



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, כ"ט כסלו תשפ"ה
30 דצמבר 2024

מס' מסמך: 004-99-2024-024945
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד

ח"כ בנימין נתניהו

ראש ממשלת ישראל

שלום רב,

הנדון: מינוי ממלא מקום לתפקיד נציב שירות המדינה

סמך: מכתביך מיום 18.12.2024 ו-29.12.2024; מכתבי מיום 23.12.2024; מכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מיום 27.12.2024; חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מיום 30.12.2024

מצורפת למכתבי חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) בנושא שבנדון, אשר האמור בה על דעתך.

כמפורט בחוות הדעת, ניסיונו המקצועי של עו"ד כחלון ונתוניו האישיים אינם מאפשרים לראות בו כמועמד מתאים למילוי התפקיד הבכיר של ממלא מקום נציב שירות המדינה, ויש מניעה למנותו.

בברכה,

גלי בהרב - מיארה



היועצת המשפטית לממשלה

העתק:

פרקליט המדינה

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה

מנהל מחלקת בג"צים



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים: כ"ט בכסלו התשפ"ה

30 בדצמבר, 2024

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: הטלת תפקיד מ"מ נציב שירות המדינה על עו"ד רואי כחלון

סמך: מכתבי בנושא הבטחת רציפות תפקודית בנציבות שירות המדינה מהתאריכים: 1.12.2024, 3.12.2024, 8.12.2024 ו-12.12.2024; מכתבו של ראש הממשלה מתאריך 18.12.2024; מכתב לראש הממשלה מתאריך 23.12.2024; מכתבי מתאריך 27.12.2024; מכתבו של ראש הממשלה מתאריך 29.12.2024.

מבוא

1. על רקע סיום תפקידו של נציב שירות המדינה היוצא, פרופ' דניאל הרשקוביץ, פנה אליך ראש הממשלה לצורך היוועצות בנוגע להטלת תפקיד מ"מ נציב שירות המדינה על עו"ד רואי כחלון, המשמש כיום כראש המטה למלחמה בפשיעה בחברה הערבית, במשרד ראש הממשלה. זאת, בהתאם לסעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**), כפי שהוא מפורש בנסיבות דנן שבהן לא ניתן להתייעץ עם נציב שירות המדינה עצמו.
2. בפנייתו, ציין ראש הממשלה כי עו"ד כחלון הוא בעל "רקע משמעותי של ניהול בכיר בשירות המדינה, ניסיון רב בתחום המשמעת בשירות המדינה מטעם פרקליטות המדינה, ניסיון בניהול משאבי אנוש בצה"ל ובפרקליטות המדינה וניסיון בעבודה מקצועית רציפה מול נציבות שירות המדינה". כן צירף את קורות החיים של עו"ד כחלון.
3. בעקבות קבלת המכתב, נערכו בדיקות עובדתיות ומשפטיות בנושא, ובמסגרת זו התבקש עו"ד כחלון להשלים מסמכים רלוונטיים ולפרט ביחס לסוגיות מסוימות שעולות מקורות החיים שלו, באמצעות היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה.
4. לאחר עריכת הבדיקות כאמור נמצא כי ניסיונו המקצועי של עו"ד כחלון ונתונו האישיים אינם מאפשרים לראות בו, ולו בקירוב, כמועמד מתאים למילוי התפקיד הבכיר של נציב שירות המדינה בכלל, ובאופן זמני בפרט – לשם הבטחת הרציפות התפקודית של הארגון, עד למינוי נציב קבוע. בתוך כך, ישנם פערים ניכרים ומהותיים בין האופן שבו הוצגו ניסיונו המקצועי של עו"ד כחלון ונתונו האישיים לבין המציאות כהווייתה, באופן היורד לשורש העניין.
5. בשים לב לכך, עמדתי, על בסיס התשתית העובדתית שהונחה בפנינו, היא כדלקמן:

- א. מן התשתית העובדתית עולה, כי בניגוד לנטען עו"ד כחלון איננו בעל ניסיון של ניהול בכיר בשירות המדינה כנדרש לתפקיד זה, וניסיונו הניהולי רחוק מלהלום כהונה, גם אם זמנית, במשרת נציב שירות המדינה. מדובר במשרה שהעומד בראשה ממונה באופן ישיר על 19 מנהלים, מהם 16 מנהלי אגפים בכירים, אשר מנהלים כ-350 עובדים הכפופים להם. זאת, מעבר לאחריות של נציב שירות המדינה על עשרות אלפי עובדי השירות הציבורי.
- ב. לחלק מהותי מפרטי הניסיון המקצועי שצוינו בקורות החיים של עו"ד כחלון, אשר ביססו את פנייתו של ראש הממשלה להטלת תפקיד מ"מ נציב שירות המדינה עליו, אין תימוכין. בחינת התפקידים שעו"ד כחלון מילא במהלך שירותו כעובד מדינה מלמדת כי בניגוד לנטען אין הם מציינים אותו בניסיון ניהולי מתאים לתפקיד בראי אמות המידה של נציבות שירות המדינה.
- ג. עו"ד כחלון צבר אמנם ניסיון מקצועי בתחום המשמעת (שאינו בא בגדר ניסיון ניהולי בכיר), אך מדובר ברכיב תחום בעבודת נציב שירות המדינה, שהיקף משרתו כולל היבטים רבים נוספים בנושאי הליבה של ניהול כוח אדם, שלגביהם אין לעו"ד כחלון ניסיון מקצועי רלוונטי, לא כל שכן ניסיון משמעותי.
- יובהר, עובדים בנציבות שירות המדינה (למשל אלה העובדים באגף המשמעת) וכן פרקליטים מפרקליטות המדינה, צוברים, במסגרת תפקידם המקצועי, ניסיון מקצועי בתחום המשמעת. אין בכך כדי להפוך אותם למתאימים או לכשירים להובלת נציבות שירות המדינה, על כלל אגפיה ומחלקותיה, שליבת עיסוקה בניהול כוח האדם בשירות הציבורי, ולהתגבר על חוסר בניסיון ניהולי מתאים.
- ד. במוקד המינוי למילוי מקום עומד הצורך בשמירת הרציפות התפקודית של הנציבות עד למינויו של נציב שירות מדינה קבוע. מינוי ממלא מקום חסר ניסיון, אשר צריך ללמוד את מרבית תחומי העיסוק של הנציבות מראשיתם, ודאי אינו מתיישב עם תכלית מרכזית זו, אותה ניתן להשיג באמצעות מינוי גורם מקצועי בכיר בנציבות שירות המדינה, שנמצא במבנה ההיררכי בכפיפות לנציב, מכיר את הנציבות וכל הנעשה בה, ויוכל לאפשר המשכיות ורציפות בהתנהלותה, בבצעו את התפקיד באופן זמני. נימוק זה מתווסף לנימוקים שפורטו לעיל, שיש בהם כשלעצמם כדי להוביל למסקנה שאין מקום למנות את עו"ד כחלון לתפקיד.
6. לאור מאפייניו של תפקיד נציב שירות המדינה, בכירותו ומורכבותו, ועל בסיס הניתוח שיווא להלן, אני סבור כי עו"ד כחלון חסר את הניסיון הנדרש לביצוע התפקיד במילוי מקום, וכי הוא איננו עומד בתנאי הכשירות הנדרשים לשם כך. מינויו לתפקיד זה לא יעמוד באמות המידה המקצועיות ההכרחיות לתפקיד, ולא יאפשר שמירה על הרציפות התפקודית של נציבות שירות המדינה עד למינוי נציב קבוע. יש בו כדי לפגוע בנציבות שירות המדינה ובמעמדה.

7. **אבקש להדגיש כי חוות דעתי מתמקדת בשאלת התאמתו של עו"ד כחלון לתפקיד זה, וזאת מבלי להמעיט בחשיבות תפקידיו במסגרת פרקליטות המדינה והשירות הציבורי.**
8. **בשים לב לנתונים שיפורטו לעיל, הרי שהטלת תפקיד מ"מ נציב שירות המדינה על עו"ד כחלון תחרוג באופן קיצוני ממתחם הסבירות, חותרת תחת הרעיון של רציפות תפקודית, ועל כן קיימת מניעה משפטית לבצע את המינוי.**

וכעת בהרחבה.

אמות המידה למינוי ממלא מקום לתפקיד נציב שירות המדינה

9. הטלת תפקיד נציב שירות המדינה על עובד מדינה הינה החלטה מינהלית שצריכה לעמוד בכללי המשפט המינהלי. בתוך כך, עליה ליתן משקל לאמות המידה הרלוונטיות להתאמה ולכשירות לתפקיד זה, שבאו לידי ביטוי בסבבי מינוי קודמים של בעלי תפקיד זה באופן קבוע או זמני, בהתאמות הנדרשות. על כן אין מקום לקבל את העולה ממכתבו של ראש הממשלה מתאריך 29.12.2024, לפיו אין למעשה כל אמת מידה מחייבת בבחירת עובד המדינה שעליו יוטל התפקיד.
10. נציבות שירות המדינה היא הגורם המוסדי אשר ממונה על ניהול העסקתם של עובדי המדינה. תפקידיה העיקריים הם ניהול התקנים של משרדי הממשלה, קליטת ומינוי עובדים, קביעת מסלולי קידום, הכשרת עובדי מדינה וטיפול ברווחתם. כן, אמונה הנציבות על שמירת טוהר המידות, המקצועיות והיעילות לגבי כלל עובדי המדינה. נציב שירות המדינה, העומד בראשה של הנציבות, הוא אחד מהתפקידים הבכירים ביותר והחשובים בשירות המדינה. הנציב עומד בראש המערכת הממונה על ניהול ההון האנושי בשירות המדינה כולו, ובמסגרת זו נתונות לו סמכויות רבות ומשמעותיות בנושא ניהול ההון האנושי במגזר הציבורי בישראל, אשר קבועות בחוק המינויים ובחוקים אחרים.¹
11. מעבר לכך שתחומי האחריות של הנציב, בהיותו מי שעומד בראש נציבות שירות המדינה, משליכים על כלל עובדי שירות המדינה (קרוב ל-100 אלף עובדים), הנציב משמש מנהלם הישיר של 19 מנהלים, מהם 16 מנהלי אגפים בכירים (מתוכם שניים שמשמשים סגניו), היועצת המשפטית של הנציבות, מנהל אגף בכיר משמעת ואב בית-הדין למשמעת של עובדי המדינה, בדרגת מוקבל שופט. עובדי מדינה בכירים אלו בנציבות מנהלים כ-350 עובדים נוספים.
12. כידוע, לא נקבעו תנאי סף לתפקיד הנציב בחוק המינויים או בהחלטת ממשלה. ואולם, ועדת המינויים המיוחדת שהוקמה לשם מינוי נציב שירות המדינה בסבב המינוי הקודם, בראשות השופט בדימוס חנן אפרתי (להלן: **ועדת אפרתי**), קבעה במסגרת דיוניה תנאי סף ותבחינים להתאמה לתפקיד, שבהם השתמשה בבחינת שני המועמדים שהובאו לפתחה (ובתוכם גם

¹ לסקירת סמכויותיה של הנציבות, ראו לדוגמה: ע"ע (ארצי) 66574-05-20 **מדינת ישראל נ' חיון** (פורסם בנבו, 10.3.2022), בפסקאות 68-74 לפסק הדין.

מועמדותו של פרופ' הרשקוביץ, שכידוע מונה בסופו של יום). אלו הם התבחינים שנקבעו על ידי הוועדה:

- דרישת סף ניסיון אקדמי: תואר אקדמי, רצוי תואר שני ומעלה.
- דרישת סף ניסיון ניהולי:
- חלופה ראשונה: 10 שנות ניסיון בניהול כללי או משאבי אנוש וכן 5 שנות ניסיון ניהולי בכיר;
- חלופה שנייה: 8 שנות ניסיון בניהול כללי או משאבי אנוש וכן 8 שנות ניסיון ניהולי בכיר.
- כישורים מיוחדים במידת הצורך: תואר שלישי; השכלה בתחום רלוונטי; ניסיון ניהולי נוסף; ניסיון ניהולי רוחבי ומגוון וניסיון במו"מ; הצלחה מוכחת בתפקיד ניהולי בכיר.
- העדר כשלים בעבודות קודמות.
- חזון המועמד ותוכניותיו לקידום השירות הציבורי.
- שומר סף: התאמה למילוי תפקיד כשומר הסף של השירות הציבורי בהיבטי מינהל תקין, העדר השפעות זרות ודוגמה אישית.

13. יודגש כי דרישות סף ואמות מידה אלה נקבעו על ידי ועדת אפרתי לבחינת מועמדים למינוי קבע למשרת נציב שירות המדינה. ואולם יש בהן כדי להוות למצער קריטריונים עקרוניים מנחים לבחינת כשירותו והתאמתו של מועמד למילוי מקום, בפרט בהעדר כל קביעה אחרת של תנאי סף וכשירות ואמות מידה לתפקיד בכיר זה.

14. במסגרת דיוניה של ועדת אפרתי נדונה מועמדותה של עובדת מדינה שלא מונתה בסופו של דבר, אשר ניהלה באותה העת עשרה עובדים בשירות המדינה, ושביחס אליה קבעה הוועדה שניסיון זה "אינו מתקרב כלל לנדרש בניהול בכיר בהיקף גדול".

15. בנוהל נציבות שירות המדינה בעניין: "אבני דרך ואמות מידה לקביעת תנאי סף במשרות בסגל הבכיר בשירות המדינה" (חוזר מס' 26/2018; להלן: **נוהל הנציבות**), המונח "ניסיון בניהול עובדים" הוגדר כדלקמן:

שני אלה במצטבר:

- א. כפיפות פורמלית או מהותית של עובדים למועמד;
- ב. אחריות המועמד לשניים מאלה לפחות במצטבר:
 1. שותפות לבחירת עובדים הכפופים לו ולסיום העסקתם.
 2. הערכת עובדים הכפופים לו ומתן משוב על ביצוע העבודה.
 3. דיווח נוכחות וחופשה של עובדים הכפופים לו.
 4. הנחייה מקצועית של עובדים הכפופים לו.

16. עוד קובע נוהל הנציבות האמור ארבע רמות אפשריות של דרישת ניסיון ניהול (ממצב שבו אין דרישת ניהול לרמה גבוהה של דרישת ניהול). דרישת הניהול ברמה הגבוהה היא: "ניסיון בניהול של 70 עובדים ומעלה לפרק זמן שבין 6-3 שנים". בשים לב לכך שהנוהל האמור מבטא

את מדיניותו של נציב שירות המדינה באשר להגדרת תנאי סף לגבי הנמנים על הסגל הבכיר והסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה, נדמה כי סביר ומתבקש שגם הנציב בעצמו יעמוד למצער בדרישות אלה.

17. מכל האמור לעיל עולה כי הניסיון הניהולי והמקצועי הנדרש למילוי תפקיד הנציב, גם באופן זמני, הוא לכל הפחות ניסיון ניהולי בכיר ומשמעותי בשירות המדינה, למשך מספר שנים, וכן היכרות מעמיקה עם עשייתה ופועלה של נציבות שירות המדינה, על מנת למלא את התפקיד תוך הבטחת רציפות תפקודית בנציבות בתקופת המעבר עד למינוי הקבע. בהתאם לכך, אף אתה ציינת במכתבך מתאריך 18.12.2024 שלהבנתך עו"ד כחלון הוא בעל "רקע משמעותי של ניהול בכיר בשירות המדינה" ובעל "ניסיון בעבודה מקצועית רציפה מול נציבות שירות המדינה".

התאמתו של עו"ד כחלון לתפקיד מ"מ נציב שירות המדינה

ניסיון ניהולי בכיר

18. כפי שעולה מקורות החיים של עו"ד כחלון, בשנים 2017-2023 הוא שימש כראש צוות ביטחוני במחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה, ובין השנים 2019-2023 הוא שימש כראש צוות פשיעה כלכלית ושחיתות שלטונית. דרגתו האחרונה בפרקליטות, אותה קיבל בשנת 2019, היתה דרגת ממונה.

19. משרה זו נחשבת לדרג ביניים במבנה הארגוני של הפרקליטות – מעל הממונים במחלקה הכלכלית עומדים שני סגני מנהל המחלקה ומעליהם מנהל המחלקה, אשר כפוף בעצמו לפרקליט המדינה. בוודאי שלא מדובר במשרת ניהול בכירה. במחלקה הכלכלית עובדים כ-50 עובדים בסך הכל, כ-29 מהם פרקליטים, מהם 5 מכהנים בדרגת ממונה, כדרגתו האחרונה של עו"ד כחלון בפרקליטות (מתוך כ-170 ממונים המועסקים בפרקליטות המדינה כולה). בנוסף, עובדים במחלקה מתמחים, סטודנטים ועובדי מנהלה.

20. במשך שש שנים בהם שימש עו"ד כחלון בתפקיד ראש צוות, הוא הוביל את הטיפול בתיקים פליליים במסגרת צוותים מתחלפים שכללו מספר עובדים. כאן המקום לציין כי פרקליט במחלקה הכלכלית שמקבל לטיפולו לתיק, שאליו מצוות פרקליט נוסף או יותר או מתמחה נוסף או יותר – נקרא ראש צוות. ראש הצוות אינו הופך להיות מנהלם הישיר של חבריו בצוות, הוא אינו הגורם שמקיים הערכת עובד, אינו מאשר להם חופשות ואינו נושא בסמכויות ניהוליות כלפיהם. ראש צוות בטחוני לשם הדוגמא, הוא מי שמטפל בתיק בטחוני. זוהי שיטת העבודה שהייתה נהוגה ונוהגת גם היום במחלקה הכלכלית. באותה מידה גם פרקליט בדרגה נמוכה יותר מדרגת ממונה יכול להיות ראש צוות לגבי תיק מסוים. הטיפול של פרקליט בתיק כראש הצוות מהווה ביטוי לתפקוד מקצועי פרופסיונלי ולא מהווה ניסיון ניהולי כהגדרתו בנהל הנציבות. מדובר בניהול משימתי אד-הוק, שאיננו הופך את הממונה על המשימה למנהלם הישיר או העקיף של עובדים אלו, אלא למוביל משימה.

21. מנהלת המחלקה היא שמקצה את התיקים, היא שקובעת מי יהיו הפרקליטים בכל צוות המטפל בתיק מסוים, היא שמאשרת את דו"חות הנוכחות של הפרקליטים והיא ביחד עם הסגנים עורכת להם הערכת עובד בסוף כל שנה. לרוב, פרקליט משמש בצוותי תיקים שונים, ואינו כפוף בלעדית לראש צוות אחד.
22. לפיכך, לא התקיימו בתפקיד המקצועי שמילא עו"ד כחלון בפרקליטות הקריטריונים המצטברים שנמנו לעיל בכללי הנציבות לעניין ניהול עובדים.
23. בנוסף, עו"ד כחלון היה אחראי על פרויקטים מחלקתיים, בהם היו שותפים כלל עובדי המחלקה הכלכלית. במסגרת זו, הוא ריכז את תחום הגיוס של מתמחים וסטודנטים למחלקה, ובחלק מהתקופה ריכז גם את תכנון ההון האנושי וההדרכה, והוביל את תוכניות העבודה השנתיות. כן היה ממונה על תחום הדוברות והתקשורת. בכל התפקידים הללו, הראויים כמובן להערכה, עו"ד כחלון ניהל משימות אשר הטיל עליו מנהל המחלקה, תוך הסתייעות בעובדים נוספים. אולם, מדובר בניהול משימות ולא בניהול ישיר של עובדים אלו, אשר היו כפופים למנהל המחלקה.
24. ודוק: ליבת העשייה של המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה היא ליווי תיקים פליליים, בעיקר בנושאי "צווארון לבן". העובדה שעו"ד כחלון ריכז פרויקטים מינהלתיים מסוימים במחלקה, שבהם השתתפו עובדי המחלקה – אין משמעותה כי כלל עובדי המחלקה היו כפופים מהותית לעו"ד כחלון, גם לא באופן "עקיף". פעילות מהסוג המתואר היא פעילות מינהלתית רגילה שמתרחשת ביחידות רבות בשירות המדינה ומוטלת על עובדים בדרגי הביניים. פרשנות זו למונח "ניהול עקיף" איננה מקובלת בנציבות שירות המדינה. אין מדובר אפוא בניסיון בניהול של 50 עובדים.
25. בקורות החיים של עו"ד כחלון שצורפו לפנייתך נכתב כי בין השנים 2015 עד 2023 הוא ניהל 15 עובדים בניהול ישיר ו-50 עובדים בניהול עקיף. תיאור זה, שנתמך בטופס אישור העסקה לביצוע מטלות נוספות של נציבות שירות המדינה (להלן: **טופס אישור העסקה**), אשר נחתם בשנת 2020 על ידי מנהלו דאז של עו"ד כחלון, עו"ד דן אלדד, מתייחס ככל הנראה לתיאור שהובא לעיל ביחס לדרך העבודה המקובלת במחלקה הכלכלית. דהיינו, הובלת צוותי תביעה המטפלים בתיקים מסוימים, בהם שותפים מספר פרקליטים או פרקליטים ומתמחים, והובלת משימות מחלקתיות, בהם שותפים עובדי המחלקה.
26. ואולם, כפי שתואר לעיל, בהתייחס לאופן בו בנויה ופועלת פרקליטות המדינה, אין כל בסיס או אפשרות לקבוע כי עו"ד כחלון ניהל באופן ישיר 15 פרקליטים או ניהל באופן עקיף את כל 50 העובדים במחלקה הכלכלית (פרקליטים, מתמחים אנשי מנהל וכו') שבראשה עומד מנהל המחלקה הכלכלית ולצידו שני סגניו. מטופס אישור ההעסקה עצמו, וכן מבירור שערכנו עם גורמי הפרקליטות, עולה כאמור כי עו"ד כחלון הוביל את הטיפול במשימות מסוימות, בהן היו משולבים עובדים רבים במחלקה, אך הוא לא שימש מנהלם של עובדים אלו. עוד יצוין, כי

מבדיקה של גורמי המקצוע בנציבות שירות המדינה עולה כי כל האמור בטופס אישור ההעסקה ממילא איננו עולה כדי ניסיון ניהול בכיר כנדרש לפי נוהל הנציבות.

27. מאז שנת 2023 ועד היום (כשנה ושלושה חודשים), עו"ד כחלון משמש כראש המטה למלחמה בפשיעה בחברה הערבית, במשרד ראש הממשלה. בתפקיד זה, אליו מונה בפטור ממכרז, הוא מנהל שלושה עובדים באופן ישיר. בנוסף, צוין בקורות החיים של עו"ד כחלון כי הוא מחזיק בניסיון בניהול כוח אדם משירותו כקצין שלישות בצה"ל, ממנו השתחרר בדרגת סרן.

28. על פי אמות המידה שפורטו לעיל, וכפי שכתבה גם ועדת אפרתי על ניסיון בהיקפים דומים וגדולים יותר, הניסיון ניהולי של עו"ד כחלון רחוק מאוד מהיקף הניסיון הניהולי שנדרש עבור תפקיד מ"מ נציב שירות המדינה. כאמור לעיל, התפקיד אותו מילא בפרקליטות המדינה הוא בדרג בינוני, שאיננו כולל ניהול של עובדים בהיקף משמעותי. נציב שירות המדינה, לעומת זאת, מנהל באופן ישיר 19 מנהלים, מהם 16 ראשי אגפים בכירים, להם כפופים כ-350 עובדים, והוא אחראי מתוקף תפקידו על תעסוקתם של עשרות אלפי עובדי השירות הציבורי. זאת, גם כאשר מדובר במי שמכהן בממלא מקום. לא בכדי, ועדת אפרתי הציבה רף גבוה בתחום הניהול ואף פסלה למינוי לתפקיד הקבוע מועמדת שניהלה עשרה עובדים.

29. מטעם זה לבדו, עו"ד כחלון איננו מתאים לשמש מ"מ נציב שירות המדינה.

2. היכרות עם תחומי פעילותה של נציבות שירות המדינה וניסיון בארגון ובניהול כוח אדם

30. כאמור למעלה, נדרש כי מ"מ נציב שירות המדינה יהיה בעל ידע מעמיק בתחום כוח האדם וכי הוא יכיר לעומק את הנעשה בנציבות. הדבר מתחייב ביתר שאת ביחס למי שאמור למלא את התפקיד לתקופה קצרה, עד למינויו של נציב שירות מדינה קבוע, ולא עומד לרשותו "זמן הכשרה" ממושך.

31. עו"ד כחלון אמנם מכיר את הנעשה בנציבות בתחום המשמעת, ויש לו ניסיון מקצועי ניכר בתחום זה. ואולם, מבלי לגרוע מחשיבותו של תחום המשמעת, מכלול עיסוקיו הרבים של נציב שירות המדינה הוא רחב ומקיף הרבה מעבר לתחום ספציפי זה. אגף המשמעת הוא אגף אחד מתוך אגפים רבים בראשם עומדים מנהלים בכירים, שאמונים על מכלול תחומי העיסוק של נציבות שירות המדינה.

32. על רקע זה, היכרות – אף אם מעמיקה – עם תחום המשמעת, אין בה כדי להוות היכרות מעמיקה וניסיון מספק עם תחומי פעילותה של נציבות שירות המדינה, בכלל, ועם תחום ניהול כוח האדם, בפרט.

33. בהקשר זה יצוין כי עו"ד כחלון כתב בקורות החיים שלו שהוא כיהן כ"יועץ מיוחד לנציב שירות המדינה, בתחום המשמעת של עובדי המדינה (כ-6 שנים)". עו"ד כחלון חזר על אמירה זו במפורש במכתבו מתאריך 24.12.2024. ואולם, לא הועברה ביחס לכך כל תשתית עובדתית תומכת. בטופס אישור ההעסקה מוזכר אמנם כי עו"ד כחלון "מקיים באופן יומיומי היוועצות

עם נציב שירות המדינה"; אך ברי כי קיום התייעצויות אין משמעו שימוש כ"יועץ מיוחד" לנציב שירות המדינה. גם במכתבי ההמלצה מנציב שירות המדינה שצירף עו"ד כחלון אין זכר לסטטוס של יועץ מיוחד. בנוסף, תפקיד זה אינו מוכר לנו, ולא הועבר כתב מינוי לתפקיד זה. בהקשר זה יצוין כי בנציבות שירות המדינה קיים אגף משמעת, בראשו עומד עובד בכיר בדרגת ראש אגף, שהוא הגורם הנושא באחריות לנושא כלפי נציב שירות המדינה.

בנוסף, עובדי פרקליטות אחרים שמילאו את התפקיד שמילא עו"ד כחלון בתחום המשמעת, הן לפני והן אחריו, לא הוגדרו כ"יועצים מיוחדים" לנציב שירות המדינה.

34. עוד יצוין כי פעילותו של עו"ד כחלון במחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה בתחום גיוס כוח האדם איננה בעלת משמעות לעניין תפקיד מ"מ נציב שירות המדינה, שכן מדובר בסופו של יום בניסיון בגיוס של כ-10 מתמחים וסטודנטים בודדים מדי שנה למחלקה בפרקליטות שמונה כ-50 עובדים בסך הכול. כאמור לעיל, בראש המחלקה עומד מנהל מחלקה שהוא אשר נושא באחריות הכוללת לעבודת המחלקה, לרבות לכוח האדם בה. ההישענות על נקודת ציון זו בקורות החיים יכולה הייתה להיות משמעותית לתפקידים אחרים, אך בנסיבות התפקיד של מ"מ נציב שירות המדינה, יש בה כדי ללמד יותר על החוסר בניסיון רלוונטי.

35. גם ניסיונו של עו"ד כחלון בצה"ל בתחום השלישות הוא בדרג נמוך, מקומי באופיו ובעל מאפיינים ייחודיים לצבא. אין בו כדי להקנות את ראיית הרוחב הנדרשת לקביעת מדיניות ולתכנון אסטרטגי של כוח האדם העתידי בהיקפים הנדרשים לכלל שירות המדינה (ראי לעניין זה בנוהל הנציבות, בעמוד 5).

36. על כן, גם בהיבט זה ניסיונו של עו"ד כחלון לוקה בחסר והוא רחוק מאמות-המידה הנדרשות על מנת לשמש כמ"מ נציב שירות המדינה, אשר נדרש להבטיח את הרציפות התפקודית של הנציבות עד למינויו של בעל תפקיד קבוע, תוך מתן מענה למכלול ההיבטים והסוגיות המטופלים בנציבות – בהם סוגיות של מבנה ארגוני, אישור תקנים, הכשרות עובדים ומסלולי קידום, מינויים בכירים, סיום כהונה, הליכים בבית הדין לעבודה, ענייני שכר ורווחה, ייצוג הולם, קידום נשים בשירות המדינה, ועוד ועוד.

37. בנסיבות העניין, היה מקום לאתר גורם מקצועי בכיר רלוונטי מתוך נציבות שירות המדינה, ולבחון את התאמתו לתפקיד, טרם בחינת מועמדים מחוץ לנציבות. לחלופין, מינוי ממלא מקום שאינו מתוך הנציבות צריך להיות כזה שעומד בדרישות הולמות למעמדו של נציב שירות המדינה, ולכל הפחות בדרישות הסף שמעמיד נציב שירות המדינה בשמה של נציבות שירות המדינה לגבי כל הנמנים על הסגל הבכיר המוביל בשירות המדינה.

38. ממכתבו של ראש הממשלה מיום 29.12.2024 עולה כי לא נעשה ניסיון כזה. נראה שבבחירה בעו"ד כחלון כמועמד לתפקיד הזמני לא ניתן משקל הולם לכך שמועמד בעל היכרות מעמיקה עם נציבות שירות המדינה, אשר מבוססת על עבודה ארוכת שנים בתוך יחידה זו, יוכל להגשים את התכלית של הבטחת רציפות תפקודית בהתנהלות הגוף לאין שיעור טוב יותר מאשר מועמד חסר ניסיון ואשר היכרותו עם התנהלות האגפים השונים בנציבות שירות המדינה חסרה ביותר.

39. לעניין זה, אבקש להבהיר כי בנסיבות העניין, חובת ההיוועצות אינה מוגבלת לבחינת המועמד הקונקרטי העומד על הפרק, אלא היא רחבה יותר ומחייבת התייחסות לחלופות המיטביות למילוי מקומו של בעל התפקיד.

סיכום

40. בשל תפקידה של נציבות שירות המדינה כגורם הממשלתי שאחראי על ניהול עבודת השירות הציבורי, על כלל רכיביו, ומעמדו של נציב שירות המדינה כגורם המקצועי הבכיר שאמון על עבודת הנציבות ועל שמירת שירות המדינה כגוף מקצועי וא-פוליטי, ישנה חשיבות גדולה במיוחד למינוי אדם בעל ניסיון והכשרה שמתאימים לתפקיד. מינויו של מי שאינו מתאים לתפקיד לממלא מקום זמני עלול לפגוע גם בעצמאותו של בעל התפקיד, והדברים מקבלים עוצמה מיוחדת ככל שממלא המקום רואה את עצמו מועמד למינוי קבע.

41. כפי שנקבע בפסיקת בית המשפט העליון, "מינוי לתפקיד שלא על פי הכישורים המקצועיים הטובים ביותר, הוא מרשם בדוק לממשל לא אפקטיבי"². כך ברגיל, וכך אף ביתר שאת בכל הקשור למילוי מקום זמני של משרת נציב שירות המדינה.

42. על כן, ממלא מקום למשרה זו צריך להיות בעל ניסיון ניהולי בכיר ומשמעותי בשירות המדינה והיכרות מעמיקה עם עשייתה ופועלה של נציבות שירות המדינה, המעניקים לו את הידע והניסיון הדרושים לשם שמירה על הרציפות התפקודית של הנציבות. זאת, בפרט לנוכח האתגרים המשמעותיים בפניהם עומדת הממשלה בימים אלה.

43. מבלי להמעיט בחשיבות תפקידיו של עו"ד רואי כחלון במסגרת פרקליטות המדינה והשירות הציבורי, מן המסמכים שהובאו בפנינו עולה, כי מועמדותו אינה ממלאת ולו בקירוב אחר האמור לעיל. ניסיונו המקצועי ונתונים האישיים אינם עולים בקנה אחד עם אלה שיוחסו לו בפנייתו של ראש הממשלה ואשר עומדים בבסיסה.

44. **בנסיבות אלה, הריני סבור כי אין מקום למנות את עו"ד רואי כחלון למשרת מ"מ נציב שירות המדינה.**

45. הגורם הממנה נדרש לתת משקל משמעותי לעמדת הגורם עימו הוא נועץ, בוודאי כאשר מדובר בחובת היוועצות סטטוטורית. יתרה מזאת, בנסיבות העניין, לאור הפער המשמעותי בין הניסיון המקצועי והניהולי הנדרש ממי שמוטלת עליו משרת נציב שירות המדינה במילוי מקום לבין התשתית העובדתית הקיימת ביחס לעו"ד כחלון, מינוי זה יהיה בלתי סביר באופן קיצוני. בנסיבות אלו, קיימת מניעה משפטית בביצוע המינוי.

² בג"צ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פורסם בנבו, 1.1.2024), בפסקה 92 לפסק דינו של השופט (בתוארו דאז) עמית.

46. לאור הדחיפות הרבה באיושו של תפקיד נציב שירות המדינה, אשוב ואמליץ כי ראש הממשלה ישקול מועמד מתאים מקרב עובדי הנציבות הבכירים.

בברכה,

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