



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 2129 של הממשלה מיום 11.08.2024 .

### הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה

2129.

בפתח הדיון משיב מזכיר הממשלה למכתבים של הייעוץ המשפטי לממשלה ואומר כי העימות המתקשר המתנהל בעצימות גבוהה בשבוע החולף בין הייעוץ המשפטי לממשלה לביןו כמזכיר הממשלה מבטא מחלוקת עקרונית בין הממשלה הנבחרת לבין הייעוץ המשפטי לממשלה.

מדובר במחלוקת על זכותה וחובתה של הממשלה הנבחרת להתוות את מדיניותה – שזו נשמת אפה של הדמוקרטיה.

לייעוץ המשפטי תפקיד חיוני בפעילותה התקינה של הממשלה וכך גם למזכיר הממשלה. לאחרונה מתבצעים ניסיונות חסרי תקדים של הייעוץ המשפטי לשלול מן הממשלה את הסמכות והאחריות המסורות לה בדיון להעביר הצעות החלטה, וזאת בניגוד גמור לאיזון שהתקיים כאן בכל הממשלות הקודמות.

השיטה שנבחרה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה למנוע מהממשלה לממש את מדיניותה היא בדרך של קביעת "מניעות משפטיות" סדרתיות להצעות החלטה אף שאינן סותרות חוק או פסיקה של בג"ץ.

מזכיר הממשלה מוסיף כי אף שההתמחות שלו היא במשפט מנהלי, הוא אינו מפיק שום חוות דעת משפטיות, אך בהחלט מגיב כנועץ לאותו ייעוץ שהממשלה מקבלת, הוא מקשה קושיות ועומד על הבעייתיות התקדימית שבכל נושא לגופו. הטענה שאסור לנועץ אפילו להגיב ליועץ היא מופרכת ורק מבטאת הודאה של היועץ בבעייתיות של קביעותיו לגופן.

היועצת המשפטית, בטענה שלפיה מזכיר הממשלה חורג מסמכותו בעצם המענה שהוא נותן לה כנועץ, מבטאת תיאטרון אבסורד. היועצת המשפטית דורשת להכתיב לממשלה את מדיניותה כאילו היא הייתה הממשלה הנבחרת, ואם מישהו מהממשלה הנועצת מעז לענות לה ולהצביע על הכשלים שבקביעותיה, היא מנסה להגדיר את תשובת הנועץ ליועץ כיועץ משפטי בחוסר סמכות. לפי ההיגיון הזה, גם כאן בחדר הממשלה אסור

## מזכירות הממשלה

לאדם אפילו לשאול שאלות את היועצת ונציגיה מפני שכל הבעת עמדה ע"י הנועץ תוגדר על ידיה כייעוץ משפטי וממילא כחוסר סמכות.

מזכיר הממשלה אומר כי טרם התרגלנו למציאות המופרכת שלעיתים היועצת מקיימת הליך בפני בג"ץ שבו היא מייצגת את הממשלה באופן הפוך מעמדתה ובית המשפט נדרש "להכריע" בין שתי עמדות זהות: של העותרים ושל היועצת שמסכימה איתם וכי השבוע היועצת מבקשת לחדש שאפילו במסגרת השיח בתוך הממשלה – אסור לבעלי התפקידים בממשלה לענות לה בתירוץ שתשובת הנועץ היא עצמה ייעוץ ולכן חסרת סמכות. מזכיר הממשלה, כמו כל אחד אחר מבעלי התפקידים בממשלה, לא חורג מסמכותו כאשר הוא משיב כנועץ ליועצת. הוא ממלא בכך את חובתו.

עוד מציין כי כמי שמפקד מטעם הממשלה וראש הממשלה על סדר יומה של הממשלה, הוא מקבל בתדירות בלתי מתקבלת על הדעת חוות דעת משפטיות שכוללות "מניעות משפטיות" תקדימיות על הצעות החלטה שלא חרגו מהחוק או הפסיקה, או עיכוב ממושך בקבלת חוות דעת משפטית כדי שהממשלה לא תוכל להעלות הצעת החלטה מסוימת לממשלה, או הנחיות שונות שסותרות את התקנון לעבודת הממשלה, כמו למשל הנחיה לא לקבל החלטה מסוימת לפי סעיף 19(א) בתקנון לעבודת הממשלה (במשאל טלפוני), אף שראש הממשלה סבור שההחלטה דחופה, ובהתאם לסעיף זה הוא הגורם הקובע את הדחיפות.

מזכיר הממשלה מתייחס להודעות הדוברות של היועצת המשפטית נגד הממשלה בשבוע האחרון שבהן נטען כי בשל התנהלות בלתי תקינה של הממשלה, בג"ץ מבטל החלטות שמתקבלות על ידיה ומציין כי מאז כינונה של הממשלה העבירה הממשלה למעלה מ-2,000 החלטות, מתוכן בג"ץ ביטל שתי החלטות באותו נושא של חוק הגיוס:

אחת מהן - החלטת ממשלה ביוזמת היועצת ועם חוות דעת תומכת שלה, והשנייה - אחרי סירוב של היועצת לתת לממשלה ייצוג נפרד והעותרים והיועצת יחד הבקיעו גול מול שער ריק.

גם בממשלה הקודמת העבירו כ-2,000 החלטות, אך לא קרה אפילו פעם אחת שהייעוץ המשפטי לממשלה טען ל"מניעה משפטית" אף כאשר התקבלו הצעות החלטה קיצוניות כמו העברת שטח טריטוריאלי ימי של ישראל ללבנון ללא אישור של הכנסת או החלטה למנות בממשלת מעבר את שופט בית המשפט העליון בדימוס מני מזוז לתפקיד יו"ר הוועדה המייעצת ל-8 שנים, החלטה שבג"ץ ביטל.

## מזכירות הממשלה

מציג שלוש דוגמאות מאירועים אחרונים שבהם הייעוץ המשפטי חרג מסמכותו:

1. לראשונה בתולדות המדינה, הייעוץ משפטי לממשלה קבע שיש מניעה לממשלה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שעברה בקריאה ראשונה בכנסת קודמת. כאשר המשמעות היא שהייעוץ המשפטי לממשלה מבקש לשלוט גם בחקיקה ממשלתית.

2. הייעוץ המשפטי לממשלה קבע שיש מניעה משפטית למנות את נציב שירות המדינה באף דרך אחרת זולת הדרך שהוא הציע בלי שנעשתה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה עבודת מטה כלשהי בעניין דרך מינוי נציב וכוללת למעשה זכות וטו מוחלט לייעוץ המשפטי על מינוי הנציב, בניגוד לחוק, בניגוד לפסיקה מפורשת משנת 2011 ובניגוד לאופנים השונים שבהם מונו כל נציבי שירות המדינה הקודמים.

ואז אחרי דיון אחד שהתקיים בממשלה בנוהל ש"אין בלתו", שהוצע על ידיו, שינה הייעוץ המשפטי לממשלה את עמדתו אך עדיין מתעקש על דרך של ועדת איתור וטוען "למניעה משפטית" על הדרך המוצעת על ידי ראש הממשלה ומובאת היום להצבעה, שהיא בדיוק כפי שמתמנה רמטכ"ל, ראש שב"כ, ראש מוסד או מפכ"ל - בחינת מועמדותו על ידי הוועדה המייעצת לתפקידים בכירים בשירות המדינה.

3. לראשונה בתולדות המדינה, הייעוץ המשפטי לממשלה מודיע במכתב לשר שמינוי שעבר סופית בממשלה (ד"ר אודליה מינס כממלאת מקום יו"ר הרשות השנייה) הוא בטל. מזכיר הממשלה אינו מפרט בנושא המינוי, שנעשה כדת וכדין וזה גם יתברר בבג"ץ, אלא אם כן שוב תמנע היועצת המשפטית לממשלה מהממשלה ייצוג נפרד לעמדתה ותבקיע עוד גול מול שער ריק.

מזכיר הממשלה מדגיש כי אין שאלה שבג"ץ מוסמך לבטל החלטות ממשלה כשהוא מוצא אותן בלתי חוקיות. סעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה קובע זאת במפורש. אך שואל מהיכן הסמכות של יועץ משפטי לממשלה לבטל בעצמו החלטות ממשלה. היועצת מלינה על חריגה מסמכות ועל סדרי ממשל בלתי תקינים: אין חריגה מסמכות ומסדרי ממשל תקינים גדולה מהחידוש התקדימי שהיועצת מבקשת לייצר כאן ולהפוך עצמה לבג"ץ ללא חוק מסמיך וללא הליך משפטי כלשהו.

מזכיר הממשלה מסיים בציטוט מדברי כב' שופט בית המשפט העליון בדימוס והיועץ המשפטי לממשלה לשעבר, פרופ' יצחק זמיר, בספרו "הסמכות המנהלית", מהדורת 2017 (פרק 63: הייעוץ המשפטי לממשלה, סעיף 5: תוקף חוות הדעת), על תוקפה של חוות דעתו המשפטית של היועץ:

## מזכירות הממשלה

"אך מה פירוש החובה? מבחינה עקרונית, חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה אינה הוראה המחייבת את הממשלה או כל רשות מינהלית אחרת לפעול בדרך מסוימת, שכן ליועץ המשפטי לממשלה אין סמכות לתת הוראות כאלה, אלא רק לתת חוות דעת המציגה בפני הרשות את המצב המשפטי הקיים בעניין מסוים (24)".

הערת שוליים מס' 24 :

"בג"ץ 4646/08, לעיל הערה 23, פס' 34 לפסק דינה של הנשיאה ביניש :  
"עקרון יסוד במשפט הציבורי הינו כי החובה והאחריות להחליט מוטלת על מי שסמכות ההכרעה נתונה בידיו כדין... חוות דעת משפטית זו נשל היועץ המשפטי לממשלה] תונח בפני הגוף המוסמך, ותחייב אותו בקבלת החלטה שהסמכות לה מסורה בידי. ככלל, החובה והאחריות לפעול בהתאם לחוות הדעת האמורה מוטלת על הרשות המוסמכת, ואל ליועץ המשפטי לאכוף בעצמו את חוות דעתו שניתנה בכובעו הייעוצי-פרשני."

מזכיר הממשלה מציג בקצרה את השתלשלות הטיפול בעניין הליך מינוי נציב שירות המדינה ומציין כי סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים) קובע כי הממשלה תמנה את נציב שירות המדינה ללא חובת מכרז. במשך שנים מונה נציב כל פעם בדרך אחרת. מעולם לא הייתה ועדת איתור, זה נעשה באופן ישיר או דרך ועדת מינויים או צוות שהמליץ. לא הייתה אחידות בדרך שבה זה נעשה בפועל. הייתה החלטת ממשלה מס' 3793 משנת 2018 שבה הוסיפו במהלך ישיבת הממשלה את סעיף ד' שלפיו הממשלה תידרש לדון בנוהל שהיועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה תציע. במשך 6 שנים לא נעשה דבר עד אשר הונחה לפני היועץ המשפטי הצעת החלטה מאת ראש הממשלה שעניינה בחינת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה על ידי הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים, ואז צורף הנוהל האמור לחוות הדעת המשפטית.

מזכיר הממשלה מציין שהממשלה קיימה דיון מעמיק בנוהל שהוצע ביום 30.6.2024 ונכתב פרוטוקול מפורט ולמעשה חברי הממשלה לא השתכנעו בדבר הצורך בהקמת ועדת איתור ומכל מקום יישמו את החלטת הממשלה שקבעה כי יש לדון בנוהל.

מזכיר הממשלה מציין שהמשנה היועצת המשפטית לממשלה, גיל לימון, שלח לו מכתב דחוף ובו נאמר כי היות שהממשלה לא החליטה לאמץ את הנוהל, עליה לקדם הצעת החלטה אחרת בהקדם. לאור האמור, בהתאם לפסיקת בג"ץ 2699/11 שדחה ניסיון להשית על הממשלה חובה משפטית למנות נציב באמצעות ועדת איתור ובהמשך לדיון שהתקיים בממשלה ביום 30.6.2024 בעניין הנוהל שגיבשה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה ולאור העובדה כי

## מזכירות הממשלה

נציב שירות המדינה הנוכחי אמור לסיים את תפקידו ביום 11.9.2024, מוצע כי הממשלה תמנה את הנציב הבא לפי הצעת ראש הממשלה, בלי לקבוע מסמרות לעתיד, כאשר המועמד ייבדק על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בטרם תמנה אותו הממשלה, וזאת כפי שמתמנים כיום הרמטכ"ל, המפכ"ל, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, ראש השב"כ וכו'.

מזכיר הממשלה מתייחס לכך שבעבר בג"ץ נדרש לנושא זה במסגרת עתירה שביקשה לחייב ועדת איתור למינוי נציב שירות המדינה ובג"ץ דחה עתירה זו ובין היתר ציין כי "ברי כי אין לקבל טענה לפיה משרת נציב שירות המדינה היא משרה רמה או חשובה יותר מן המשרות הנזכרות לעיל... לפיכך אין לומר כי מה שסביר עבור מינוי רמטכ"ל או מפכ"ל אינו סביר עבור מינוי נציב שירות המדינה."

מזכיר הממשלה מוסיף שחזקה על ראש הממשלה שיציע מועמד מתאים לתפקיד נציב שירות המדינה, כפי שעושה שר הביטחון המציע מועמד לתפקיד הרמטכ"ל.

מזכיר הממשלה מציין את עבודת המטה שנעשתה במשך שבועות, שפורטה גם בדברי ההסבר של הצעת ההחלטה, שכללה דיונים שהתקיימו עם ראש הממשלה, שר המשפטים, שר האוצר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומזכיר הממשלה. הוא מפנה להצעת ההחלטה שקובעת כי על מנת למנוע לזות שפתיים, לצורך בדיקת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה, יוחלף הנציב המכהן, המשמש חבר בוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים, ובמקומו ימונה אדם שכיהן בעבר בתפקיד נציב שירות המדינה או מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מעיר כי סעיף זה בהצעת ההחלטה נחוץ ונכון לאור זאת שאדם לא יכול להשתתף בדיוני הוועדה שבוחרת את מחליפו בתפקיד.

ראש הממשלה מצטט את חוק שירות המדינה שלפיו: "הממשלה תמנה נציב שירות מדינה; על מינויו לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 והודעה על המינוי תפורסם ברשומות." מציין כי יש כאן השקפות מנוגדות. אנחנו מאמינים בדמוקרטיה, דמוקרטיה היא רצון העם שבא לידי ביטוי על ידי בחירת נציגיו לממשלה. זה כמובן לא בלתי מוגבל, יש איזונים ובלמים הקשורים לעקרונות יסוד ולא למינויים, והראיה לכך היא הליכי המינוי של הרמטכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד, שהם תפקידים הדורשים יכולת מקצועית מוכחת. אם במינויים אלה של ראשי מערכות הביטחון אנו לא נותנים לפקידים להחליט, למה עלינו להחריג את מינוי נציב שירות המדינה. ראש הממשלה מוסיף כי לא יעלה על הדעת שהפקידות תכתוב לממשלה

## מזכירות הממשלה

במשטר דמוקרטי את אופן מינויו של נציב שירות המדינה וכי אין כאן שלטון פקידיים מורמים מעם שיודעים טוב יותר מהממשלה. אין שום סיבה עניינית להחריג את אופן מינויו של נציב שירות המדינה ולהכפיפו לשלטון הפקידיים.

השרים שלמה קרעי, יואב קיש, איתמר בן גביר, יריב לוין, עידית סילמן, בצלאל סמוטריץ', ניר ברקת וגילה גמליאל מעירים ומתייחסים.

מר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי), מציין כי הוא פירט את טעמיו בהרחבה בחוות דעתו המשפטית והוא סבור שמשרה זו שונה מרמטכ"ל או ראש שב"כ וכי המסקנה המשפטית והמקצועית שלו היא שהדרך הנכונה והנדרשת היא באמצעות ועדת איתור וכך הוא מפרש את החוק.

במענה לשאלת מזכיר הממשלה מהי המניעה המשפטית לאישור הצעת ההחלטה המונחת על שולחן הממשלה, משיב כי הממשלה, בהחלטתה משנת 2018, ביקשה לשפר את דרך מינוי הנציב וקבעה שהיא תידרש לדון בנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה. מאחר שהממשלה בחרה, בדיון מיום 30.6.2024, שלא לאמץ את הנוהל שבמסגרתו הוצעה הקמת ועדת איתור לשם מינוי נציב שירות המדינה ונקבע הרכבה, הייעוץ המשפטי לממשלה הציע לקיים שיח על שינוי הרכב ועדת האיתור שהוצע בנוהל והממשלה סירבה מנימוקים שונים וביניהם: ועדת איתור היא תהליך ארוך ומיותר; סד הזמנים הוא קצר; חזקה על הממשלה שראש הממשלה יציע אדם מתאים לתפקיד. הייעוץ המשפטי לממשלה אינו מקבל נימוקים אלה.

(פה אחד)

מ ח ל י ט י ם :

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

## מזכירות הממשלה

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.

הערה



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

גי' באב התשפ"ד

7 באוגוסט 2024

לכבוד

עו"ד יוסי פוקס

מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדון: מכתב בנושא גיוס תלמידי ישיבות

ב.מ.

[Redacted]

- בהמשך למכתבך שבסימוכין, היועצת המשפטית לממשלה מילאה את ידי להשיבך כדלקמן:
- מזכיר הממשלה אינו מוסמך לתת חוות דעת משפטיות לממשלה, והממשלה אינה יכולה להסתמך על חוות דעת כזו. דרך התנהלות זו, של מתן חוות דעת על ידי גורם לא מוסמך, מהווה מתכון בדוק לתקלות בעבודת הממשלה ולפגיעה בציבור.
  - לגופו של עניין: דומה כי מכתבך נועד לאפשר לממשלה לפעול בניגוד לדין בתחום הגיוס.
  - כפי שכבר הבהרנו, במצב החוקי הנוכחי מתחייב להוציא צווי גיוס באופן מיידי ושוויוני, הכל כמפורט במכתבנו מיום 19.7.2024. הדבר מתבקש גם נוכח עמדתה העדכנית של מערכת הביטחון לפיה קיים צורך דחוף בכוח אדם נוסף, ולשם עמידה ביעדים שלהם התחייבה מערכת הביטחון.
  - לא נתייחס מעבר לכך לאמור במכתבך מיום 5.8.2024, שאינו מהווה חוות דעת משפטית רלוונטית לעבודת הרשות המבצעת, והאמור בו אינו מקובל עלינו.
  - אנו עומדים לרשות חברי הממשלה לצורך כל הבהרה משפטית נדרשת.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)



העתקים:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה  
עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)  
עו"ד שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה  
עו"ד איתי אופיר, היועץ המשפטי למערכת הביטחון  
עו"ד מירי פרנקל-שור, היועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון  
עו"ד ענר הלמן, מנהל מחלקת בג"צים, פרקליטות המדינה



## היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ב' אב תשפ"ד  
06 אוגוסט 2024  
מס' מסמך: 004-99-2024-017188  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
ח"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

שלום רב,

### הנדון: שיבוש תהליכי העבודה בעבודת הממשלה

מזה זמן החלטות ממשלה משמעותיות מתקבלות בתהליכי עבודה משובשים. זאת, מבלי שקדמה להן עבודת מטה מקצועית; תוך העברתן להתייחסות הגורמים הרלוונטיים בסמוך לשיבות הממשלה או במהלכן, באופן שאינו מאפשר לגורמי המקצוע, וכן לשרים, למלא את תפקידם וחובותיהם; ואף בהסתמך על חוות דעת משפטית של מי שאינו מוסמך לכך, גורם פרטי או מזכיר הממשלה.

התוצאה היא הפרת דין ופגיעה בציבור.

התרענו בעבר על שיבוש תהליכי העבודה בממשלה ועל פרימת הכללים המסדירים את עבודת הממשלה. לאחרונה הגיעו הדברים לנקודת קיצון. כך למשל, התקבלה החלטת ממשלה בניגוד לדין, שביקשה למנוע מהייעוץ המשפטי לוודא שצעדי הממשלה בעניין גיוס בני הישיבות ומימונם חוקיים. בית המשפט העליון ביטל החלטת ממשלה זו. דוגמה חמורה נוספת היא מכתב של מזכיר הממשלה [REDACTED] שבו נתן חוות דעת משפטית [REDACTED] חוות דעת זו ניתנה בחריגה מסמכות, ולא ארחיב לגבי תוכנה. אלה, כאמור, דוגמאות בלבד.

ב.מ

כדי למנוע תקלות נוספות בטווח הזמן המידי אזכיר מושכלות יסוד: לא ניתן להסתמך על חוות דעת משפטית של גורם פרטי או של מזכיר הממשלה כבסיס לקבלת החלטות. הם אינם מוסמכים לקבוע את גדרות הדין לרשות המבצעת ואם היא פעלה כדין. דברים אלה נכונים ביחס להחלטות ממשלת ישראל, חברי הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ויתר ועדות השרים.

העקרון הכללי הוא, כי מזכירות הממשלה נדרשת לפעול באופן מקצועי וממלכתי להבטחת תקינות פעילות הממשלה. חובה מרכזית של מזכיר הממשלה היא לוודא כי הממשלה תקבל החלטות תוך שמירה על תהליכי עבודה תקינים וסדורים, למען הציבור. כך ניתן היה למנוע חלק משמעותי מהכשלים שאירעו.

יש להחזיר את הדברים למסלולם, ויפה שעה אחת קודם.

במחנה,

גלי בהרב - מיארה



## היועצת המשפטית לממשלה

העתק:

היועץ לביטחון לאומי וראש המטה לביטחון לאומי  
פרקליט המדינה  
מזכיר הממשלה  
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה  
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה