורי עצמאי, מקצועי וא-פוליטי אף קיבלה ביטוי מרכזי בפסק הדין בעניין ביטול עילת הסבירות (בג"ץ 5658/23 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת (1.1.2024) (להלן: **עניין עילת הסבירות**)). דעת הרוב הכירה במשמעות הרחבה של כל אלה והשפעתם על אופי השירות הציבורי בכללותו, וראתה בביטול עילת הסבירות בקשר למינויים ולפיטורין של שומרי סף טעם מרכזי לפסילת חוק יסוד בשל הפגיעה במרכיביה הגרעיניים של הדמוקרטיה. ראו, למשל, דבריו של כב' השופט עמית בפסק הדין בעניין **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" [...]

עובד הציבור נדרש להיות נקי כפיים ובר-לבב, ממלכתי, מקצועי, א-פוליטי, שנתונו האישיים, השכלתו וניסיונו המקצועי מתאימים לתפקיד שאותו הוא ממלא במערכת. [...]

מינוי לתפקיד שלא על פי הכישורים המקצועיים הטובים ביותר, הוא מרשם בדוק לממשל לא אפקטיבי. המתאם בין רמתו של השירות הציבורי ויעילות תפקודו לבין רמתם המקצועית של עובדי הציבור הוא מן המפורסמות:

**"רמתו של השירות הציבורי הינה גורם חיוני לתיפקודו התקין. [...]
בין טיבו ואיכותו של השירות הציבורי לבין אימון הציבור בו
מתקיים קשר גומלין הדוק. [...] הליך המינויים והבחירה
לתפקידים בשירות הציבורי הוא גורם בעל משקל מיוחד בקביעת
רמתו ואיכותו של השירות, ובגיבוש מידת האימון הציבורי בו. [...]"**

**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, מקושרים,
שאינם בהכרח בעלי כישורים."**

**נציב שירות המדינה הוא אחד מהתפקידים החשובים ביותר בשירות המדינה. הוא עומד בראש
המערכת הממונה על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה כולו, וביכולתו לעצב את פני שירות
המדינה במשך שש שנות כהונתו. נתונות לו סמכויות רבות ומשמעותיות בנושא ניהול ההון
האנושי במגזר הציבורי בישראל, ולמשל, בנושא מתן פטור ממכרז למשרות מסוימות; כינוס
הוועדה לבחינת סיום כהונתם של בכירים שמונו בוועדת איתור; אישור תנאי סף ותקן של כל משרה
חדשה בשירות המדינה ועוד.**

**ככובעו כשומר האופי הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה, מופקד הנציב על
בלימת מינויים פוליטיים שאינם מקצועיים ומתאימים לתפקיד, הגנה על עצמאות בעלי תפקידים
בכירים ומניעת פיטוריהם עקב מילוי תפקידם. קשה להפריז בחשיבות כובעו של הנציב כשומר
סף בהקשרים רגישים אלה, ובחשיבותו בהבטחת איכותו של השירות הציבורי בישראל.**

11. ממשלות ישראל הכירו בזיקה ההדוקה בין דרך המינוי של בעל תפקיד בכיר לבין יכולתו למלא את
תפקידו באופן מקצועי ועצמאי. לאורך השנים חיזקו הממשלות השונות את עצמאות הליכי המינוי
למשרות בכירות, המחזיקות בסמכויות רגולטוריות או בתפקידים של שומרי סף, שמינון פטור
ממכרז. בהחלטות ממשלה נקבע כי שורת משרות בכירות הפטורות ממכרז ימונו בכפוף לבדיקת
ועדת המינויים או ועדת איתור. יצוין כי בהחלטת הממשלה נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה
ימונה בכפוף לבדיקת ועדת המינויים, אך לאחר דו"ח הוועדה לבחינת דרכי המינוי של היועץ
המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו ("ועדת שמגר"), הוחלט כי שניהם ימונו על ידי ועדת
איתור. בנוסף, נקבעו בהחלטות ממשלה תפקידים בכירים נוספים המתמנים בדרך של ועדת איתור,
ואף נקבעו ועדות איתור וולונטריות לתפקידים בכירים אחרים (לדוגמא: מנהל רשות החברות,
מנהל רמ"י).

12. החלטת הממשלה מושא העתירה עומדת בניגוד למגמה מבורכת זו, והיא מסמלת מגמה הפוכה
שלה אנו עדים בשנים האחרונות, של ניסיונות לכרסום באופיו המקצועי, הממלכתי והא-פוליטי
של שירות המדינה, במטרה להגדיל את "מוטת השליטה" הפוליטית על שירות המדינה. מגמה
הפוכה זו באה לידי ביטוי במהלכים שונים בתחום המינויים הבכירים.

13. בנוסף, נציבות שירות המדינה ניצבת בפני אתגרים דרמטיים מקצועיים וציבוריים כאחד, ובכללם,
גיוס הון אנושי איכותי ושימורו לנוכח הזדמנויות התעסוקה שבחוץ ושורת חסמים נוספים;
התאמת השירות הציבורי לאתגרי העולם המשתנה מבחינה טכנולוגית ודיגיטלית; הטמעת לקחי

אירועי מלחמת "חרבות ברזל" והיערכותו של השירות הציבורי לתת מענה בעתות משבר; שאלות של ריכוזיות מול ביזוריות; גודל השירות הציבורי; חיזוק אמון הציבור במערכות ועוד.

14. נוכח כל האמור, מתחייב כי הליך מינוי הנציב יהלום את התפקיד ואת תכליותיו, על מנת להבטיח בחירת נציב שיהא מקצועי, מנוסה ועצמאי, בין היתר גם בשים לב לאתגרי המערכת. נציב עצמאי וא-פוליטי שמכיר בתפקידו כשומר סף יוכל להוביל את השירות הציבורי להתמודדות עם אתגרי, וכן יוכל לתת מענה הולם לאירועים דוגמת אלה שצוינו לעיל, לשם השמירה על אופיו של השירות הציבורי כערובה מרכזית לשלטון החוק ולמנהל התקין במדינת ישראל.

15. החלטת הממשלה 2129 מושא העתירות קבעה הליך מינוי שאינו מבטיח דבר מאלה. ההיפך הוא הנכון: ההחלטה מרדדת את דרך המינוי שנקבעה בהחלטות ממשלה קודמות למינוי הנציבים הקודמים, בכך שהיא מייצרת הליך אד הוק מינימלי שכולל רק בחינה של טוהר מידותיו של המועמד שנבחר ישירות על ידי ראש הממשלה, וזאת על ידי ועדה שהוסמכה לכך, שאת רוב חבריה בוחרת הממשלה. מעבר לכך לא ייקבעו כל תנאי כשירות אובייקטיביים לתפקיד; לא תיערך כל בדיקה חיצונית ובלתי תלויה של כישוריו והתאמתו של המועמד לתפקיד; ולא ייבחנו מועמדים לתפקיד באופן שוויוני, תחרותי ושקוף, שיאפשר בחירה של המועמד המתאים ביותר. כתוצאה מכך, עצמאותו של הנציב, אשר התמנה באופן ישיר על ידי ראש הממשלה, תפגע, וההליך אף אינו מבטיח את כשירותו, ניסיונו והתאמתו לתפקיד, בהעדר ועדה חיצונית בלתי תלויה שתבדוק היבטים אלה.

16. בכך, בכל הקשור להליך בחירת הנציב הבא, למעשה מבטלת החלטה 2129 החלטת ממשלה קודמת, החלטה מס' 345 משנת 1999, אשר התנתה את מינוי נציב שירות המדינה ומשרות בכירות נוספות, בבדיקת כישורי המועמד והתאמתו הכללית למשרה על-ידי ועדת המינויים, וזאת על אף שהביטול לא נידון במישרין בממשלה, ולמעשה, עצם השינוי מההחלטות הקודמות כלל לא נזכר בלשון ההחלטה ובדברי ההסבר לה, וממילא גם לא הונחה בפני הממשלה תשתית כלשהי המצדיקה או מנמקת את השינוי.

17. מדבריו של ראש הממשלה בישיבות הממשלה שעסקו בנושא בתאריכים 30.6.24 ו-11.8.24, עולה כי תכלית השינוי קשורה בתפיסה משטרית, אותה ביטא ראש הממשלה בדבריו המצוטטים בסיכומי הדיון הפומביים של אותן ישיבות, לפיה "ההליך הדמוקרטי" מחייב כי הכשירות להתמנות לתפקידים מסוימים תיקבע בידי נבחר הציבור, ולא בידי הפקידות המקצועית, כאשר "נציגי ציבור אשר החליטו החלטות לא נכונות ישלמו על כך בקלפי". תפיסה זו משקפת הבנה פורמלית וצרה ביותר של דמוקרטיה אשר איננה עולה בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט העליון בנוגע לצורך באיזונים ובלמים בין ובתוך רשויות השלטון בכלל, וביחס למקצועיות והא-פוליטיות של השירות הציבורי בפרט.

18. דוק: ההליך שנקבע, יאפשר לדרג הפוליטי למנות לתפקיד המשמעותי של נציב שירות המדינה כל מועמד לפי בחירתו, כל עוד הוא עומד אך בדרישת טוהר המידות, בלא דרישה לעמידה בתנאי סף וכשירות כלשהם, בלא דרישה של מקצועיות והתאמה לתפקיד ובלא דרישה שהמועמד שנבחר יגבר על מועמדים מתחרים בהליך שקוף ושוויוני.

בהקשר זה יצוין, כי טרם מינויו של נציב שירות המדינה הנוכחי, דחתה ועדת המינויים בשנת 2018 את המועמד/ת שהגיש ראש הממשלה מחמת אי התאמה, בגין אי עמידה בתנאי הסף ובמרבית הקריטריונים. משנתקבלה החלטה 2129, תהא הוועדה המייעצת אנוסה לאשר מינוי של מועמד כזה, כיוון שהיא מוסמכת לבדוק אך את טוהר המידות. ונזכיר כי בעניין מינויו של המפקח"ל הבהירה הוועדה המייעצת כי אין בסמכותה להידרש לטענות שהוגשו לה נגד המינוי כיוון שהן חורגות מהיבטי טוהר המידות (נבקש להגיש בדיון את החלטת ועדת המינויים האמורה, לעיני בית המשפט הנכבד בלבד).

19. תחת הכותרת "משילות ודמוקרטיה" מבקשת הממשלה, למעשה, באמצעות רידוד דרך המינוי של נציב שירות המדינה, לערער את תפקידו הבסיסי בשמירת האופי הממלכתי, העצמאי והא-פוליטי של שירות המדינה וכנגזרת מכך – להחליש את תפקידו בשמירת עקרונות יסוד דמוקרטיים שלטון חוק ומנהל תקין.

20. על רקע כל האמור לעיל, קבעה היועצת המשפטית לממשלה כי קמה מניעה משפטית לאשר דרך מינוי זו, ואולם הממשלה קיבלה את ההחלטה על אף זאת.

21. לכך נוסיף, כי בהחלטת הממשלה מיום 13.5.18 בה מונה נציב שירות המדינה הנוכחי נקבע כי דרך מינויו תקפה למינוי זה בלבד ולגבי דרכי המינוי של נציב שירות המדינה הבא, "הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שייגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".

כאן נציין, כי גם דרך מינויו של הנציב הקודם – שבחנה גם כישורים והתאמה לתפקיד – הייתה דרך מינוי אד הוק. החלטת הממשלה מסי' 3793 מיום 13.5.18 הנחתה להמליץ על דרך מינוי קבועה. חלף זאת, אף כעת הוחלט על מינוי במתכונת אד הוק, והפעם תוך סטייה מעקרונות הליכי המינוי הקודמים וויתור על בחינת ההתאמה לתפקיד.

להלן תוצג הצעת הנוהל שהוגשה על-ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בצירוף עמדה משפטית מאת היועצת המשפטית לממשלה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי), והדיון שנערך בממשלה בעניינה, בו לא ניתן משקל הולם לשיקולים הרלוונטיים ואף לא הנמקה לגוף הניתוח שנערך בדבר דרך המינוי בהתאם למאפייני המשרה והחלטות הממשלה בנושא. לא קוים השיח, אשר הוצע על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה לקיימו. תחת זאת אישרה הממשלה את הצעת ראש הממשלה לרידוד דרך המינוי של נציב שירות המדינה, אשר הועברה להתייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה על-ידי מזכיר הממשלה עוד לפני הדיון בממשלה בהצעת הנוהל. אף לאחר ישיבת הממשלה שבה נידונה הצעת הנוהל הראשון נערך השיח על אודותיה בלא מעורבות הייעוץ המשפטי לממשלה, ותוצאתו הייתה החלטה שלא לשנות מההצעה שיזם ראש הממשלה מלכתחילה.

22. נפנה לפירוט הדברים. תחילה יוצג רקע אודות מינוי בכירים בשירות המדינה באופן כללי, ולאחריו יוצג הרקע הנוגע למינוי נציב שירות המדינה בעבר, והליך המינוי הנציב הנוכחי, ולאחריהם יוצג הטיעון המשפטי, שתמציתו הובאה בפתח התגובה לעיל.

הרקע הדרוש לעניין

מינויי בכירים בשירות המדינה

23. "התפיסה הבסיסית של שיטת המינהל הציבורי בישראל – המוצאת את ביטויה בהלכות שיצאו מלפני בית-משפט זה, בדברי חקיקה ובדברי מלומדים – רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי. זוהי תפיסת יסוד שהיא נחלתנו מימים ימימה" (בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 114 (1998) (להלן: עניין ההסתדרות)).
24. בהתאם, חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק המינויים או החוק), המסדיר את דרכי המינויים לתפקידים בשירות המדינה, תכליתו "להבטיח כי מינויים בשירות המדינה ייעשו על-פי אמות מידה של כישורים והתאמה לתפקיד, ולא יונחו ממניעים של זיקה פוליטית או שיקולים בלתי-ענייניים אחרים" (בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, סעיף 14 (24.11.09) (להלן: עניין ג'רבי)).
25. סעיף 19 לחוק קובע, כי דרך המלך למינוי עובדים בשירות הציבורי היא מכרז פומבי, המאפשר הליך תחרותי ושוויוני, שתכליתו להבטיח שהמועמד המתאים ביותר ייבחר לתפקיד. בצד הכלל, קבע המחוקק מספר משרות שימונו בידי הממשלה בלא מכרז: היועץ המשפטי לממשלה, נציב שירות המדינה ומנכ"ל משרדי הממשלה (סעיפים 5, 6, 12 לחוק). כן קבע בסעיף 21 לחוק הסמכה לממשלה לקבוע, על-פי הצעת ועדת השירות, משרות וסוגי משרות שלא תחול עליהם חובת המכרז.
26. לאורך השנים התקבלו החלטות ממשלה אשר פטרו משרות ממכרז מכוח סעיף 21 לחוק. אך העובדה כי משרות אלה פטורות ממכרז, בין מכח פטור בחוק או מכוח החלטת ממשלה כאמור, אין משמעה כי ניתן למנות אליהן כל מועמד, ללא בדיקת כשירות והתאמה בהתאם למאפייני המשרה, וכן בהיבט הערכי-נורמטיבי (ראו פסק הדין בבג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 8 (12.10.08) (להלן: עניין יואל לביא), וכן עניין ג'רבי, פסקה 28).
27. ממשלות ישראל הכירו לאורך השנים בצורך להסדיר את דרכי המינוי למשרות הפטורות ממכרז מכוח החוק או מכוח החלטה לפי סעיף 21 לחוק. בהתאם, התקבלו החלטות ממשלה אשר ייסדו דרכי מינוי למשרות בכירות בשירות המדינה, הנבדלות ביניהן באשר למאפייני המשרה ותכליות המינוי, וגובשו הנחיות נציב שירות המדינה אשר קבעו נוהלי עבודה ויישום לדרכי המינוי שנקבעו. להלן נתייחס לדרכי המינוי העיקריות, הרלוונטיות לענייננו.
28. במסגרת החלטת ממשלה מס' 345 מיום 14.3.99 (להלן: החלטה 345) נקבעו שתי דרכי מינוי למשרות פטורות ממכרז, הממונות על-ידי הממשלה או באישורה: האחת, ועדת המינויים הבוחנת את כישורי המועמד מטעם השר והתאמתו למשרה וטוהר מידותיו, טרם שהמינוי יובא לאישור הממשלה (להלן: ועדת המינויים). השניה, ועדה לאיתור מועמדים, המאתרת מועמדים ובוחנת את כשירות, התאמתם למשרה וטוהר מידותיהם, ובוחרת בהליך תחרותי ושוויוני את המועמד הטוב ביותר, עליו תמליץ לשר (להלן: ועדת איתור). דרך מינוי שלישית נוסדה שנתיים קודם לכן - הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, הבוחנת אך את טוהר מידותיו של המועמד והעדר זיקה בלתי ראויה, וזאת לעניין מספר משרות מצומצם, כפי שיפורט להלן.

29. נפנה לפרט אודות כל אחת מדרכי המינוי, כתשתית להמשך דיונו.

30. הוועדה המייעצת למינויים בכירים

בהחלטת ממשלה מס' 2225 מיום 20.6.97, נוסדה הוועדה המייעצת למינויים בכירים. החלטה זו, שתוקנה בהחלטת ממשלה מס' 4891 מיום 7.3.99, קבעה כי הוועדה המייעצת תחווה את דעתה אך לעניין טוהר המידות של המועמד והעדר זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית למי מגורמי הממשלה על מנת למנוע מינוי בלתי ראוי. עוד נקבע כי סמכותה של הוועדה המייעצת תתחם לרשימת תפקידים מוגדרת ומצומצמת, מרביתה בכירי מערכת הביטחון.

יצוין כי בדיונים שקדמו להחלטה על ייסוד הוועדה המייעצת, התייחסו חברי הממשלה לכך שמאגר המועמדים הפוטנציאליים לתפקידים האמורים הוא מצומצם מטבעו, וכולל בעלי ניסיון והכשרה ספציפיים שהתקדמו במסלולם המקצועי הייחודי לאורך שנים. כך, למשל, צוין כי הרמטכ"ל נבחר מבין אלופי צה"ל, לאחר שעלה בסולם הדרגות, צבר ניסיון והוכיח את כשירותו לתפקיד במעלה הדרך. עם זאת, הוחלט כי גם ביחס לאותם תפקידים ראוי שתערך בדיקת טוהר מידות קודם לדיון בממשלה במועמד ולהחלטה על מינויו, על מנת למנוע מצב בו תמנה הממשלה אדם שיש פגם במידותיו, וכדי לחזק את אמון הציבור בהליך המינוי ובאדם שיתמנה לתפקיד.

בהחלטת ממשלה מס' 3839 מיום 27.5.18, אשר תוקנה בהחלטת ממשלה מס' 1725 מיום 30.4.24, הוסדרה פעולתה של הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים.

הרכב הוועדה מונה ארבעה חברים המתמנים על-ידי הממשלה, לאחר התייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה. בראש הוועדה שופט בית המשפט העליון בדימוס, וחברים בה נציב שירות המדינה ושני נציגי ציבור. חברי הוועדה מתמנים לכהונה בת 6 שנים ללא אפשרות הארכה, למעט הנציב המכהן מתוקף תפקידו ובהתחלף הנציב ייכנס מחליפו כחבר בוועדה.

העתק החלטות הממשלה הנוגעות לוועדה המייעצת (לפי סדרן) מצורפות ומסומנות מש/3.

31. ועדת המינויים

ועדת המינויים באה לעולם בהחלטת ממשלה מס' 516 מיום 14.8.60 (החלטה 516), אשר תוקנה בהחלטת ממשלה מס' 4892 מיום 7.3.99 (החלטה 4892), ונכללה כאחת משתי דרכי המינוי שנקבעו בהחלטה מס' 345. נוהל עבודתה הוסדר בהנחיית נציב שירות המדינה מס' 1.3 מיום 17.4.13 (נוהל ועדת המינויים).

ועדת המינויים בוחנת את כשירותו והתאמתו של מועמד שמוצע על-ידי השר, ומגישה את חוות דעתה לממשלה לצורך החלטתה בעניין המינוי. הוועדה בודקת האם המועמד עומד בתנאי הכשירות, ובודקת אף את השכלתו, ניסיונו, עיסוקיו בתחום הרלוונטי למשרה, יכולתו לנהל משא ומתן, תכונותיו האישיות ופרמטרים נוספים לעניין הרמה המקצועית וההתאמה הנדרשת למשרה הספציפית. כן בודקת הוועדה את יושרו של המועמד, עברו הפלילי והמשמעתי ומעשים המעוררים ספק בטוהר מידותיו. הוועדה מקיימת ראיון עם המועמד, עורכת בירור עם הממליצים, וככל שנמצא מידע מעורר שאלה יובא הוא להתייחסות המועמד (סעיף 6 לנוהל ועדת המינויים).

בדיקותיה אלה של הוועדה תכליתן "להבטיח את טוהר המינוי המוצע [...] להבטיח כי מינויים בשירות המדינה ייעשו על-פי אמות מידה שקופות ומשיקולים ענייניים, בהתחשב בכישוריו של המועמד והתאמתו לתפקיד, ולא יונחו ממניעים של זיקה פוליטית או שיקולים בלתי ענייניים אחרים" (סעיף 4 לנוהל ועדת המינויים).

סמכות הוועדה לעניין בחינת ההתאמה לתפקיד היא סמכות המלצה, אך לענין תנאי הכשירות נתונה לה "סמכות החלטה (אישור או פסילה)", ולכן קבלת מועמד "בטרם קבלת חוות דעת הוועדה או בניגוד לחוות דעתה בעניין אי עמידת המועמד בתנאי הכשירות כאמור לעיל, מהווה חריגה מסמכות". ההחלטה הסופית היא בידי הממשלה, אולם "על הממשלה לייחס משקל נכבד ביותר לחוות דעתה של ועדת המינויים, בתורת גוף מקצועי בלתי תלוי שהיא עצמה הקימה לבדיקה פרטנית של המועמדים", ובהתאם "בהעדר פגם מינהלי בחוות דעת הגורם המייעץ, נדרשים טעמים מיוחדים ונסיבות חריגות כדי להצדיק סטייה מחוות דעתו, במיוחד כאשר בעל הסמכות הוא שהקים את הגוף המייעץ, והסמיכו לבצע את תפקידו" (סעיף 9 לנוהל ועדת המינויים, המצטט מפסק הדין בענין ג'רבי).

אשר להרכב הוועדה, בראש הוועדה עומד הנציב, ובצדו שני נציגי ציבור הנבחרים בסבב קבוע מתוך רשימה של שמונה נציגי ציבור בעלי ידע או ניסיון בתחומי המנהל הציבורי, וללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר מחברי הממשלה", אשר מונו על-ידי ראש הממשלה, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה (החלטה 4892; סעיף 11.963 לתקשי"ר). הסבב הקבוע מתוך רשימת נציגים שנבחרו מראש, נועד לנתק את הזיקה בין חברי הוועדה לדרג הממנה, במטרה לחזק את עצמאות הוועדה ולמנוע הטיה בשיקול דעתם בבדיקת המועמד.

העתק החלטות הממשלה הנוגעות לוועדת המינויים (לפי סדרן) מצורפות ומסומן מש/4.
העתק נוהל ועדת המינויים מצורף ומסומן מש/5.

32. ועדת איתור

מנגנון ועדת האיתור מוסדר בהחלטה 345, החלטת ממשלה מס' 2541 מיום 29.9.02, החלטת הממשלה מס' 3075 מיום 15.10.17, והחלטת הממשלה מס' 3543 מיום 10.2.18. בנוסף, הקמתה ונוהל עבודתה מוסדרים בהנחיות נציב שירות המדינה מס' 1.1 ו-1.2 (להלן: נוהלי ועדת האיתור).

בשונה מוועדת המינויים המקבלת מועמד יחיד מטעם השר לבדיקתה, ועדת איתור פועלת לאתר מועמדים, הן בפרסום ההליך והמשרה לקהל הרחב בהזמנה להגיש מועמדות, הן בפניות יזומות למועמדים רלוונטיים להגיש מועמדותם. הוועדה קובעת אמות מידה ותבחינים להערכת המועמדים מעבר לתנאי הסף בשים לב לתיאור התפקיד ודרישות המשרה; בוחנת את המסמכים שהגישו, עורכת סינון ראשוני בהתאם לאמות המידה שקבעה, ומגבשת רשימת מועמדים שיוזמנו לריאיון לפנייה. הוועדה רשאית לשוחח עם הממליצים וגורמים נוספים שעשויים למסור מידע על אודות המועמד, לטובת בירור התאמתו למשרה. בסופו של התהליך מדרגת הוועדה את המועמדים, לרבות בשים לב לשקלול ציוני כל חברי הוועדה, ולחובת הייצוג ההולם, ומקבלת החלטה מנומקת, המתייחסת לכל התבחינים והנתונים שאספה אודות המועמד. בתום התהליך מגישה הוועדה המלצתה לשר המציע את המינוי. בידה להמליץ על מועמד אחד אותו מצאה כמתאים ביותר, או על שניים או שלושה מועמדים, בהתאם לאמור בנוהל עבודת ועדת האיתור.

במודל זה מתקיים, אם כן, הליך תחרותי, שוויוני על-ידי ועדה בלתי תלויה, שנועד להבטיח את בחירת המועמד המתאים ביותר לתפקיד. תהליך האיתור והרכב הוועדה ממקדים את הליך המינוי בשיקולים הרלוונטיים לתפקיד העומד על הפרק, ומונעים את מעורבותם של שיקולים זרים בבחירת המועמד. כן יצוין, כי במסגרת הליך זה מתאפשרת השתתפותם של מועמדים מקרב עובדי המדינה וכן מכלל הציבור, וזאת בשונה מהליך מכרז בשירות המדינה, בו מתקיים תחילה מכרז פנימי בהשתתפות עובדי המדינה בלבד.

הרכב ועדת איתור מונה ככלל שלושה חברים: בראש הוועדה מנכ"ל המשרד בו מצויה המשרה או נציגו, ובצדו הנציב או נציגו, ונציג נוסף מקרב הציבור בעל מומחיות וניסיון בתחום הרלוונטי, אותו ימנה המנכ"ל בהסכמת הנציב. במשרות בעלות מאפיינים מיוחדים, דוגמת משרה המופקדת על הגנה על זכויות אדם או משרה שמינויה נעשה על-ידי שני שרים, ימנה הרכב הוועדה חמישה חברים.

העתק החלטות הממשלה הנוגעות לוועדת האיתור (לפי סדרן) מצורפות ומסומנות מ/ש/6.
העתק נוהלי ועדת האיתור מצורפים ומסומנים מ/ש/7.

33. הממשלה קבעה, אם כן, שלוש דרכים למינוי משרות בכירות פטורות ממכרז. כעת נבקש למקד את המבט בשאלת אפיון המשרות שימונו בכל אחת מדרכי המינוי הללו.

הוועדה המייעצת מופקדת על בדיקת טוהר מידות בלבד, לעניין רשימת תפקידים מצומצמת של שבעה בעלי תפקידים בכירים, רובם ממערכת הביטחון: ראש המטה הכללי של צה"ל, המפקח הכללי של משטרת ישראל, ראש שירות הביטחון הכללי, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נציב בתי הסוהר ונגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד (החלטה מס' 3839 מיום 27.5.18).

ועדת המינויים בודקת משרות המופקדות "על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה, והמחייבות בשל כך מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרות כאמור לחברי הממשלה" (סעיף 1(א) להחלטה 345).

ועדת איתור תידרש למשרות אשר "מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד", והן "מאופיינות בהיבט מקצועי/מדעי מובהק" או שהן "משרות בעלות אופי רגולטורי שהנושא בהן מופקד על שמירת האינטרס הציבורי בתחום מוגדר ובשל כך נדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי-תלות מקצועית" (ס' 4(א) להחלטה 345).

34. בשנת 2012 גיבשה נציבות שירות המדינה, בשיתוף משרד המשפטים "אמות מידה לבחינת התאמתן של משרות עתידיות להליכים ולעקרונות שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 345 מיום 14.9.99" (להלן: **אמות המידה**). המסמך הוכן בעקבות הערות מבקר המדינה בנושא בדו"ח השנתי מס' 61 משנת 2010, וצורף כנספח להנחית נציב שירות המדינה 1.1 בדבר "נוהל הקמת ועדת איתור" אשר פורסם בשנת 2013 (להלן: **נוהל הנציב לוועדות איתור**). אמות המידה שיקפו את הקריטריונים שנקבעו בהחלטה 345 לכל מסלול, והוסיפו עליהם מאפיינים לעניין הגדרת משרה מקצועית, מדעית, רגולטורית, ושיקולים נוספים שיש להביא בחשבון.

המינויים הכפופים לבדיקת ועדת המינויים בהתאם לסעיף 1 להחלטה 345, הוגדרו כך :

- א. נושא המשרה מסייע בייזום ובגיבוש מדיניות הממשלה/השר או מופקד על ביצועה ויישומה, באופן המחייב מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושא המשרה לחברי הממשלה.
- ב. סמכויות נושא המשרה, או הרשות עליה הוא מופקד, אינן קבועות באופן מפורט ומפורש בחקיקה.

המינויים הכפופים להליך של ועדת איתור בהתאם לסעיף 4 להחלטה 345, הוגדרו כך :

- א. ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינה 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. יודגש, כי משרות אלה אינן, ככלל, משרות אמון.

העתק מסמך אמות המידה מיום 1.4.12 (נספח להנחיית הנציב 1.1) מצורף ומסומן מש/8.

35. יצוין, כי בהחלטה 345 פורטו בכל מסלול המשרות אשר ימונו בגדרו, נכון לעת קבלת ההחלטה. במסלול ועדת המינויים, צוינו בסעיף 1 משרות קונקרטיות שהוחלט לסווג בהחלטה במסלול זה. כן צוינו באותו מסלול במרוכז כל המשרות הפטורות בחוק ובהן משרת הנציב, מנכ"לי משרדי הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה, וכן המשרות שהופטרו בהחלטות ממשלה מכח סעיף 21 לחוק נכון לעת ההיא, ובהן פרקליט המדינה (סעיף 2 להחלטה). בסעיף 4 להחלטה פורטו משרות שטעונות ועדת איתור.

חלק מן המשרות שנכללו במסלול ועדת המינויים, בקבוצות המשרות הפטורות מכח חוק או החלטת ממשלה, הן משרות המחייבות עצמאות ואי תלות. ואכן, בשנים שחלפו מאז נתקבלה החלטה 345 בשנת 1999, נקבע לגבי חלק מהמשרות שהובאו בפירוט הקבוצות הפטורות, כי הן ימונו בדרך של ועדת איתור. כך למשל, משרת היועץ המשפטי ופרקליט המדינה.

לרשימות עדכניות של המשרות בכל מסלול ראו סעיף 11.96 לתקשי"ר. רשימה עדכנית יותר של המשרות הטעונות בדיקת ועדת המינויים מצויה בסעיף 11.961 (א), ורשימה עדכנית יותר של המשרות הטעונות הליך של ועדת איתור מצויה בקישור שבכותרת סעיף 11.968 לתקשי"ר. שתי הרשימות מצורפות לתגובה.

רשימת המשרות הטעונות בדיקת ועדת המינויים בסעיף 11.96 לתקשי"ר מצורפת ומסומנת מש/9.
העתק רשימת המשרות הטעונות הליך ועדת איתור מצורפת ומסומנת מש/10.

36. מאפייני המשרות שנקבעו בהחלטה 345 עמדו אף ביסוד החלטות הממשלה העוסקות בקביעת תקופות הכהונה למשרות בכירות בשירות המדינה. בהחלטת הממשלה מס' 4062 מיום 7.9.2008 נקבעו שלוש קבוצות משרות, ובהחלטת ממשלה מס' 4470 מיום 8.2.2009 סווגה כל משרה לאחת משלוש הקבוצות, ונקבע לה משך הקדנציה, והאם היא קשיחה או ניתנת להארכה, על סמך המלצות צוות שמונה לאפיין את המשרות בהתאם לקטגוריות.

משרת נציב שירות המדינה סווגה בקבוצה א', אשר יוחדה ל-"משרות ניהוליות בכירות של ראשי מערכות גדולות במדינה" וכן ל-"משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון: משרות שהנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה". לקבוצה זו נקבעה תקופת כהונה קשיחה ללא הארכה.

לעומת קבוצה זו, בקבוצה ב' נכללו "משרות מקצועיות בכירות, אשר המכהנים בהן אינם עומדים, ככלל, בראש המערכת, ואשר מתאפיינות בכך שנודעת חשיבות לצבירת הניסיון בתפקיד מחד גיסא, אך גם בצורך ברענון השורות, מעת לעת"; ובקבוצה ג' נכללו "משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות, שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה, והדורשות מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרה לחברי הממשלה". לקבוצה זו לא נקבעה תקופת כהונה, אך נקבעה תקופת מינימלית.

העתק החלטות הממשלה 4062 ו-4470 מצורף ומסומן מש/11.

תפקיד נציב שירות המדינה

37. נציבות שירות המדינה היא גוף המטה האחראי מטעם הממשלה להבטחת תקינות תפקודו של שירות המדינה ולהשאת המצוינות, ולתכנון ולניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה, הכולל עשרות אלפי עובדים שמועסקים בעשרות גופים ממשלתיים שונים. תפקידה העיקריים של הנציבות הם ניהול התקנים של הגופים הממשלתיים, מינוי וקליטה של עובדים, קביעת מסלולי קידום, הכשרת עובדי מדינה וטיפול ברווחתם.

38. נציב שירות המדינה, העומד בראש הנציבות, ממונה על עובדי המדינה כולם והוא בעל הסמכות הבכירה ביותר בתחום ההון האנושי בשירות המדינה. הוא נושא באחריות לאופיו הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה, המהווה את "תפיסת היסוד של המינהל הציבורי בישראל" (עניין ההסתדרות, בעמ' 118); בג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל, פסקה 26 (1.11.08) להלן: עניין התנועה לטוהר המידות).

39. הנציב מחזיק בתפקידים רבים ומשמעותיים, לרבות מכוח חוק, ביניהם: אישור חלוקת התפקידים, הסמכויות והתקנים בין היחידות המנהליות ובתוכן; גיוס ושימור הון אנושי מצוין בשירות המדינה; קביעת סדרי ההעלאות בדרגה; ארגון מוסדות הדרכה והכשרה לעובדים; זכויות העובדים ויחסי העבודה התקינים בשירות המדינה, ועוד.

40. הנציב אף מתקין הוראות מינהליות שונות בתקנון שירות המדינה (להלן: התקשי"ר), המסדירות את ניהולו של שירות המדינה בתחום ההון האנושי, את זכויותיהם וחובותיהם של עובדי המדינה, וכן את כללי האתיקה החלים על עובדי המדינה ואת נאמנותם לשירות הציבורי. נושא המשמעת בשירות המדינה מטופל על ידי אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה, הנתון תחת אחריותו. הנציב אף מחזיק בסמכויות מעין-שיפוטיות, כמו סמכות ההכרעה בעררים על פיטורי עובדים ובהשגות על מכרזים.

41. לנציב סמכויות משמעותיות בהקשר מינויים בכירים בשירות המדינה: הנציב הוא זה שמאשר את הרכבן של ועדות האיתור לתפקידים הבכירים ביותר בשירות המדינה, והוא משמש כיו"ר או חבר בוועדות בתחום המינויים - ועדות איתור, ועדת המינויים או הוועדה המייעצת לתפקידים בכירים, ואף בוועדה המוסמכת לבחון סיום כהונה. הנציב גם עומד בראש ועדת שירות המדינה שנקבעה בחוק המינויים, אשר ממליצה לממשלה בין היתר לפטור משרות מסוימות מחובת המכרז, וכן בראש ועדת המינויים שתוצג להלן; הנציב אף קובע את הרכב ועדות הבחנים במכרזי שירות המדינה; בנוסף, הנציב עוסק בתחום המינויים בכל הקשור לסמכותו לסטות מהתקשי"ר, במקרים מורכבים וחריגים.
42. נציבות שירות המדינה היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה. הממשלה, כגורם המדיניות הממונה על הנציבות, מוסמכת לאמץ החלטות שעניינן ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, אשר אושרו על ידי ועדת שירות המדינה, שבראשה, כאמור, עומד הנציב.
43. נציב שירות המדינה עצמו עצמאי בהפעלת סמכויותיו, ומשמש שומר סף בעל משקל במערך הכולל של ההגנה על שלטון החוק והמינהל התקין. זאת, בין היתר, כנובע מסמכויותיו מרחיקות הלכת בתחום ניהול כוח האדם והמינויים בשירות המדינה, שחלקן פורט לעיל. כאמור, התפיסה הבסיסית של המינהל הציבורי בישראל רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. לנציב, בין היתר, תפקיד בהגנה מפני מינויים פוליטיים, אשר עלולים לפגוע במקצועיות בעלי התפקידים, ובנאמנות בעל התפקיד לציבור, באופן שסופו לפגוע ביעילות ואפקטיביות השירות הציבורי, באמון הציבור בו, ואף בגיוס ושימור הון אנושי איכותי לשורותיו.
44. כאמור, נציבות שירות המדינה ניצבת בפני אתגרים דרמטיים מקצועיים וציבוריים כאחד, ובכללם, גיוס הון אנושי איכותי ושימורו לנוכח הזדמנויות התעסוקה שבחוץ והתאמה לדור המועסקים העתידי, התאמת השירות הציבורי לאתגרי העולם המשתנה מבחינה טכנולוגית ודיגיטלית, הטמעת לקחי אירועי מלחמת "חרבות ברזל" ויכולתו והיערכותו של השירות הציבורי לתת מענה בעתות משבר, שאלות של ריכוזיות מול ביזוריות, גודל השירות הציבורי, חיזוק אמון הציבור במערכות ועוד. גם על רקע כל אלה, ישנה חשיבות דרמטית בטיוב הליך המינוי כך שימונה לתפקיד מועמד מתאים, מקצועי ומנוסה בהלימה לאתגרי התפקיד, היקפם ומורכבותם.

הליך מינוי נציב שירות המדינה

45. סעיף 6 לחוק קובע כי הממשלה תמנה נציב שירות מדינה, וכי על מינויו לא תחול חובת המכרז הקבועה בסעיף 19 לחוק מינויים. פרט לכך, לא נקבעה בחוק הוראה באשר לאופן מינויו של הנציב. יוער כי סעיף 6 לחוק המינויים לא השתנה מאז נחקק חוק המינויים בשנת 1959, וכי בדברי ההסבר לחוק (וכן בדיונים בכנסת בעת חקיקתו) לא הוצג הסבר לפטור שניתן למשרת הנציב מהליך המכרז.
46. בשנות התשעים מונו שני נציבי שירות מדינה (פרופ' יצחק גל-נור בשנת 1993, ועו"ד שמואל הולנדר בשנת 1996) בהתאם להחלטות ממשלה שמינו ועדה אד-הוק שתחווה דעתה על המועמד שנבחר על ידי ראש הממשלה – ובכלל זאת גם על התאמתו לתפקיד – קודם להבאת המינוי לאישור הממשלה (החלטת הממשלה מס' 1596 מיום 18.7.1993; החלטת הממשלה מס' 14 מיום 20.6.1996).

העתקי החלטה 1596 והחלטה 14 מצורפות ומסומנות מש/12.

47. בהחלטה 345 שהובאה לעיל נקבע, כי מינוי לנציב שירות המדינה יותנה **בבדיקה של כישורי המועמד והתאמתו הכללית למשרה** על ידי ועדת המינויים, בהתאם לנוהל שיהיה בתוקף בעת הגשת המועמדות (סעיף 3(א) להחלטה 345, מש/1).

48. החלטה 345 מעולם לא יושמה כפשוטה ביחס למינוי משרת נציב שירות המדינה, אלא התקבלו החלטות עוקבות שהחילו את הגיונה בהתאמות, וזאת על-מנת שהנציב המכהן לא יישב בוועדה הדנה במחליפו. כך, בשנת 2010, לקראת סיום כהונתו של הנציב דאז, עו"ד שמואל הולנדר, הוקם בהוראת ראש הממשלה "צוות חיפוש". הצוות תפקד כמעין ועדת איתור – נבחנו כ-150 מועמדים פוטנציאליים לתפקיד, ומתוכם הובאו ארבעה מועמדים מומלצים לבחירת ראש הממשלה. המועמד שנבחר מתוכם על ידי ראש הממשלה נבדק על ידי ועדה מיוחדת, שהוקמה במסגרת החלטת ממשלה מס' 2466 מיום 21.11.10, בראשות השופט בדימוס דן ארבל ובהשתתפות שתי נציגות ציבור חברות בוועדת המינויים.

העתק החלטת ממשלה מס' 2466 מיום 21.11.10 מצורף ומסומן מש/13.

49. בהמשך, בהחלטת הממשלה מס' 2651 מיום 14.5.17 הוחלט על מינוי ועדה אד-הוק לצורך בחינת כישוריו של המועמד לתפקיד הנציב, בראשות פרופ' ושני נציגי ציבור מרשימת הנציגים לוועדות המינויים בנציבות שירות המדינה. בעקבות עתירה שהוגשה בעניין אופן בחירת נציגי הציבור מן הרשימה, הודיעה המדינה כי מטעמים מעשיים ייבחרו נציגי הציבור לפי הסבב הנוהג למינוי ועדות המינויים בנציבות, הגם שאין הדבר מתחייב, ובהמשך לכך העתירה נמחקה (בג"ץ 7455/17 נ-צ-צנגוט נ' ראש הממשלה ואח' (7.5.18)).

העתק החלטת הממשלה מס' 2651 מיום 14.5.17 מצורף ומסומן מש/14.

50. לאחר האמור, התקבלה החלטת הממשלה מס' 3793 מיום 13.5.18 (להלן: **החלטה 3793**), בה נקבע כי יושב ראש הוועדה המיוחדת ימונה על ידי הממשלה, ולצידו יכהנו שני נציגי ציבור מבין החברים בוועדת המינויים, שייבחרו על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, לפי סבב בחירת נציגי הציבור לוועדות המינויים בנציבות שירות המדינה. בסעיף ד' להחלטה 3793 נקבע כי:

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

העתק החלטה 3793 מצורף ומסומן מש/15.

קרי, הממשלה עצמה הנחתה לגבש נוהל מינוי קבוע לתפקיד נציב שירות המדינה. דבר המתבקש ממרכזיותו של התפקיד, כאמור.

51. בשנים שלאחר מכן לא עלה עניין הליך מינוי הנציב, לרבות לא בפניה ממוכירות הממשלה. כשהפך הנושא לאקטואלי נוכח מועד תום כהונת הנציב הנוכחי בחודש ספטמבר, נדרש היעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה לנושא בחודש מאי 2024. ביום 29.5.24, לאחר הכנת הצעת הנוהל, העבירה היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה אל היועצת המשפטית לממשלה את חוות דעתה בעניין, בה הביעה עמדתה ביחס לכל אחת משלוש דרכי המינוי הקיימות.

בפתח חוות הדעת של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה צוין כי בשונה ממשרות בכירות אחרות בשירות המדינה, **עד היום לא נקבע תיאור תפקיד למשרת הנציב, הכולל גם דרישות כשירות ותנאי סף**. משכך, ועדות שבחנו את המינוי בעבר גיבשו באופן עצמאי אמות מידה לבחינת ההתאמה של המועמד לתפקיד, כל אחת בהתאם לשיקול דעתה. היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה הצביעה על החשיבות בגיבוש תיאור תפקיד כאמור, והציעה כי גורמי המקצוע הרלוונטיים בנציבות שירות המדינה יכינו, בשיתוף עם הייעוץ המשפטי לממשלה, תיאור תפקיד שימש את הגוף שייבחר לדון במינוי.

באשר לחלופת ועדת המינויים, חוות הדעת הצביעה על כך שבראש ועדת המינויים יושב נציב שירות המדינה המכהן, והוא ממנה את חבריה, ויש קושי מובנה בכך שהנציב המכהן יישב בראש הוועדה שבוחנת את מחליפו או ימנה את נציגי הציבור שיישבו בה. על רקע זה מונתה על ידי הממשלה לצורך מינויי נציבים קודמים, ועדה מיוחדת שתבחן את המועמד, בראשה הועמד יו"ר שמינתה הממשלה, ושניים מבין חבריה הם נציגי ציבור בוועדת המינויים. חוות הדעת מצאה כי גם האפשרות של ועדה אד הוק מעוררת קשיים, שכן היא לא עולה בקנה אחד עם הרציונלים שלשם מונתה ועדת מינויים קבועה, ובפרט חיזוק עצמאות הוועדה ואי תלות בדרג שממנה אותה. כמו כן, חוות הדעת הצביעה על קושי בכך שנציגי ציבור ממאגר נציגי הציבור של ועדת המינויים יחוו את דעתם על מינוי נציב השירות, שתחתיו הם ידונו במינויים עתידיים שיונחו לפתחה של ועדת המינויים. על פי חוות הדעת מצב דברים זה עשוי ליצור מראית עין של ניגוד עניינים ושיקולים זרים בבחירת הנציב החדש.

באשר לחלופת הוועדה המייעצת, הצביעה חוות הדעת על כך שוועדה זו מוסמכת לבחון היבטים של טוהר המידות בלבד, ואין היא בודקת התאמה מקצועית לתפקיד. כמו כן, בוועדה זו יושב נציב השירות המכהן, כך שגם במקרה זה תידרש החלפתו בנציג אחר שישנה את הרכב הוועדה, מהלך שיעורר קשיים דומים לאלה של ועדה אד הוק. בנוסף, בחינה של התאמה מקצועית לתפקיד הנציב תעורר קושי מבחינת ניסיונה של הוועדה המייעצת, וכן מבחינת נכונות הממשלה להרחיב את סמכויותיה, שיחולו גם ביחס לשבע המשרות האחרות שהיא בוחנת. צוין כי בחירה בהצעה זו תדרוש תיקון החלטות ממשלה, וכי **הצטברות הקשיים המשפטיים שהיא מעוררת עולה כדי מניעה משפטית מלבחור באפשרות זו**.

באשר לחלופת ועדת איתור מצאה היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה כי אפשרות זו היא המתאימה ביותר, וכי מאפייניה של משרת נציב שירות המדינה עולים בקנה אחד עם הקריטריונים למשרות הטעונות מינוי בדרך של ועדת איתור, לפי מסמך אמות המידה לבחינת התאמת משרות לדרכי מינוי, שגובש בעקבות החלטה 345 (נספח **מש/8**):

- א. ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינה 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. יודגש, כי משרות אלה אינן, ככלל, משרות אמן.

עוד צוין כי יתרונה של ועדת האיתור, נוסף על עצמאותה ומקצועיותה בבדיקת כישורים, הוא בכך שהיא לא מוגבלת לבחינה של המועמד שמובא בפניה, ויכולה לבחון מספר מועמדים למשרה ואף לפנות למועמדים שהיא מוצאת כמתאימים.

בחוות הדעת הוצע כי ועדת האיתור תמנה חמישה חברים, כדלהלן: יו"ר הוועדה יהיה שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון בהסכמת ראש הממשלה; יתר חברי הוועדה יהיו היועצת המשפטית לממשלה או נציגה; מי שכיהן בעבר כנציב שירות המדינה או מנכ"ל משרד מטה ממשלתי לשעבר, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה; איש אקדמיה המיומן בתחום המשפט הציבורי, שיבחר על ידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים 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.

העתק חוות הדעת מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מצורף ומסומן מש/16.

52. במקביל לאמור, על פי הנמסר מגורמי הייעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה, בתחילת חודש יוני 2024 פנה מזכיר הממשלה, וביקש להכין הצעת החלטה בהתאם להליך מינוי מוצע על ידי ראש הממשלה להעברת המינוי לוועדה המייעצת. המזכיר נענה כי הייעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה מגבש בימים אלה הצעת נוהל בהתאם להחלטה 3793. בהמשך לכך, ביום 13.6.24, פנה מזכיר הממשלה למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי) (להלן: **המשנה ליועצת**), וציין כי נוכח סד הזמנים הקצר, ובהתחשב בחשיבות המינוי לתפקיד הנציב, וכן בכך שהחלטה 3793 לא קבעה מועד בו יהיה על הממשלה לדון בנוהל קבוע להליך מינוי הנציב, מוצע על ידם הליך מינוי שיחול ביחס לנציב שירות המדינה הבא בלבד.

בהצעת ההחלטה שצורפה לפנייה הוצע, כי החלטה מס' 4891 מיום 7.3.99 בעניין הוועדה המייעצת תתוקן, כך שבאופן חד פעמי יתווסף לשבעת התפקידים שנבחנים על ידי הוועדה המייעצת גם תפקיד נציב שירות המדינה. כן הוצע כי לצורך בדיקת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה הבא בלבד, יוחלף נציב שירות המדינה המכהן, החבר בוועדה המייעצת, ובמקומו יתמנה לוועדה מי ששימש כנציב שירות המדינה בעבר או כמנהל כללי של משרד ראש הממשלה בעבר, ולא מכהן בתפקיד בשירות המדינה כיום.

מזכיר הממשלה הודיע למשנה ליועצת כי בכוונת ראש הממשלה להביא את ההצעה האמורה לאישור הממשלה בהקדם האפשרי, וביקש כי הייעוץ המשפטי לממשלה יגבש חוות דעת משפטית להצעה. ביום 16.6.24 שב המזכיר ופנה בעניין, וביקש לקבל את חוות הדעת עד ליום 18.6.24.

53. ביום 18.6.24 העביר המשנה ליועצת את חוות דעתו בעניין הליך מינוי הנציב, בה התייחס הן לחוות הדעת של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, והן להצעת ההחלטה שהעביר מזכיר ראש הממשלה מספר ימים קודם לכן.

העתק חוות דעתו של המשנה ליועצת מיום 18.6.24 מצורף ומסומן מש/17.

54. בהתייחס לחוות דעתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה ציין המשנה ליועצת, כי יישום הכללים הקיימים בנוגע לדרכי המינוי של בעלי משרות בכירות בשירות המדינה, על המאפיינים הייחודיים של משרת הנציב, מוביל למסקנה כי יש למנות את הנציב מעתה ואילך בדרך של ועדת איתור, לאחר שייקבעו לתפקיד תנאי סף ודרישות כשירות.

המשנה ליועצת גזר מסקנה זו מאמות המידה להתאמת משרה לוועדת איתור המתקיימות במשרת הנציב, וכן מהחלטות הממשלה 4062 ו-4070 בעניין קביעת תקופות כהונה, שצורפו לעיל (נספחים מש/8 ו-מש/11). משרת הנציב שויכה לקבוצה א' של המשרות, הכוללת "משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון: משרות שהנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה", ובהתאם נקבעה לה תקופת כהונה קשיחה של 6 שנים. בחוות הדעת צוין, כי למיטב הידיעה, חלק הארי של המשרות בקבוצה א' טעונות הליך של ועדת איתור.

המשנה ליועצת הפנה לפסיקה המדגישה את הצורך בביצוע מינויים באופן עצמאי וא-פוליטי, בפרט מינויים של שומרי סף, וכזה הוא מינויו של הנציב, הממלא תפקיד מרכזי בשמירת עצמאותם של שומרי הסף בשירות המדינה. כן הוסיף, כי התאמת מינוי משרת הנציב להליך של ועדת איתור עולה מן הכללים וההנחיות שנסקרו לעיל, וכי על הרשות המינהלית לפעול בהתאם להנחיות ולכללים המתווים ברגיל את שיקול דעתה, אלא אם יש הצדקה משמעותית לחרוג מהם.

55. אשר להצעת ההחלטה ששלח מזכיר הממשלה ביום 13.6.24, הבהיר המשנה כי היא לוקה בפגמים משפטיים וקמה מניעה משפטית לקבלה ממספר טעמים שיפורטו להלן בקצרה.

נוכח הכוונה להעלותה לדיון בממשלה עוד טרם בחינת הנוהל המוצע על ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, ציין המשנה ליועצת שהדבר לא עולה בקנה אחד עם האמור בהחלטה 3793 לפיו יש לבחון את הצעת הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה לאחר שנועצה ביועצת המשפטית לממשלה. לכך הוסיף, כי הצעת ההחלטה לא נתמכת בתשתית מקצועית, לא גובשה בשיח עם הייעוץ המשפטי, לא תואמת את מאפייני התפקיד של הנציב ולא מאפשרת בנסיבות העניין להשיג את התכליות של הבטחת מינוי מקצועי, עצמאי ונטול פניות.

כן הודגש, כי הצעת הממשלה מוקשית אף יותר מאופן מינויים של הנציבים הקודמים, שכן הוועדה המייעצת עורכת אך בדיקת טוהר מידות, ואילו בוועדות המיוחדות שהוקמו למינוי הנציב נערכה גם בדיקת התאמה לתפקיד. המינויים עליהם הופקדה הוועדה המייעצת – רמטכ"ל, מפכ"ל, נציב שב"ס, ראש השב"כ, ראש המוסד ונגיד בנק ישראל והמשנה שלו – נבחרים מקבוצה מצומצמת של מי שהתקדמו בגופי הביטחון לדרגות הגבוהות ביותר או משמשים מומחים בינלאומיים בכלכלה, ולכן ההנחה היא כי הכשירות היא כמעט אינהרנטית במינויים אלה מתוקף ניסיונם בתחומים אלו, והמועמדים המועברים לבדיקת הוועדה מתאימים לתפקיד. תמונת מרחב המועמדים לתפקיד הנציב ומספרם הפוטנציאלי שונה, כפי שהוסבר, ועל כן אין משרה זו מתאימה למינוי בבחירה ישירה, ללא כל תנאי סף ודרישת כשירות, ובלא כל בדיקת התאמה לתפקיד.

מטעמים אלה, לעמדת המשנה ליועצת ישנה מניעה משפטית לקדם את הצעתו של ראש הממשלה ולהביאה לדיון בדחיפות, ללא כל דיון של גורמי המקצוע וללא הנמקה.

56. ביום 19.6.24 הודיעה היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה, כי לאחר שהנושא נבחן על ידי גורמי המקצוע המשפטיים במשרד ראש הממשלה ובמחלקת ייעוץ וחקיקה האמונה על התחום, ולאחר שהתקיימו דיונים בעניין, מקובלת עליה המלצתם לפיה לשם הבטחת הליך מינוי תקין והולם למאפייני התפקיד של הנציב, יש לקיים הליך תחרותי למשרה בדרך של ועדת איתור, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס. עוד ציינה כי בהמשך לפניית מזכיר הממשלה בעניין, ועל פי הבחינה שנעשתה בהתאם להנחיית ממשלת ישראל בהחלטה 3793, קיימת מניעה משפטית לכך שהנציב הבא יבחר ישירות על ידי ראש הממשלה ומינויו ייבדק בהיבטי טוהר המידות על ידי הוועדה המייעצת. זאת, תוך החלפת נציב שירות המדינה בוועדה בחבר שיתמנה על ידי הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה, והוספת המשרה באופן חד פעמי למשרות שנבדקות על ידי הוועדה המייעצת. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, הצעה זו לא נתמכת בהנמקה מקצועית, אינה הולמת את אופי התפקיד של הנציב ואת סמכויותיו, וכן לא מתאימה להגדרת סמכויותיה ומומחיותה של הוועדה המייעצת.

העתק הודעת היועצת המשפטית לממשלה מיום 19.6.24 מצורף ומסומן מש/18.

57. ביום 20.6.24 פנתה היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה ליועצת המשפטית לממשלה, והביעה את עמדתה המשפטית ביחס להליך מינוי הנציב. בחוות דעתה הודגש כי על מנת לשמור על אופיו המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה, יש חשיבות לשמירת עצמאות הנציב בהפעלת סמכויותיו, ולאי התלות שלו בדרג הנבחר. בהתאם, חשוב למנות נציב מיד עם סיום כהונתו של הנציב המכהן, לתקופה קצובה עד לסיום ההליכים למינוי הנציב הבא. היועצת המשפטית לנציבות הבהירה את הסתייגותה ממינוי ממלא מקום זמני לנציב בלא בדיקת ועדה מקצועית, בשים לב לקושי שיש בכך במילוי התפקיד ובגליטימציה המקצועית בהתחשב בסמכויות הרבות הנתונות בידי הנציב. עוד צוין כי הארכת הכהונה של ממלא מקום זמני מעת לעת לפי הצורך, עומדת לרועץ בבחינה האפשרות של ממלא המקום לממש את סמכויותיו ולהפעיל שיקול דעת באופן בלתי תלוי בדרג שממנה אותו.

58. ביום 30.6.24 התקיימה ישיבת ממשלה, במסגרתה נדון בין היתר עניין הליך מינוי הנציב. המשנה ליועצת הציג את עמדת הייעוץ המשפטי ביחס להליך המתאים בהתאם לכללים העולים מהחלטות הממשלה עד כה – ועדת איתור בהרכב בראש שופט בית המשפט העליון בדימוס. חברי הממשלה התנגדו לעמדתו באופן נחרץ אך לא התקבלה החלטה בנושא בסוף ישיבת הממשלה.

עיקר טעמי חברי הממשלה בדיון התייחסו לכך שאין חובה למנות את הנציב בוועדת איתור, בשים לב לסעיף 6 לחוק המינויים ולפסק הדין בבג"ץ 2699/11; לכך שהתפקידים המובאים לוועדה המייעצת דוגמת הרמטכ"ל והמפכ"ל אינם יותר בכירים או משפיעים מהתפקיד דן; ולכך שמרבית חברי הוועדה המוצעת הם אנשי משפט או נבחרים בהסכמת אנשי משפט. ראש הממשלה סיכם בכך שמינוי בידי הממשלה הוא מינוי הנעשה בידי הציבור, ואין להפקיעו מידי. זאת, כחלק מתפיסתו את הסמכות שקיבל לידי מידי ציבור הבוחרים. לעמדתו, ככל שנבחר הציבור קיבלו החלטות לא נכונות ישתקף הדבר בבחירות הבאות בקלפי.

יצוין, כי במהלך ישיבת הממשלה ציין המשנה ליועצת כי מוצע לקיים שיח בנושא הרכב ועדת האיתור שהוצע (והדבר מובן מאליו שכן מדובר בהמלצה להרכב אופציונלי). באופן קונקרטי הציע המשנה ליועצת שראש הממשלה ינחה גורם מטעמו לגבש הצעת מחליטים להקמת ועדת איתור וכי הרכבה יידון בין גורם זה לנציגי היועצת המשפטית לממשלה. ההצעה נתקלה בהתנגדות.

העתק סיכום הדיון בממשלה ביום 30.6.24 מצורף ומסומן מש/19.

59. ביום 5.8.24 שלח המשנה ליועצת מכתב אל מזכיר הממשלה, בו עמד על הדחיפות בקידום המינוי נוכח מועד תום כהונתו של הנציב הנוכחי, וכן שב על ההצעה לקיים שיח בנוגע להחלטת ממשלה בדבר הקמת ועדת איתור לשם כך.

העתק מכתבו של המשנה ליועצת אל מזכיר הממשלה מיום 5.8.24 מצורף ומסומן מש/20.

60. ביום 8.8.24 הונחה על סדר יומה של הממשלה, לקראת ישיבתה ביום 11.8.24, הצעה להחלטה בדבר הליך מינוי הנציב, שביקשה לאשר את המתווה שהציע ראש הממשלה למינוי הנציב במכתבו של מזכיר הממשלה מיום 13.6.24. זאת, על אף שנקבע בחוות הדעת של הייעוץ המשפטי כי ישנה מניעה משפטית מקבלת ההחלטה.

הצעת המחליטים להחלטה 2129 מצורפת ומסומנת מש/21.

61. לקראת אותה ישיבה שיגר המשנה ליועצת מכתב נוסף מטעמו ליועצת המשפטית לממשלה בו פרש התייחסותו להצעת הממשלה. מכתב זה הומצא אף לממשלה לקראת הדיון.

במכתבו ציין המשנה ליועצת כי הצעת ההחלטה מקדמת הליך מינוי שנקבע לגביו במפורש כי קיימת מניעה משפטית לקדמו, וזאת אף בלא שצורפה להצעה חוות דעת משפטית עדכנית כנדרש בתקנון עבודת הממשלה. לגוף ההצעה ציין, כי הליך המינוי המוצע הוא חסר תקדים וזונח את כל ערכי המקצועיות והא-פוליטיות של השירות הציבורי דווקא במינויו של הממונה על כל עובדי השירות הציבורי. כך, בהתאם להצעת ההחלטה, ראש הממשלה יוכל לבחור אדם לתפקיד החשוב והרגיש של נציב שירות המדינה בלי כל התחשבות בתנאי סף, כשירות, ניסיון או התאמה מהותית, וכן בלי הליך תחרותי ופומבי שמהווה כלי עזר חיוני לבחירה מושכלת בנושא משרה מתאים.

עוד צוין כי ההצעה לא נותנת כל משקל להמלצות שהונחו בפני הממשלה, ואינה מתמודדת עם הכשלים שהוצגו לעניין המינוי בדרך המוצעת, ובראשם העובדה שהוועדה המייעצת לא בוחנת כישורים והתאמה לתפקיד. כמו כן, נכתב כי ההרכב המוצע מקים למעשה ועדה מייעצת חדשה תוך שינוי האיזון בהרכבה. המשנה ליועצת הוסיף, כי ההצעה לא כוללת טעם ענייני או מקצועי לאי הקמת ועדת איתור, וכי כל שנאמר הוא כי "התהליך של ועדת איתור הוא ארוך ומיותר וכי חזקה על ראש הממשלה שיציע מועמד מתאים לתפקיד בכיר זה". זאת למרות שלמכלול הליכי המינוי לתפקידים בכירים בשירות המדינה שאינם משרת אמון, נקבעו תנאי כשירות והליכי מינוי שיבטיחו איתור המועמד הטוב ביותר, ולא הסתפקו בחזקה שהגורם הממנה יציע מועמד מתאים.

העתק מכתבו של המשנה ליועצת מיום 11.8.24 מצורף ומסומן מש/22.

62. ביום 11.8.24 דנה הממשלה בישיבתה בהצעה. במהלך הישיבה ציינו חברי הממשלה כי לשיטתם, הליך המינוי ראוי שייעשה על ידי בחירה של ראש הממשלה במועמד, וכי המינוי ייבחן בהיבטי טוהר המידות בלבד על ידי הוועדה המייעצת בהרכב שהוצע על ידי הממשלה.

חברי הממשלה שהשתתפו בדיון ציינו, כי סעיף ד' להחלטה 3793 הוסף להחלטה ביוזמת חברי הממשלה, על מנת שההרכב שנקבע למינוי דאז לא יהפוך לתקדים, וכי הנוהל שהוצע על ידי הייעוץ המשפטי גובש בלא שיתופם וכי הוא נוגד את עקרונות הדמוקרטיה והמשילות המחייבים כי הממשלה היא שתבחר את הנציב. כן נאמר, כי הממשלה קיימה דיון בנוהל שהוצע ובכך קיימה את החלטה 3793. חברי הממשלה אישרו את המתכונת המוצעת למינוי מועמד שיציע ראש הממשלה שיובא לבדיקת הוועדה המייעצת, בשים לב לסעיף 6 לחוק המינויים ופסק הדין בבג"ץ 2699/11, וכן נוכח סד הזמנים הקצר לסיום כהונת הנציב הנוכחי, וכיוון ש"הגיעו למסקנה כי התהליך של ועדת איתור ארוך ומיותר וכי חזקה על ראש הממשלה שיציע מועמד מתאים לתפקיד בכיר זה, לא פחות מהצעה של שר הביטחון ביחס למועמד מתאים לתפקיד רמטכ"ל". כן אושרה החלפת הנציב המכהן בנציב או מנכ"ל משרד לשעבר, כדי למנוע לזות שפתיים.

העתק סיכום הדיון מיום 11.8.24 מצורף ומסומן מש/23.

63. בתום הישיבה אישרה הממשלה את ההצעה להחלטה, ואימצה את המתווה המוצע למינוי נציב שירות המדינה הבא בהחלטה מספר 2129 (נספח מש/1), כדלקמן:

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

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

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

64. ביום 15.8.24 הוגשה העתירה בבג"ץ 37830-08-24, ולצידה הבקשה למתן צו ביניים. ביום 18.8.24 הוגשה העתירה בבג"ץ 41730-08-24, וגם במסגרתה התבקש צו ביניים שימנע את מימוש החלטת הממשלה מושא העתירה. עתירה שלישית, מטעם הסתדרות העובדים הכללית, הוגשה בבג"ץ 49541-08-24 ביום 20.8.24, ובה נתבקש דיון דחוף בעתירה.

הטיעון המשפטי

65. עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי דין העתירות להתקבל ודין החלטה 2129 בטלות, על יסוד כל אשר יפורט להלן.

66. ההליך המנהלי שקדם להחלטה 2129 פגום מיסודו: התשתית שהובאה לפני חברי הממשלה חסרה; הדיון שהתקיים לא היה ממצה ולא עסק בעיקר – ניתוח חלופות דרכי המינוי הקיימות והתאמתן למשרה הקונקרטי דנו, והמשמעות של מינוי אד הוק תוך ויתור על בדיקת ההתאמה והכישורים

מהליך המינוי למשרת הנציב מבחינת האינטרס הציבורי, וההשלכות של החלטה זו על אופיו המקצועי, העצמאי והא-פוליטי של שירות המדינה בכללותו; כמו כן, בהנמקה שנשמעה בישיבה חסר העיקר מן הספר, ומה שכן נכלל בה אין לו יסוד ואינו יכול לעמוד.

בהתאם, גם תוצאתו של ההליך פגומה מיסודה: החלטת הממשלה כי לתפקיד נציב שירות המדינה תמנה הממשלה מועמד שיבחר ראש הממשלה, וכי מועמדותו לא תעבור בדיקה בלתי תלויה למעט לעניין טוהר המידות, נותנת משקל-יתר ניכר לבחירת מועמד שיתאם לעמדותיו של ראש הממשלה ושל הממשלה, ומתעלמת מאופיו העצמאי של התפקיד וממרכיבי שמירת הסף הנכללים בו. על כן היא חורגת ממתחם הסבירות.

יתר על כן, משמעותה המיידית והפשוטה של החלטה היא כי עלול להיבחר מועמד שאינו כשיר ואינו מתאים לתפקיד, וזאת דווקא בתפקיד החשוב והרגיש של נציב שירות המדינה. מהלך כזה, ככל שיתרחש, תוצאותיו יהיו ניכרות באופיו של השירות הציבורי בכללותו, ברמת שמירת הסף מפני מינויים פוליטיים שאינם עומדים בנדרש מבחינת הכישורים וההתאמה לתפקידים, ביכולתו של השירות הציבורי לעמוד במשימותיו ובאתגריו לטובת הציבור, והדברים פורטו לעיל.

67. ויודגש, כי דרך המינוי עליה הוחלט, נקבעה בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, ועל אף שהבהירה לממשלה כי קמה מניעה משפטית מלהחליט על דרך מינוי זו.

68. נפנה להציג פגמים עיקריים בהחלטה ובהליך קבלתה, ונראה כי ההחלטה אינה יכולה לעמוד.

סמכות

69. במוקד עמדת הממשלה עומדת טענתה כי סעיף 6 לחוק מסמיך אותה למנות את הנציב בעצמה, וכי היא חופשיה לבחור את דרך המינוי ואינה חייבת לפעול בדרך מסוימת כלשהי. כן צוין, כי כך אף נפסק לעניין מינוי הנציב בבג"ץ 2699/11.

70. סעיף 6 לחוק המינויים אכן פוטר את משרת הנציב ממכרז ומורה כי הממשלה תמנה את הנציב: "הממשלה תמנה נציב שירות המדינה (להלן - נציב השירות); על מינויו לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 והודעה על המינוי תפורסם ברשומות."

בעוד שסעיף 6 קובע שאין חובה לבצע מכרז, אין הוא קובע באופן פוזיטיבי את דרך המינוי. אולם, הפטור ממכרז אינו פוטר מעריכת הליך מינוי שיבטיח שימונה למשרה מועמד מתאים, אלא נותן בידי הממשלה גמישות לעניין קביעת דרך המינוי. העדרה של חובה לדרך מינוי מסוימת, אין משמעה כי הממשלה מחזיקה בשיקול דעת מוחלט בבואה לקבוע את דרך המינוי, ופטורה מחובתה לבחור בחלופה הולמת ומנומקת מבחינה מקצועית, אשר תביא בחשבון את מאפייני התפקיד, תגשים את תכליות המינוי, ותהלוס את עקרונות המינויים בשירות הציבורי, ובראשם עריכת מינוי מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי. ראו לענין זה פסק הדין בענין **יואל לבניא**, בו נידון מינויו של ראש מינהל מקרקעי ישראל:

8. [...] ההלכה הפסוקה בעניין זה הינה כי העדרם של תנאי כשירות סטטוטוריים, אינו שולל את החובה המוטלת על הרשות הממנה (הממשלה) להפעיל את שיקול-דעתה באשר להתאמתם המהותית של המועמדים למשרה הציבורית הרלוונטית. כבר נקבע בפסיקתנו כי "כשירות המועמד לחוד ושיקול-דעת מינהלי של הממונה לחוד.

9. אין חולק כי כאשר הממשלה מפעילה את שיקול-דעתה לצורך מינוי מועמדים למשרות בכירות בשירות הציבורי, היא פועלת כנאמנה של הציבור. ממעמד זה נובע כי על הממשלה כרשות ממנה לפעול למען מקצועיותו של השירות הציבורי ותפקודו התקין, על-מנת לאפשר למערכת הציבורית לספק לאוכלוסייה את צרכיה באופן מקצועי, הגון ושוויוני. עוד עליה להבטיח כי השירות הציבורי יזכה לאמון הציבור, בלעדיו לא יצליח למלא את משימותיו לאורך זמן. כבר נאמר בפסיקתנו כי "בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור, והוא המאפשר להן למלא את תפקידן" (דברי השופט א' ברק בבג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 262, 266 (1993)).

כן ראו ענין ג'רבי בו נידון מינוי מנכ"ל משרד המדע:

"החרגת הליך מינוי מנכ"ל משרד ממשלתי משיטת המכרז הנוהגת בשירות המדינה דרך כלל, וההכרה בקיומם של יחסי אמון מיוחדים בין השר לבין המנהל הכללי של המשרד, אין פירושה כי נפתח פתח למינוי מנכ"לים על בסיס שיקולים פוליטיים בלבד, המנותקים מדרישות כשירות בסיסיות והתאמה לתפקיד".

71. משמדובר בחריג לדרך המלך שהיא מינוי במכרז, ובמינויים למשרות בכירות, הכירו הממשלות לאורך השנים בצורך לקיים הליך בחירה מקצועי אף במשרות הפטורות ממכרז:

"מינוי שלא בדרך של מכרז הוא בגדר חריג [...] מטרתו של החריג היא ליתן בידי הממשלה "כלים גמישים... לממש את יעדיה". [...] אלא שהממשלה הכירה בצורך לקיים הליך בחירה מקצועי גם בעת איוש משרות הפטורות ממכרז, הליך המאפשר גם שקיפות וביקורת". (בבג"ץ 8134/11 אשר נ' משרד האוצר, פסקה 6 (29.1.12) (להלן: עניין אשר)).

72. נוכח הכרת ממשלות ישראל לדורותיהן בכך שעל הממשלה לקיים הליך מינוי מתאים, באו לעולם לאורך השנים החלטות ממשלה שקבעו חלופות דרכי מינוי למשרות הפטורות ממכרז, תוך סיווג המשרות השונות לכל אחת מהדרכים לפי העניין – ועדת איתור, ועדת המינויים, הוועדה המייעצת. החלטות הממשלה המבחינות בין דרכי המינוי ומסווגות משרות שונות לדרך המינוי המתאימה להן, הולמות את הדין לפיו בהפעילה שיקול דעתה במסגרת סמכותה למנות, על הממשלה לבחון כל משרה לגופה ולהתאים את דרך המינוי למאפייניה, וכי אין היא נהנית מחירות מוחלטת למנות בלא כל מגבלות אך משום שהמחוקק לא הכתיב חובה או מגבלה בצד הפטור ממכרז.

73. אף הקריטריונים עליהם נסמכות החלטות הממשלה משקפים היטב את ההכרה בכך שיש להתאים את דרך המינוי למידת העצמאות ואי התלות של התפקיד. בהחלטות נערכה הבחנה בין משרות ניהוליות מקצועיות שבמוקדן יישום מדיניות הממשלה, ומצריכות מידת אמון גבוהה עם חברי הממשלה (דוגמת משרת מנהל כללי של משרד), לבין משרות ניהוליות מקצועיות שביצוען מחייב עצמאות ואי תלות דוגמת רגולטור או איש אכיפת החוק (החלטה 345; החלטות 4462 ו-4470; אמות המידה).

74. אשר לפסק הדין בבג"ץ 2699/11, אשר נזכר בישיבות הממשלה ובתגובות הממשלה לעתירה – יובהר כי בפסק דין זה אמנם נדחתה עתירה לחייב את הממשלה במינוי הנציב באמצעות ועדת איתור במקום ועדת המינויים. ואולם, יש להבחין בין האמור בפסק הדין בבג"ץ 2699/11 לבין ענייננו:

ראשית, בית המשפט נתן בפסק הדין משקל משמעותי לבדיקת התאמת המועמד למשרה שנעשתה שם על ידי ועדת המינויים, בדיקה אשר אינה נעשית בהליך המינוי שנקבע בהחלטה 2129 מושא העתירות. כב' השופט ריבלין אף ציין כי "ועדת מינויים אינה ועדת סרק. תפקידה לבחון את כישוריו של המועמד ואת התאמתו לתפקיד. בכך מבקשת הוועדה להבטיח כי מינוי נציב שירות המדינה נעשה משיקולים ענייניים, ולא משיקולים פוליטיים כאלה ואחרים. לא ניתן לומר כי "הסתפקות" בוועדה שכזו, וזאת כאמור מעבר לנדרש על פי חוק, לוקה בחוסר סבירות."

כב' השופט ריבלין אף התייחס במפורש לכך שבדיקת ועדת המינויים רחבה יותר מבדיקת הוועדה המייעצת "שכן ועדת המינויים בודקת את כישורי המועמד ואת התאמתו הכללית למשרה, ואילו הוועדה המייעצת בוחנת אך ורק את טוהר מידותיו של המועמד."

שנית, באותו עניין, טרם בחינת המינוי הקונקרטי שעמד על הפרק על-ידי ועדת המינויים, פעל "צוות חיפוש" שהוקם בהוראת ראש הממשלה, אשר תפקד כמעין ועדת איתור. הצוות בחן כ-150 מועמדים פוטנציאליים לתפקיד, הציע ארבעה מתוכם בפני ראש הממשלה, ורק המועמד שאותו ראש הממשלה בחר הובא לבחינתה של ועדת המינויים.

שלישית, פסק הדין ניתן לפני שנקבעו אמות המידה משנת 2012, שהן המסמך המקצועי שעל פיו נקבע לגבי כל משרה בכירה בשירות המדינה אשר בוחנים לפטור אותה ממכרז, האם יש למנות אותה באמצעות ועדת איתור או בבחירה ישירה בכפוף לבדיקת ועדת המינויים. אמות מידה אלה משנות את התשתית הנורמטיבית עליה נסמכה העתירה אז, ויוצרות הבחנה בין המקרה הנוכחי לבין בג"ץ 2699/11.

רביעית, הקביעה לפיה "במצב החוקי הקיים כיום, אין כל חובה משפטית למנות את נציב שירות המדינה דווקא באמצעות ועדת איתור" (פסקה 4 לפסק הדין), נכתבה לאחר שביהמ"ש סקר את מינויי הנציבים הקודמים בהליך של ועדה מיוחדת, והוסיף כי "החלטה 345 כופפת את מינויו של נציב שירות המדינה – הפטור על פי חוק ממכרז – לבחינה של ועדת מינויים". היינו, במצב המשפטי שעמד לפני בית המשפט הנכבד בעת דונו בבג"ץ 2699/11, מינוי הנציב הוסדר בדרך של ועדה מיוחדת, שפעלה בדומה לוועדת המינויים. מצב הדברים כעת שונה, שכן הממשלה נדרשה להצעת נוהל למינוי נציב שירות המדינה, שהוצגה לה בהתאם להחלטת ממשלה 3793, אך לא קיימה בה דיון כהלכה. יתרה מכך, גם את החלטה 345 לא קיימה הממשלה, עת התעלמה מכפיפות מינוי הנציב להליך שנקבע בה. נדרש כעת לשתי החלטות אלה.

סטיה מהחלטה 3793 ללא נימוק

75. בהחלטה 3793 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". חשיבותה של החלטה היא בכך שהממשלה תקבע מנגנון מינוי קבוע ההולם את מרכזיותה של המשרה בשירות הציבורי, במקום קביעות אד-הוק ביחס לדרך המינוי. חוות הדעת

שהוגשה פרשה את אמות המידה והנהלים בכל אחת מדרכי המינוי, ויישמה אותם על המינוי דן, אך העמדה שנשמעה בדיון בהתייחס לכך התמקדה בעיקר בטענה שהממשלה רשאית לבחור ולמנות כעניין של תפיסה דמוקרטית, והממשלה לא סתרה את ניתוח החלופות לגופו.

כעולה מסיכום הדיון בממשלה מיום 30.6.24 (נספח מש/19), לא נדונו לגופם הקריטריונים הנוגעים לתלות לעומת עצמאות ושמירת סף, וחלופות דרכי המינוי שהוצגו בחוות הדעת, על יתרוניתיהן וחסרונותיהן, הגם שהדיון נועד להחלטה על דרך המינוי למשרה. אף נושאי הדיון שפורטו בסעיף 119 לתגובת הממשלה, אשר רבים מהם חופפים זה לזה וחוזרים על עצמם, לא נסבו סביב ניתוח התאמת המשרה לכל אחת מדרכי המינוי בשים לב לקריטריונים וההבדלים במאפייני המשרות, על אף שזה היה מוקד הדיון. כל שנזכר בסעיף בהקשר זה הוא טענה על תוקף אמות המידה אליה נתייחס להלן, ועל ההרכב שהוצע, לעניינו הציע המשנה ליועצת לקיים שיח והצעתו לא נענתה.

76. הדיון שהתקיים ליישום הכללים לעניין חלופות דרכי המינוי באשר למשרה הקונקרטית היה, אם כן, לא ממצה, ולאחר דיון אחד נזנח גיבוש הנוהל בלא החלטה מנומקת לדחייתו. לבסוף, נדרשה הממשלה להצעה שגובשה על ידי ראש הממשלה, אשר הוכנה במקביל להכנת הצעת הנוהל על ידי הייעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה, ללא מעורבות של גורמי מקצוע או משפט מטעם המדינה, ואשר הועמדה לדיון יחד עמה באותה ישיבת ממשלה שנקבעה לדיון בהצעת הנוהל בהתאם להחלטה 3793 ב-30.6.24, הגם שבהתאם להחלטה 3793 נדרש לקיים תחילה דיון בהצעת הנוהל שגובשה על ידי הייעוץ המשפטי, והגם שעל הצעת ראש הממשלה קבעה היועצת המשפטית לממשלה כי קמה מניעה משפטית לקידומה. בהחלטה שהתקבלה לבסוף אישרה הממשלה את הצעת ראש הממשלה לרידוד דרך המינוי של הנציב, אותה יזם כאמור עוד לפני שנידונה בממשלה הצעת הנוהל.

77. הממשלה טוענת כי החלטה 3793 נועדה אך על מנת להבהיר כי מתכונת בחירת נציגי הציבור אשר עליה הודע לבית המשפט הנכבד בבג"ץ 7455/17, איננה תקדים להמשך, וכי ההחלטה הורתה אך "להידרש" להצעת נוהל (סעיפים 83 ו-96 לתגובת הממשלה). אולם, החלטת ממשלה אינה נקבעת למראית עין, למניעת תקדים בלבד. משהחליטה הממשלה להידרש לנוהל לעניין דרכי מינוי הנציב, קיום ההחלטה אינו מתמצה בעצם העלאת הצעה לנוהל לדיון ובקיום דיון הפוסל אותה על הסף, כי אם בקיום דיון שיבחן אל נכון את החלופות לדרכי המינוי, במטרה לחתור לגיבוש דרך מינוי שתהלוך את התפקיד ולהימנע ממתכונת מינוי חד פעמית פעם נוספת. ברי, כי הצעת הנוהל אינה חייבת להתקבל על-ידי הממשלה, אולם הבחינה כפופה לאמות המידה של המשפט המינהלי.

78. ונזכיר, כי ברקע החלטה 3793 עומדת העובדה שלאורך שנים מונה הנציב בוועדה מיוחדת שהוקמה אד-הוק, כיוון שהרכב ועדת המינויים הקיים לא התאים, משהנציב המכהן אינו יכול למנות את מחליפו. לפיכך, בכל פעם מינתה הממשלה סמוך למינוי ועדה מיוחדת, אליה מינתה יו"ר במקום הנציב המכהן, ובחרה נציגי ציבור מבין הנציגים הקיימים. בחירת כל חברי הוועדה סמוך למינוי בכל פעם מעוררת קושי לעניין עצמאות הוועדה, כפי שהוסבר בחוות דעתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה. על רקע זה, ההידרשות לנוהל עונה על צורך לבחון ולחתור לגיבוש דרך מינוי קבועה והולמת לתפקיד הנציב. תחת זאת, ניתוח דרכי המינוי נדחה באופן כולל, כמעט בלא להתמודד עמו לגופו, והממשלה בחרה למנות אף הפעם במתכונת חד פעמית שהוצעה במקביל לדיון בהצעת הנוהל, בדרך מינוי שממש נוגדת את מסקנות ניתוח דרכי המינוי, שהדיון בהן לא היה ממצה. עם זאת, דרך המינוי, לרבות בהחלטה זו נדרשה גם לבחינת כישורי המועמד והתאמתו לתפקיד, ולא רק לטוהר מידותיו.

79. אשר לטענה כי הצעת הנוהל הוגשה סמוך למינוי ולא סמוך למינוי הקודם כפי שעלה בדיון בו נתקבלה החלטה 3793, נסב את תשומת הלב לכך שבהחלטה לא נכתב מועד לדיון בהצעת הנוהל, אלא נאמר כי "הממשלה תידרש בעתיד לנוהל". מכל מקום, משעלה הנושא, זמן מספיק לפני מינוי הנציב הבא, קידמו הייעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה והייעוץ המשפטי לממשלה הצעת נוהל ביעילות, ולא "בחופזה", וזו נידונה כחודשיים וחצי לפני תום כהונת הנציב הנוכחי. ניתן היה להספיק לדון ככל הנדרש בעיצוב מתווה למינוי על יסוד בחינת המתאים מבין דרכי המינוי הקיימות וכן רעיונות נוספים, ולקיים שיח בניסיון לגבש דרך מינוי הולמת והרכב ועדה מקובל. ואפילו נדרש פרק זמן נוסף, עדיפה הארכת כהונת הנציב המכהן בפרק זמן קצר על מנת לאפשר קבלת ההחלטה כהלכה, על פני קביעת דרך מינוי בלתי מתאימה, מהטעם, בין היתר, שהיא קצרה יותר.

80. אשר לטענה, כי חוות הדעת גובשה בלא תשתית נציין, כי הגורמים שטיפלו בגיבושה במשרד ראש הממשלה ובייעוץ המשפטי לממשלה מטפלים בנושא המינויים בכללותו מזה שנים, מכירים היטב את מגוון סוגי המשרות ודרכי המינוי, עוסקים בנושא בהיבטיו הרבים והמגוונים, ובכלל זה ערכו זה מכבר חוות דעת לעניין משרות שנדרש היה להתאים להן את דרך המינוי ההולמת, במתכונת ניתוח דומה לזו שנערכה בעניין דנן.

תגובת הממשלה אינה מצביעה על תשתית חסרה, המשנה את הניתוח. אמירות כלליות שהנוהל גובש "מבלי שהתקיים כל שיח בנוגע לצורכי המלחמה והמשק; מבלי שהתקיים דיון על ניסיון העבר; מבלי שהתקיים דיון על הליכי המינוי בתפקידים מקבילים; מבלי שהתקיים דיון על יעילות ההליך ומבלי שהתקיים דיון בשיקולים רבים אחרים" (ס' 111(ד) לתגובת הממשלה), אינן ברורות. מה בניסיון העבר ותפקידים מקבילים היה משנה את הניתוח, והאם לא דווקא לכיוון של טיוב הבדיקה המקצועית הנערכת בהליך המינוי ולא ביטולה? מדוע צורכי המלחמה והמשק מצדיקים מינוי בלא בדיקת כישורים והתאמה, והאם לא דווקא להיפך, לאור אתגרי השירות הציבורי בעת הנוכחית וכו'. ומעל לכל, הייעוץ המשפטי הגיש הצעת נוהל כפי שהורתה לו ההחלטה, ומובן שההצעה מובאת לדיון בה, שהרי הממשלה היא המחליטה. ניתן היה להוסיף ולדון בכל אשר עולה למקרא הצעת הנוהל, ולבקש השלמות והתייחסויות בכל היבט נדרש.

סטייה מהותית מהחלטות ממשלה קודמות ומינוי בלא בדיקת כשירות המועמד, ללא דיון והנמקה

81. החלטה 2129 קבעה כי תיערך למועמד בדיקת טוהר מידות בלבד, בלא בדיקת הכישורים וההתאמה לתפקיד שנערכה לפי החלטות הממשלה לעניין מינוי הנציבים הקודמים. זאת לראשונה, ללא דיון בשינוי מהותי זה וללא הנמקה בעניינו.

82. בהחלטה 345 שנתקבלה עוד בשנת 1999 נקבע - ביחס לשורה של משרות בכירות בשירות המדינה הפטורות ממכרז, ביניהן משרת הנציב - כי ועדת המינויים תבדוק את כישוריו של המועמד לתפקיד ואת התאמתו הכללית למשרה, **כתנאי למינוי** (סעיפים 2(א)(3) ו-3 להחלטה 345, נספח מש/2). מתכונת זו יושמה במינוי הנציבים למן 1993, בדרך של וועדות אד הוק, על מנת שהנציב המכהן לא ישב בוועדת המינויים הדנה במועמדות מחליפו. בהחלטות הממשלה בדבר מינוי הנציבים הקודמים צוין כי מדובר בוועדה דומה לוועדת המינויים לפי סעיף 12 ו-23 לחוק המינויים.

בהחלטה 2129 נקבע לראשונה כי המועמד ייבדק על ידי הוועדה המייעצת למינויים, אשר בודקת את טוהר המידות של המועמד בלבד, ואינה בודקת את כישוריו והתאמתו לתפקיד. היינו, **הבדיקה שנהגה לגבי מינוי הנציבים משך שלושה עשורים בוטלה לעניין מינוי הנציב הבא.**

בהקשר זה נציין כי הממשלה בטענותיה מבקשת להסתמך על כך שהממשלות עד 1993 בחרו מועמד בלא ועדה מיוחדת (סעיף 148 לתגובת הממשלה). אולם, כלל לא ברורה ההסתמכות על האופן בו נהגה הממשלה לפני עשרות שנים, הממשלות משנת 1993 ואילך מצאו לנכון לערוך בדיקת התאמה, כישורים וניסיון באמצעות ועדה בלתי תלויה שתוקם לשם כך, וכך נעשה בשלושת העשורים האחרונים, לאחר שהוחל בהנהגת דרכי מינוי מובנות לטיוב המינויים.

83. החלטה זו של הממשלה להפחית ממרכיבי ההסדר הקיים ולהחלישו, נתקבלה בניגוד למגמה שממשלות ישראל הנהיגו בעשורים האחרונים לחיזוק הליכי המינוי של בכירים בשירות הציבורי ובעת שמונחות לפני חוות דעת משפטיות לפיהן, בהתאם לכללים ולהנחיות, על מינוי הנציב להיעשות בהליך המגביר את בדיקת המועמד ואת עצמאות ההליך והמינוי. ברי כי מקל וחומר, לא היה מקום לוותר על מרכיבי ההליך עד כה. והנה, **לא רק שהממשלה שללה את הצעת הנוהל שהונחה לפניו להקים ועדת איתור, וזאת על אף האמור באמות המידה, אלא היא אף "הלכה אחורה" ונסוגה מהפרקטיקה שנהגה עד היום, וקבעה דרך מינוי שאין בה כל אמצעי בדיקה חיצוני ובלתי תלוי להתאמתו לתפקיד של מי שייבחר על-ידי ראש הממשלה, למעט לעניין טוהר המידות, וזאת ללא כל הנמקה מקצועית המבוססת על מאפייני התפקיד או על אמות המידה המקצועיות משנת 2012.**

84. ונזכיר כי ועדת המינויים עורכת בדיקה מקיפה וסדורה בהיבטי הכישורים וההתאמה המקצועית, כמו גם בדיקת טוהר המידות, ותכלית מכלול בדיקתה היא **"להבטיח כי מינויים בשירות המדינה ייעשו על-פי אמות מידה שקופות ומשיקולים ענייניים, בהתחשב בכישוריו של המועמד והתאמתו לתפקיד, ולא יונחו ממניעים של זיקה פוליטית או שיקולים בלתי ענייניים אחרים"** (סעיף 4 לנוהל ועדת המינויים). רכיב מוסדר זה שחל על כלל המינויים המובאים לאישור ועדת המינויים, ושנהג בהחלטות מינוי הנציבים עשרות שנים, החליטה הממשלה להוריד מהליך המינוי.

85. הרשות המינהלית רשאית כמובן לשנות מהחלטותיה, אולם החלטת השינוי כפופה לכל כללי המשפט המינהלי: **"רשות מינהלית רשאית בכל עת, ולעיתים מחויבת, לשנות את מדיניותה [...]** יחד עם זאת, **אין משמעות הדבר כי שינוי המדיניות משוחרר מכל מגבלה, או ביקורת שיפוטית. החלטה בדבר שינוי מדיניות היא בגדר החלטה מינהלית לכל דבר, וכפופה לפיכך לכל הכללים החלים על כל החלטה מינהלית אחרת:** על השינוי להיעשות על יסוד שיקולים ענייניים, ללא הפליה, ולעמוד במתחם הסבירות, בדרישות המידתיות ובחובת ההגינות (בג"ץ 1398/07 ד"ר יעל לביא-גולדשטיין נ' משרד החינוך (10.5.2010)).

זאת ועוד: **"הרשות המינהלית, שעה שהיא שוקלת אם לשנות או לבטל החלטה, חייבת להיות מודעת למשמעות השינוי שיחול בעקבות ההחלטה השניה. עצם הקיום של החלטה הראשונה, והמציאות שנוצרה על יסוד אותה החלטה, הם שיקול ענייני"** [(יצחק זמיר הסמכות המינהלית, כרך ב - ההליך המינהלי, בעמ' 1395 (2011)].

ואולם, הסטייה מהחלטה 345 ומהחלטות הממשלה בדבר מינויי הנציבים לפנייה ואחריה, כלל לא נזכרה בדברי ההסבר להצעת המחליטים, או בדיון הממשלה טרם קבלת החלטה, ודאי לא נומקה. זאת, בניגוד לנוהג לפיו כאשר החלטת ממשלה משנה או מבטלת החלטה קודמת, הדבר נכתב במפורש בהצעה; וכן בניגוד להוראות תקנון עבודת הממשלה. ראו תבנית החלטה בנספח א' לתכנון, לפיו הצעת החלטה נדרשת לפרט החלטות ממשלה קודמות הנוגעות לאותו נושא, ואם נדרש לשנות החלטות קודמות, להוסיף עליהן או לבטלן – יש לציין זאת במפורש גם בהצעת החלטה. חברי הממשלה הצביעו בעד החלטה בלי לעסוק כלל בעובדה שהחלטה זו משנה את הנורמה שנקבעה בהחלטות הממשלה הקודמות בנושא, למצער ביחס למינוי הנציב הבא. גם בהחלטה שנתקבלה לבסוף לא צוין דבר השינוי.

העמודים הרלוונטיים מתוך תקנון עבודת הממשלה מצורף ומסומן מש/24.

86. יצוין כי בהחלטה דווקא נזכרה תיקונה של החלטה אחרת, החלטה מס' 4891 הנוגעת לוועדה המייעצת, לעניין הוספת תפקיד הנציב לתפקידים שבבדיקתה. אך גם שינוי זה צוין בלא הנמקה לעניין החלפת בדיקת ההתאמה בבדיקת טוהר מידות בלבד. כן יצוין, כי כלל לא ידוע אם חברי הוועדה המייעצת עודכנו בשינוי טרם קבלת החלטה, והאם הביעו הסכמתם לו.

שורת פגמים בהליך

87. בנוסף ובמצטבר לעיל נפלו מספר פגמים בהליך, שיפורטו להלן:

88. **הדיונים** - הממשלה אמנם קיימה שני דיונים בנושא מינוי הנציב, בהם נידונו סוגיות רלוונטיות ועמדות עקרוניות. אולם, הדיונים לא עסקו בניתוח חלופות דרכי המינוי הקיימות ולסיווג משרת הנציב לאחת מהן, ולא התמודדו עם הניתוח שהוצג בחוות הדעת המשפטיות שהונחו לפני המשתתפים באשר ליישום ההנחיות והכללים בהחלטות הממשלה ונהלי נציבות שירות המדינה בנושא. הדיונים גם לא עסקו במרבית השיקולים הרלוונטיים להחלטה על דרך המינוי לתפקיד הנציב ולא ניתן להם משקל, ובראשם הבטחת עצמאותו של הנציב בשל מרכיבי תפקידו המשמעותיים כשומר סף, וכן הבטחת כשירותו, מקצועיותו והתאמתו לתפקיד המורכב בו עסקינן.

89. **התשתית** – לא הוצגה לממשלה התשתית שעליה התבססה הצעת החלטה 2129 לעניין חלופות דרכי המינוי ויישום ההנחיות והכללים לזיהוי החלופה המתאימה למשרה דן, מעבר לחוות הדעת המשפטיות המפורטות. כל אשר נאמר לעניין התשתית הוא כי "התקים שיח רציף במשך מספר שבועות בין שר המשפטים, שר האוצר, מזכיר הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, על דעת ראש הממשלה, כולל התייעצות עם גורמים בנציבות שירות המדינה באשר למצב העובדתי שהיה נהוג עד היום, לבחינה החלופה המיטבית נוכח סד הזמנים הקצר". ממצאיה של עבודה זו לא הוצגו בחומר שהועבר לחברי הממשלה לקראת הדיון ואף לא בדיון עצמו, על מנת לאפשר לחברי הממשלה לקבל תמונה מלאה טרם קבלת החלטה, ועל מנת לאפשר לייעוץ המשפטי לממשלה להתייחס לממצאים הללו, וכיצד הם משליכים על החלטה דן.

ההנמקה – אף הנמקה בעניין סיווג המשרה דן לאחת מדרכי המינוי הקיימות נעדרת מן הדיונים והחלטות, ולא הוצגו טעמים כנגד נימוקי הניתוח הסדור שהוגש לגבי התאמת המשרה לכל אחת מדרכי המינוי הקיימות. בצד נימוקי המשילות והחזקה שראש הממשלה יבחר מועמד מתאים, לא

עלו שיקולים שהם ביסוד תכלית המינויים דוגמת עצמאות הנציב, מקצועיות המינוי, וממילא לא ניתן להם כל משקל – אף שהם הוצגו בפני הממשלה בחוות הדעת המקצועית שהונחה בפניה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה. דברים אלה אמורים הן לעניין הדיון בהצעת הנוהל, הן לעניין ההחלטה שהתקבלה לבסוף בדבר המינוי שיערך. החלטת הממשלה אף לא התייחסה לסטייה מהחלטות קודמות, ודאי לא נימקה אותה. לא הוצג הפער בין הבדיקה בהחלטה המוצעת לבין הבדיקה שנהגה בעבר, וממילא לא הבדיקה שנערכת בחלופה של ועדת איתור. החלטת הממשלה למעשה דילגה על החלופות לדרכי המינוי כולן, היישר אל החלופה המצמצמת למינויים את בדיקת המועמדות, מבלי לנמק את הדילוג המהותי בהצגת שיקולים רלוונטיים מהותיים, וכל מה שהועלה הוא נימוקים שאין לקבלם, כפי שנראה להלן.

ודוק: כידוע, ביסוד חובת ההנמקה עומדים, בין היתר, עקרון השקיפות והאפשרות לקיים בקרה פנימית וחיצונית על ההחלטה המנהלית. החשש הוא שמא בהיעדר ביקורת על ההחלטה ונימוקה, תתקבל היא מבלי שנשקלו שיקולים רלוונטיים או שנשקלו שיקולים שאינם רלוונטיים, ותלקה בשרירות.

אי סבירות שיקול הדעת

90. עילת הסבירות היא העילה המרכזית לבחינת חוקיותם של מינויים לגביהם מתעורר חשש כי יפגעו באיכותו, מקצועיותו ועצמאותו של השירות הציבורי, כמו גם באמון הציבור בו. למינוי מועמדים מתאימים למשרות בכירות בשירות הציבורי השפעה מרכזית על כל אלה, ולכן על הממשלה להפעיל שיקול דעתה באיוש משרות אלה בסבירות ולפי כל כללי המשפט המינהלי (ענין **יואל לביא**, פסקה 13; בג"ץ 6163/92 **אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון**, מז(2) 229, 276 (1993)).

ההגנה על טוהר המינויים בשירות הציבורי עמדה במרכז ההליכים שנגעו לחקיקת ביטול עילת הסבירות:

”כך, עילת הסבירות הינה הכלי המרכזי הנתון לבית המשפט להבטחת טוהר המידות בשירות הציבורי. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בכל הנוגע למינויים פסולים לתפקידים ציבוריים. עילת הסבירות היא זו שמאפשרת קיום ביקורת שיפוטית במצבים קיצוניים שבהם אף שהמינוי נעשה בסמכות ובהתאם לדרישות הפורמליות, נפל פגם חמור בשיקול הדעת של הגורם הממנה. אכן, ”תולדות המינהל הציבורי בישראל עמוסות מקרים, לא אחד ולא שניים, שבהם ניתן היה למנוע מינויים לא ראויים בעליל רק בגדרי סבירות, כיון שבצד ה’פורמלי’ היה הציון ’עובר’” (עניין הנגבי 2014, בפסקה ב’ לחוות דעתו של המשנה לנשיאה רובינשטיין; ראו גם: שם, בפסקה 2 לחוות דעתה של הנשיאה נאור; לסקירה עדכנית בעניין זה ראו: בל יוסף ואלעד גיל “השימוש בעילת הסבירות בפיקוח על מינויים ציבוריים” תכלית – המכון למדיניות ישראלית (2.7.2023)). תרומתה של עילת הסבירות לטוהר המידות בשירות הציבורי היא משמעותית בייחוד בהינתן העובדה שהעילה הנוספת שעשויה להיות רלוונטית בהקשר זה – עילת השיקולים הזרים שמכוחה ניתן לבחון מינויים פוליטיים פסולים – כרוכה בקשיי הוכחה משמעותיים, ובפועל נדירים המקרים שבהם מתקבלת טענה זו ביחס למינוי (ראו: ברק-ארז “משפט מינהלי”, בעמ’ 658; מרים בן-פורת “מינויים פוליטיים (בעיות נקודתיות)” ספר שמגר חלק א 91, 106-110 (2003); למקרה נדיר שכזה ראו: בג”ץ 6458/96 אבו קרינאת נ’ שר הפנים, פ”ד נב(2) 132, 139-140 (1998)) (ענין **עילת הסבירות, פסק דינה של הנשיאה חיות, פסקה 162).**

"ביטול עילת הסבירות הוא הסיבה לדיון זה, באשר זו העילה המרכזית להבטחת טוהר המידות ופסילת מינויים בלתי ראויים שבבסיסם קשרים ולא כישורים והתאמה לתפקיד. זאת, משום הקושי להסתמך על שיקולים זרים: "הצורך להתגבר על חזקת החוקיות יוצר נטל כבד [...] זה המצב הרגיל במינויים פוליטיים. [...] ביטול עילת הסבירות משמעו מתן חסינות לשרי הממשלה ולממשלה בתחום המינויים. הסיכוי, וליתר הדיוק, הסיכון להשחתת השירות הציבורי ולפגיעה בטוהר המידות, כתוצאה מפוליטיזציה של הדרג המקצועי במשרדים השונים היא תוצאה בלתי נמנעת מביטול עילת הסבירות – והתוצאה היא מרשם בטוח לדרדור השירות הציבורי המקצועי ולהשחתתו" (עניין עילת הסבירות, פסק דינו של כב' השופט עמית, פסקה 93)

91. עמדת המשיבה היא, כי דרך המינוי שנבחרה – מינוי בלא כל בדיקת כישורים והתאמה לתפקיד, ובלא קביעת תנאי סף – היא בלתי סבירה באופן קיצוני, כיוון שאינה נותנת משקל מספק לצורך בקביעת הליך שיאפשר מינוי שיהיה בכיר, עצמאי ומקצועי ככל שניתן, ונותנת משקל-יתר לרצון להתאים את הבחירה בנציב לרצונם של ראש הממשלה והממשלה, תחת הכותרת של "משילות ודמוקרטיה".

בנוסף, דרך המינוי שנבחרה לא תואמת את מאפייני התפקיד של הנציב ולא מאפשרת בנסיבות העניין להשיג את התכליות של הבטחת מינוי מקצועי, עצמאי ונטול פניות. בהחלטה שהתקבלה לא ניתן משקל מספק לצורך להבטיח הליך מינוי מקצועי וראוי למשרה בכירה וחשובה זו. מינוי נציב בבחירה ישירה בידי ראש הממשלה, בכפוף לבדיקת טוהר המידות בלבד ללא בדיקה מקצועית ובלתי תלויה של התאמה לתפקיד, ואף בלא שנקבעו תנאי סף לבחינת כשירות המועמד, אינו הולם את מאפייני תפקיד הנציב, כפי שנקבעו גם בפסיקה, ואינו מאפשר להשיג את התכליות העומדות ביסוד החלטות הממשלה והכללים שנקבעו לאורך השנים לעניין מינויי משרות בכירות.

92. חלף בחינה של הסדרת הליך המינוי לתפקיד הנציב וטיובו, בחרה הממשלה לגרוע מההליך רכיב מהותי שנועד להבטיח את עמידת המועמד בתנאי הכישורים וההתאמה לתפקיד. התוצאה היא הליך מינוי שאינו בלתי תלוי, ושאינו בו כל דרישה מקצועית. ברי כי אין בהליך בו בחרה הממשלה כדי להבטיח בחירת גורם מקצועי ועצמאי לתפקיד בכיר ומשמעותי זה (וראו, בדרך של היקש, את דבריו של כבוד השופט ע' פוגלמן (כתוארו אז) בבג"ץ 8134/11 אשר נ' משרד האוצר, פסקה 6 (29.1.12) בעניין ה"דילול" בדרישות המקצועיות ביחס למשרת מנהל רשות המסים).

93. ובעוד שמרבית המינויים למשרות הבכירות בשירות המדינה נערכים בהליך הכולל בדיקת התאמה על ידי ועדת המינויים או על ידי ועדת איתור, לרבות משרות אמון כמו מנכ"ל משרדי הממשלה, דווקא מינוי נציב שירות המדינה, החולש כרגולטור על כל המינויים הללו כולם, ועומד בראש הגוף האמון על כלל הליכי המינוי ומכרזי ההון האנושי בשירות המדינה, ייערך בבחירה ישירה של גורם פוליטי, בהתעלם מן ההנחיות והכללים שנקבעו לעניין דרכי המינוי למשרות בכירות.

אי תלות, פוליטיזציה

94. הליך המינוי שנקבע מותיר את המינוי כולו בידי הדרג הפוליטי, וזאת במשרה שבה מתחייב, וביתר שאת, להבטיח מינוי עצמאי ובלתי תלוי כפי שיוסבר. בהתאם להחלטה, הממשלה תבחר את המועמד וכן את מי שיחליף את נציב שירות המדינה בהרכב הוועדה המייעצת. לכך מתווספת

העובדה שהוועדה המייעצת אינה עורכת בדיקת כשירות והתאמה לתפקיד, ודי לעמוד בבדיקת טוהר המידות. מכלול זה מאפשר לדרג הפוליטי שליטה מלאה על המינוי.

95. הממשלה טוענת בתגובתה כי בניגוד להנחה כי יש להרחיק את מינוי הנציב מנבחרי הציבור והציבור, קבע המחוקק בכוונת מכוון בדיוק להיפך (סעיף 119(ט) לתגובתה). טענה זו מתעלמת ממאפייני משרת הנציב ותוכן תפקידו, המחייבים מסקנה כי יש להבטיח בחירת מועמד עצמאי ובלתי תלוי בדרג הפוליטי. נפרט.

96. בניגוד לנטען, הוראת המחוקק כי הדרג הפוליטי ימנה בפטור ממכרז אינה היתר למינוי פוליטי :

"בית-משפט זה עמד בעבר על החשיבות במניעת מינויים פוליטיים בשירות הציבורי כחלק מסדרי מינהל תקין, ועל-מנת לשמור על אופיו הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של השירות הציבורי הפועל כנאמן הציבור. כבר נפסק כי ככלל "...מינויים למשרות שלטוניות צריכים להיות לפי כישוריו של האדם ולא לפי קשריו הפוליטיים והמפלגתיים או האישיים עם השר הממנה" (בג"צ 7428/98 אלחאמדה נ' שר הפנים, פ"ד נה(1) 720, 719 (1999). [...]) בהתאם לתכליות האמורות, ברי כי הוראת-סעיף 2 לחוק מינהל מקרקעי ישראל - הקובעת כי מנהל המינהל יתמנה על-ידי הממשלה ללא חובת מכרז, ובכך מאפשרת לממשלה ליטול חלק בבחירת המועמד לתפקיד הנדון - אינה יכולה להתפרש כהיתר למינוי שהמניע המכריע לו הוא פוליטי-מפלגתי (ראו והשוו: יצחק זמיר "מינויים פוליטיים" משפטים כ 19, 33-31 (1990)) (ענין לביא, סעיף 30).

בהקשר זה נזכיר, כי החוק פטר ממכרז אף את משרת היועץ המשפטי לממשלה, וברי כי אין הכוונה לאפשר מינוי פוליטי לתפקיד זה.

97. התפיסה הבסיסית של המינהל הציבורי בישראל, שמצאה את ביטויה בהלכות בית המשפט הנכבד, רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. מינוי ישיר של בעל תפקיד על ידי הדרג הפוליטי ללא כל הליך, אפיון תפקיד או תנאי סף – מכרסם בתפיסה זו, ויוצר סיכון לפגיעה בנאמנות של בעל התפקיד לציבור. במצב בו הבחירה בנושא המשרה נעשית במישרין על ידי הדרג הפוליטי, יש חשש כי מחויבותו של נושא המשרה בעת מילוי תפקידו הציבורי תהיה לדרג הממנה, וכי הוא יושפע מדעותיו הפוליטיות. ראו פסק הדין בעניין **ההסתדרות**, בעמוד 121 :

"7. דוח מבקר המדינה ... מתריע גם על הפגיעה ברמתו המקצועית של השירות הציבורי עקב מינויים פוליטיים ועל הפגיעה במורל העובדים בשירות הציבורי עקב מינויים כאלה. החשש לניגוד עניינים מודגש גם הוא כאחת הרעות החולות הנובעות ממינוי פוליטי. המחויבות האישית לשר הממנה עלולה למנוע שקילות שיקולים ענייניים במהלך העבודה.

על ניגוד העניינים המובנה במינוי הפוליטי אומר בית-משפט זה:

"כאשר נושא המשרה הציבורית הוא משרתם של שני אדונים: הציבורי – מזה, והפוליטי – מזה, יש מקום לחשש כי בעת מילוי תפקידו הציבורי יזדהה נושא המשרה, מדעת או שלא מדעת, עם אדונו האחר, וכי את תפקידו ימלא כשהוא מושפע, במישרין או בעקיפין, מדעותיו הפוליטיות. כפל נאמנות זו הוא שמעורר את החשש שהשירות הציבורי יהא נגוע בשיקולים פוליטיים" (פסק-דין ארד [8], בעמ' 594).

98. החשש גובר בשים לב לכך שמדובר בתפקיד בעל היבטי שמירת סף ניכרים במערך הכולל של ההגנה על שלטון החוק. מכלול מאפייני תפקידו של הנציב ממחישים את החשיבות במינויו של אדם בעל שיעור קומה, תפיסת עולם ציבורית וערכית, עצמאי ובעל יכולת עמידה בלחצים. מינוי על ידי הדרג הפוליטי, בלא כל בחינה חיצונית של כישוריו של המועמד או התאמתו מסיט את הדגש מהמקצועיות ומהערכיות של המועמד אל עבר מחויבותו לגורם הממנה (עניין ג'רבי, בעמ' 14). ראו פסק דינה של כב' השופטת רות רונן בענין עילת הסבירות:

"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 (ראו: יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך א 110 (2022) (להלן: דותן, ביקורת שיפוטית)).

כאשר משרתו של שומר סף תלויה באדם אחר; קרי כאשר ישנן תלות וזיקה בין מינויו והמשך כהונתו (ולעיתים גם תנאי שכרו) לבין אותו אדם אחר – מצוי שומר הסף בניגוד עניינים מובנה ככל שהדבר נוגע להחלטות הנוגעות לאינטרסים של אותו אדם אחר. במקרים כאלה, קשה להניח כי חרף העניין שיש לגורם הממנה-המפוקח בהחלטה כזו או אחרת, יהיה שומר הסף מסוגל לקבל החלטה עניינית שאינה מביאה כלל בחשבון את שאיפותיו ואת האינטרסים של אותו גורם שמינה אותו ושאתראי על קידומו האפשרי או על פיטוריו. מכאן נובע כי יש חשיבות להליך מינוי "נקי" ולניתוק הזיקה בין שומר הסף לבין מי שאותו הוא אמור לבקר; כמו גם לצמצום האפשרות של הגורם המפוקח לפטר את שומר הסף או להרע את תנאי העסקתו שלא מטעמים ענייניים. באופן זה ניתן למזער את החשש מפני ניגוד עניינים מובנה, ולהבטיח שההחלטות שיקבלו שומרי הסף יהיו מבוססות רק על שיקולים ענייניים ולא יהיו מיועדות לקידום אינטרס כזה או אחר של מי שמינה אותם."

99. לכך יש להוסיף עוד, כי לנציב השפעה נרחבת על השירות הציבורי, כיוון שהוא עומד בראשו, ואוחז בסמכויות רבות ביחס לעובדי שירות המדינה. מינוי נציב בהליך שמעורבים בו שיקולים פוליטיים באופן שישימע כי הוא למעשה מעין משרת אמון, עלולה להדהד ברחבי השירות הציבורי ולהשפיע על אופי השירות הציבורי כולו, לרבות דרגים נמוכים יותר בשירות הציבורי. לחשש זה התייחס כבוד השופט י' עמית לאחרונה, בענין עילת הסבירות ודבריו יפים גם לענייננו:

"92.[...] 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, מקושרים, שאינם בהכרח בעלי כישורים."

100. לאור אלה, הליך שמותיר את מלוא השליטה על המינוי בידי הדרג הפוליטי, ואינו מבטיח מינוי עצמאי ומקצועי, עלול להביא לפגיעה באופיו הממלכתי והמקצועי של תפקיד נציב שירות המדינה ושל שירות המדינה בכלל; לפגוע בעובדי השירות הציבורי, עקב הקניית עדיפות בלתי הוגנת לעובדים הקרובים לדרג הממנה ופגיעה בשוויון ההזדמנויות; לערער את ההזדהות עם המערכת,

ואת הביטחון להשמיע עמדה מקצועית בחופשיות ובלי חשש שקידומם ייפגע; לפגוע בגיוס כח אדם איכותי וערכי לשירות המדינה. ראו כיצד סיכם זאת בית המשפט הנכבד בעניין **ההסתדרות**:

10. ניתן לסכם פרק זה, תוך ציון המאפיינים ההופכים את המינוי הפוליטי לבלתי ראוי בכל מובן אפשרי. המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרון השוויון; הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור שאינם נדרשים להוכיח, במסגרת מכרז, את היותם הטובים ביותר; הוא עלול להביא לתופעה שבה הקשרים קודמים לכישורים, והפוליטיקה במובן הצר הופכת לגורם המרכזי למינוי; הוא עלול להביא לניפוח המערכת על-מנת לקלוט "מיודעים", ולגרום ליצירת תפקידים חדשים שלא לצורך ולקידום מהיר של מי שרוצים ביקרו; הוא עלול להסיט את שיקולי הרשות משיקולים ענייניים; הוא מביא לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים על-ידי העדפת מפלגה או עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי; הוא עלול להביא להשחתת המוסר הציבורי; הוא עלול לגרום לתחלופה בשירות הציבורי כל אימת שמתחלף הדרג הפוליטי, ולגרום על-ידי כך לחוסר יציבות ולחוסר מקצועיות; הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי, להשפיע על איכותו של השירות ולפגוע בדימויו. על-ידי כל אלה, פוגע המינוי הפוליטי בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, של תפיסתנו הערכית את מהותו של השירות הציבורי ושל האמנה החברתית שהיא בסיס הווייתנו כחברה מתוקנת"

101. על רקע האמור, ראו הגדרות שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 3075 בין המשנה למנכ"ל, המשמש במשרת אמון, לבין הדרג המקצועי עמו יעבוד:

"לכך יש להוסיף את המגבלות השונות שנקבעו בהחלטה באשר למעורבותו של המשנה למנכ"ל בפעילות הדרג המקצועי במשרד. מגבלות אלה יש בהן בהחלט כדי לצמצם את החשש מפני השפעה פוליטית על הדרגים המקצועיים. נקבע כי המשנה לא יהיה ממונה על יחידות ואגפים במשרד; הוא לא יהיה ממונה על עובדים שהם חלק מההיררכיה הניהולית והמקצועית במשרד; הוא לא יעסוק בתחומי הטיפול של "שומרי הסף" במשרד ובכלל אלה היועץ המשפטי של המשרד, חשב המשרד ומבקר הפנים; הוא לא יעסוק בענייני כוח אדם, מינויים וסיום העסקה; והוא לא יהיה חבר בוועדת מכרזים וועדת תמיכה משרדיות. הגדרת משרת המשנה למנכ"ל הנ"ל עוגנה לימים גם בהוראות התקשי"ר.

במהלך הדיון בפנינו ביום 26.6.2018 הוסיפה באת כוח המשיבים והבהירה כי המשנה למנכ"ל לא יעסוק ב"ניהול של אנשים", וכי הכוונה היא שהמשנה ינחה את הגורמים הנוגעים בדבר בכל הנוגע לגזרת הפרויקט או הפרויקטים שעליהם יופקד." (עניין התנועה לטוהר המידות, פסקאות 31-32)

102. לאור כל אלה, הליך שמותיר את מלוא השליטה על המינוי בידי הדרג הפוליטי, ואינו מבטיח מינוי עצמאי ומקצועי הוא בלתי סביר באופן קיצוני.

103. אמנם, דרך המינוי האמורה אומצה על-ידי הממשלה ביחס למשרות בכירות מסוימות, שחלקן גם ממלאות תפקידים מובהקים של שמירת סף – כדוגמת מפכ"ל המשטרה; ואולם, כפי שהובהר לעיל, שבע המשרות הכפופות כיום לאישור של הוועדה המיעצת למינויים בכירים, מתאפיינות בכך שהמועמדים להן מגיעים מתוך שרשרת הפיקוד בארגון הרלוונטי או שהם בעלי מומחיות מקצועית מיוחדת, כך שרשימת המועמדים הפוטנציאלית לכל תפקיד היא מתוחמת ומצומצמת. לעומת זאת,

ביחס לתפקיד של נציב שירות המדינה, בחינה של היסטוריית המינויים לתפקיד מלמדת כי לא ניתן להצביע על מאגר מסוים של מועמדים, או על דיסציפלינה מסוימת שמתוכה צומחים מועמדים לתפקיד. על כן, דרך המינוי שיכולה להתאים למשרות מסוימות חריגות, לא מתאימה אף למשרה זו.

כשירות, מקצועיות, התאמה לתפקיד

104. **לתפקיד נציב שירות המדינה נדרש מועמד מקצועי ומנוסה ביותר, שיהא בעל הכלים והניסיון שיהלמו את אתגרי התפקיד, היקפם ומורכבותם, ויאפשרו לו להצעיד את השירות הציבורי בישראל קדימה.** הצגנו לעיל כמה מן האתגרים המשמעותיים העומדים לפתחו של הנציב שימונה, דוגמת אתגר גיוס הון אנושי איכותי ושימורו לנוכח החסמים השונים, הטמעת לקחי אירועי מלחמת "חרבות ברזל" והיערכותו של השירות הציבורי לתת מענה בעתות משבר, התאמת השירות הציבורי לאתגרי העולם המשתנה מבחינה טכנולוגית ודיגיטלית, חיזוק אמון הציבור במערכות ועוד.

כל אלה מבססים הצדקה לטיוב הליך המינוי מעבר לאשר נהג עד כה, כך שימונה לתפקיד מועמד מתאים, מקצועי ומנוסה בהלימה לאתגרי התפקיד, היקפם ומורכבותם. אולם הממשלה בחרה להפחית אפילו מהליך הבדיקה שנהג עד כה, ולבחור בהליך מינוי שלא נעשית בו כל בדיקה שהיא באשר לכשירות המועמד והתאמתו לתפקיד.

105. **למעשה, נוכח ביטול בדיקת הכישורים וההתאמה לתפקיד, בידי הדרג הפוליטי האפשרות לבחור כל מועמד אותו יבקשו למנות, ובלבד שלא ימצא רבב בעברו, ואפילו אין הוא עומד בתנאי כשירות למשרה, ואינו אוחו בהכשרה וניסיון מספקים לתפקיד משמעותי ובכיר זה. ההחלטה נותנת עדיפות מכרעת לשיקול של התאמת המועמד לממשלה ולראש הממשלה תוך מתן משקל חסר לצורך להבטיח את בחירת המועמד המקצועי והמתאים ביותר מבין מועמדים רבים לטובת הציבור, וכן על הבטחת עצמאותו של המועמד במילוי תפקידו, בהתאם לאינטרס הציבור.**

106. **כזאת כבר ארע בעבר בוועדת מינויים מיוחדת שהוקמה למינוי הנציב, אשר מצאה את המועמד/ת שהוגשה לה על ידי ראש הממשלה כבלתי מתאימה לתפקיד, באי עמידה בתנאי הסף ובמרבית הקריטריונים. זהו בדיוק החשש בו מדובר, רק שעכשיו אין כל בדיקה חיצונית בלתי תלויה שתבלום אפשרות זו. משהוועדה המייעצת בודקת אך את טוהר המידות של המועד, תהא היא מנועה מלהתייחס לכישוריו ולטענות בדבר אי התאמתו לתפקיד נוכח מאפייניו, ותהא אנוסה לאשר את המועמדות אך על יסוד העדר טוהר מידות.. נבקש להגיש את החלטת ועדת המינויים האמורה לעיונו של בית המשפט הנכבד לעיניו בלבד, נוכח חסיון המידע הנוגע להליכי מינויו/ה של מועמד/ת קונקרטי/ת, ומשום שהעיון בה נחוץ להכרעה.**

107. **בישיבות הממשלה בנושא נטען כי יש להותיר את המינוי בידי הממשלה כחלק מהתפיסה הדמוקרטית, וכי חזקה על ראש הממשלה שיציע מועמד מתאים לתפקיד בכיר זה וככל שימונה מועמד לא מתאים יבטא הציבור עמדתו בקלפי.**

ואולם, עמדה לפיה הציבור הוא הבוחר את נציב שירות המדינה באמצעות נבחרי, וככל שהתמנה אדם שאינו כשיר לתפקיד ישתקף הדבר בקלפי, משקפת תפיסה צרה ביותר ולמעשה פורמלית לגמרי של דמוקרטיה, ובתוך כך מתעלמת מפסיקה ארוכת שנים ומבוססת של בית המשפט העליון בנושא הצורך באיזונים ובלמים משטריים בין רשויות השלטון ובתוך כל רשות שלטונית, בפרט לעניין המינויים. תפיסה זו למעשה מבקשת להציג תפיסה חדשה שמסירה כל מגבלה מהדרג הממנה. לכך יש להוסיף, כי גישה זו מתאימה, למעשה, למשרת אמון. מה גם, שתפקיד הנציב אינו קצוב בהתאמה למשך כהונתה של הממשלה.

עמדה זו גם מתעלמת מפערי המידע בקרב הציבור על אודות כל מינוי והשלכותיו, ממורכבות המכלול לפיו מתקבלת החלטתם ביום הבוחר, ובעיקר מן העובדה שככל שהמינוי לא יתאים - הנזק כבר נעשה באופן נרחב ולאורך זמן רב. ומעבר לכל אלה, נימוק זה אינו יכול להצדיק הפעלת שיקול הדעת בלא לשקול את הדרך המתאימה למינוי כפי שהיא נגזרת ממאפייני המשרה ותכליות המינוי, ולמשל עצמאות המינוי, והתעלמות מן ההנחיות והכללים בעניין התאמת דרך המינוי למשרה.

108. ובהמשך לכך, הנימוק לפיו "חזקה על ראש הממשלה שיציע מועמד מתאים לתפקיד" (ראו סיכום הדיון שפורסם בצירוף להחלטה 2129, מש/23) אינו יכול לעמוד. למעשה חזקה כזו נסתרה ביחס לתפקיד הקונקרטי, שעה שוועדת המינויים שהוקמה כדי לבחון את מינויו של נציב שירות המדינה הקודם פסלה את המועמדת אותה הציע ראש הממשלה, מטעמים של אי התאמה. חזקה זו אף לא הביאה את הממשלות הקודמות לקבוע כי המינויים למשרות בכירות בשירות המדינה יישענו כולם על בחירת הגורם הממנה. נהפוך הוא. בשורת החלטות בדבר דרכי מינוין של משרות בכירות דומות בשירות המדינה, ביניהן החלטה 345 דן, הוחלט כי הליך המינוי יכלול בדיקת כישורים והתאמה, ובהחלטה 345 אף נקבע במפורש כי בדיקה זו היא תנאי למינוי בפטור ממכרז. 'נימוק החזקה' נשלל, אם כן, בהחלטה 345 עצמה ובכל החלטות בדבר דרכי מינוין של משרות בכירות נוספות לשירות המדינה שניתנו לאחריה. 'נימוק החזקה' אף זכה להתייחסות מצד בית המשפט הנכבד (כבוד השופט י' עמית) אך לאחרונה, במסגרת פסק דינו **בעניין עילת הסבירות** בתיקון מס' 3 לחוק יסוד: השפיטה, באלה הדברים:

36. [...] היה זה השופט בך בעניין בנק המזרחי שהתבטא כי "ישנם דברים מסוימים, אשר יש להניח כי במשטר דמוקרטי תקין פשוט לא יקרו" (שם, בעמ' 583). אולם במשטר דמוקרטי אי אפשר לקבל תשובות בנוסח "זה לא יקרה" או "סמוך עלינו", ואחזור על הציטוט הקולע שהביאה הנשיאה בפסקה 93 לפסק דינה: "כל המבנה הקונסטיטוציוני מבוסס על ההנחה, כי דברים עשויים לא להתנהל כשורה, ועל-כן יש להציב גבולות וגדרות" (בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מג(3) 505, 606 (1986) (להלן: עניין ברזילי)).

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

109. בדומה, במענה לטענה כי לממשלה ידיעה בדבר צרכי המדינה לצורך עריכת המינוי (סעיף 65 לתגובת הממשלה), נדגיש את הנזק מן התלות במינוי עקב הותרתו בידי הגורם הפוליטי, או את

החמצת איתור המועמד הטוב ביותר לתפקיד בהליך תחרותי. לוועדות המינויים וועדות האיתור מתמנים חברים בעלי ניסיון ושיעור קומה, אשר יכולים ללמוד את הצרכים ולבדוק את המועמדות לעומקה בהתאם, ולקיים הליך בדיקה בלתי תלוי, מרכיב חיוני למינוי למשרה דן.

110. עמדתנו היא, כי נוכח מורכבות התפקיד וחשיבותו הרבה, מינוי נציב שירות מדינה בהליך שאינו כולל כל בדיקה לענין תנאי סף וכשירות של המועמד למלא את התפקיד, הכשרתו וניסיונו בתחומי העיסוק של הנציב, כישורי הניהול וניסיונו בכך במערכות גדולות, התאמתו לו ותכונותיו וכו', הוא בלתי סביר קיצוני.

אי מתן משקל הולם לשיקולים רלוונטיים

111. הממשלה התמקדה בנימוק הסמכות והתפיסה הדמוקרטית, בצד נימוקים מעטים נוספים, ולא התייחסה לגוף ניתוח אפיון המשרה והתאמת דרך המינוי ההולמת את מאפייניה. ועל כן, לא נתנה בהחלטתה משקל, או לא נתנה משקל מספק, לשיקולים רלוונטיים ביותר להחלטה דן. לאור זאת, מבוקש להשיב את הדיון לממשלה לדיון מחודש וממצה בדברים.

112. כך, **הממשלה לא נתנה משקל בהחלטתה למאפייני המשרה ולדרך המינוי המתאימה להם**, בשים לב להגדרות שקבעה הממשלה בהחלטה 345, ולאמות המידה שנגזרו ממנה על-ידי נציב השירות ומשרד המשפטים בהמשך, כמו גם לעולה מהחלטות הממשלה בעניין קביעת תקופות כהונה.

ובתוך כך, לא ניתן משקל לכך שמשרת הנציב היא משרה בעלת אופי רגולטורי מובהק ותפקיד של שומר סף, ולכן יש להגן על עצמאות בעל התפקיד, ומאידך, שאין מדובר במשרה שהמאפיין הדומיננטי שלה הוא ביצוע מדיניות שר או ממשלה המצריכה תיאום ואמון גבוה עם חברי הממשלה לצורך ביצוע המדיניות. הדבר היחיד שנאמר בישיבת הממשלה בהקשר זה הוא שהנציב עשוי למלא את מדיניות הממשלה, ולמשל באשר למשך הליכי גיוס כח האדם לשירות הציבורי, ובתגובת הממשלה נכתב כי הנציב יצטרך ליישם את מדיניות הממשלה בעניין קצב איוש תקנים ממוצע (סעיף 128 לתגובה). אלא שכל עובדי המדינה מבצעים את מדיניות הממשלה והשר הרלוונטי במסגרת תפקידם, וזאת גם בהתחלף השלטון (עניין **ההסתדרות**, בעמ' 131). אך ברי, כי לא כל תפקיד הכרוך ביישום מדיניות "מחייב מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושא המשרה לחברי הממשלה" לצורך ביצוע המדיניות, כלשון החלטה 345 ואמות המידה.

תפקיד הנציב הוא תפקיד עצמאי. אם יתבקש על-ידי הממשלה לקדם תהליכים שיקצרו את הליכי המכרז ויאיצו את קצב איוש התקנים, ודאי יהא מוטל עליו לעשות כן. למעשה יש להניח ולצפות שייזום תהליכים אלה אף בלא שיתבקש, שכן הם בליבת תפקיד הנציב. אולם, בצד זה יהא עליו, למשל, לפעול בעצמאות במינוי בכירים, לא לאפשר זליגת לחצים ושיקולים פוליטיים להרכבי ועדות המכרזים או להגמשת תנאי הסף לעניין מועמד קונקרטי המוצע על-ידי הממשלה למשרה בכירה. לפיכך, ככל תפקיד בשירות הציבור, אף המשרה דן כרוכה בביצוע מדיניות הממשלה, אך נדרשת לה עצמאות ואי תלות בדרג הפוליטי או בכל זיקה אחרת, לצורך מילוי התפקיד כהלכה לטובת הציבור.

113. בהשלמה לכך, **משרת נציב שירות המדינה אינה משרת אמון מעצם טיבה**, וכך אף נקבע בפסיקות בית המשפט הנכבד:

בחוק המינויים הסדיר המחוקק פטור ממכרז של משרות בודדות וחריגות במהותן. הוא עשה כן בהוראות ברורות ומפורשות. **חלק מהמשרות חסרות כל גוון פוליטי, כמו משרת היועץ המשפטי לממשלה** שמינויו נעשה בדרכים ובתנאים שתקבע הממשלה, ואם לא קבעתם, יחולו על המינוי הוראות החוק (סעיף 5 לחוק) **וכן משרת נציב שירות המדינה**, שעל מינויו לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק (סעיף 6 לחוק). חלק מהן עשויות להיות בעלות גוון פוליטי כמו משרת מנכ"ל משרד ממשלתי, שיתמנה על-פי המלצת השר (סעיף 12 לחוק). (בג"ץ 154/98 בעמ' 15).

אשר לשיקול הדעת, ציינו כי עצם החילופים בשלטון אינם מצדיקים חילופים בשירות הציבורי, למעט אותן משרות מעטות שניתן לכנות "משרות אמון". **משרתו של נציב שירות המדינה אינה נמנית עם "משרות האמון"**. (בג"ץ 4446/96 בעמ' 707)

114. ועוד בהקשר אמות המידה, נתייחס לטענה שהועלתה בישיבת הממשלה הראשונה ואף בתגובת הממשלה (סעיף 119(ט)), לפיה אמות המידה, אשר גובשו על-ידי משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה, נטולות תוקף נורמטיבי כיוון שלא אומצו בהחלטת ממשלה.

כאן נציין, כי מדובר במסמך אמות מידה ליישום החלטה 345, אשר גובש על-ידי הנציבות בסיוע משרד המשפטים, ונכלל בהנחיית נציב שירות המדינה 1.1 בדבר הנוהל להקמת ועדת איתור, כנספח לה. מסמך אמות המידה הוכן בעקבות דו"ח מבקר המדינה 61 משנת 2010, בו עמד המבקר על ליקויים בהליכי המינוי בפטור ממכרז. אין צריך לומר, כי נציבות שירות המדינה היא הגוף המוסמך לקבוע נהלים ליישום החלטות הממשלה בתחום עיסוקה. יתרה מזאת, אמות המידה נסמכו על הקריטריונים שקבעה הממשלה עצמה בהחלטה 345 לאבחנה בין מינוי בכפוף לבדיקת ועדת מינויים לבין מינוי במסגרת הליך ועדת איתור, אליהם הוספו באמות המידה מאפיינים המגדירים ומפרטים את הקריטריונים האמורים, דוגמת קיומן של משרות מקבילות ודרישות הניסיון. הקריטריונים שבהחלטה 345, ואמות המידה בהמשך להן, משמשים לקביעת דרך המינוי למשרות בכירות. ודוק: יישום אמות המידה פורט בחוות הדעת, ובישיבות הממשלה לא נשמעה הערה לגוף היישום ולא הוצג דבר שאינו נכון בה.

115. זאת ועוד: נוסף להחלטה 345 ואמות המידה שנגזרו ממנה, בחוות הדעת שהוגשה לממשלה הצביע המשנה ליועצת על החלטות ממשלה נוספות כמקור נוסף לאפיון משרת הנציב לצורך דרך המינוי ההולמת לה, והוא החלטות הממשלה העוסקות בקביעת תקופות הכהונה למשרות בכירות בשירות המדינה.

כאמור לעיל, משרת הנציב סווגה בהחלטת הממשלה מס' 4062 **קבוצה א'** של המשרות יוחדה ל-"משרות ניהוליות בכירות של ראשי מערכות גדולות במדינה" וכן ל-"משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון: משרות שהנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה", ולא בקטגוריה ג' בה נכללו "משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות, שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה, והדורשות מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרה לחברי הממשלה". לקבוצה זו לא נקבעה תקופת כהונה, אך נקבעה תקופת מינימלית.

בגיבוש החלטת הממשלה דן לא ניתן משקל לכך ש**משרתו של נציב שירות המדינה שויכה על-ידי הצוות לקטגוריה א'**, היינו בין המשרות המחייבות עצמאות ואי תלות. בחוות הדעת שהוצגה לממשלה אף צוין כי למיטב הידיעה **החלק הארי של המשרות בקטגוריה א' מאויש בדרך של ועדת איתור או מכרז**, וכי אף משרות שנוצרו לאחר ההחלטה ונקבע שמתאימות לקטגוריה זו, מאוישות בדרך של ועדת איתור, ולדוגמא מנהל רשות החברות הממשלתיות; המשנים ליועצת המשפטית לממשלה; מנהל רשות המיסים; נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות; ראש רשות התאגידים; מנהל מינהל מקרקעי ישראל, הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי; הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות ועוד.

116. בבחירתה להוסיף את משרת הנציב למשרות הנבדקות על-ידי הוועדה המייעצת, **נתנה הממשלה משקל לכך ש**משרת הנציב איננה נופלת בבכירותה או חשיבותה ממשרת ראש שירות הביטחון הכללי או ראש המטה הכללי, בעוד שהיה עליה לא לתת לכך כל משקל****. כן מפנה הממשלה לאמירה ברוח זו בפסק הדין בבג"ץ 2699/11.

ככלל, ההשוואה הנכונה איננה בהיבט בכירות המשרה או חשיבותה. הדין כולו נסוב סביב משרות בכירות וחשובות רבות, חלקן מאוישות בדרך של ועדת איתור, חלקן בדרך של ועדת מינויים, ומיעוטן בדרך של בדיקת הוועדה המייעצת. **סיווגן של המשרות בכל אחת מדרכי המינוי האלה לא נגזר מבכירותן, אלא נסוב על מכלול מאפייני התפקיד ובפרט על הבחינה האם מדובר במשרה המחייבת עצמאות** נוכח היבטי שמירת סף בתפקיד, אכיפת חוק, טוהר מידות ורגולציה, או שמא מדובר במשרה המחייבת אמון ותיאום גבוה עם חברי הממשלה לצורך ביצוע מדיניותם. מאפיינים אלה הם המבססים הבדל בהליך המינוי. **מן הצורך להבטיח את עצמאות בעל התפקיד נגזר הצורך להרחיק את הליך המינוי מן הגורם הפוליטי במידה שתבטיח את עצמאות הליך המינוי ואת כשירות המועמד, ומקום שמדובר במשרה המצריכה עבודה באמון גבוה עם חברי הממשלה, ניתן להותיר מעורבות מסוימת של הגורם הממנה לשם בחירת מועמד מתאים לכך**.

מכל מקום, לעניין המשרות בהן דנה הוועדה המייעצת, הרי כפי שהוסבר בחוות הדעת שהוגשה לממשלה, **המשרות של ראשי מערכת הביטחון ונגיד בנק ישראל, הן משרות שונות בהיבט בדיקת הכשירות וההתאמה לתפקיד**. מגוון המועמדים למשרת הנציב רחב ומספרם הפוטנציאלי גדול (נזכיר, כי "צוות חיפוש" שהקים ראש הממשלה למינוי אחד הנציבים בעבר, בדק 150 מועמדים), ועולמות התוכן והניסיון המקצועי מהם עשויים המועמדים להגיע מגוונים, ועל כן נדרשת בחינה האם הכשרת המועמד והניסיון שצבר רלוונטיים ומספקים, והאם הוא מתאים לתפקיד על המיומנויות והתכונות הנדרשות לביצועו.

לעומת זאת, לקו הגמר של הבחירה למשרות ראשי מערכת הביטחון מגיע מעגל מצומצם של אנשים שעברו מסלול ארוך שהוא עצמו, ועצם קידומם בו עד לקו הגמר, הם ההוכחה לכשירותם והתאמתם לתפקיד. כך הוא אף לגבי המעטים שהגיעו להיות פרופסורים בכירים לכלכלה, מוכרים ברמה בינלאומית ובעלי ניסיון משמעותי ההופך אותם למועמדים רלוונטיים לתפקיד נגיד בנק ישראל. הניסיון שצברו אלופים בצה"ל במגוון יחידות ותפקידים לאורך שנים, והעובדה שקודמו מתפקיד לתפקיד, והגיעו עד למטה הכללי של הצבא וכעת הם נמנים על המעגל המצומצם של המועמדים הרלוונטיים לתפקיד רמטכ"ל באותה מערכת עצמה בה שימשו שנים רבות, מדברת בעד עצמה. הממשלה סברה, כי את הבחירה ביניהם סביר להותיר, בנסיבות אלה, לגורם הממנה.

בדיקת טוהר המידות, לעומת זאת, מתייחסת לסמוי מן העין, היבטים שאינם בהכרח בידיעת המפקדים והגורמים המכירים את המועמד, והליך הבדיקה עשוי למנוע תקלות בגין דברים שיתבררו לאחר המינוי, בפרט שמדובר בתפקידים רגישים ביותר הנדרשים לוודאות ורציפות. כפי שצינו לעיל, בישיבת הממשלה שהתקיימה בעניין הוועדה המייעצת היו שסברו שאלה מועמדים שמינויים אינו טעון בדיקה, גם לא לענין טוהר המידות. בהמשך התברר שבדיקתה של הוועדה הציפה היבטים הראויים לדיון במקרים קונקרטיים.

ולכך נוסף, לא ניתן משקל לכך שבשורת משרות, לרבות משרות אמון הכוללות עבודה צמודה עם הדרג הפוליטי, ובכלל זאת אף מנכ"לים ומשנים למנכ"לים, הוחלט על הליך מינוי שבוחן את כשירותו של המועמד לתפקיד ועל התאמתו אליו, בדרך של ועדת המינויים או ועדת איתור, שבוחנת, בין היתר, עמידה בתנאי סף, כשירות, ניסיון, טוהר מידות. משרות רבות, בהן כאלה שמאפייניהן דומים למשרת הנציב, מאוישות בדרך של ועדת איתור. כך, למשל, משרותיהם של היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה, שמאוישות בדרך של ועדת איתור החל מדו"ח ועדת שמגר. ונחדד, כי ברבות השנים שונתה דרך המינוי לענין כמה מן המשרות אשר החלטה 345 קבעה שייבדקו על-ידי ועדת המינויים, כך שנקבע שימונו בדרך של ועדת איתור, בהיותן משרות שומרי סף (ולמשל הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות, הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי ועוד).

החרגת משרת הנציב לבדה, והצמדה למעגל מצומצם של משרות אחדות אליהן הותאם תהליך אחר הנגזר ממאפייניהן, חלף הצבתה עם המשרות הדומות לה במאפייניהן, אינו סביר בכלל, ונוכח בדיקת ההתאמה והכשירות הנערכת למשרות רבות אחרות, בהן משרות הדומות במאפייניהן למשרת הנציב, ואף משרות אמון בפרט (וראו ענין **התנועה לטוהר המידות**, פסקה 14).

117. **לעומת האמור, לא נתנה הממשלה משקל להבדל בין ועדת המינויים לוועדת האיתור, ולרלוונטיות**

ההבדל על ההליך ההולם למינוי למשרת הנציב. ועדת המינויים בודקת את התאמתו של המועמד היחיד שהביאו לפניו, אך ועדת איתור פועלת לאתר את המועמד המתאים ביותר בהליך סדור. הוועדה בודקת מועמדות המוגשות לה, ויכולה גם ליזום פניה למועמדים רלוונטיים, ועל כן, באופן מובנה, תיחשף היא ליותר מועמדים, ותקדיש עבודה מרובה לבדיקת מועמדותם, ויתרונה ברור. הממשלה לא נדרשה לחשיבה באיזה הליך עדיף לנקוט במשרה דן לאור מורכבות התפקיד, האתגרים שלפתחו בכלל, ובעת הזאת בפרט, גודלה של המערכת עליה הוא מופקד, היקף הסמכויות עליהן הוא חולש וכו'.

בהקשר זה נפנה לסעיף 128 לתגובת הממשלה, בו מובאים נימוקים "למסקנה כי התהליך של ועדת האיתור אינו ההליך הנכון בהקשר לענייננו". אלא שהנימוקים הועלו בתגובה לעתירה, אך לא עלו בדיון טרם קבלת החלטה, מה גם שאין בהם ממש. כך למשל, נטען, אין למנות את הנציב בדרך של ועדת איתור משום "הצורך שלא לשנות רכיב אחד מבודד מתוך מארג נורמטיבי שלם שיצר במדינת ישראל שירות מדינה ראוי ומוצלח", וכן "משום הצורך להימנע מגלישה למפולת אבני דומינו של שינויים נורמטיביים כדי לאזן מחדש את העובדה שראש המערכת נבחר באופן שאינו בשליטה ממשלתית ישירה", ואף "משום הצורך ביציבות וודאות משפטית בשעת מלחמה". כפי שעולה מתיאור הדברים לעיל, אין מדובר בשינוי של רכיב בודד, אלא בתהליך כולל שנמשך לאורך שנים של טיוב הליך המינוי למשרות בשירות המדינה, ובפרט ביחס למשרות שלגביהן החליטו

המחוקק או הממשלה על פטור ממכרז. הכיצד המשכו של אותו טיוב – הבחינה לתפקיד הנציב על-ידי ועדת איתור – יפגע במארג המדובר או ייצור מפולת דומינו או יערער את הוודאות המשפטית? דווקא החלטת הממשלה לרדד את הליך המינוי לתפקיד הנציב לכדי בדיקה של טוהר מידות בלבד היא שינוי של רכיב בודד במערך תהליכי המינוי לתפקידים בכירים בשירות המדינה. שינוי זה – שאין ספק בחשיבותו, נוכח מעמדו של נציב שירות המדינה בראש מערך השירות הציבורי, ומכלול תפקידיו – עלול להניב מועמד לא מתאים, ולפגוע במקצועיות השירות הציבורי ובאמון הציבור בו.

עוד נכתב בסעיף 128 לתגובת הממשלה, כי ועדת איתור אינה הדרך הנכונה "משום ניסיון העבר וחוכמת ממשלות העבר". אלא שממשלות העבר בחנו את המינוי באמצעות ועדה מיוחדת, והחלטת הממשלה שהתקבלה כעת היא שסוטה מדרכן של הממשלות הקודמות ומסתפקת בבדיקת טוהר מידות (סעיפים 128(ו)-128(י) לתגובת הממשלה).

118. **ולבסוף יודגש, כי העובדה שהשינוי נקבע אך למינוי הקרוב, באופן חד-פעמי, אין בה להקהות במאומה את עוצמת הפגם. להיפך. קיים קושי במינוי משרה כה בכירה, במנגנון הנקבע אד הוק מידי מינוי, והפעם תוך סטייה מעקרונות הליכי המינוי הקודמים ותוך ויתור על בחינת התאמה לתפקיד. שש שנות כהונה של נציב שירות המדינה הן תקופה משמעותית ביותר להגנה על השירות הציבורי ולקידומו בשים לב לאתגריו. בהקשר זה, גם לוח הזמנים אינו מצדיק שינוי אופן המינוי בדרך זו. אכן מוטב היה כי מכלול ההליך היה מתקיים מוקדם יותר, אולם גם במועד בו החל קידום התהליך ניתן היה לקדמו, ואף אם נדרש עוד פרק זמן, ברי כי פתרון זמני לפרק הזמן הדרוש להשלמת המינוי (כפי שנעשה במינויי נציבים קודמים) עדיף על-פני בחירת מועמד בדרך לא תקינה לכהונה בת שש שנים בתפקיד חשוב זה.**

אשר לטענה כי "התהליך של ועדת איתור ארוך ומיותר", הרי היא מתעלמת, כמובן, מחשיבותו הרבה של תהליך זה באיוש משרות בכירות בשירות המדינה, ומיתרונותיו של התהליך, ולמשל היותו הליך תחרותי ושוויוני, בו ייבדקו מועמדים שלא יעלו בהליך בחירה ישירה. באופן מובנה, יכול הליך זה להניב מועמדים נוספים מצוינים.

החלטת הממשלה מנוגדת לעמדת היועצת המשפטית לממשלה

119. הממשלה החליטה על המינוי בדרך זו, בהתעלם מחוות דעתה המשפטית הברורה של היועצת המשפטית לממשלה, ואף בכך לוקה ההחלטה בפגם.

בחוות הדעת המשפטית מטעם היועצת המשפטית לממשלה בעניין דרך המינוי שנקבעה בהחלטה 2129, נקבע ברורות כי קמה מניעה משפטית לקבל החלטה למנות בדרך זו. על אף האמור, החליטה הממשלה לקבל החלטה בדבר מינוי בדרך זו, וזאת בהתעלם מחוות דעתה המשפטית הברורה של היועצת המשפטית לממשלה שניתנה לגביה עוד לפני הדיון הראשון בנושא.

ודוק: בניגוד לאופן בו מוצגים הדברים בתגובת הממשלה לעתירה, מניעה משפטית הוצגה לענין ההצעה למנות את הנציב בכפוף לבדיקת טוהר מידות בלבד על-ידי הוועדה המייעצת. לענין הצעת הנוהל הובהר, כי מיישום הכללים וניתוח מאפייני המשרה וכו' עולה מסקנה כי ההליך המתאים הוא ועדת איתור, ונדרשת הנמקה לסטות מכך. כזו, כאמור, לא הוצגה.

120. נוכח הכוונה להעלות את ההצעה כי המינוי ייבדק על-ידי הוועדה המייעצת לדיון בממשלה עוד טרם בחינת הנוהל המוצע על ידי הייעוץ המשפטי, ציין המשנה ליועצת שהדבר לא עולה בקנה אחד עם האמור בהחלטה 3793 לפיו יש לבחון את הצעת הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה לאחר שנועצה ביועצת המשפטית לממשלה.

121. כן נזכיר, כי המשנה ליועצת חיווה דעתו, כי ההצעה לא תואמת את מאפייני התפקיד של הנציב ולא מאפשרת בנסיבות העניין להשיג את התכליות של הבטחת מינוי מקצועי, עצמאי ונטול פניות. כן הסביר כי הצעה זו היא מוקשית אף יותר מאופן מינויים של הנציבים הקודמים, שכן הוועדה המייעצת עורכת אך בדיקת טוהר מידות, ואפילו לא את בדיקת הכישורים וההתאמה למשרה שנערכה עד כה, תוך הסבר ההבדל בין משרה זו למשרות הנבדקות בוועדה המייעצת בהיבט הליך המינוי. באור אלה, ובשים לב לכך שהצעת ההחלטה לא נתמכת בתשתית מקצועית ולא גובשה בשיח עם הייעוץ המשפטי, נקבע כי קמה מניעה משפטית לקדם את ההצעה.

122. ודוק: מדובר בעמדה משפטית המציגה **מניעה משפטית** לקבלת ההחלטה שקיבלה הממשלה. היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין עבור הממשלה והרשות המבצעת כולה. משנמסרה לממשלה עמדת היועצת המשפטית לממשלה, היה על הממשלה להימנע מבחירה בחלופה של הליך מינוי בדרך זו, בהתאם לעמדת המשפטית שהוצגה להם. כך שב ופסק בית המשפט הנכבד, וראו למשל פסק הדין בבג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד (2) 222, 238 (1998):

"הדין הוא כי על הממשלה ורשויותיה לקיים את חוות-הדעת של היועץ המשפטי לממשלה. וליתר דיוק: עמדתן של הרשויות (להבדילה מדעתם האישית של האישים המכהנים בהן) בשאלות משפטיות נקבעת, כעניין מוסדי, על ידי היועץ המשפטי לממשלה".

כן ראו סיכום ההלכה בעניין זה אך לאחרונה, בבג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (25.6.24), תוך הפניה לשורת פסקי דין אשר קבעו זאת לאורך השנים:

"בפתח הדברים, נחזור למושכלות ראשונים – היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה (דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 44 לפסק הדין של הנשיאה מ' נאור [נבו] (26.10.2017); בג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית [נבו] (6.6.2016); בפסק הדין התקיים דיון נוסף אך לא בסוגיה זו, דנג"ץ 5026/16 גיני נ' הרבנות הראשית לישראל [נבו] (12.9.2017); בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 33 [נבו] (12.10.2008); בג"ץ 3495/06 מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 8 [נבו] (30.7.2007); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד (5) 241, 277 (1998); בג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד (2) 222, 239 (1998) (להלן: עניין גרמן); בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד (5) 441, 473 (1993) (להלן: עניין אמיתי); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד (5) 404, 425 (1993); בג"ץ 73/85 סיעת 'כך' נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד (3) 141, 152 (1985)".

סיכום

123. עסקינן במינויו של הממונה על כל עובדי השירות הציבורי, אשר מחזיק בידיו את הסמכויות לשמור על אופיו של השירות הציבורי כממלכתי, מקצועי וא-פוליטי, דבר המהווה ערובה חשובה לשמירת רכיבים יסודיים באופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל, בהם שלטון החוק והמנהל התקין. בהתאם להחלטת הממשלה, ראש הממשלה יוכל לבחור, והממשלה תוכל למנות, לתפקיד החשוב והרגיש של נציב שירות המדינה, מועמד בלא כל התחשבות בתנאי סף, כשירות, ניסיון או התאמה מהותית, בלא בדיקה מקצועית בלתי תלויה של כל אלה, וכן בלי הליך תחרותי ופומבי שמהווה כלי עזר חיוני לבחירה מושכלת בנושא משרה מתאים לטובת הציבור.

124. עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי בנסיבות העניין ולאור כל אשר פורט לעיל, דין העתירות להתקבל במובן זה שהחלטה 2129 תבוטל, ושאלת הליך המינוי תשוב לשולחן הממשלה, לבחון את החלופות לעומקן ולגבש הליך מינוי קבוע, שיכלול בחינה של כישורי המועמד והתאמתו לתפקיד, ושיהלום את המשרה ואת תכליות חוק שירות המדינה מינויים.

125. כן מבוקש, בשים לב למועד תום הארכת כהונתו של הנציב המכהן, ליתן צו ביניים, או להותיר על כנה את קביעת בית המשפט הנכבד מיום 9.9.24 לפיה "חזקה על הממשלה כי לא תפעל לקידום המינוי ולשינוי המצב עד לדיון בעתירות", על מנת לשמור על המצב הקיים עד להכרעה בעתירה. משמדובר במינוי מרכזי ומהותי לשירות הציבורי בישראל, תפקיד נרחב ומורכב שהשלכותיו על עובדי המדינה ועל הציבור משמעותיות, נבקש כי יישמר המצב הקיים ולא יחל יישומו של הליך המינוי, בטרם הכריע בית המשפט הנכבד בחוקיותו.

היום, י"א תשרי תשפ"ה

13 אוקטובר 2024


נעם נורקין, עו"ד
עוזרת במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


שוש שמואלי, עו"ד
סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה