

בעניין שבין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחל אל-שי
רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס
ו/או דנה פרימור-אזר

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076 ;
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נגד -

1. נציב שירות המדינה
2. היועצת המשפטית לממשלה
ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
רח' צאלח א-דין 29 ירושלים
טל': 02-6466590 ; פקס: 02-6467011

3. מר אלון חלווה
סמנכ"ל ביטחון וחירום, משרד ראש הממשלה
קריית בן גוריון, בניין ג' ירושלים 9195015
טל': 072-2000512 ; פקס': 02-5605000 ;
דוא"ל: pmoh@pmo.gov.il

המשיבים

עתירה דחופה למתן צווים על
תנאי, צו ביניים, ובקשה לקיום
דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, **למתן צווים על תנאי** כנגד המשיבים 1-2 כדלקמן:

1. צווים על תנאי

1.1. **צו על תנאי** כנגד המשיב 1, המורה לו לבוא ולנמק מדוע לא ימנע מלהתערב בהליך הפיטורין של המשיב 3, לאור שהוא פועל בחוסר סמכות, וזאת מתוך הסיבות האמורות להלן, בנפרד ובמצטבר:

1.1.1. לנוכח אופן העסקתו של המשיב 3, הגורם המוסמך לפטרו הוא מנכ"לית

משרד ראש הממשלה, ולמשיב 3 אין זכות ערר על הפיטורין בפני המשיב 1;

1.1.2. למשיב 1 מוקנית סמכות פיקוח בלבד על הליך הפיטורין של המשיב 3,

ונסיבות הפיטורין לא העלו פגם מהותי בהליך או חוסר סבירות קיצוני אשר מצדיק את הפעלת סמכות הפיקוח של המשיב 1;

1.1.3. לנוכח הבחינה של הליך הפיטורין שנעשתה על-ידי היועץ המשפטי של נציבות

שירות המדינה וגורמים מקצועיים נוספים במשרד המשפטים ובייעוץ

המשפטי לממשלה, ונקבע כי הליך הפיטורין היה תקין;

1.1.4. לנוכח היותה של חוות דעתו של היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה,

לפיה לא התקיימו פגמים בהליך הפיטורין, מחייבת את המשיב 1;

1.1.5. לאור שהתערבותו של המשיב 1 בהליך הפיטורין של המשיב 3 מעלה חשש

למשוא פנים ולשיקולים זרים בהחלטתו;

1.2. **צו על תנאי** כנגד המשיבה 2, המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא תנחה את המשיב 1

שלא להתערב בהליך הפיטורין של המשיב 3, וזאת מתוך הסיבות האמורות להלן,

בנפרד ובמצטבר:

1.2.1. לנוכח האמור בפסקה 1.1 לעיל;

1.2.2. לנוכח תפקידה של המשיבה 2 להנחות את המשיב 1 במקרה של מחלוקת

משפטית בין המשיב 1 לבין גורמי המקצוע המשפטיים בנציבות שירות המדינה

ובמשרד המשפטים.

2. צו ביניים

2.1. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו ביניים האוסר על המשיב 1 לקבל

החלטה סופית בעניינו של הליך הפיטורין של המשיב 3 במסגרת הליך הבדיקה

העצמאית שנערך על-ידו בימים אלו, בטרם תידון העתירה.

2.2. הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי-הפיכים

(ראו לעניין זה למשל ספרו של א' סאמרלי, **סעדים זמניים**, הוצאת "אוצר המשפט"

כרך א', עמ' 3 (2005)).

2.3. מטרתה של הבקשה למתן צו הביניים היא למנוע מצב בו עלולה להתקבל החלטה של המשיב 1 בעניינו של המשיב 3, בדבר חזרתו לעבודה של המשיב 3 וביטול החלטת הפיטורין שלו, בטרם תידון העתירה.

2.4. כידוע, בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים – מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברור בין שני אלה. כך נקבע בבר"מ 8777/06 **מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח'** (פורסם בנבו, 19.11.2006): **"על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת 'מאזן הנוחות'... שני השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי 'מאזן הנוחות'".**

2.5. העותרת סבורה כי נסיבות העניין מחייבות מתן צו הביניים המבוקש, וזאת על מנת למנוע פגיעה חמורה באיכות השירות הציבורי בישראל ובהיותו נאמנו של הציבור, לאור האפשרות שהמשיב 1 יחליט על חזרתו לתפקיד של המשיב 3 חרף החלטת הפיטורין שלו על-ידי מנכ"לית משרד ראש הממשלה. בקשה זו עומדת בכפיפה אחת עם הבקשה לקיום דיון דחוף, אשר קיומו יבטיח כי צו ביניים, ככל שיינתן, יעמוד לזמן קצר בלבד.

3. בקשה לקיום דיון דחוף

כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, לאור העובדה שפיטורי המשיב 3 היו אמורים להיכנס לתוקף החל מיום 27.11.2022 בהתאם להליך השימוע שנערך לו ולתקופת ההודעה המוקדמת. כל עיכוב בהחלטת בית המשפט הנכבד בעתירה שבנדון יוביל לעיכוב הפיטורין לתקופה נוספת, ועל כן נדרש לקיים דיון דחוף בעתירה.

4. כל ההדגשות בעתירה זו נוספו על-ידי הח"מ, אלא אם כן נכתב אחרת.

א. הצדדים לעתירה

העותרת

העותרת הינה עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המציינת בימים אלו 32 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-70,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-200,000 עוקבים ברשתות החברתיות.

המשיבים

1. **המשיב 1, נציב שירות המדינה** (להלן: "הנציב"), עומד בראש נציבות שירות המדינה (להלן: "הנציבות"), אשר אחראית על ניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. הנציבות מופקדת על ייזום, הובלה, הכוונה, הנחלה ובקרה של מערך ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, תוך הבטחת ערכיו, מצוינותו ותקינות התנהלותו של שירות המדינה - על ארגונו, יחידותיו וכלל עובדיו.
2. **המשיבה 2 היא היועצת המשפטית לממשלה** (להלן: "היועמ"ש) העומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד, והעומדת בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך. בתפקידה אלו, מייצגת היועצת המשפטית לממשלה את האינטרס הציבורי ושומרת על קיום הוראות הדין, וכן אחראית על הנחיית הממשלה ויחידות הסמך של הממשלה לפעול על פי הדין.
3. **המשיב 3 הוא מר אלון חלווה, סמנכ"ל ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה** (להלן: "מר חלווה"). מר חלווה מועסק בתפקיד זה החל מיום 8.1.2019, לאחר שנבחר לתפקיד במרכז פומבי. ביום 27.10.2022 החליטה מנכ"לית משרד ראש הממשלה, הגב' נעמה שולץ, על פיטוריו של מר חלווה מחמת אי התאמה.

ב. מבוא

"השירות הציבורי בישראל מהווה ידה הארוכה של הרשות המבצעת בהגשמת מדיניותה ויעדיה. הוא מופקד, מכוח החוקים השונים, על מתן שירותים לאזרחים בתחומי החיים השונים. בלא שירות ציבורי לא ייתכנו חיי חברה תקינים במדינה מודרנית, ולא יהיה בידי השלטון לנהל את ענייני המדינה. חיי הפרט והכלל בישראל תלויים בשירות הציבורי, ברמתו ובדרך תפקודו. רמה זו מותנית ברמתם המקצועית של עובדי הציבור ובאיכותם הערכית והמוסרית. בלא עמידה על שני מרכיבי יסוד אלה, נפגם מעמדו של השירות הציבורי ונפגעת יכולתו לעמוד במשימותיו. השירות הציבורי הוא נאמנו של הציבור בביצוע הסמכויות והכוחות הנתונים בידיו. מכוח נאמנות זו, מוטלת עליו חובה להבטיח את התאמת עובדי הציבור לתפקידם הן מבחינת כשירותם התפקודית והן מבחינת רמתם המוסרית. מבחן ההתאמה לתפקיד טמון בהליך המינויים בשירות המדינה." (בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פס' 13 לפסק דינה של כבוד השופטת בדימוס פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 24.11.2009) (להלן: "עניין ג'רבי").

4. ביום 27.10.2022 התקבלה החלטתה המנומקת והמפורטת של מנכ"לית משרד ראש הממשלה, הגב' נעמה שולץ, להפסיק את העסקתו של מר חלווה לאור חוסר התאמה לתפקיד. נקבע, כי התנהלותו של מר חלווה "משקפת חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים, התעלמות מכללים ומההנחיות ואדישות לאיסור בדבר חריגה מסמכות."
5. החלטת הפיטורין של מר חלווה נבחנה על-ידי היועץ המשפטי של הנציבות, וכן על-ידי גורמי מקצוע במשרד המשפטים, לרבות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ד"ר גיל לימון (להלן: "המשנה ליועמ"ש") ונקבע כי למר חלווה לא קיימת זכות ערר בפני נציב שירות המדינה על הליך הפיטורין, וכי הליך הפיטורין נעשה באופן תקין בהתאם לכללי המשפט המנהלי.
6. חרף האמור, נציב שירות המדינה, בכבודו ובעצמו, החליט לקחת סמכות לא לו, ולהתערב בהליך הפיטורין של עובד במשרד ראש הממשלה לבקשת עוזרו של חה"כ והמועמד לתפקיד ראש הממשלה ה-37, חה"כ בנימין נתניהו. זאת, בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לנציבות,

ובניגוד לעמדת המשנה ליועמ"ש, אשר מקובלת גם על היועמ"ש.

7. העותרת תטען כי בהתערבותו בהליך הפיטורין של מר חלווה, פועל הנציב בחוסר סמכות. זאת מכיוון שלמר חלווה אין זכות ערר על הליך הפיטורין שלו בפני הנציב לאור אופן העסקתו, וכן לא התקיים פגם מהותי או חוסר סבירות קיצוני בהליך הפיטורין אשר מצדיק את הפעלת סמכות הפיקוח הכללית של הנציב, בהתאם לעמדת גורמי המקצוע בנציבות ובייעוץ המשפטי לממשלה.
8. עוד תטען העותרת כי הליך הפיטורין של מר חלווה נבחן על-ידי היועץ המשפטי של הנציבות ועל-ידי גורמי מקצוע נוספים במשרד המשפטים, לרבות על-ידי המשנה ליועמ"ש אשר עמדתו מקובלת על היועמ"ש, ונקבע כי הוא תקין ונעשה בהתאם לכללי המשפט המנהלי.
9. חוות דעת זו של היועץ המשפטי של הנציבות בשיתוף גורמי המקצוע, מחייבת את הנציב לפעול לפיה, וככל שקיימת מחלוקת בין הנציב לבין גורמי המקצוע המשפטיים – על היועצת המשפטית לממשלה להתערב, ולהנחות את הנציב לפעול בהתאם לעמדת גורמי המקצוע.
10. לבסוף תטען העותרת כי התערבות הנציב בפיטוריו של מר חלווה מעלה חשש למשוא פנים ולשיקולים זרים, לאור קרבתו הפוליטית והאישית לגורמים רבי עצמה במערכת הפוליטית הישראלית.
11. אשר על כן, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד להוציא מלפניו את הצווים המבוקשים ברישא לעתירה, כל אלו מתוך הסיבות אשר יפורטו להלן במורד עתירה זו.

ג. רקע עובדתי לעתירה

1.1. הליך הפיטורין של מר חלווה

12. מר חלווה מועסק במשרד ראש הממשלה כסמנכ"ל ביטחון וחירום החל מיום 8.1.2019, לאחר שנבחר לתפקיד במרכז פומבי. במסגרת תפקיד זה, אחראי מר חלווה על כ-300 עובדי מדינה ועוד קרוב ל-300 עובדים במיקור חוץ, ועל תקציב של כ-200 מיליון ₪. בתחום אחריותו נמצאים כלל היבטי הביטחון והחירום של המשרד.
13. בתאריך 11.8.2022 נשלחה אל מר חלווה הזמנה מעודכנת לשימוע מאת מנכ"לית משרד ראש הממשלה, הגב' נעמה שולץ (להלן: "מנכ"לית משרד רה"מ"), לשם בחינת המשך העסקתו בגין טענות לכשלים ניהוליים ומקצועיים באחריותו. ההזמנה המעודכנת לשימוע נגעה לשני עניינים:
 - 13.1. האחד, התקנת אמצעי אבטחה בסמוך לביתו של ראש הממשלה הקודם ברעננה מבלי שהתקבל לכך היתר בנייה כדין מהגורמים הרלוונטיים, בהתבסס על דו"ח שהגיש למנכ"ל משרד רה"מ מר בן מיוסט, המשנה למנכ"ל ביום 19.5.2022. על-פי ממצאי הדו"ח, פרויקט אבטחת ביתו של רה"מ הקודם נמצא באחריות מלאה של אגף הביטחון בראשותו של מר חלווה, וכי בהתנהלותו של מר חלווה בתכלול הפרויקט עלו כשלים ניהוליים ומקצועיים, שהתבטאו בכך שמר חלווה לא ביצע את הפעולות התכנוניות הנדרשות לצורך קבלת אישורים לפרויקט;

13.2. **והשני** – אישור התקשרויות בדיעבד בתדירות ובהיקף כספי חריג ביותר (מעל 23 מיליון ₪). אישורים חריגים אלו הובילו לפנייה של חשב משרד רה"מ למנהל אגף בכיר משמעת בנציבות בחודש יולי 2022, אשר השיב כי ההתנהלות מלמדת על כשל מקצועי לכאורה בניהול התקשרויות של אגף ביטחון וחירום, באופן שמפר את חובות המכרזים.

14. הזימון לשימוע התבסס על טענות שפורטו בזימון מוקדם יותר לשימוע שנשלח אל מר חלוה על-ידי מנכ"ל משרד הממשלה הקודם, מר יאיר פינס, ביום 21.6.2022, וכן על טענות נוספות שפורטו במכתב אליו מיום 11.8.2022. בנוסף, הועברו למר חלוה, לבקשת באת-כוחו, מסמכים ותכתובות מיילים נוספים עובר לקיומו של השימוע.

העתק מכתב הזמנה מעודכנת לשימוע מיום 11.8.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/1".

15. בהתאם לבחירתו של מר חלוה, טענותיו הושמעו בעל-פה בלבד במהלך שימוע בפני מנכ"לית המשרד שהתקיים ביום 3.10.2022. בשימוע נכחו מר חלוה, באת כוחו, עו"ד אילה הוניגמן, ועו"ד מיכל בקרמן מהלשכה המשפטית של המשרד. במהלך השימוע פירטה עו"ד הוניגמן את טענותיה בתגובה לזימון לשימוע, וכן השמיע מר חלוה את התייחסותו. בהמשך נשלח אליהם תמלול השימוע שנערך בהתאם להקלטה שנעשתה במהלכו.

16. לאחר בחינת טענותיו של מר חלוה, החליטה מנכ"לית משרד רה"מ על סיום העסקתו של מר חלוה. זאת מנימוקים אשר מפורטים ב"מסמך נימוקי ההחלטה", שעיקרם, כך נכתב בהחלטת השימוע, **כי התנהלותו במסגרת האירועים נשוא השימוע משקפת "חוסר מקצועיות, אי הבנת תפקידך והאחריות הנלווית לו, אי עמידה בסטנדרטיים מקצועיים וניהוליים מחייבים, התרשלות בביצוע המשימות שבאחריותך, אי עמידה בהוראות החוק והמנהל התקין, אי לקיחת אחריות, היעדר אמינות, ניסיון לגלגל את מחדלי התנהלותך על גורמים אחרים, והעדר מחויבות להתנהלות תקינה של משרד ראש הממשלה ולשמירתו על האינטר הציבורי.**" (סעיף 5 למכתב ההחלטה בשימוע).

17. על כן, החליטה מנכ"לית משרד רה"מ כדלקמן:

"אני סבורה כי התנהלותך בשני המקרים נשוא השימוע מעידה על מאפייני התנהלותך כעובד בכיר וכמנהל, ואינה עומדת בסטנדרט המצופה ממנהל במעמדך ובתפקידך. לנוכח כל זאת אני נאלצת להגיע למסקנה, כי לא ניתן לתת אמון בכך שתבצע את תפקידך כמתחייב מדרישותיו ומהאחריות הכרוכים בו.

לאור האמור, ובהתאם לחוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001, תסתיים העסקתך ביום 27.11.2022.

זכויותיך בגין סיום העסקתך ישולמו לך כדין.

קיימת לך זכות ערר על החלטה זו בפני נציב שירות המדינה בתוך 30 יום מיום קבלת ההחלטה."

העתק מסמך ההחלטה בשימוע מיום 27.10.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/2".

18. ביום 28.10.2022 נשלח אל מר חלוה מסמך מנומק בן 24 עמודים, אשר מפרט את נימוקי ההחלטה להפסיק את העסקתו של מר חלוה במשרד ראש הממשלה לאור חוסר התאמה לתפקיד (להלן: **"נימוקי ההחלטה"**).

19. ממסמך נימוקי ההחלטה, עולה כי טענותיו של מר חלווה בדבר "רדיפה אישית" ו"תפירת תיק" כנגדו נדחו, תוך שנקבע כי לא נמצא כל בסיס בחומרים, ולא הוצגה בשימוע כל ראיה לתמיכה בטענות חמורות אלו. כן נקבע כי "לא קיימים מניעים אישיים בטענות הנוגעות לאלון, אלא שמדובר בשומרי סף המבצעים מלאכתם נאמנה ואשר תפקידם להצביע על כשלים שבהם הם נתקלים במסגרת תפקידם" (סעיף 9 למסמך נימוקי ההחלטה).

20. עוד הובהר למר חלווה כי התנהלותו הן בעניין התקנת אמצעי האבטחה והן בעניין אישור הכספים בדיעבד עולה לכדי התנהלות לא מקצועית ועבירת משמעת, והיא מעידה על "כשל מקצועי בסיסי, חוסר הבנת אחריותו ואי הבנה מה מצופה ממנו כעובד בכיר, כמו גם על ניסיונות להתחמק מאחריותו ולגלגל אותה על עובדי מדינה אחרים" (סעיף 20 למסמך נימוקי ההחלטה).

21. בהתאם, נכתב במסמך נימוקי ההחלטה כי בהתבסס על הפסיקה, במקרה שבו "קיים צבר של תלונות שחלקן עולות כדי עבירת משמעת וחלקן מצביע על אי התאמה לתפקיד", ניתן לשקול פיטורים מנהליים (סעיף 18 למסמך נימוקי ההחלטה).

22. בסיכום מסמך נימוקי ההחלטה נכתב כי לאור תפקידו הבכיר והאחריות הרבה המוטלת על מר חלווה בתפקידו, מצופה ממנו לרמת אמינות ומקצועיות גבוהה, ללקיחת אחריות ומחויבות, ולכיבוד ההוראות הנורמטיביות החלות עליו. עם זאת, התנהלותו של מר חלווה בתפקידו, כך נקבע, "משקפת חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים, התעלמות מכללים ומההנחיות ואדישות לאיסור בדבר חריגה מסמכות." (סעיפים 55, 57 למסמך נימוקי ההחלטה).

23. כן נכתב במסמך נימוקי ההחלטה, כדלקמן (סעיפים 58-59 למסמך נימוקי ההחלטה):

"המשותף לשני אירועים אלו מבחינת אלון הוא חוסר מקצועיות, אי הבנת התפקיד והאחריות הנלווית לו, חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים מחויבים, אי עמידה בחוק ובמנהל התקין, אי לקיחת אחריות וניסיון לגלגל את האשם על גורמים אחרים, והעדר מחויבות להתנהלות תקינה של משרד ראש הממשלה ושמירתו על האינטרס הציבורי. בשני המקרים נראה כי אלון טרח ליצור את הרושם כאילו הוא מעוניין לבצע את תפקידו אבל ידיו כבולות, אולם בפועל הוא לא פעל ולא נקט בצעדים המתחייבים כדי לקדם את הדברים שבאחריותו, מעבר להוצאת מיילים במטרה להעביר את אחריותו לאחרים.

ובשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם: במהלך השימוע הועלו על ידי אלון טענות רבות ומגוונות, אולם רוב רובן נטענו ללא כל בסיס עובדתי, בניגוד למצב העובדתי, ותוך עיוות הדברים והעלאת טענות חמורות ומכפישות ללא כל תימוכין. גם להתנהלות זו אין לצפות מעובד במעמדו ובתפקידו, המחייב רמת אמינות גבוהה.

העתק מסמך נימוקי ההחלטה מיום 28.10.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/3".

24. ביום 31.10.2022 נשלח למר חלווה מכתב מאת סמנכ"לית בכירה מינהל הון אנושי במשרד רה"מ, הגברת סיגלית גבאי (להלן: "סמנכ"לית בכירה הון אנושי במשרד רה"מ"), אשר בו הובהר למר חלווה כי בסיפא של מכתב החלטה בשימוע מיום 27.10.2022 של מנכ"לית משרד רה"מ נפלה טעות, ולמר חלווה לא עומדת זכות ערר לנציב שירות המדינה על החלטת הפיטורים. זאת, מכיוון שמר חלווה מועסק בתפקיד סמנכ"ל פחות מחמש שנים (וראו הרחבה על האמור בפרק ד.2.א להלן).

העתק מכתבה של סמנכ"לית בכירה הון אנושי במשרד רה"מ למר חלווה מיום 31.10.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/4".

ג.2. התערבותו של הנציב בהליך הפיטורין של מר חלווה

25. בעקבות מכתב ששלחה ב"כ של מר חלווה בעניין פיטוריו ביום 2.11.2022, התקיימה ביום 8.11.2022 התייעצות משפטית בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) ד"ר גיל לימון (להלן: "המשנה ליועמ"ש (ציבורי-מינהלי)"), ובהשתתפות גורמים נוספים ממשרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, פרקליטות המדינה ונציבות שירות המדינה (להלן יחד: "המשתתפים בהתייעצות").
26. ביום 10.11.2022 נשלחה אל הנציב סיכום העמדה המשפטית של המשתתפים בהתייעצות בעניין הפיטורים של מר חלווה, על-ידי היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה, עו"ד רון דול (להלן: "היועמ"ש לנציבות" ו"סיכום עמדת יועמ"ש הנציבות והמשתתפים בהתייעצות מיום 10.11.2022" בהתאמה). מסקנת המשתתפים הייתה כי במקרה דנן, ולאור הוראות חוזה העסקתו של מר חלווה והנהלים הקיימים, אין למר חלווה זכות ערר על החלטת הפיטורים של מנכ"לית המשרד.
27. כך נכתב, כי חוזה העסקתו של מר חלווה נעשה מכוח סמכות הנציב לחתום על חוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק שירות המדינה (מינויים)"), בעוד זכות הערר לעובד על פיטוריו מכוח סעיף 46 לחוק שירות המדינה (מינויים) אינה חלה על עובדים בחוזים מיוחדים המועסקים לפי סעיף 40 לחוק, אלא אם כן הזכות הוקנתה להם מפורשות בחוזה עצמו או בדרך אחרת. זכות כזו, כך נקבע, לא הוקנתה בחוזה ההעסקה של מר חלווה.
28. חלף זאת, חוזה ההעסקה של מר חלווה קובע כי נציב שירות המדינה או מי שהוסמך לכך על-ידי הנציב רשאי "להפסיק את שירותו של עובד בכל עת על ידי מתן הודעה מוקדמת בכתב שלושה חודשים מראש או על ידי תשלום משכורת של שלושה חודשים, לפי בחירת הנציב".
29. לפיכך נקבע, כי "מאחר וזכות הערר מעוגנת בהוראות סעיף 46 לחוק ובהנחיות נציב אשר הוצאו בעקבות חקיקתו, והיות ובמקרה דנן אין עיגון לזכות הערר בחוזה ההעסקה או בהוראות התקשי"ר הרלוונטיות – אזי אין להיענות בחיוב לדרישתה של ב"כ מר חלווה להגשת ערר".
30. לצד זאת, הובהר כי מוקנית לנציב סמכות לבחון טענות הנוגעות לתקינות הליך הפיטורין, וזאת רק אם קיימות טענות מבוססות לכך שבהליך קבלת החלטה על הפיטורין על-ידי הגורם המוסמך נפל פגם מהותי או שהיא לוקה בחוסר סבירות קיצוני.
31. לעניין שימוש הנציב בסמכות הפיקוח, נקבע כי השימוש בה צריך להיעשות "בזהירות רבה ובמשורה, וכמובן בכפיפות לכללי המשפט המנהלי, ובפרט יודגש כי אין מדובר בדיון מחדש באותו ענין. דהיינו, אין לעשות שימוש בסמכות האמורה אלא אם כן קיימות טענות מבוססות לכך שבהליך קבלת החלטה ע"י הגורם המוסמך נפל פגם מהותי או שהיא לוקה בחוסר סבירות קיצוני".
32. עוד הובהר כי עמדתם של כלל המשתתפים בהתייעצויות המשפטיות, לאחר בדיקה

ראשונית, היא כי בעניינו של מר חלווה התקיים הליך מקצועי וענייני, תוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי.

33. כך נקבע כי הליך הפיטורין לא נעשה בחופזה, והוא לווה באופן צמוד ע"י ייעוץ משפטי, תוך היועצות עם הפרקליטות. הודעת הפיטורין של מר חלווה ונימוקה מבוססים על תשתית ראייתית ועל עילות המבססות את התאמת העובד והמצדיקות לפיכך את החלטת הפיטורים.

34. כמו כן נקבע, כי התהליך עצמו החל עוד בתקופת המנכ"ל הקודם של משרד ראש הממשלה, טרם ההחלטה על הקדמת הבחירות, ובמסגרתו התקיימו שני שימועים, כך שטענות מר חלווה ובאת כוחו הושמעו ונענו עם התייחסויות ראויות.

35. **מכאן, שהגורמים המקצועיים אשר לקחו חלק בהתייעצות קבעו כי לא נפל פגם בהליך הפיטורין, וכי אין בפניית באת-כוחו של מר חלווה טענה מבוססת לכך שנפל בהליך הפיטורין פגם מהותי שיכול להצדיק שימוש בסמכות העל של הנציב.**

העתק סיכום העמדה המשפטית של המשתתפים בהתייעצות בעניין הפיטורים של מר חלווה שנשלחה אל הנציב ביום 10.11.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/5".

36. ביום 24.11.2022 נשלח מכתב מטעם אילן רם, מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה (להלן: "מנהל הסגל הבכיר") אל מנכ"לית משרד רה"מ, לפיו הנציב החליט על קיום בדיקה של הליך הפיטורים של מר חלווה עליה אמון מנהל הסגל הבכיר.

37. בהתאם, ביקש מנהל הסגל הבכיר את התייחסות מנכ"לית משרד רה"מ לנושאים הבאים: ההכפפה של מר חלווה למשנה למנכ"ל; ניהול הליך הפיטורין בתקופת בחירות; שאלת ניהול שיחות עם מר חלווה אשר שיקפו לו חוסר שביעות רצון מתפקידו; השפעת עמדתם של מנהל בכיר אגף משמעת בנציבות וחשב משרד רה"מ על ההחלטה על אי - התאמתו של מר חלווה לתפקיד; תהליכי הרכש באגף הביטחון והחירום; ובחינת חלופות לפיטורים של מר חלווה.

38. עוד נכתב במכתבו של מנהל הסגל הבכיר כי בהתאם להחלטת הנציב, פיטוריו של מר חלווה יוקפאו עד להשלמת הליך הבדיקה וקבלת החלטה.

העתק מכתבו של מנהל הסגל הבכיר בנציבות אל מנכ"לית משרד רה"מ מיום 24.11.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/6".

39. במענה מטעם מנכ"לית משרד רה"מ מיום 24.11.2022, השיבה הגב' שולץ כי מכתבו של הנציב תמוה לאור העיתוי המאוחר בו נשלח, 3 ימים בלבד לפני סיום העסקתו הצפוי של עו"ד חלווה, ולאור העובדה שהוא נוגד את עמדת יועמ"ש הנציבות ואת עמדת המשתתפים בהתייעצות (סעיף 1 למכתבה).

40. כן נכתב, כי הפרשנות המשפטית של היועמ"ש לנציבות, לפיה סמכותו של הנציב מוגבלת רק למקרה שבו הובאו בפניו עובדות המצביעות על פגם מהותי בהליך או חוסר סבירות קיצוני של ההחלטה, מחייבת את הנציבות, וככל שיש לנציב מחלוקת לגביה הוא רשאי לפנות ליועצת המשפטית לממשלה להכרעה. בהקשר זה נקבע עוד כי הפרשנות של היועץ המשפטי של הנציבות היא המחייבת (סעיף 2 למכתבה).

41. במכתבה, מנכ"לית משרד רה"מ הבהירה כי הנושאים אותם מבקש הנציב לבחון אינם רלוונטיים להליך הפיטורים עצמו, ובשל כך, ולאחר התייעצות משפטית, גם עם משרד

המשפטים, מנכ"לית משרד רה"מ לא התייחסה לנושאים אלו.

42. מנכ"לית המשרד התייחסה במכתבה ללוחות הזמנים הנוגעים להליך הפיטורים, וקבעה כי לא מוכרת למשרד כל הנחיה או הוראה האוסרת קיום הליך פיטורים בתקופת בחירות. לגופו של עניין, השיבה מנכ"לית משרד רה"מ כי הבדיקה בעניינים הקשורים לתפקודו של מר חלווה החלה עוד בחודש מרץ 2022, לפני ההכרזה על הבחירות ובתקופת כהונתו של המנכ"ל הקודם, והטיפול בה נמשך עם כניסתה לתפקיד.

43. לעניין פרק הזמן שחלף מאז הזימון לשימוע ועד לקבלת החלטה, קבעה מנכ"לית משרד רה"מ כי הדבר נבע מהקפדה על קיום הליך תקין בהתאם לכללים המקובלים, ומתן מענה לטענות ובקשות ושנות מצד מר חלווה ובאת כוחו (סעיף 3 למכתבה).

44. עוד כתבה מנכ"לית משרד רה"מ במכתבה, כי במכתבו של מנהל הסגל הבכיר, הוא התעלם כליל "ממסקנות הגורמים המשפטיים כפי שנכתבו בעמדתו של היועץ המשפטי של הנציבות, שנשלחה על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי), ולפיהן בחנו הגורמים המשפטיים הרלוונטיים את מסמכי השימוע ואת נימוקי החלטת הפיטורים ונמצא כי 'בעניינו של מר אלון חלווה התקיים הליך מקצועי וענייני, תוך הקפדה על כללי המשפט המנהלי וכי החלטתי, כמו גם נימוקיה, נשענות על תשתית ראייתית ועל עילות המבססות אי התאמת העובד והמצדיקות לפיכך את החלטת הפיטורים'. ניתן היה לצפות, מבחינת כללי המשפט המנהלי ומבחינת ההגינות, כי תתייחס למסקנות אלו ותיתן להן את המשקל המתאים." (סעיף 4 למכתבה).

45. עוד כתבה מנכ"לית משרד רה"מ כי היא "מביעה מחאה על ייחוס שיקולים פוליטיים" לה או לעובדי המדינה שהיו מעורבים בהליך הפיטורין ללא כל בסיס וכי ההחלטה נסמכה על חומרים מקצועיים ועל עמדות הגורמים המקצועיים.

46. לבסוף כתבה מנכ"לית משרד רה"מ כדלקמן:

"כשלעצמי, הייתי מצפה כי תיתן אמון בעובדי מדינה. אני עובדת מדינה. כזאת, ובשם רבים אחרים, רוצים היינו להביט בנציבות שירות המדינה כאל מגדלור ומצפן. היה מצופה שבתהליך זה תתמוך בעמדה המקצועית והעניינית, שגובשה על ידי עובדי מדינה מסורים, לפיה על כל עובד חלים אותם כללים ואותו סט ערכים, ומצופה מכל עובד, בראש ובראשונה, לפעול למען הציבור. צר לי כי בחרת להטיל ספק בעבודתם הנאמנה של אלה, ובכך לתת רוח גבית לעובד שברור שסרח. הייתי מצפה ממך, במקרה מסוים זה, לפעול על פי אותם עקרונות המנחים את עובדי המגזר הציבורי, לחבור יחד ולחתור למען מטרה אחת – טוהר השירות הציבורי." (סעיף 5 למכתבה).

47. בנסיבות אלו, סיכמה מנכ"לית משרד רה"מ, כי לעמדתה לא נפל פגם בהליך הפיטורים שהתנהל בעניינו של מר חלווה, ועל כן לא התקיימו התנאים הנדרשים לשם הקמת הסמכות לנציב להקפיא או לעכב את הפיטורים.

העתק מכתבה של מנכ"לית משרד רה"מ מיום 24.11.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/7".

48. ביום 27.11.2022 פנה הנציב אל מנכ"לית משרד רה"מ בעניין פיטורי מר חלווה. במכתבו, כתב הנציב כי הוא "רואה בחומרה את היעדר שיתוף הפעולה באופן מלא על הליך בדיקת פיטורי מר אלון חלווה מתפקיד סמנכ"ל ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה".

49. עוד כתב הנציב, כי לאור שיתוף הפעולה החלקי ומחומרים שהועברו לבדיקת הנציבות, "עולה חשש לפגמים בהליך הפיטורים ולטוהר ההליך בעניינים שפורטו במכתבו של מר אילן רם...", וכי לאחר שהנציב שקל בדברים הוא הגיע לכלל מסקנה כי עניינים אלו ואחרים מחייבים בדיקה יסודית, ולצורך עריכתה נדרשת מנכ"לית משרד רה"מ להעביר את החומרים וההתייחסויות המבוקשים במכתבו של מר אילן רם באופן מידי.

50. כן כתב הנציב במכתבו כי לאור האמור, הוא החליט כי "עד לתום התקופה המוקדמת הקבועה בהסכם העסקתו של מר חלווה או עד לסיום הבדיקה, לפי המוקדם, מר חלווה יישאר בתפקידו ולא יקבל דמי חלף הודעה מוקדמת." כמו כן ציין הנציב במכתבו, כי הוא הנחה את מנהל הסגל הבכיר בנציבות להשתדל לסיים את הבדיקה ולהגיש אליו את המלצותיו ללא עיכוב.

העתק מכתבו של הנציב אל מנכ"לית משרד רה"מ מיום 27.11.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/8".

51. ביום 27.11.2022 פנתה סמנכ"לית בכירה הון אנושי במשרד רה"מ אל היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, עו"ד שלומית ברנע פרגו (להלן: "יועמ"ש משרד רה"מ"), בבקשה כי האחרונה תנחה אותה לאור שהיא עומדת בפני שתי הנחיות סותרות: מחד גיסא החלטת מנכ"לית משרד רה"מ על פיטורי מר חלווה, ומאידך גיסא הנחיית הנציב בעניין הקפאת הפיטורים.

52. בתשובה, ענתה יועמ"ש משרד רה"מ כדלקמן:

"סיגלית שלום, המצב שתיארת אכן מעמיד אותך בנסיבות קשות ביותר ולא סבירות. את רוצה לעשות את המעשה הנכון אך לא יודעת מהו נוכח הוראות סותרות משני בעלי סמכות שאת כפופה אליהם, ואני לחלוטין מבינה את הדילמה שנקלעת אליה. האמת היא שגם אני מכבדת את נציב שירות המדינה ואת הוראותיו מחד גיסא, אך חייבת לפעול לפי המצב המשפטי מאידך גיסא.

לאור חוות דעתו של יועמ"ש נציבות שירות המדינה, המחייבת משפטית את הנציבות ואת הנציב העומד בראשה, אין למר חלווה זכות ערר ולכן אין לנציבות עילה להתערב בהליך הפיטורין אלא רק אם נפל פגם מהותי בו, וכן כי הסמכות להתערב בהליך שנעשה מכוח סמכותה של מנכ"לית המשרד תופעל במשורה ומשיקולים כבדי משקל בלבד, ואכן הליך כזה לא נעשה בעשור האחרון.

עוד נכתב בחוות הדעת, שיצאה כסיכום דיון על דעת משרד המשפטים, כי לא נמצא פגם כלשהו בהליך. גם ביחס לשאלה היחידה הרלוונטית לבדיקת ההליך, במכתבו של מר אילן רם למנכ"לית, בהיבטי בחירות, השיבה המנכ"לית מענה מקיף ושלם המבסס מסקנה זו. לפיכך, ועל פי עמדת משרד המשפטים כפי שהובהרה לי שוב היום, בהעדר תשתית עובדתית המבססת מסקנה של פגם מהותי בהליך, לא מתקיימים התנאים המקימים לנציב סמכות להתערב בהליך הפיטורין. עם זאת, לאור פנייתך והמצב הבלתי אפשרי שבו הנציבות הציבה אותך, ומחמת הזהירות, פניתי למשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מנהלי) וביקשתי את הנחיית היועצת המשפטית לממשלה. עד לקבלת התשובה הליך הפיטורים עומד בעינו, ועליך לפעול בעניין זה בהתאם להחלטת המנכ"לית."

53. מספר שעות מאוחר יותר שלחה יועמ"ש משרד רה"מ הודעת דוא"ל נוספת לסמנכ"לית בכירה הון אנושי במשרד רה"מ, ובה עדכנה אותה כדלקמן:

"סיגלית ערב טוב,

כפי שאמרתי לך טלפונית, הנחיית היועצת המשפטית לממשלה היא שאין מקום להנחותך שלא לקיים את הנחיית נציב שירות המדינה. לפיכך למרות שלפי עמדת משרד המשפטים הנחיית נציב שירות המדינה ניתנה בלא בסיס משפטי ועובדתי ועל כן לא קמה לו סמכות לתיתה, אין בסמכותי להורות לך שלא לקיימה.

בברכה, שלומית"

תכתובת דוא"ל בין סמנכ"לית בכירה הון אנושי במשרד רה"מ ליועמ"ש משרד רה"מ מיום 27.11.2022 מצורפת ומסומנת כנספח "ע/9".

54. ביום 28.11.2022 השיבה מנכ"לית משרד רה"מ למכתבו של הנציב. בפתח דבריה כתבה מנכ"לית משרד רה"מ, כי יש לראות בחומרה רבה את התגייסותו של הנציב לטובת עובד שמעל בתפקידו, "תוך רמיסה ברגל גסה של הנחיות משפטיות שהובאו בפניך [בפני הנציב, הח"מ] בכתב ובעל פה ע"י היועץ המשפטי לנציבות וע"י המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי מנהלי), ואת נכונותך [של הנציב, הח"מ] לתת הנחייה בהעדר תשתית עובדתית הנדרשת לקבלת ההחלטה על הקפאת הפיטורין, שעל כן נעשתה בחוסר סמכות".

55. כן כתבה מנכ"לית משרד רה"מ, כי הנציב נטל לעצמו את החירות לקבוע שאי המענה של מנכ"לית משרד רה"מ לכלל הטענות שהועלו במכתבו של מנהל הסגל הבכיר הוא בגדר היעדר שיתוף פעולה באופן שרירותי ובניגוד למצב המשפטי, וכי לא היו עובדות שמצדיקות את בדיקת הליך הפיטורים והפסקתו.

56. חרף זאת, בחרה מנכ"לית משרד רה"מ להשיב לנושאים השונים אשר הועלו במכתבו של מנהל הסגל הבכיר, ופירטה כיצד בכל אחד מהנושאים שעלו משרד רה"מ התנהל בהתאם לנהלים, על אף שלמרבית הנושאים לא היה קשר ישיר לפיטורים של מר חלווה.

57. כך, הדגישה מנכ"לית משרד רה"מ כי הכפפת מר חלווה למשנה למנכ"ל נעשתה בתיאום עם הנציבות; כי משרד רה"מ נערך להסדרת נושא פעולות הרכש של אגף הביטחון בעקבות מכתבו של סגן החשב הכללי ובעקבות פיטוריו של מר חלווה; וכי במקרה של מר חלווה מדובר היה במעילה בתפקיד ופגיעה בעקרונות טוהר המידות, באופן שבו העברתו למקום אחר בשירות הציבורי לא תועיל ואף עלולה לגרום נזק נוסף במקום אחר, ולכן הפתרון המתאים היה פיטוריו; ביחס למועד בו נוהל הליך הפיטורין חזרה מנכ"לית משרד רה"מ על טענתה לפיה מועד הפיטורין נבע מההקפדה על קיום הליך תקין בהתאם לכללים המקובלים, וזאת גם על דעת יועמ"ש הנציבות והמשנה ליועמ"ש.

58. בסיכום מכתבה, כתבה מנכ"לית משרד רה"מ כך:

"סופו של דבר מעיד על תחילתו, מכיוון שאין בפניך כל עובדה אשר מצדיקה מלכתחילה את בדיקת הליך הפיטורין, החלטתך לבחון את הליך הפיטורין נעשתה מתוך שרירותיות ושיקולים זרים לכאורה. בהיעדר מידע רלוונטי אשר יצדיק את 'בדיקתך', אתה תולה את הצורך באי מתן מענה לשאלות הלא רלוונטיות שנשאלו ומוציא את דיבתי רעה.

הנחייתך כי מר חלווה יישאר בתפקידו ולא יקבל דמי חלף הודעה מוקדמת לחודשיים נוספים, מהווה גם ביטול של החלטתי עוד לפני סיום 'הבדיקה', ומעוררת תהייה שמא תוצאות הבדיקה נקבעו עוד לפני ביצועה."

העתק מכתבה של מנכ"לית משרד רה"מ מיום 28.11.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/10".

59. הנה כי כן, לסיכומו של פרק זה, עולה כי הליך הפיטורין של מר חלווה נעשה על-פי כללי המנהל התקין, במעורבות כלל הגורמים הרלוונטיים לעניין, ובאופן המקצועי המתחייב.

ג.3. מיצוי הליכים מטעם העותרת

60. ביום 27.11.2022 פורסמה כתבה ולפיה ראש הסגל של חה"כ והמועמד לתפקיד ראש הממשלה ה-37 בנימין נתניהו (להלן: "חה"כ נתניהו"), פנה אל הנציב בבקשה כי הנציב ימנע את פיטוריו ממשרד ראש הממשלה של מר חלווה, המקורב לחה"כ נתניהו. זאת, לאחר שמנכ"לית משרד רה"מ קבעה כי מר חלווה כשל בתפקידו, והוא פוטר לאחר הליך שימוע.

העתק כתבתו של חיים לוינסון "בתיאום עם נתניהו, נציב שירות המדינה פועל לבטל הדחה של מקורב אליו במשרד רה"מ" באתר "הארץ" (27.11.2022) מצורף ומסומן כנספח "ע/11".

61. לפיכך, ביום 28.11.2022 פנתה העותרת במכתב לנציב, ליועמ"ש ולמשנה ליועמ"ש, במסגרתו טענה כי **מפרסומים ומידיעות שהגיעו לידי התנועה עולה תמונה מדאיגה של התערבות אסורה וללא מקור סמכות של נציב שירות המדינה בהליך פיטורין תקין שנעשה על-ידי הגורמים המוסמכים בלשכת ראש הממשלה, מתוך שיקולים פוליטיים.**

62. כן טענה העותרת במכתבה, כי ההחלטה של נציב שירות המדינה על הקפאת הפיטורין, בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה ולעמדתם של המשנה ליועמ"ש ויתר הגורמים המקצועיים במשרד המשפטים, במשרד ראש הממשלה, בפרקליטות ובנציבות, ובעיתוי שבה היא התקבלה על-ידי הנציב – ימים מספר לפני השבעה המתוכננת של הממשלה ה-37 בראשות חה"כ נתניהו, מעוררת תמיהות בנוגע לשיקולים שעומדים בבסיס החלטת הנציב להתערב בהליך הפיטורין של מר חלווה. כמו כן, לא ברור מקור הסמכות של הנציב להתערב בהחלטה.

63. על כן ביקשה העותרת כי הגורמים ביועץ המשפטי לממשלה יורו לנציב למשוך את ידיו מהתערבות בהליך הפיטורין של מר חלווה, לאור העובדה שהליך הפיטורין נבחן על-ידי הגורמים המקצועיים שהחליטו שאין למר חלווה זכות ערר על הפיטורין, וכי לא נפל בהחלטה פגם מהותי והיא אינה לוקה בחוסר סבירות קיצוני, באופן אשר אינו מאפשר לנציב להתערב בהליך הפיטורין.

העתק מכתבה של העותרת מיום 28.11.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/12".

64. לאור העובדה שלא התקבלה כל מענה מהמשיבים, ולאור העובדה שמועד כניסת הפיטורין של מר חלווה לתוקף כבר חלף, פנתה העותרת אל המשיבים פעם נוספת. בפנייתה, ביקשה העותרת בשנית כי המשיבים יורו לנציב למשוך את ידו מהתערבות בהליך הפיטורין, לאור שהוא מחוסר סמכות לעשות כן.

העתק מכתבה של העותרת מיום 4.12.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/13".

65. ביום 7.12.2022 התקבל מענה מטעם לשכת היועמ"ש, לפיו פניות העותרת התקבלו בלשכת היועמ"ש והועברו לטיפולו של המשנה ליועמ"ש. כמו כן, נכתב במענה כדלקמן:

"כפי שפורסם בהודעה דוברות מטעם משרד המשפטים: "היועצת המשפטית לממשלה לא הייתה מעורבת בהליך הפיטורין של אלון חלווה, והנושא טופל ע"י המשנה ליועצת מול נציב שירות המדינה ויתר

הגורמים המשפטיים. עמדת המשנה ליועצת מקובלת על היועצת במלואה".

העתק המענה מטעם היועמ"ש מיום 7.12.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/14".

66. ביום 11.12.2022 נתקבל מענה לפניית העותרת מטעם המשנה ליועמ"ש. במענה נכתב, כי נציב שירות המדינה מוסמך, מתוקף תפקידו, לבדוק טענה לכך שנפלו פגמים מהותיים בהליך פיטוריו של עובד, ככל שהונחה לפניו תשתית שמעוררת חשש סביר לקיומם של פגמים מהותיים בהליך.

67. כן הדגיש המשנה ליועמ"ש במענה מטעמו, כי הפעלת סמכות הנציב "כפופה לכללי המשפט המנהלי וצריכה להיעשות בזהירות המתחייבת", וכי הנציב יוכל להתערב בהחלטת הפיטורין "רק אם בידיו מידע המבסס קיומו של פגם מהותי בתהליך שנערך".

68. עם זאת, במכתבו הדגיש המשנה ליועמ"ש, כי התערבות כאמור הינה **חריגה ביותר**, וכי לעמדת הגורמים המקצועיים אשר עסקו בהליך, **לא קיימת תשתית ראייתית מספקת, המצדיקה את הליך הבדיקה מטעמו**, כדלקמן:

"ביחס למר אלון חלווה, סמנכ"ל (חירום, ביטחון וסייבר) במשרד ראש הממשלה, הליך פיטורין החל בתאריך 21.6.2022, וזאת בהמשך לבירור משמעותי שהתנהל קודם לכן. בסיום הליך זה, בתאריך 27.10.2022, החליטה מנכ"לית משרד ראש הממשלה, גב' נעמה שולץ, על פיטורי מר חלווה, בהחלטה מנומקת המתבססת על השימוע שהתקיים בעניינו ועל מכלול החומר הרלוונטי. מתוך המידע שהוצג בפנינו בעניין הליך זה, לא סברנו כי על פני הדברים קיימת תשתית ראייתית מספקת המצביעה על קיומו של פגם מהותי בהליך הפיטורין שיכול היה להצדיק התערבות בו."

69. כן ציין המשנה ליועמ"ש במענה מטעמו, כי למרות זאת, החליט הנציב לקיים הליך של בדיקה בעניין פיטוריו של מר חלווה, וכי לנציב הובהר כי "הליך הבדיקה צריך להתקיים על פי הכללים האמורים לעיל אשר לאופן הפעלת הסמכות".

העתק המענה מטעם המשנה ליועמ"ש מיום 11.12.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/15".

70. בעקבות המענה מטעם המשנה ליועמ"ש, ומשלא נתקבל כל מענה מטעם הנציב, ביום 19.12.2022, פנתה העותרת אל הנציב פעם נוספת, בבקשה כי ימשוך את ידיו מהתערבות בהליך הפיטורים של מר חלווה. במכתבה חזרה העותרת והדגישה כי התעלמותו של הנציב מעמדותיהם של הגורמים המקצועיים, מעלה חשש כי פועלו נגוע בשיקולים פסולים ופוליטיים, וכי ככל שאלו פני הדברים, הרי שמדובר בפגם יסודי בהתנהלותו של הנציב.

העתק מכתבה של העותרת מיום 19.12.2022 מצורף ומסומן כנספח "ע/16".

71. עד למועד הגשת עתירה זו לא השיב הנציב לכלל פניותיה של העותרת, בעוד שהמשנה ליועמ"ש הבהיר במענה מטעמו כי לא קיימת תשתית עובדתית המצדיקה את התערבות הנציב בהליך הפיטורים של מר חלווה. במצב עניינים זה, ולאור דחיפות העניין הנובעת מהעובדה שהפיטורים של מר חלווה אמורים היו להכנס לתוקף עוד ביום 27.11.2022, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, ובבקשה כי ייתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים המשפטיים הבאים.

ד. הטיעון המשפטי

1.ד. התשתית הנורמטיבית

ד.1.א. סמכויות הנציב בעניין פיטורין

72. נציב שירות המדינה עומד בראש הנציבות, מתמנה בידי הממשלה וכפוף לראש הממשלה.
73. סמכויותיו של הנציב נקבעו בחוקים שונים וביניהם חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970 ועוד.
74. בעניין סמכות הנציב בעניין פיטוריו של עובד שירות המדינה בשל אי-התאמה, קובע סעיף 46 לחוק שירות המדינה (מינויים) כדלקמן:

"(א) מצא נציב השירות כי עובד המדינה אינו מתאים למלא את תפקידו שלא מחמת עבירת משמעת אלא מחמת אי-התאמה, רשאי הוא, לאחר שנתן לעובד הזדמנות להשמיע את טענותיו, לפטרו או להפסיק את עבודתו.

(ב) נציב השירות, באישור ועדת השירות, רשאי לאצול את סמכותו לפי סעיף קטן (א), דרך כלל או לעניינים מסוימים, לעובד המדינה, בהודעה שתפורסם ברשומות.

(ג) עובד המדינה הרואה את עצמו נפגע מהחלטה לפטרו או להפסיק את עבודתו אשר ניתנה בידי מי שנאצלה לו הסמכות לפי סעיף קטן (ב), רשאי לערור עליה לפני נציב השירות, בתוך 30 ימים מיום שהומצאה לו ההחלטה."

75. העסקת עובד בשירות המדינה בחוזה מיוחד קבועה בסעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), כדלקמן:

"שום דבר האמור בחוק זה אינו בא למנוע את הממשלה לעשות חוזה מיוחד עם אדם שיועסק בשירות המדינה במקרים ולפי תנאים שייקבעו בתקנות על פי המלצת ועדת השירות ובהתייעצות עם ועדת העבודה של הכנסת; בעשיית חוזה מיוחד כאמור תיוצג הממשלה על ידי נציב השירות; **הוראות חוק זה לא יחולו על אדם המועסק לפי חוזה מיוחד אלא במידה שנקבע בחוזה.**"

76. דהיינו, הוראות סעיף 46א(ג) לחוק שירות המדינה (מינויים) לעניין האפשרות של עובד מדינה שפוטר לערור בפני הנציב על החלטה לפטרו, לא חלות על מי שמועסק בחוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים).

77. סעיף 1 לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960 (להלן: "תקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד)") קובע את סוגי עובדים אשר יועסקו בחוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), כדלקמן:

"הוראות סעיף 40 לחוק יחולו על העסקתם של סוגי בני-אדם המפורטים להלן, ובלבד שבתקופת העסקתם בחוזה מיוחד לא יהיו מועסקים במשרה שלמה נוסף להעסקתם בחוזה מיוחד:

[...]

(3) עובד אשר נציב השירות קבע לגביו כי עבודתו חיונית למדינה וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות המדינה;

78. סעיף 1 לתקנות שירות המדינה (מינויים) (קביעת בעלי התפקידים שהנציב רשאי לאצול להם מסמכותו לפי סעיף 40 לחוק), התשכ"ז-1967 (להלן: "תקנות שירות המדינה (מינויים) (סעיף 40 לחוק)") קובע את רשימת בעלי התפקידים להם רשאי הנציב לאצול את סמכותו לפטר עובד אשר מועסק בחוזה מיוחד מחמת אי התאמה, כדלקמן:

"אלה בעלי התפקידים שנציב שירות המדינה רשאי לאצול להם מסמכותו לפי סעיף 40 לחוק:

[...]

(א) מנהל כללי, סגן מנהל כללי אחד בכל משרד, מנהל יחידת סמך, לגבי חתימה על חוזים מיוחדים לפי הפסקאות שבתקנה 1 לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960, המפורטות להלן:

(ג) פסקה (3) – לגבי העסקתם של מאבטחים בהנהלת בתי המשפט ובמשרד ראש הממשלה, סוקרים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולגבי עובדים נוספים בשירות המדינה המועסקים בחוזים מסוג זה ששכרם משולם לפי שעות, על פי החלטת נציב שירות המדינה."

79. סעיף 82.252(ב) לתקש"יר קובע לעניין הפיטורים של עובד המועסק על-פי חוזה מיוחד שטרם השלים חמש שנים להעסקתו, כדלקמן:

"פיטוריו של עובד המועסק על-פי חוזה מיוחד שהשלים את תקופת הניסיון בשירות המדינה וטרם חלפו חמש שנים להעסקתו בשירות המדינה, הנם בסמכות האחראי. קודם קבלת ההחלטה על הפיטורים ישלח האחראי לעובד הודעה מנומקת על הכוונה לסיים את העסקתו ויעניק לו זכות לשימוע כמפורט בפסקה 82.234;"

80. קובץ הנחיות של נציבות שירות המדינה בעניין "כללים, נהלים והנחיות למנהלים כלליים ומוקבליהם בשירות המדינה", התשפ"א-2021 (להלן: "קובץ נהלים והנחיות של הנציבות") קובע בסעיף י"ח לפרק השלישי שעניינו "הפסקת עבודה בשירות המדינה – כפיפות לכללי המשפט המינהלי והציבורי", כדלקמן:

"הפסקת עבודתו של עובד המדינה נבדלת מפיטוריו של עובד אצל מעסיק פרטי, משום שהמדינה, כמעסיק, כפופה, בנוסף לדיני העבודה, גם לכללי המשפט החוקתי והמינהלי.

הסמכות לפטר עובד, הנתונה לבעלי תפקידים מסוימים בשירות המדינה, אין משמעותה סמכות לפעול ככל העולה על רוחם ועל-פי שיקול דעתם החופשי של אותם בעלי תפקידים.

יש להפעיל סמכות זו על בסיס שיקולים רלבנטיים בלבד, על בסיס תשתית עובדתית מתאימה, תוך מתן המשקל הנאות לכל שיקול ואיזון נאות בין האינטרסים השונים. יש לפעול בתום לב ובהגינות, תוך קיום הכללים שמקורם בדיני העבודה, בפסיקות בג"ץ ובתי הדין לעבודה, בהסכמים קיבוציים ואישיים ובהוראות התקש"יר, ובכפוף לקיום כללי הצדק הטבעי.

פיטורים מחמת אי התאמה (פרק משנה 82.2)

1. תיקון מספר 14 לחוק שירות המדינה (מינויים), התש"ט-1959, קובע כי לנציב שירות המדינה הסמכות לפטר או להפסיק את עבודתו של עובד המדינה, למעט עובדי הוראה, שאינו מתאים למלא

את תפקידו שלא מחמת עבירת משמעת אלא מחמת אי התאמה, לאחר שניתן לעובד הזדמנות להשמיע את טענותיו.

2. **נציב שירות המדינה, באישור ועדת שירות המדינה, אצל מסמכותו כאמור למנהלים הכלליים במשרדי הממשלה ולמנהלי יחידות הסמך, לרבות לבעלי סמכות במערכת הבריאות כמפורט בתקשי"ר, ובלבד שסמכות זו לא תוחל אלא על עובד שדרגתו נמוכה מדרגת המנהל הכללי או מנהל יחידת הסמך בשתי דרגות לפחות.**

3. עובד המדינה הרואה את עצמו נפגע מהחלטה לפטרו או להפסיק את עבודתו בעילה של אי התאמה שהתקבלה בידי מי שנאצלה לו הסמכות כאמור לעיל, רשאי לערור עליה לפני נציב שירות המדינה, בתוך שלושים ימים מיום שהומצאה לו החלטה.

4. כוונת המחוקק היתה להעניק לנציב שירות המדינה, שהוא הדרג המקצועי הבכיר ביותר האחראי על ניהול כוח האדם בשירות המדינה, את סמכות הפיטורים של עובד המדינה בעילה של אי התאמה במקום הסמכות שהוצאה בשעתו לשרים, תוך כוונה שהוא יאצול מסמכותו זו לגורם הבכיר במשרד הממשלתי או ביחידת הסמך, כך **שהנציב יהפוך לגורם מפקח ומבקר של הליך הפיטורים שיבוצע על ידם** ולערכאת ערר על החלטתם.

העתק סעיף י"ח לפרק השלישי לקובץ נהלים והנחיות של הנציבות מצורף ומסומן כנספח "ע/17".

81. חוזר נציבות שירות המדינה מס' 1246-2009 שעניינו "נוהל פיטורי אי התאמה" מיום 28.1.2010, קובע כי הפיטורים של עובדים המועסקים בחוזה מיוחד מחמת אי התאמה יהיו בידי הגורם הקבוע בתקשי"ר, דהיינו מנכ"ל המשרד, **ללא ערר לנציב שירות המדינה.**

העתק חוזר נש"מ מס' 1246-2009 מיום 28.1.2010 מצורף ומסומן כנספח "ע/18".

ד.1.ב. מעמד חוות דעתו של היועץ המשפטי במשרדי הממשלה

82. פרק 40.3 לתקשי"ר קובע את מעמדו של היועץ המשפטי במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. כך, קובע סעיף 40.311 לתקשי"ר כדלקמן:

"(א) **תפקיד היועץ המשפטי הוא לייעץ ולהנחות את כלל גורמי המשרד בהיבטים המשפטיים של פעולתם, להעמיד לרשות המשרד את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניות המשרד;**

(ב) במילוי תפקידו זה עליו להקפיד להיות "שומר הסף" כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי דין וכללי המנהל התקין ויתר עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, המחייבים את השירות הציבורי. על היועץ המשפטי למשרד לפעול לשם קיומו וחיזוקו של שלטון החוק;"

83. כן קובע סעיף 40.331 לעניין מעמדה של חוות דעתו של היועץ המשפטי, כדלקמן:

"**חוות דעתו של יועץ משפטי במשרד ממשלתי בשאלה משפטית קובעת, מבחינתם של כל עובדי המשרד, את המצב המשפטי הקיים, כל עוד לא נפסק אחרת על-ידי בית משפט מוסמך.**"

84. עוד נקבע בסעיף 4.332 לתקשי"ר, כי כאשר מתעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעתו של יועץ משפטי למשרד, ניתן לפנות אל היועצת המשפטית לממשלה על מנת שתכריע בסוגיה, כדלקמן:

"התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעתו של יועץ משפטי במשרד, יכול השר, המנהל הכללי של המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות הדעת, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקשו לעיין בחוות הדעת ולהביע את דעתו באותו עניין. ככל הניתן, הפנייה אל היועץ המשפטי לממשלה תהיה פנייה משותפת ומתואמת."

85. סעיף ט"ו לפרק השלישי לקובץ נהלים והנחיות של הנציבות עוסק בכפיפות לחוות דעת היועץ המשפטי, וקובע באופן דומה כדלקמן:

"על-פי הוראות פרק משנה 40.3 לתקשי"ר, חוות דעתו של יועץ משפטי במשרד ממשלתי בשאלה משפטית קובעת, מבחינתם של כל עובדי המשרד, את המצב המשפטי הקיים, כל עוד לא נפסק אחרת על-ידי בית משפט מוסמך.

התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעתו של יועץ משפטי במשרד, יכול השר, המנהל הכללי של המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות הדעת, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקשו לעיין בחוות הדעת ולהביע את דעתו באותו עניין. ככל הניתן הפנייה אל היועץ המשפטי לממשלה תהיה משותפת ומתואמת.

ככלל, הפניות ליועץ המשפטי לממשלה או למשנה ליועץ המשפטי לממשלה הנוגע בדבר, תיעשינה רק באמצעות היועץ המשפטי למשרד ולא באופן ישיר מהדרגים המקצועיים במשרד, זולת במקרים בהם התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעת של יועץ המשפטי למשרד כאמור, שאז יוכלו לפנות גם המנהל הכללי או השר, תוך יידועו של היועץ המשפטי למשרד.

על-פי פסיקת בג"ץ, חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה מחייבת כל גורם בשירות המדינה, כל עוד לא נקבע אחרת על-ידי ערכאה משפטית מוסמכת."

העתק סעיף ט"ו לפרק השלישי לקובץ נהלים והנחיות של הנציבות מצורף ומסומן כנספח "ע/19".

86. כמו כן, הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 9.1000 בעניין "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה", (3.7.2002) (להלן: "הנחיית היועמ"ש 9.1000") קובעת גם היא דברים דומים לעניין תפקידו של היועץ המשפטי ומעמדה המחייב של חוות דעתו. כך, נקבע בסעיף 1 להנחייה כי "חוות-דעתו של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי בשאלה משפטית קובעת, מבחינתם של כלל גורמי המשרד, את המצב המשפטי הקיים לגביה, וזאת כל עוד לא נפסק אחרת על-ידי בית משפט המוסמך לעניין."

87. ככל שמתעורר ספק או קושי בנוגע לחוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד, קובעת הנחיית היועמ"ש 9.1000 כי המנהל הכללי של המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות הדעת יכול לפנות ליועצת המשפטית לממשלה על מנת שתביע דעתה באותו עניין.

88. כן קובעת הנחיית היועמ"ש מס' 9.1000 בסעיף 2 את האופן שבו תיעשה הפנייה ליועצת המשפטית לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

העתק הנחיית היועמ"ש מס' 9.1000 מצורף ומסומן כנספח "ע/20".

2.ד. בהתערבותו בהליך הפיטורין של מר חלווה, פועל הנציב בחוסר

סמכות

2.ד.א. לאור אופן העסקתו של מר חלווה, הגורם אשר מוסמך לפטרו הוא

מנכ"לית משרד רה"מ, ואין לו זכות ערר על הפיטורין בפני הנציב

89. כאמור, מר חלווה מועסק בחוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), החל מיום 8.1.2019.
90. על פי הוראות חוזה ההעסקה של מר חלווה, אשר פורטו בסיכום עמדת יועמ"ש הנציבות והמשתתפים בהתייעצות מיום 10.11.2022 אשר צורף כנספח ע/5 לעיל, נציב שירות המדינה או מי שהסמיך לכך, רשאי להפסיק את שירותו של מר חלווה בכל עת על-ידי מתן הודעה מוקדמת בכתב שלושה חודשים מראש או על-ידי תשלום משכורת של שלושה חודשים, לפי בחירת הגורם המודיע.
91. מר חלווה נמנה על רשימת סוגי בני האדם אשר מועסקים בחוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים) ותקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), זאת משום שכלל הידוע לעותרת, הנציב קבע לגביו כי עבודתו חיונית למדינה וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות המדינה.
92. כמו כן, הנציב רשאי היה לאצול את הסמכות לפטרו למנהל הכלל של משרדו, דהיינו למנכ"לית משרד רה"מ, בהתאם לסעיף (א3) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (סעיף 40 לחוק).
93. לאור העובדה שטרם חלפו חמש שנים להעסקתו של מר חלווה בשירות המדינה, פיטוריו, בהתאם, כעובד המועסק על-פי חוזה מיוחד, הנם בסמכות האחראי, דהיינו מנכ"ל משרדו או סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש. זאת, בהתאם לסעיף 82.252(ב) לתקש"יר.
94. דהיינו, על-פי חוק שירות המדינה (מינויים), תקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), תקנות שירות המדינה (מינויים) (סעיף 40 לחוק) והתקש"יר, הסמכות לפטר את מר חלווה המועסק בחוזה מיוחד במשרד ראש הממשלה נתונה למנכ"לית משרד רה"מ.
95. כמו כן, זכות הערר בפני הנציב של עובד שירות המדינה אשר פוטר חלה מכוח סעיף 46 לחוק שירות המדינה (מינויים). זכות זו אינה חלה על עובדים אשר מועסקים מכוח חוזה מיוחד על פי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), לאור הסיפא של סעיף 40 אשר קובעת כי הוראות חוק שירות המדינה (מינויים) בכללותן לא חלות על אדם המועסק בחוזה מיוחד. כך קובעות גם הוראות חוזר נש"מ מס' 1246-2009.
96. מאחר וזכות הערר על פיטורי עובד מעוגנת בהוראות סעיף 46 לחוק שירות המדינה (מינויים) ובהנחיות הנציב אשר הוצאו בעקבות חקיקתו, והיות ובמקרה של מר חלווה זכות הערר לנציב לא מעוגנת בחוזה ההעסקה שלו או בהוראות התקש"יר הרלוונטיות – אין למר חלווה זכות ערר על פיטוריו בפני הנציב.
97. לפיכך, הגורם המוסמך לפטר את מר חלווה הוא מנכ"לית משרד רה"מ, ולמר חלווה אין זכות ערר בפני הנציב על הליך הפיטורין שלו.

98. על אף האמור לעיל, החליט הנציב להתערב כאמור בהחלטת הפיטורין, וזאת חרף העובדה שהוא פועל בחוסר סמכות. העותרת תפנה כעת לפרט מדוע גם סמכות הפיקוח שמוקנית לנציב על כל הליך פיטורין, לא רלוונטית לעניינו של מר חלווה.

ד.2.ב. לנציב מוקנית סמכות פיקוח בלבד על הפיטורין של מר חלווה, ולא

התקיימו הנסיבות אשר מצדיקות את התערבותו במקרה זה

ד.2.ב.1. סמכות הפיקוח של הנציב על הליך פיטורין מוגבלת למקרים

של פגם מהותי בהליך או חוסר סבירות קיצוני

99. נציב שירות המדינה מחזיק בעיקר הסמכויות הקשורות להעסקת עובדי מדינה. הוא אמון, בין השאר, על ניהול כוח האדם בשירות המדינה, גיוס העובדים וקביעת מסלולי ההעסקה וקידום של העובדים. הנציב הוא גם בעל הסמכות לאשר העסקת עובד מדינה בחוזה מיוחד מכוח תקנה 31(3) לתקנות שירות המדינה (מינויים) (בג"ץ 3758/17 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט**, פס" 4 לפסק דינו של כבוד השופט בדימוס דנציגר (פורסם בנבו, 20.7.2017).

100. כאמור, הנציב אצל את סמכות הפיטורין מחמת אי התאמה של עובדים המועסקים בחוזה מיוחד למנהלים הכללים של משרדי הממשלה, וכן נקבע, כמפורט לעיל, כי במקרים של העסקה בחוזה מיוחד אין סמכות ערר על החלטת הפיטורין לנציב.

101. עם זאת, אי מתן זכות ערר לעובד על החלטת הפיטורין שלו, אינה גורעת מסמכותו הכללית של הנציב לבחון את הליך הפיטורין, כחלק מסמכות הפיקוח הכללית המוקנית לו ממעמדו כמי שעומד בראש הנציבות. כפי שנקבע **בקובץ נהלים והנחיות של הנציבות**, אשר צורף **כנספח ע/17** לעיל, לנציב מוקנית סמכות לבקר ולפקח על הליך הפיטורין של עובדים בשירות המדינה.

102. וכך נקבע לעניין זה ב**סיכום עמדת יועמ"ש הנציבות והמשתתפים בהתייעצות מיום 10.11.2022**, אשר צורפה **כנספח ע/5** לעיל:

"אי מתן זכות ערר לעובד, כמוסבר לעיל, אין בו כדי לגרוע מסמכותו של נציב שירות המדינה לבחון טענות לכך שנפל פגם בפעולה בתחום ניהול משרדי הממשלה והעובדים המועסקים בשירות המדינה. זוהי סמכות הנובעת ממעמדו כמי שעומד בראש נציבות שירות המדינה."

103. גם במענה מטעם המשנה ליועמ"ש מיום 11.12.2022, אשר צורף **כנספח ע/15** לעיל, נקבע כי "נציב שירות המדינה מוסמך, מתוקף תפקידו, לבדוק טענה לכך שנפלו פגמים מהותיים בהליך פיטוריו של עובד, ככל שהונחה לפניו תשתית שמעוררת חשש סביר לקיומם של פגמים מהותיים ממין אלו. סמכות זו קיימת אף כאשר לעובד לא מוקנית זכות ערר בהליך הפיטורין, שאז פתוחה בפניו גם האפשרות לפנות לבית הדין לעבודה על מנת שיבחן את ההחלטה גופה."

104. דא עקא, כי הפעלת סמכות הפיקוח של הנציב, בשונה מסמכותו לבחון ערר על החלטת פיטורין לפי סעיף 46 לחוק המינויים, **צריכה להיעשות "בזהירות רבה ובמשורה, וכמובן בכפיפות לכל כללי המשפט המנהלי, ובפרט יודגש כי אין מדובר בדיון מחדש באותו ענין."**

(סעיף 2 לסיכום עמדת יועמ"ש הנציבות והמשתתפים בהתייעצות מיום 10.11.2022).

105. דהיינו, אין באפשרות הנציב לעשות שימוש בסמכות הפיקוח שלו על הליכי פיטורין של עובדים בשירות המדינה, כל עוד לא קיימות טענות מבוססות לכך שבהליך הפיטורין על-ידי הגורם המוסמך נפל פגם מהותי או שהיא לוקה בחוסר סבירות קיצוני (שם).

106. וראו לעניין זה קביעותיו של המשנה ליועמ"ש במענה מטעמו מיום 11.12.2022, בסעיף 3:

"מטבע הדברים, הפעלת סמכותו זו של הנציב כפופה לכללי המשפט המנהלי וצריכה להיעשות בזהירות המתחייבת, בשום לב לכך שבשגרה החלטות על פיטורים של עובדי מדינה מסורות לגורמים המוסמכים במשרדי הממשלה ומנוהלות על ידם, וככל שנתקפות – עומדות כאמור לביקורת שיפוטית גם בבית הדין לעבודה. במצב דברים זה, יוכל הנציב להתערב בהחלטת פיטורין רק אם בידיו מידע המבסס קיומו של פגם מהותי בתהליך שנערך. התערבות כאמור הינה חריגה ביותר."

107. וזה המקום להזכיר, כי על נציב שירות המדינה, כגורם מנהלי האחראי על קידום עובדים בשירות הציבורי, מוטלת החובה להפעיל את סמכויותיו בהתאם לאמות המידה של המשפט המנהלי, לפעול בסבירות ולשקול שיקולים ענייניים, כדלקמן:

"מתוקף מעמדה של הרשות הציבורית כנאמנה של הציבור, מוטלת עליה חובה להפעיל את סמכויותיה, ובתוכן סמכות המינויים, בהגיונות וביושר, לשקול שיקולים ענייניים בלבד, ולפעול בסבירות בהתאם לאמות המידה של המשפט המינהלי (פרשת שלום, בעמ' 33; פרשת אינשטיין, בעמ' 118-119; בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 461 (1993) (להלן: פרשת פנחסי); בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 34 (1983) (להלן: פרשת ברגר)). בגדר החובה לפעול בסבירות, על הממשלה לשקול את מכלול השיקולים הרלבנטיים, ולהימנע משיקולים שאינם ממין הענין; מחובתה להעניק לכל אחד מן השיקולים הרלבנטיים את המשקל הראוי לו בנסיבות הענין, ולהגיע בדרך של שיקול נאות של הגורמים השונים להחלטה מאוזנת, שתימצא במתחם הסבירות. לצורך כך, מחובתה לבסס את החלטתה על תשתית עובדתית מקיפה ככל הניתן (פרשת ברגר, בעמ' 48-49; בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל, פסקה 11 (פורסם בנבו), 20.4.2009) (להלן: פרשת ארן); פרשת רמון, בפסקה 33 לפסק דיני; פרשת פנחסי, בעמ' 464; בג"ץ 5562/07 שוסהיים נ' השר לבטחון פנים, פסקה 11 (פורסם בנבו), 23.7.2007) (להלן: פרשת שחם)). כך ככלל, וכך בקבלת החלטה על מינוי אדם לכהונה ציבורית, בפרט". (עניין ג'רבי, פס' 39 לפסק דינה של כב' השופטת בדימוס פרוקצ'יה).

108. כפי שחזרו ושנו גורמי המקצוע בנציבות ובייעוץ המשפטי לממשלה, בחינת הליך הפיטורין של מר חלווה לא העלתה כל תשתית ראייתית המצביעה על קיומו של פגם מהותי בהליך הפיטורין, אשר יכול להצדיק את התערבות הנציב בו.

109. לפיכך, לא מתקיימים התנאים אשר מצדיקים את הפעלת סמכות הפיקוח החריגה של הנציב על הליכי פיטורין בעניינו של מר חלווה, והתערבותו של הנציב חרף האמור אינה עולה בקנה אחד עם החובות המוטלות עליו ועל הנציבות כרשות מנהלית.

ד.2.ב.2. הליך הפיטורין של מר חלווה נבחן על-ידי יועמ"ש הנציבות

והגורמים המקצועיים במשרד המשפטים, ונקבע שהוא

היה תקין

110. כאמור, ביום 8.11.2022 התקיימה התייעצות משפטית בעניין פיטוריו של מר חלווה, בראשות המשנה ליועמ"ש, ובהשתתפות גורמים נוספים ממשרד המשפטים, היועצת המשפטית של משרד רה"מ וסגניתה, מנהלת המחלקה לסכסוכי העבודה בפרקליטות המדינה, וכן היועץ המשפטי של הנציבות וסגניתו.

111. ביום 10.11.2022 שלח יועמ"ש הנציבות לנציב את סיכום הדברים, אשר מקובל על כל גורמי המקצוע אשר השתתפו בהתייעצות.

112. כך, נקבע כי במקרה דנן, ולאור הוראות חוזה העסקתו והנהלים הקיימים, אין למר חלווה זכות ערר על החלטת הפיטורים של מנכ"לית המשרד, וכי לנציב סמכות פיקוח בלבד על הפיטורין, סמכות שהיא שונה מסמכות הערר והשימוש בה נדרש להיעשות בזהירות רבה ובמשורה ורק אם קיימות טענות מבוססות לכך שבהליך קבלת ההחלטה על-ידי הגורם המוסמך נפל פגם מהותי או שהיא לוקה בחוסר סבירות קיצוני. כל זאת, כפי שפורט בהרחבה לעיל.

113. כן נקבע בסיכום עמדת יועמ"ש הנציבות והמשתתפים בהתייעצות מיום 10.11.2022, כי לא נפל פגם בהליך הפיטורין. בעניין זה, קבעו יועמ"ש הנציבות והמשתתפים בהתייעצות כדלקמן:

"עמדתם של כלל המשתתפים בהתייעצויות המשפטיות, לאחר בדיקה ראשונית ובהסתמך על המסמכים הקשורים להליך הפיטורין ולתיאור התהליך ע"י היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה שליוותה אותו לכל אורכו, הינה כי ביישמו עקרונות אלה נראה, כי בעניינו של מר חלווה התקיים הליך מקצועי וענייני, תוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי. הליך זה בוודאי שלא נעשה בחופזה, והוא לווה באופן צמוד ע"י יועץ משפטי, תוך היועצות עם הפרקליטות. הודעת הפיטורין שהוציאה מנכ"לית משרד רה"מ, כמו גם נימוקיה (מצ"ב) (כך במקור, הח"מ) נשענת על תשתית ראייתית ועל עילות המבססות את התאמת העובד והמצדיקות לפיכך את החלטת הפיטורים. זאת ועוד, התהליך עצמו החל עוד בתקופת המנכ"ל הקודם של משרד ראש הממשלה, טרם ההחלטה על הקדמת הבחירות, ובמסגרתו התקיימו שני שימועים בפני שני גורמים שונים, בליווי גורמים משפטיים כנדרש. כל טענות העובד ובאת כוחו הושמעו ונענו עם התייחסויות ראיות."

114. בתוך כך נקבע, כי "בפנייתה של ב"כ מר חלווה אליך (אל הנציב, הח"מ) לא הועלתה כל טענה נוספת מעבר לאלה שכבר הועלו ונענו בשימוע ובהחלטת הפיטורים, ואין בה נימוק לביסוס בקשתה לקיום ערר. במילים אחרות, על פני הדברים, אין בפניה טענה מבוססת לכך שנפל בהליך הפיטורין פגם מהותי שיכול להצדיק שימוש בסמכות העל של הנציב."

115. כן נקבע בסיכום עמדת יועמ"ש הנציבות והמשתתפים בהתייעצות מיום 10.11.2022, כי אמנם הליך הפיטורים ארך חודשים רבים, אך המועד בו ניתנה החלטת הפיטורין (27.10.2022) הוא "אך תוצאה נוספת מהקפדה על קיום הליך תקין בהתאם לכללים המקובלים".

116. אשר על כן, עמדת יועמ"ש הנציבות וכלל גורמי המקצוע אשר השתתפו בהתייעצות

המקצועית, **לרבות המשנה ליועמ"ש**, הינה כי הליך הפיטורין היה תקין ובהתאם לכללי המשפט המנהלי, באופן שלא מגלה עילה להתערבותו של הנציב כחלק מסמכות הפיקוח שלו על הליכי פיטורים של עובדים בשירות המדינה.

3.2.ב.ד. חוות הדעת של יועמ"ש הנציבות מחייבת את הנציב

117. כפי שעולה באופן ברור מהוראות התקשי"ר, קובץ כללים והנחיות של הנציבות והנחיית היועמ"ש 9.1000, חוות דעתו של היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה מחייבת את הנציב, כל עוד לא נקבע אחרת.

118. כזכור, חוות דעתו של יועמ"ש הנציבות אשר נשלחה לנציב כחלק מסיכום עמדת יועמ"ש **הנציבות והמשתתפים בהתייעצות מיום 10.11.2022**, אשר צורפה כנספח ע/5 לעיל, קבעה כי לנציב אין סמכות ערר על הפיטורין של חלווה. כן קבעה חוות דעת זו, כי לאחר בחינת הליך הפיטורין הוא נעשה באופן תקין ובהתאם לכללי המשפט המנהלי, באופן אשר אינו מאפשר לנציב להתערב מכוח סמכות הפיקוח הכללית שלו על הליכי פיטורין, סמכות שהיא חריגה ושמורה למקרים שבהן קיימות טענות מבוססות לכך שבהליך קבלת ההחלטה על הפיטורין על-ידי הגורם המוסמך נפל פגם מהותי או שהיא לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

119. אשר על כן, חוות דעת זו מחייבת את נציב שירות המדינה, באופן שאינו מאפשר לו להתערב בהליך הפיטורין, גם לא מכוח סמכות הפיקוח הכללית המוקנית לו.

120. ככל שהנציב חולק על חוות דעתו של יועמ"ש הנציב ושל יתר גורמי המקצוע שהשתתפו בהתייעצות, הרי שבהתאם לתקשי"ר, לקובץ כללים והנחיות של הנציבות ולהנחיית היועמ"ש 9.1000 – עליו לפנות אל היועצת המשפטית לממשלה, והיא זו שנדרשת להכריע במחלוקת שנתגלעה.

121. כל עוד לא פנה הנציב כאמור ליועמ"ש, ולא התקבלה הכרעה של היועמ"ש – הנציב מחוסר סמכות לפעול בניגוד לחוות דעתו של יועמ"ש הנציבות, ולכן אין בסמכותו להקפיא את הפיטורים של מר חלווה, אשר כזכור היו צריכים להיכנס לתוקף עוד ביום 27.11.2022.

3.ד. ככל שלא נעשית פנייה של הנציב להכרעה במחלוקת המשפטית, והנציב

פועל בחוסר סמכות להתערבותו בהליך הפיטורין – על היועצת המשפטית

לממשלה להתערב ולהנחות את הנציב בהתאם

122. בית משפט נכבד זה קבע באופן עקבי, כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של החוק עבור הרשות המבצעת, וכי חוות דעתה המשפטית מחייבת את כל זרועותיה של הרשות המבצעת ומשקפת מבחינתן את הדין הקיים, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת. תפקידה של היועצת המשפטית לממשלה, במובנו הרחב, הוא **לשרת את הציבור ולפעול כנאמן הציבור** (יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 451, 454 (1993)).

123. כנגזרת מכך, בהיות הציבור "הלקוח" של היועצת המשפטית לממשלה – עליה לפעול למען האינטרס הציבורי (יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** 2408-2407 (2017)). מתוקף כך, היועצת

המשפטית לממשלה משמשת כממונה מטעם הציבור על שמירתו של שלטון החוק במדינה ועל חוקיות השלטון של הממשלה (אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** 763 (מהדורה חמישית, 1996)).

124. הגם שלא קיים במדינת ישראל חוק המסדיר את עצמאותה, מעמדה ותפקידה של היועצת המשפטית לממשלה, אין בנושא זה ריק משפטי. בהעדר חקיקה ברורה התפתח בפסיקה ובכתיבה האקדמית נוהג משפטי ארוך שנים במדינה, בדבר עצמאותה של היועצת המשפטית לממשלה (וראו לעניין זה יצחק זמיר, היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון **עיוני משפט** יא(3) 411-421 (1986)). דוח ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה (1962) (להלן: "**דוח ועדת אגרנט**"), קבע בעמ' 12 באופן חד משמעי כי בעניינים בעלי משמעות ציבורית על היועץ המשפטי לממשלה להתייעץ עם שר המשפטים, אולם "**מקום שקיימים חילוקי דעות בין השניים (או בין היועץ המשפטי לממשלה לבין הממשלה) נתונה ההכרעה הסופית בידי היועץ המשפטי**".

125. **בהקשר של המעמד המחייב שיש לתת לחוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה ולהכרעותיה בסוגיות של סמכות של הרשות השלטונית, יפים דבריהם של פרופ' אריאל בנדור ופרופ' זאב סגל במאמרם "היועץ המשפטי לממשלה – המשפט והמימשל" הפרקליט מד 423, 436-438 (תש"ס), בקבעם כי יש להפקיד את הסמכות לקבוע את היקף שיקול הדעת של הרשות השלטונית בידי נושאי משרה מיוחדים ונפרדים שאינם חלק מאותה הרשות, וזאת במטרה לנטרל את ניגוד עניינים התמידי בו הם מצויים, ובלשונם:**

"...אין זה ראוי, כי גבולות הסמכות וגבולות שיקול הדעת של רשות שלטונית ייקבעו, הלכה למעשה, על ידי נושאי המשרה המכהנים באותה רשות. קביעת גבולותיה של סמכות אינה חלק מן הסמכות. קביעת גבולותיו של שיקול דעת אינה חלק משיקול הדעת. הדבר מתחייב לא רק מכך שמרבית נושאי המשרה ברשויות שלטוניות אינם משפטנים, הבקיאים בדינים המורכבים מתחום המשפט החוקתי והמינהלי המסדירים את הגבולות של סמכותם ושיקול דעתם. הדבר מתחייב, בראש וראשונה, מכך, שהסמכה של בעלי תפקידים ציבוריים להכריע בשאלות משפטיות הנוגעות לסמכויותיהם ולשיקול דעתם תעמיד אותם בניגוד עניינים שאין ממנו מוצא. ההסדר המתחייב לצורך הבטחת המקצועיות של הטיפול בשאלות משפטיות מסוג זה, ובמיוחד לצורך מניעתו של ניגוד העניינים האמור, הוא הפקדת הכוח לקבוע - מבחינתן של רשויות השלטון פנימה - את גבולות סמכותן ושיקול דעתן בידי נושאי משרה מיוחדים ונפרדים, שאינם אלה המכהנים באותן רשויות. נושאי משרה מיוחדים ונפרדים אלה הם היועץ המשפטי לממשלה ובאי כוחו". (שם, בעמודים 436-438).

126. מכך עולה, כי כאשר עסקינן בנושאים המעלים סוגיות משפטיות או נושאים המשליכים על שלטון החוק או על קיום מנהל תקין, הרי שהיועצת המשפטית לממשלה אמונה בייעוצה למנוע כשלים, ולשמור על כך שהרשות תבצע תפקידה במסגרת החוק. משמע, בסמכותה לנקוט בפעולות הנדרשות לשמירה כי הרשות תבצע תפקידה במסגרת החוק, ולמנוע את כשליה.

127. זאת, במיוחד כאשר מדובר על הכרעה בסוגיות הקשורות לסמכויות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, שהרי אלה נדרשים להיקבע על גורם מקצועי, עצמאי ובלתי תלוי כגון היועצת המשפטית לממשלה – ולא על-ידי מי שברצונו להפעיל את הסמכות.

128. לאור העובדה שהקביעה האם הליך פיטורין של עובד בשירות המדינה נעשה באופן תקין, וכן שאלת הזכות לערר של אותו עובד על הליך הפיטורין – הן קביעות משפטיות, הגורם אשר מוסמך להכריע בהן במקרים של מחלוקת בין הנציב לבין הייעוץ המשפטי בנציבות, הוא היועצת המשפטית לממשלה. כך, מוסמכת גם היועצת המשפטית לממשלה להכריע בשאלת סמכותו של הנציב להתערב בהליך הפיטורין של עובד, במקרה בו יועמ"ש הנציבות סבור כי הנציב חסר סמכות במקרה זה.

129. לכן, על היועצת המשפטית לממשלה להתערב ולהכריע במחלוקת שנפלה בין יועמ"ש הנציבות ויתר גורמי המקצוע לבין הנציב, ולהנחות את הנציב לפעול בהתאם לעמדת יועמ"ש הנציבות. עמדה זו, כאמור, שיקפה גם את עמדתה של היועמ"ש על-פי המענה מטעמה מיום 7.12.2022, וכן את עמדתם של גורמי מקצוע נוספים ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, הייעוץ המשפטי במשרד ראש הממשלה, פרקליטות המדינה וגורמים נוספים בנציבות.

130. כל עוד נמנעת היועמ"ש מלהתערב בסוגייה ולהנחות את הנציב למשוך את ידיו מהתערבות בהליך הפיטורים של מר חלווה, הרי שהיא אינה מבצעת את תפקידה כפרשנית המוסמכת של הדין והאחראית על השמירה על שלטון החוק והאינטרס הציבורי.

4. ד. התערבותו של הנציב בהליך הפיטורין של מר חלווה מעלה חשש למשוא פנים ולשיקולים זרים

131. הנה כי כן, הציגה העותרת בפני בית המשפט הנכבד את גלגולה של החלטה תמוהה וחריגה אשר התקבלה על ידי הנציב. בזהירות הנדרשת, תטען העותרת – לה ניסיון רב שנים – כי החלטות חריגות כאלו אינן מתקבלות בחלל ריק.

132. אמת, לעותרת אין את הכלים לחשוף את הזרמים התת-קרקעיים בפרשה זו, ואת אותן שיחות אשר התנהלו בחדרי חדרים והביאו את הנציב להתערב בצורה כה בוטה וחריגה בהליך מנהלי אשר עבר את כל הגלגולים המתחייבים בחוק, ועל כן פנתה, כאמור, ליועצת המשפטית לממשלה על מנת שתפעל בכלים העומדים לרשותה וכפי סמכותה בדין.

133. ואולם, סבורה העותרת כי אף בלי להיות "בוחנת כליות ולב", הרי שהתנהלות הנציב בהליך זה, לכל הפחות מעלה את החשש הכבד שמא הליך קבלת ההחלטה שלו להתערב באופן חריג ביותר בהליך סיום העסקתו של מר חלווה נגוע כל כולו בשיקולים זרים, העולים כדי משוא פנים של ממש – באופן המחייב לבדו את פסילת ההחלטה.

4. ד. א. משוא פנים

134. איסור משוא פנים הוא עיקרון יסודי במשפט העברי ובמשפט בכלל, וממנו יונק הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים, שהוכר במשפט ככלל – על, "עיקרון יסוד אוניברסאלי "המרחף" מעל כל דברי החקיקה הרלבנטיים" (פס" 3 לפסק דינו של כב' השופט לויין בבג"ץ 2419/94 פריד נ' ראש העיר טירת הכרמל (פורסם בנבו, 6.11.1997).

135. הכלל הוגדר על ידי המלומד רענן הר זהב בספרו "המשפט המנהלי הישראלי" 299 (1996):

"הכלל האוסר ניגוד עניינים מקורו בכלל האוסר משוא פנים. הכלל האוסר משוא פנים קובע שניים: ראשית אסור לבעל תפקיד שיפוטי, מעין שיפוטי או לבעל תפקיד מינהלי לשאת פנים, כלומר אסור לו לנהוג איפה ואיפה, אסור לו לנהוג שלא בשוויון ואסור לו להטות משפט או החלטה [...]"

חלקו השני של הכלל האוסר על ממלא תפקיד שיפוטי ועל בעל תפקיד מינהלי להימצא במצב העלול להביא למשוא פנים.... לדעה משוחדת."

136. הנחת היסוד, כפי שעולה מהגדרת החלטה מינהלית להלן, הינה, כי בקבלת החלטה מינהלית יכולים להיאבק על הבכורה אינטרסים פרטיים של צדדים שונים מנוגדים, שישפיעו על תוצאות ההליך וחיוני לנטרל את השפעתם כדי להגיע לתוצאה שאינה מוטה מראש, אלא משקפת את האינטרס הציבורי:

"ההחלטה המינהלית הטיפוסית היא הכרעה שיש לה השלכה על אינטרסים מגוונים, ולעיתים מנוגדים [...]. חשוב מאד שהן תתקבלנה בפרוצדורה שאינה מוטה מראש לטובת האינטרסים של אחד מן הצדדים הצפויים להיות מושפעים על ידה." (דפנה ברק ארז "אינטרסים נוגדים וניגוד ענייני במשפט המינהלי" ניגוד עניינים במרחב הציבורי המכון הישראלי לדמוקרטיה 210 (2009)).

137. משוא פנים במובנו המקורי משמעותו קבלת החלטה, תוך העדפת צד מסוים מראש, במקרים רבים צד חזק, או מתוך התבטלות בפני גורם רם (מכלל יסודי זה נגזר האיסור לקבל החלטה על ידי בעל דעה משוחדת, הנדון במקרים רבים בפסיקה, בעיקר בנוגע לפסילת שופטים). משוא פנים הינו המקרה החמור של ניגוד עניינים, כפי שהבהיר פרופ' אהרון ברק, "האיסור על ניגוד עניינים", ניגוד עניינים במרחב הציבורי המכון הישראלי לדמוקרטיה 41 (2009):

"מקרים חריפים של ניגוד עניינים נופלים לגדר האיסור על משוא פנים (bias)."

138. במידה מסוימת, מאז התפתחות הכלל האוסר הימצאות בניגוד עניינים, שהוא ישים וקל יותר לבחינה ולאכיפה, איבד איסור משוא פנים את הבכורה, אך אין בכך כדי לפגוע בתקפותו וחשיבותו במשפט הישראלי.

139. הכלל שחל במקור על שופטים "ולא תהדר פני גדול" (ויקרא י"ט) חל על כל המפעיל סמכות המוקנית לו מכוח דין:

"על-פי כללי הצדק הטבעי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של משוא פנים או דעה משוחדת [...] תחום פעולתו העיקרי של כלל זה הוא לעניין עובד ציבור המבצע תפקיד שיפוטי או כעין שיפוטי. אך אין הכלל מוגבל למצבים אלה בלבד. כל גוף ציבורי, יהא תפקידו אשר יהיה, חייב לבצע את תפקידו ללא דעה קדומה ומשוחדת, ללא פניות וללא משוא פנים" (בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566, 569).

140. במקרה דנן, עולה החשש הכבד שמא התערבותו החריגה והגסה של הנציב בהליך המקצועי והראוי שהתקיים לשם סיום העסקתו של מר חלווה, נעשתה לנוכח זהותו של המשיב 3 – ובפרט, קרבתו הפוליטית והאישית לגורמים רבי עצמה במערכת הפוליטית הישראלית. הנה, תטען העותרת במלוא הזהירות, כי בעת שקיבל את החלטתו, עשה זאת הנציב במשוא פנים, ובניגוד לחובות המנהליות החלות עליו בהיותו איש ציבור, וכפי שחזר ונקבע בבג"ץ 5261/04

פוקס נ' ראש ממשלת ישראל (פ"ד נט(2) 446, בפס' 21 :

"מכאן שככל איש ציבור, שיקול-דעתו אינו מוחלט. עליו לפעול בסבירות ובמידתיות; עליו לשקול שיקולים ענייניים בלבד; עליו לנהוג ללא משוא פנים או שרירות; עליו לפעול בתום-לב ובשוויון. על-כן יש להפעיל את סמכות ההעברה מתפקיד "...בהגינות, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור" (הנשיא שמגר בבג"ץ 3094/93 הנ"ל [7], בעמ' 417).

141. העותרת תטען, כי מכלול הפגמים מחייבים בטלותה של החלטה, ובפרט החשש הקשה לפגם של משוא פנים שמכלול הנסיבות מצביעות על קיומו.

ד.4.ב. שיקולים זרים

142. העותרת תטען, כי דינה של החלטה בטלות אף בגין החשש הכבד לשיקולים זרים כעומדים בבסיסה וזאת נוכח תוכנה, נסיבות קבלתה והיעדר נימוקים להצדיקה.

143. על הפסול בקבלת החלטה משיקולים זרים עמד בית המשפט נכבד זה פעם אחר פעם ובין היתר, עמד על כך כב' המשנה לנשיא, השופט אלון, בציינו :

"רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבורי, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו, שנאמנות זו צריך ותופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים, ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה" (בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח' בעמ' 33 (פורסם בנבו, 3.12.1990)).

144. ידוע הדבר כי הרשות המנהלית מצווה להפעיל את שיקול דעתה בהתאם לסמכויותיה, על יסוד השיקולים הרלוונטיים ועל פי שיקולים אלו בלבד. כך אמר השופט (כתוארו דאז) גרוניס בבג"ץ 5968/05 עיריית חברון נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 1.3.2006) :

"[...] כלל נקוט הוא בשיטתנו כי על הרשות המינהלית לפעול בכל מקרה ומקרה על יסוד שיקולים ענייניים בלבד".

145. ומתוך כך, מבחינת עשה טוב וסור מרע, מקום בו חובת הרשות היא לפעול בהתבסס על שיקולים ענייניים בלבד, אל לה לשקול שיקולים זרים. גם בעולם המינהלי אין ואקום, באין שיקולים ענייניים בנמצא מצויה השרירותיות או מצויים הם השיקולים הזרים. כב' השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ ו-50 אחרים נ' ממשלת ישראל תק-על 2006(4) 3354, בפס' 13 לפסק דינה חזרה והבהירה: רשות מינהלית המפעילה סמכות שלטונית חייבת להתחשב בשיקולים רלבנטיים, ובהם בלבד. עליה להתבסס על שיקולים ענייניים בלבד ולהימנע משיקולים זרים".

146. ומה הוא שיקול זר? כך בלשונו של השופט (כתוארו דאז) ברק בבג"ץ 953/87 א. פורז נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו, מב (2) 309 (1988) בעמ' 324 לפסיקתו :

"אכן, הרשות השלטונית... רשאית לפעול על-פי שיקול-דעתה, ובלבד ששיקול-דעת זה מקיים את כללי המשפט המינהלי הישראלי (החקוק וההלכתו, המהותי והדיוני) בעניין הפעלתו של שיקול-דעת מינהלי. על-כן, חייב שיקול הדעת השלטוני לקחת בחשבון אותם שיקולים, הנופלים לדל"ת אמותיו של חוק המסמך אותו להפעיל שיקול-דעת. שיקול החורג ממטרותיו של החוק המסמך הוא שיקול זר, ועל-כן פסול, ואין הרשות השלטונית רשאית להתחשב בו. זאת ועוד: אין לה, לרשות השלטונית, חופש לעצב לעצמה את המטרות, שלשמן היא רשאית להפעיל את שיקול-דעתה. שיקול-דעת, המופעל מכוח החוק, חייב להתקיים במסגרת המטרות שהחוק קבע, ובמסגרת זו בלבד. אפילו נאמר בדבר חקיקה במפורש, כי שיקול הדעת הוא מוחלט, הרי

גם אז מתפרש שיקול הדעת כמחייב את בעל הסמכות לפעול לשם הגשמת מטרות החקיקה שמהן יונקת סמכותו."

147. במקרה דנן, לא טרח הנציב להשיב ולו לפנייה אחת של העותרת, ובלאו הכי אף לא עלתה כל טענה, כי ההחלטה מבוססת על שיקולים ענייניים עלומים כלשהם העולים בקנה אחד עם הדין והמדיניות הקיימת, מקום בו מכתביה של העותרת נותרו ללא כל מענה ענייני.

148. עניין זה, בצירוף עמדת היועצת המשפטית לממשלה, בצירוף חריגות ההחלטה, ולצד הידוע לנו בדבר רום מעמדו הפוליטי של המשיב 3, אך מחזקים את החשש הכבד לפיו חובת הענייניות הופרה וכי נשקלו שיקולים זרים או נתקבלה החלטה שרירותית בניגוד לחובות חברי המועצה ואף מטעם זה דין ההחלטה - בטלות.

ה. סיכום

149. במקום בו הנציב נוטל סמכות לא לו, ומחליט להתערב בהחלטות של הגורם המוסמך תוך שהוא מתעלם מעמדת גורמי המקצוע ומעמדת היועץ המשפטי לנציבות, ומקום בו היועצת המשפטית לממשלה אינה ממלאת את תפקידה ומנחה את הנציב לחדול מהתערבותו - נדרש בית המשפט להתערב, ולהורות כמבוקש ברישא לעתירה.

150. כפי שקבע בית המשפט הנכבד, השירות הציבורי בישראל מהווה את ידה הארוכה של הרשות המבצעת בהגשמת מדיניותה ויעדיה. בלא שירות ציבורי איכותי שפועל על-פי כללי המנהל התקין, לא יוכל השלטון לנהל את ענייני המדינה.

151. כחלק מניהול שירות ציבורי איכותי, הופקדה בידי הגורמים המוסמכים הסמכות להחליט על פיטורין של עובדים מחמת אי התאמה. התערבותו של נציב שירות המדינה בהחלטה של הגורמים המוסמכים, ללא בדל של ראייה באשר לפגם בהליך הפיטורין, פוגעת בערך השירות הציבורי המקצועי, ובסמכותם של הגורמים המוסמכים לנהל את עובדיהם.

152. לא זו אף זו, החלטתו של הנציב לפעול להקפאת הפיטורים של מר חלווה מנוגדת לעמדת גורמי המקצוע הן בייעוץ המשפטי לנציבות והן בייעוץ המשפטי לממשלה. החלטה זו, והאופן שבו היא התקבלה מעלה חשש, במלוא הזהירות, למשוא פנים ולשיקולים זרים מצד הנציב.

153. אשר על כן, על בית המשפט הנכבד להורות לנציב למשוך את ידיו מהתערבותו בהליך הפיטורין של מר חלווה, ולהותיר את החלטת הפיטורין של הגורמים המוסמכים על כנה.

154. כמו כן, לאור מעמדה העצמאי של היועצת המשפטית לממשלה, ולאור תפקידה להנחות את משרדי הממשלה, יחידותיה ושלוחותיה לפעול בהתאם לדין, על היועצת המשפטית לממשלה להתערב ולהנחות את הנציב לפעול בהתאם לעמדת גורמי המקצוע ולחדול מהתערבותו בהליך הפיטורין של מר חלווה.

155. אשר על כן, **העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן צווים כמבוקש ברישא לעתירה זו**, ולעשותם למוחלטים. כן תבקש העותרת מבית המשפט כי יורה על הוצאת צו הביניים המבוקש ברישא לעתירה, ועד אשר עתירה זו תתברר.

156. העותרת תבקש כי בית המשפט הנכבד יקיים דיון דחוף בעתירה נוכח הצורך לברר במהרה את השאלות הניצבות בבסיס העתירה, לאור העובדה שמועד הפיטורין של מר חלווה אמור היה לחול ביום 27.11.2022.

157. עתירה זו נתמכת בתצהירו של מר עמק ברכה, משנה למנכ"ל העותרת.

158. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה.


רותם בבלי זיב, עו"ד


תומר נאור, עו"ד
ב"כ העותרת


א' אליעזר שרגא, עו"ד

יום ראשון, 25 בדצמבר 2022

א' בטבת התשפ"ג, בירושלים

בעניין שבין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחל אל-שי
רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס
ו/או דנה פרימור-אזר

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076;
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נגד -

1. נציב שירות המדינה
2. היועצת המשפטית לממשלה
ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
רח' צאלח א-דין 29 ירושלים
טל': 02-6466590; פקס: 02-6467011

3. מר אלון חלווה
סמנכ"ל ביטחון וחירום, משרד ראש הממשלה
קריית בן גוריון, בניין ג' ירושלים 9195015
טל': 072-2000512; פקס': 02-5605000;
דוא"ל: pmoh@pmo.gov.il

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ עמק ברכה, מס' זהות 028959716 משנה למנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת, כי העובדות
המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.

חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד רותם בבלי דביר, מ.ר. 84615 מאשרת בזאת כי ביום 25.12.2022 חתם לפני מר עמק ברכה,
מס' זהות 028959716, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי
יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

רותם בבלי דביר עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק מכתב הזמנה מעודכנת לשימוע מיום 11.8.2022	34
2	העתק מסמך ההחלטה בשימוע מיום 27.10.2022	40
3	העתק מסמך נימוקי ההחלטה מיום 28.10.2022	43
4	העתק מכתבה של סמנכ"לית בכירה הון אנושי במשרד רה"מ למר חלווה מיום 31.10.2022	68
5	העתק סיכום העמדה המשפטית של המשתתפים בהתייעצות בעניין הפיטורים של מר חלווה שנשלחה אל הנציב ביום 10.11.2022	70
6	העתק מכתבו של מנהל הסגל הבכיר בנציבות אל מנכ"לית משרד רה"מ מיום 24.11.2022	74
7	העתק מכתבה של מנכ"לית משרד רה"מ מיום 24.11.2022	78
8	העתק מכתבו של הנציב אל מנכ"לית משרד רה"מ מיום 27.11.2022	83
9	תכתובת דוא"ל בין סמנכ"לית בכירה הון אנושי במשרד רה"מ ליועמ"ש משרד רה"מ מיום 27.11.2022	87
10	העתק מכתבה של מנכ"לית משרד רה"מ מיום 28.11.2022	90
11	העתק כתבתו של חיים לוינסון "בתיאום עם נתניהו, נציב שירות המדינה פועל לבטל הדחה של מקורב אליו במשרד רה"מ" באתר "הארץ" (27.11.2022)	96
12	העתק מכתבה של העותרת מיום 28.11.2022	99
13	העתק מכתבה של העותרת מיום 4.12.2022	104
14	העתק המענה מטעם היועמ"ש מיום 7.12.2022	110
15	העתק המענה מטעם המשנה ליועמ"ש מיום 11.12.2022	112
16	העתק מכתבה של העותרת מיום 19.12.2022	115
17	העתק סעיף י"ח לפרק השלישי לקובץ נהלים והנחיות של הנציבות	118
18	העתק חוזר נש"מ מס' 1246-2009 מיום 28.1.2010	122
19	העתק סעיף ט"ו לפרק השלישי לקובץ נהלים והנחיות של הנציבות	137

עמ'	שם הנספח	מס'
140	העתק הנחיית היועמ"ש מס' 9.1000	20

נספח 1

**העתק מכתב הזמנה מעודכנת
לשימוע מיום 11.8.2022**

עמ' 34



לשכת המנהלת הכללית
Office of the Director General
مكتب المدير العام

י"ד אב תשפ"ב
11 אוגוסט 2022

לכבוד
מר אלון חלווה
סמנכ"ל ביטחון וחירום
משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: הזמנה מעודכנת לשימוע

סימוכין: הזמנה לשימוע מיום 21.6.2022; מכתבי אליך מיום 11.7.2022

ביום 21.6.2022 נמסר לך מכתבו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה (דאז), מר יאיר פינס, שבסימוכין, שבו זומנת לשימוע בטרם נקיטת הליכים משמעותיים בקשר להתנהלותך בעניין התקנת אמצעי אבטחה ברעננה. לאחר כניסתי לתפקיד, ביום 11.7.2022, הודעתי לך, במכתב שבסימוכין, על המשך הליך השימוע בפניי.

מסמכים הרלוונטיים לחלק זה של השימוע צורפו למכתבו של מנכ"ל המשרד (דאז) מיום 21.6.2022. מסמכים נוספים שהתבקשו במכתבה של באת כוחך, עו"ד אילה הוניגמן, מיום 11.7.2022, רוכזו באופן פיזי ואתה רשאי להגיע לקחת אותם מלשכתי. יודגש שחלק מהמסמכים מסווגים, ועל כן אין לחשוף אותם לגורמים שאינם בעלי סיווג מתאים.

לאחר מכן הובאו לידיעתי מסמכים נוספים, ובהם תוצאות בדיקת חשב המשרד בנוגע להתנהלות האגף שבראשו אתה עומד בעניין אישור התקשרויות בדיעבד בהיקף כספי חריג ביותר (מעל 23 מלש"ח), ומכתבו של סגן בכיר לחשב הכללי בנושא כשלים מתמשכים בפעילות הרכש באגף ביטחון וחירום במשרד רה"מ, מיום 20.7.2022. כלל העובדות הרלוונטיות לעניין זה מפורטות במסמכים שלהלן:

- תוצאות בדיקת חשב המשרד מפורטות במכתבו של החשב מיום 12.6.2022 בנושא "ניהול התקשרויות של אגף ביטחון וחירום" - מסומן "1".
- מכתבו של חשב המשרד לסגן בכיר לחשב הכללי והמענה למכתב - מסומנים "2" ו-"3".



- מיילים שנשלחו לגורמים מאגף הביטחון, שבהם התריעה חשבות המשרד על היעדר חוזה חתום והיעדר הזמנה, מבלי לקבל תשובות מספקות לכך מאגף הביטחון. מסומנים "4".
- סיכום דיון ועדת בדיעבד לדיון בהתקשרויות אגף הביטחון מיום 7.2.2022. מסומן "5".
- התייחסותך לסיכום הדיון, מיום 28.3.2022. מסומן "6".
- תכתובות עם החשבות שמהן עולה כי הנוהל שהזכרת בהתייחסותך מיושם באופן חלקי בלבד, מה שלא מאפשר לחשבות המשרד לבצע בקרה נאותה על התשלומים שלהם זכאים הספקים. מסומן "7".

מהמסמכים האמורים עולים, לכאורה, מספר כשלים מקצועיים וניהוליים באחריותך כמפורט להלן:

1. מהמסמכים עולה כי האגף בראשותך חייב את המשרד כלפי ספקים בסכום חריג ביותר (23.5 מלש"ח) בחריגה מאישור ועדת המכרזים וללא אישורה להתחייבות בסכומים אלו, ומבלי שיש התקשרות מאושרת כדיון, ובחריגה מהרשאות החתימה שהוקנו לך;
 2. ההתנהלות המתוארת לעיל משקפת לכאורה אי הבנה של הצורך בהסדרת ניהול התקשרויות חוזיות והסדרת התקציב הדרוש להן מראש, למרות התרעות שניתנו לך על כך מחשבות המשרד, כמפורט במסמכים המצורפים. בניגוד לעמדתך כפי שהוצגה בפני חשב המשרד, שלפיה מדובר ב"בעיה נקודתית", עסקינן ברצף כשלים, המעידים על בעיה רוחבית-ניהולית. הכשלים שהתגלו בניהול ההתקשרויות האמורות יורדים לשורש הליכי ניהול התקשרויות, שכן ללא מעקב ובקרה אחר התקשרויות האגף והבנת האחריות להסדרתן מבעוד מועד בין גורמים שונים במשרד ומחוצה לו, קשה עד בלתי אפשרי לקיים את הוראות הדין הנוגעות להתקשרויות. על כך גם יעידו נתוני ההתקשרויות המשרדיים לשנת 2021, שמהם עולה שבעוד שתקציב אגף הביטחון מהווה כ-30% מתקציב המשרד, והיקף הזמנות הרכש של אגף הביטחון הוא כ-28% מסך הזמנות הרכש של המשרד - האגף שבראשותך "אחראי" על כ-74% מסכום ההתקשרויות בדיעבד שאושרו, ועל כמחצית מסך הפניות שהוגשו בסך הכל לוועדת בדיעבד בשנה האמורה. נתונים אלו מעידים לכאורה על כשל חמור ומתמשך בפעילות אגף הביטחון בתחום זה. בתגובתך לחשב המשרד ייחסת אחריות לעובדת אגף רני"ל, אולם מהעובדות עולה שאין בטענותיך כדי לספק הסבר הולם לכך.
- משהחליט מנכ"ל המשרד (דאז), מר צחי ברורמן, בחודש פברואר שנת 2021, להטיל את האחריות על ניהול ההתקשרות על אגף הביטחון, היה עליך להסדיר באופן מיידי את חלוקת האחריות ביחס להתקשרות מול אגף רני"ל, לרבות מול העובדת האמורה. הסדרה זו לא נעשתה בזמן סביר, והאחריות לכך מוטלת עליך.



זאת ועוד, עמדתך, כפי שמובאת בתגובתך לחשב המשרד, שלפיה משעה שחשבות המשרד נתנה את אישורה להמשך התקשרות מסוימת, על אף שאין הסכם תקף עבור אותה התקשרות, מביאה לכך שאין מדובר עוד באירוע "בדיעבד", מבטאת תפיסה שגויה מיסודה המעלה תמיהה - מדוע מגיע אגף הביטחון למצבים שבהם נדרש אישור חשב להמשך צריכת שירותים על אף שאין התקשרות תקפה, או שנוצל כל התקציב. בנוסף, מובן מאליו שהאחריות לפנייה לוועדת מכרזים והסדרת ההתקשרות היא של היחידה המקצועית, ו"אישור חשב" לצורך דחוף שלא ניתן לעצרו, אינו מרפא את הפגם שנוצר, שכן לו ההתקשרות הייתה מנוהלת כנדרש לא היה נדרש אישור חשב חריג.

הדברים חמורים עוד יותר בשים לב לכך שביום 27.10.2021 פנתה אליך סגנית החשב והתריעה בפניך ובפני מר שניידר שההתקשרות אינה מנוהלת כנדרש, וכי על האגף לוודא שיש מסגרת תקציבית מתאימה לטובת קבלת השירותים לפני שמוסרים לספק עבודה. למרות זאת, רק בחודש פברואר 2022 החל להיות מיושם נוהל המסדיר את ניהול ההתקשרות, הפיקוח והמעקב אחריה. הדבר מעיד כי לא פעלת בדחיפות המתבקשת לתיקון הליקויים החמורים בהתנהלות האגף שבראשותך.

העובדה שבתקופה הרלוונטית גדל היקף השימוש בשירותים במכרז לציוד אירועים בהיקף משמעותי גם היא לא יכולה להוות הצדקה לכשלים בהתנהלות. דווקא בנסיבות אלו היה צורך בהיערכות מתאימה לטובת הסדרת התקשרות תקינה ואישור תקציב מתאים, **מבעוד מועד**, ובקרה הדוקה יותר אחר ניצול התקציב המאושר עבורה, והאחריות לכך היא חלק מהאחריות הניהולית שלך.

ההסדרה של האגף מול שב"כ, שציינת בהתייחסותך, אשר הוצגה לחשבות המשרד בחודש דצמבר 2021, אושרה על ידה והחלה להיות מיושמת בחודש פברואר 2022 - היא דבר חשוב, אולם הדבר צריך היה להיעשות מיד לאחר קבלת האחריות על ההתקשרויות בחודש פברואר 2021, ולא לאחר שנה וחריגה משמעותית מהתקציב. בכל מקרה, כמובן שאין בקיומו או בהעדרו של נוהל כדי לשנות מהאיסור להתחייב בשם המדינה ללא סמכות. זאת ועוד, כאמור לעיל, גם לאחר התייחסותך, התברר כי קיימים ליקויים ביישום הנוהל שגובש;

3. האגף שבראשותך הגיש בקשות לוועדת מכרזים ונציג האגף הציג אותן, מבלי להביא לידיעת הוועדה את מלוא העובדות הרלוונטיות לבקשות, ובכך פגע בעבודת ועדת המכרזים שהתבססה בהחלטתה על מידע רלוונטי חלקי.

סיכום:

ממנהל במעמדך, ודאי כזה שתפקידו לטפל בעניינים הנוגעים לחיי אדם, לשימוש במשאבי מדינה בהיקפים משמעותיים ולעיסוק בטיפול במצבי חירום, מצופה להקפיד על קלה כחמורה, לנהוג באחריות ולהפגין מחויבות כלפי המשרד ומשאבי המדינה, ועל ניהול ענייני הרכש הנוגעים לתפקידו באופן אחראי ובהתאם לכל דין, ולמצער לפעול באופן אקטיבי במסגרת אחריותו כדי למנוע הכשלה של המשרד בפעולה שלא כדין, להימנע מפעולות בחוסר סמכות ושלא כדין ולהתנהל באופן אחראי וזהיר.



בהתנהלותך המתוארת במקרים המפורטים לעיל התרשלת, לכאורה, בקיום המוטל עליך כמנהל אגף הביטחון: התנהגת, לכאורה, בחוסר אחריות ובחוסר מחויבות כלפי המשרד, והתנהלת, לכאורה, בהתנהגות שאינה הולמת את תפקידך כעובד המדינה. בכך, לכאורה, גרמת למשרד רה"מ לפעול שלא בהתאם לדין ובניגוד לדיני התכנון והבנייה. בהקשר לכך בג"צ אף הדגיש כי החובה לשמור על שלטון החוק נדרשת מקל וחומר כשהבנייה מתבצעת עבור ראש הממשלה.

כן נהגת לכאורה בחוסר אחריות ובחוסר מחויבות למסגרת החוקית של פעולותיך/פעולות האגף שבהנהלתך, ולחובות המוטלות עליך כלפי המשרד.

המתואר לעיל מעיד כמו כן על כשל מקצועי, לכאורה, בניהול ההתקשרויות של אגף הביטחון שבראשותך ובאחריותך, ופעולות בניגוד להוראות החוק והדין ולהרשאות החתימה שלך. הדברים מעידים, לכאורה, על כשל ביכולת הניהול והתפקוד המקצועי שלך כמנהל האגף באופן ישיר, וכמי שאחראי על ההתנהלות הלא תקינה של עובדיו, והם אינם עולים בקנה אחד עם מחויבות למנהל תקין ועם נורמות ניהול מתחייבות.

כן מעיד המתואר לעיל, לכאורה, גם על קושי בהפקת לקחים ועל התנהלות לקויה חוזרת ונשנית של האגף בראשותך בנוגע להתקשרויות.

בנוסף, אני רואה קושי לכאורה באי קבלת אחריות מצידך, ובניסיונותיך לכאורה להדוף ביקורת לגיטימית תוך ניסיון להעביר את האחריות על עניינים שבאחריותך לגורמים אחרים, מחוץ לאגף הביטחון.

המפורט לעיל מעיד לכאורה על כשל ניהולי בסיסי בהתנהלותך, היורש לשורשו של עניין ומטיל ספק באשר ליכולות הניהול שלך.

לאור כל האמור, ובשל החומרה המצטברת של הדברים, לכאורה, אני שוקלת את סיום העסקתך **במשרד**.

אתה מוזמן להעביר אליי את טענותיך בנושא בכתב, עד ליום 25.8.2022.

ככל שאתה מעוניין להשמיע את טענותיך גם בעל פה, אתה מתבקש להודיעני על כך עד ליום 22.8.2022, ובמקרה כזה השימוע ייערך בלשכתי ביום 28.8.2022 בשעה 15:00.

אתה רשאי להגיע לשימוע בעל פה עם אדם מטעמך אולם ללא עדים. ככל שברצונך לצרף לשימוע אדם נוסף מטעמך, אנא עדכן בכך.

בברכה,
נעמה שולץ
המנהלת הכללית

תיק אישי : אלון חלווה



רשימת נספחים

מספר עמודים בנספח	מהות	מס' נספח
7	מכתבו של החשב מיום 12.6.2022 בנושא "ניהול התקשרויות של אגף ביטחון וחירום" שהוכן בהמשך לדיון בוועדת בדיעבד ומפרט את ממצאי הבדיקות שנעשו.	1
3	מכתבו של חשב המשרד לסגן בכיר לחשב הכללי.	2
1	המענה של סגן בכיר לחשב הכללי לחשב המשרד.	3
2	התרעה של החשבות על היעדר חוזה חתום והיעדר הזמנה.	4
5	סיכום דיון ועדת בדיעבד מיום 7.2.2022.	5
4	התייחסותך לוועדת בדיעבד מיום 28.3.2022.	6
16	תכתובות עם החשבות בנושא הליקויים שנמשכים.	7

נספח 2

העתק מסמך ההחלטה בשימוע מיום

27.10.2022

עמ' 40



המנהלת הכללית
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ב' חשון תשפ"ג
27 אוקטובר 2022

לכבוד

אלון חלווה

סמנכ"ל ביטחון וחירום, משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: החלטה בשימוע

בהתאם לסמכות הנתונה לי לפי התקשי"ר, ובהמשך לשימוע שנערך לך ביום 3.10.2022, להלן החלטתי:

1. אתה מועסק במשרד ראש הממשלה (להלן: "המשרד") כסמנכ"ל ביטחון וחירום החל מיום 8.1.2019, לאחר שנבחרת לתפקיד במכרז פומבי.
2. בתאריך 11.8.2022 זומנת לשימוע לשם בחינת המשך העסקתך בשל אי התאמה לתפקיד בגין טענות לכשלים מקצועיים וניהוליים באחריותך הנוגעים לשני עניינים: האחד - התקנת אמצעי אבטחה בסמוך לביתו של ראש הממשלה הקודם ברעננה מבלי שהתקבל לכך היתר בנייה כדין מהולמ"ב (ועדת למתקנים ביטחוניים); והאחר - אישור התקשרויות בדיעבד בתדירות ובהיקף כספי חריג ביותר (מעל 23 מלש"ח).
3. הזימון לשימוע התבסס על טענות שפורטו בזימון מוקדם יותר לשימוע שנשלח אליך על ידי מנכ"ל המשרד (דאז), מר יאיר פינס, ביום 21.6.2022, וכן על טענות נוספות שפורטו במכתב אליך מיום 11.8.2022. המסמכים הנוגעים לזימון לשימוע צורפו למכתבי הזימון. בנוסף, עובר לקיומו של השימוע הועברו אליך, לבקשות באת כוחך, מסמכים ותכתובות מיילים נוספים. בחרת שלא להגיב להזמנה לשימוע בכתב, אלא להשמיע את טענותיך בעל פה בלבד.
4. ביום 3.10.2022 התקיים השימוע בעל פה בפניי. בשימוע נכחו זולתך באת כוחך, עו"ד אילה הוניגמן, וכן עו"ד מיכל בקרמן מהלשכה המשפטית של המשרד. במהלך השימוע פירטה באת כוחך את טענותיך בתגובה לזימון לשימוע. במהלך השימוע ובסופו הוספת את התייחסותך. בהמשך נשלח אליכם תמלול השימוע שנערך בהתאם להקלטה שנעשתה במהלכו.



5. לאחר שבחנתי בכובד ראש את חומרי השימוע ואת וטענותיך החלטתי לסיים את העסקתך במשרד בשל אי התאמתך לתפקיד, וזאת מהנימוקים המפורטים במסמך נימוקי ההחלטה, שעיקרם כי התנהלותך במסגרת האירועים נשוא השימוע משקפת חוסר מקצועיות, אי הבנת תפקידך והאחריות הנלווית לו, אי עמידה בסטנדרטים מקצועיים וניהוליים מחייבים, התרשלות בביצוע המשימות שבאחריותך, אי עמידה בהוראות החוק והמנהל התקין, אי לקיחת אחריות, העדר אמינות, ניסיון לגלגל את מחדלי התנהלותך על גורמים אחרים, והעדר מחויבות להתנהלות תקינה של משרד ראש הממשלה ולשמירתו על האינטרס הציבורי. אני סבורה כי התנהלותך בשני המקרים נשוא השימוע מעידה על מאפייני התנהלותך כעובד בכיר וכמנהל, ואינה עומדת בסטנדרט המצופה ממנהל במעמדך ובתפקידך. לנוכח כל זאת אני נאלצת להגיע למסקנה, כי לא ניתן לתת אמון בכך שתבצע את תפקידך כמתחייב מדרישותיו ומהאחריות הכרוכים בו.

לאור האמור, ובהתאם לחוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001, תסתיים העסקתך ביום 27.11.2022.

זכויותיך בגין סיום העסקתך ישולמו לך כדין.

קיימת לך זכות ערר על החלטה זו בפני נציב שירות המדינה בתוך 30 יום מיום קבלת ההחלטה.

במרכה,
נעמה שולץ
מנכ"לית משרד ראש הממשלה

העתקים:

עו"ד אילה הוניגמן

מר בן מיוסט, מנהל תפקידים מיוחדים

תיק אישי

נספח 3

העתק מסמך נימוקי ההחלטה מיום

28.10.2022

עמ' 43

נימוקי ההחלטהמבוא

1. מר אלון חלווה (להלן: "אלון") מועסק במשרד ראש הממשלה (להלן: "המשרד") כסמנכ"ל ביטחון וחירום החל מיום 8.1.2019, לאחר שנבחר לתפקיד במכרז פומבי.
2. בתאריך 11.8.22 זומן אלון לשימוע לשם בחינת המשך העסקתו בשל אי התאמה לתפקיד בגין טענות לכשלים מקצועיים וניהוליים באחריותו הנוגעים לשני עניינים: האחד - התקנת אמצעי אבטחה בסמוך לביתו של ראש הממשלה הקודם ברעננה מבלי שהתקבל לכך היתר בנייה כדין מהולמ"ב (ועדת למתקנים ביטחוניים) (להלן: "אירוע הולמ"ב"); והאחר - אישור התקשרויות בדיעבד בתדירות ובהיקף כספי חריג ביותר (מעל 23 מלש"ח) (להלן: "אירוע הבדיעבד").
3. הזימון לשימוע התבסס על טענות שפורטו בזימון מוקדם יותר לשימוע שנשלח אל אלון על ידי מנכ"ל המשרד הקודם, מר יאיר פינס, ביום 21.6.22, וכן על טענות נוספות שפורטו במכתב אליו מיום 11.8.22. המסמכים הנוגעים לזימון לשימוע צורפו למכתבי הזימון. בנוסף, עובר לקיומו של השימוע הועברו אליו, לבקשות באת כוחו, מסמכים ותכתובות מיילים נוספים (להלן: "חומרי השימוע"). אלון בחר שלא להגיב להזמנה לשימוע בכתב, אלא להשמיע את טענותיו בעל פה בלבד.
4. ביום 3.10.22 התקיים השימוע בעל פה בפני מנכ"לית המשרד. בשימוע נכחו אלון באת כוחו, עו"ד אילה הוניגמן, וכן עו"ד מיכל בקרמן מהלשכה המשפטית של המשרד. במהלך השימוע פירטה באת כוחו את טענותיה בתגובה לזימון לשימוע. במהלך השימוע ובסופו הוסיף אלון את התייחסותו. בהמשך נשלח אליהם תמלול השימוע שנערך בהתאם להקלטה שנעשתה במהלכו.
5. חומרי השימוע, וכן תמלול ישיבת השימוע, מהווים בסיס לנימוקים שלהלן.

טענות מקדמיות והתייחסות אליהןאופן העסקה

6. בראשית הדברים נטען כי אלון נכנס לשירות המדינה בשנת 1995. עבד בשב"כ עד שנת 1999, ומשנת 2003 ועד היום הוא מועסק במשרד. נטען כי אלון עבר תפקידים וצורות תעסוקה, אבל בסיכומו של דבר נמצא במשרד כ-20 שנים.

7. בהקשר זה יובהר, מעבר לנדרש ורק כדי להעמיד דברים על דיוקם, כי אלון הועסק כעובד מדינה במשרד בין השנים 2003-2005. אולם מחודש אוגוסט 2005 ועד סוף שנת 2018 הועסק במיקור חוץ ביחידת מגן. אלון הועסק שוב במשרד ראש הממשלה מיום 8.1.19 בתפקיד סמנכ"ל ביטחון וחירום במשרד, שאליו נבחר במכרז פומבי.

טענות בדבר רדיפה אישית ו"תפירת תיק" וטענות כנגד ההליך

8. בישיבת השימוע טענה באת-כוחו של אלון כי מהרגע הראשון שמר יאיר פינס, מנכ"ל המשרד הקודם, נכנס לתפקיד הועברו אל אלון מסרים, בצורה ישירה ובוטה, שכדאי לו למצוא תפקיד אחר, שימיו ספורים, שהוא נתפס כ"ביביסט" ושידאגו להוציא אותו מהתפקיד. למעשה, **הטענה המרכזית בשימוע היא כי כל הבסיס לשימוע הוא רדיפה אישית כלפי אלון ו"תפירת תיק" כדי להביא להוצאתו מהמשרד וזאת בהובלת היועצת המשפטית של המשרד וחשב המשרד**, שאיתם הוא מסוכסך, לטענתו, וכי יש תקלות במגרש שלהם ובהתנהלות שלהם שהם מגלגלים על אחרים. נטען כי הדבר בא לידי ביטוי ביחס כלפי אלון מאז שהתחלפה הממשלה, כי הוא נובע מפוליטיקה פנימית, וכל מטרתו להביא לסיום העסקתו במשרד, ולכן נוצר ההליך דנא. אלון טען שפנה בנושא למנכ"ל המשרד הקודם, מר יאיר פינס, וכי המנכ"ל אמר לו שהוא לא נתקל במשרד שיש בו כאלה סכסוכים פנימיים והציע לאלון להוריד את הראש. נטען שאלון לא זכה לגיבוי מהמנכ"ל הקודם כמו ממנכ"לים קודמים כיוון שהמנכ"ל רצה שהמערכת תעבוד והעדיף לא לגעת בנושא הזה.

9. הטענה שבבסיסו של השימוע עומד סכסוך אישי ורדיפה של היועצת המשפטית ושל חשב המשרד היא האשמה חמורה ביותר שנטענה בעלמא כהכפשה נטולת כל יסוד, ואשר מהווה ניסיון נואל להטיל דופי בשומרי הסף. לא נמצא כל בסיס בחומרים, ולא הוצגה על ידי אלון בשימוע כל ראיה שהיא לתמיכה בטענתו כי היועצת המשפטית וחשב המשרד מנהלים נגדו מסע אישי שמטרתו הוצאתו מהמשרד, כטענתו. טענותיו כלפי היועצת המשפטית ספקולטיביות ומכפישות ולא הוצג כל בסיס עובדתי להן, ומטרתן השתלחות לא לגיטימית ביועצת המשפטית וניסיון להטיל בה דופי, כדי לנסות ולהסיר ממנו את האחריות למחדליו.

לא נמצא כי קיימים מניעים אישיים בטענות הנוגעות לאלון, אלא מדובר בשומרי סף המבצעים מלאכתם נאמנה ואשר תפקידם להצביע על כשלים שבהם הם נתקלים במסגרת תפקידם. תפקידם לעמוד על קיום מנהל תקין על ידי כל עובדי המשרד, לרבות על ידי אלון, והם עושים את הפעולות המתחייבות מתפקידיהם. באופן טבעי עלולים להיווצר חילוקי דעות בין בעלי תפקידים במשרד, אך כל שנעשה הוא במישור המקצועי בלבד, ולא במישור האישי, כפי שנטען על ידי אלון.

10. מבירור שנעשה מול מנכ"ל המשרד הקודם, מר יאיר פינס, עולה כי טענתו של אלון בעניין המסרים שהועברו אליו היא במקרה הטוב פרשנות שגויה לשיחותיו עם המנכ"ל או במקרה הרע חסרת בסיס. כמו כן, לא ברור איך טענה זו מתיישבת עם טענתו של אלון שלפיה הוא סבור כי

המנכ"ל הקודם העריך אותו, שגם היא עומדת בסתירה לדבריו של המנכ"ל הקודם: הוא מסר כי בתקופת עבודתו עם אלון, בטרם מונה מנהל תפקידים מיוחדים, הוא הגיע למסקנה כי אלון לוקה במניפולטיביות עד כדי בעיית אמינות, שהשפיעה על מקצועיותו.

11. עוד נטען, כי מנהל תפקידים מיוחדים במשרד, מר בן מיוסט, לא נתן לאלון להגיע למנכ"לית המשרד, על מנת להתריע בפניה על ההתנהלות בנושאים ביטחוניים ותקלות שקורות במשרד.

12. אין כל סיבה שאלון יגיע אל המנכ"לית לצורך ביצוע תפקידו. בהתאם להחלטת מנכ"ל המשרד הקודם תפקידו של אלון הוכפף למנהל תפקידים מיוחדים. מנהל תפקידים מיוחדים מקיים עם אלון פגישות עבודה על בסיס שבועי, ומביא בפני מנכ"לית המשרד נושאים כשהוא סבור שיש צורך בהתערבותה. טענתו של אלון שלפיה התנהלות מנהל תפקידים מיוחדים מנעה ממנכ"לית המשרד היכרות עם תקלות בנושאים ביטחוניים היא מופרכת וחמורה, שכן אלון לא שותף לשיח שמנהל תפקידים מיוחדים מקיים עם המנכ"לית.

13. נטען כי כחלק מהרצון להכשיל את אלון, נעשה לו בתחילת הדרך "מבחן אמינות", שבמסגרתו הורו לו לקחת את הרכב של גב' נתניהו, ונאמר לו על ידי אב הבית שזה מבחן שהוא צריך לעבור ובהמשך נאמר לאלון שהוא נכשל בו.

14. אולם מהבירור עם מנכ"ל המשרד הקודם עולה כי הוא עצמו פנה אלי אלון בבקשה להסדיר את עניין החזרת הרכב של אשת ראש הממשלה, משימה שאלון התקשה לבצע. בכל מקרה, נמסר על ידי מנכ"ל המשרד הקודם, כי היה מדובר בצורך מקצועי וענייני לחלוטין ולא ב"מבחן אמינות" כפי שנטען על ידי אלון. עוד נמסר כי המנכ"ל אינו מכיר מעורבות של אב הבית בנושא.

15. בהמשך לטענת הרדיפה, נטען כי התנהלות הליך השימוע מעידה גם היא על הניסיון לתפור לאלון תיק בהעדר כל בסיס: מנכ"ל המשרד הקודם זימן את אלון לשימוע בחודש יוני 2021 לנזיפה מכוח סעיף 31 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, וזאת רק בגין אירוע הולמ"ב. נטען שמדובר בהליך משמעותי ברף הנמוך ביותר שיש, במסגרת המשרד, ש"זה כולם ושום דבר". עוד נטען כי השימוע נעצר נוכח הודעת המנכ"ל על כוונתו לסיים את תפקידו במקביל להוצאת מכתב השימוע; סמוך לאחר מכן נמסרה הודעה על חידוש הליך השימוע בפני מנכ"לית המשרד; לאחר מכן הייתה התכתבות בין עורכי הדין בעניין חומרים לשימוע ואז נשלחה הזמנה מעודכנת לשימוע, שהפכה את השימוע משימוע משמעותי לשימוע של סיום העסקה.

נטען שבהתאם לפסק הדין בעניין מכפש שניתן לאחרונה לא ניתן לערבב בין המסלולים (משמעת/סיום העסקה), ומשעה שהמשרד זימן את אלון להליך משמעותי והפך את השימוע לשימוע של סיום העסקה – התיק קרס, כיוון שלא ניתן לפטר עובדים שעושים עבירת משמעת.

16. מעבר לכך, נטען שהאירוע דנא הוא דרמטי כיוון שבהזמנה המעודכנת לשימוע המשרד לא הרחיב את עילת השימוע בנוגע לאירוע הולמ"ב ולא עיבה אותו, אלא שאב את המקרה כמות שהוא, והוסיף לו אירוע חדש של ההתקשרויות בדיעבד, כשלמעשה לא מדובר באירוע חדש,

אלא בנושא שישיב על שולחנו של המנכ"ל הקודם עובר להוצאת הזימון לשימוע המקורי בחודש יוני, והוא לא מצא לנכון לכלול אותו בזימון לשימוע. נטען כי מבלי שהתחדש דבר (למעט פניה לאגף המשמעת בנושא הבדיעבד וקבלת מכתבו של סגן בכיר לחשב הכללי), על בסיס אותם אירועים, ללא כל הצדקה, פתאום השתנתה המסגרת ובמקום הליך משמעת בגין אירוע הולמ"ב נעשתה קפיצה להליך של סיום העסקה. כאשר בהקשר של סיום העסקה – הדבר לא נעשה בהתאם לנוהל פיטורי אי התאמה של נציבות שירות המדינה: לא נעשתה עם אלון שיחה לגבי הטענות כלפיו, לא נקבעו לו יעדים, לא נעשה תיעוד בתיק האישי, לא ניתנה לו הזדמנות להשתפר.

כן נטען על ידי אלון בהקשר של אירוע הולמ"ב כי אין כל בסיס לנקוט כלפיו בצעד כלשהו בעניין אירוע זה, ואין סיכוי שאגף המשמעת היה לוקח אירוע זה לטיפול באפיק משמעת כי אין פה עילה להליך כזה. לו אכן אלון היה אחראי לכשלים מאוד חמורים אלו, היה זה מגוחך לעשות שימוע לשם נקיטה בניזיפה. אולם בוודאי שעניין זה לא מתאים לאי התאמה ולפיטורים, כי אין בטענות כלפי אלון בהקשר זה כלום.

17. טענתו של אלון כי מנכ"ל המשרד הקודם לא סבר שאירוע הבדיעבד מצדיק שימוע כלשהו היא ספקולטיבית וחסרת בסיס. מנכ"ל המשרד הקודם מסר כי בעת שהוא הוציא את הזימון לשימוע בעניין אירוע הולמ"ב, ובעת פרישתו מהתפקיד בסוף חודש יוני 2022, אירוע הבדיעבד היה בהליכי בדיקה וטרם ניתן היה להסיק מסקנות לגביו. הוא אכן הכיר את בדיקת החשב בנושא, אולם נמסר לו כי טרם התקבלה התייחסות סגן בכיר לחשב הכללי, ולכן סבר המנכ"ל כי בדיקת הנושא טרם הושלמה ורק לאחר השלמתה ניתן יהיה לקבל החלטה כלשהי בעניין זה. גם התייחסותו של מנהל אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה עדיין לא עמדה בפניו, שכן רק ביום 12.7.22 פנה חשב המשרד אליו בנושא.

התייחסותו של מנהל אגף המשמעת וכן התייחסותו של סגן בכיר לחשב הכללי, אשר עמדו על הכשל המקצועי בניהול ההתקשרויות באגף הביטחון, חומרתו ומשמעותו, התקבלו רק לקראת סוף חודש יולי 2022, לאחר שהמנכ"ל הקודם עזב את המשרד. בנסיבות אלו, כאמור, במועד שבו הוציא את מכתב השימוע נושא הבדיעבד טרם היה בשל לקבלת החלטה. מנכ"ל המשרד הקודם מסר שאילו הבדיקה היתה מסתיימת והיו בפניו התייחסויות של סגן בכיר לחשב הכללי ומנהל אגף המשמעת עובר לגיבוש החלטתו באשר להליך שינקוט, סביר להניח שהיה מוצא שהצטברות הדברים בכלל, ובהיבט של ניהול לקוי וחוסר התאמה לתפקיד בפרט, עולה כדי אי התאמה ומצדיקה נקיטה בהליך של סיום העסקה.

לפיכך, הטענה התאורטית שלפיה מנכ"ל המשרד הקודם לא ראה באירוע ההתקשרויות בדיעבד ככשל של אלון, ודאי שלא כזה העולה לכדי עילה לסיום העסקה, מנוגדת לעובדות המקרה.

18. אשר לטענות בעניין סיווגו של ההליך, בפסיקה נקבע כי מקום שבו קיים צבר של תלונות שחלקן עולות כדי עבירת משמעת וחלקן מצביע על אי התאמה לתפקיד, אין לשלול על הסף הליך של

פיטורים מנהליים, אלא יש לבחון האם מכלול הנתונים נוטה לצד המשמעותי או לצד המינהלי¹. כאשר התנהגותו של העובד מצביעה בבירור על חוסר התאמתו לתפקידו או לשירות, ניתן לנקוט הליך של פיטורים מינהליים, אף אם יש במרכיבים מסוימים של התנהגותו משום סממנים משמעותיים².

במקרה דנא, כששני האירועים הגיעו לפתחו של מנכ"ל המשרד הקודם, הוא סבר שבהתנהלותו של אלון בקשר לאירוע הולמ"ב יש היבטים של כשל מקצועי (חוסר הבנת אחריותו בכל הנוגע לעניין ההיתר מהולמ"ב, התנהלות לא מקצועית בעניין הפניה המקדמית לולמ"ב והעדר מעקב אחריה, והתרשלות בהצבת מתקני הקבע ללא היתר) וגם של עבירת משמעת (נוכח הצגת מצג השווא והטעיית גורמי המשרד בעניין הטיפול בנושא הולמ"ב), כפי שעולה גם מההזמנה לשימוע, והוא סבר שעיקר הכשל באותו מקרה הוא הכשל המשמעותי, ולכן בחר לנקוט בדרך זו. באותה עת אכן כבר היה ידוע לו על בדיקת החשב בנושא הבדיעבד, אולם, כאמור, מכיוון שטרם התקבלה התייחסות סגן בכיר לחשב הכללי לנושא הוא סבר כי הנושא אינו בשל לנקיטה בהליך כלשהו.

לאחר הוצאת מכתב השימוע ע"י המנכ"ל הקודם נעצר ההליך, בהמשך לטענת באת-כוח של אלון כנגד קידום ההליך לאור הודעתו על כוונתו לסיים את תפקידו, ודרישות של מסמכים רבים על ידה בקשר לשימוע. בין לבין נכנסה מנכ"לית המשרד לתפקיד והנושא הובא לפתחה. בשלב זה כבר הובאו בפניה ההתייחסויות של סגן בכיר לחשב הכללי ומנהל אגף המשמעת שעמדו על החומרה בהתנהלותו של אלון באירוע הבדיעבד.

בשל חשיבותם של הדברים, יובא להלן מכתבו של סגן בכיר לחשב הכללי שנשלח לחשב המשרד, כלשונו:

"מכתבך שבסימוכין מפרטים התנהלות לקויה, הפוגעת בעקרונות המנהל התקין, במספר רב של מקרים, באופן מתמשך ולאורך תקופה ארוכה, בהתקשרויות שונות ובנסיבות שונות, על ידי אגף ביטחון וחירום.

לצערי הרב, זו לא הפעם הראשונה שאנו נתקלים בכשלים בפעילות אגף הביטחון וכאמור, הם התרחשו אף בתקופתו של החשב הקודם.

התנהלות אגף הביטחון מהווה חריגה מסמכות, עומדת בסתירה לנדרש בחוק חובת המכרזים ותקנותיו, בניגוד לנדרש בהוראות

¹ בג"ץ 8868/05 גדעון כהן נ' בית הדין הארצי לעבודה [פורסם בנבו] (20.11.05).
² ע"ע (ארצי) 555/05 אמיר חדיר נ' מדינת ישראל – משרד האוצר [פורסם בנבו] (4.7.07); ע"ע (ארצי) 1117/00 עיריית מעלות תרשיחא נ' שולה בוחבוט [פורסם בנבו] (24.2.03); ע"ע (ארצי) 525/06 מדינת ישראל – משרד הבריאות נ' שמאי סיגל [פורסם בנבו] (21.1.07); ע"ע (ארצי) 2715-07-10 עיריית פתח תקווה נ' משה שלום [פורסם בנבו] (4.11.10).

התכ"מ, פוגעת בשוויון ואינה מאפשרת קיום פיקוח ובקרה נאותים.

לצער, על פניו, עולה הרושם כי בשלב זה לא ניתן להסתפק עוד בחידוד נהלים והנחיות.

אגף החשב הכללי מצפה כי משרד ראש הממשלה יפעל למניעת הישנות כשלים אלו באופן מיידי, לרבות קבלת החלטה בדבר סיום פעילות הרכש באגף הביטחון". (ההדגשות לא במקור)

גם מנהל אגף המשמעת עמד בהתייחסותו על הכשל המקצועי העולה לכאורה מהחומרים שהועברו אליו (לרבות התייחסותו של אלון לדברים), וציין כי:

"מרכז הכובד במקרה זה עוסק בסוגיות של יכולת ניהול ותפקוד מקצועי של הגורם הרלוונטי, ולא במישור הנוגע לאשמה. ככל שכך הדבר, הרי שיש לפעול מול הכשלים הללו במישור המקצועי-ניהולי, ולא במישור המשמעותי."

בנסיבות אלו, כיוון שכאמור באירוע הולמ"ב הועלו כלפי אלון טענות שחלקן במישור המשמעותי וחלקן במישור של אי התאמה, ולאחר בחינה של הדברים, ביחד עם הכשלים המקצועיים שעלו באירוע הבדיעבד, סברה מנכ"לית המשרד, עובר לחידוש הליך השימוע בפניה, כי בנסיבות העניין מרבית הטענות מצביעות על תפקוד לקוי וחוסר התאמה של אלון לתפקידו, ולכן החליטה, מתוקף סמכותה כמנכ"לית המשרד, לזמן את אלון לשימוע במסגרת הליך של אי התאמה.

19. אשר להשוואה לעניין מכפש³, הרי שלפי עמדת הלשכה המשפטית שהובאה בפני מנכ"לית המשרד, אין מקום להשוות בין המקרים: בהתאם לאמור בהחלטת בית הדין האזורי, באותו מקרה דובר בעובד שנוהל כלפיו הליך משמעותי ממושך ביותר: הוגשה נגדו תובענה לבית הדין למשמעת, הוא הושעה מתפקידו לאורך ניהול ההליך ולאחר למעלה משנה זוכה מכל האישומים המשמעותיים כנגדו, תוך שנקבע כי התובענה היתה אך כלי בידי עובדי המדינה לסגירת חשבונות איש עם רעהו. על ההחלטה ערערה המדינה לבית המשפט המחוזי, ומשנדחה הערעור פנתה לבית המשפט העליון שדחה את בקשת רשות הערעור. עם חזרת העובד לעבודה ניטלו ממנו סמכויותיו. הוא פנה לבית הדין לעבודה שהורה להשיבו לתפקידו ערב ההשעיה. אז, כך צוין בהחלטה, הוטל עליו משטר של ניהול מדוקדק, שהוביל מהר מאוד לזימונו לשימוע לפני פיטורים בגין "אי התאמה". העובד פוטר מתפקידו וערר שהגיש לנציבות שירות המדינה נדחה. לכן פנה העובד לבית הדין לעבודה בבקשה לצו זמני לאכיפת יחסי עבודה ומניעת פיטוריו. בית הדין קבע שהפיטורים לא בוצעו במסלול המתאים כיוון שהעילות שעל יסודן הוחלט לפטר את העובד היו כולן מהתחום המשמעותי המובהק (פעולה בניגוד עניינים ודיווח שעות כוזב), ואלו קושטו בביטויים כגון תפקוד מקצועי לקוי, מוסר עבודה ירוד, זלזול בממונים, התרשלות

³ ע"ש (י-י) 32135-09-22 יובל מכפש נ' משרד האוצר/המשרד הראשי [פורסם בבנו] (28.9.22)

חמורה וכו', כדי להצדיק הליכה במסלול של אי התאמה. כעולה מהחלטת בית הדין, שיקול משמעותי בהחלטת בית הדין היה הדברים שנאמרו במהלך עדותו של מנכ"ל המשרד שבו הועסק העובד, שבהם הוא למעשה אמר כי המניע לפיטורים היה הנסיבות המשמעותיות גרידא. נקבע שהליך פיטורי אי התאמה נעשה לעובד רק כמסלול עוקף להליכי משמעת, וכי ההנחה היא שגם לו היה העובד מורשע באותן עילות בעבירות משמעת בית הדין לא היה גוזר עליו פיטורים אלא מסתפק בעונש קל ביותר. נוכח כל נסיבות אותו עניין נקבע שהתמונה המצטיירת היא כה בעייתית, כך שהנטל על המדינה להצדיק את הפיטורים הוא כבד מאוד, והיא לא עמדה בו. לכן, החליט בית הדין להחזיר את העובד לתפקידו עד להכרעה בהליך העיקרי. למען שלמות התמונה, יצוין כי ביום 24.10.22 הגישה המדינה בקשת רשות ערעור על החלטת בית הדין.

נסיבות המקרה זנא שונות בתכלית: הליך השימוע הראשון נקטע באיבו. ההזמנה המעודכנת לשימוע נשלחה גם על בסיס עניין נוסף אשר שינה את מרכז הכובד של הטענות כלפי אלון, כמפורט לעיל. קבלת עמדותיהם של סגן בכיר לחשב הכללי ומנהל אגף המשמעת, אשר עמדו על חומרת אירוע הבדיעבד ומשמעותו, הביאה לבשלות אירוע זה לצורך קבלת החלטה בדבר נקיטה בצעד של סיום העסקה. מהאירוע עלו כשלים מקצועיים וניהוליים באשר לניהול הנושאים שבאחריותו של אלון, כפי שפורטו במכתב הזימון לשימוע, ואלו הצטרפו לכשלים המקצועיים והניהוליים שאפיינו גם את נושא הולמ"ב. לא למותר להפנות שוב לדבריו של סגן בכיר לחשב הכללי, שכתב בין היתר: **"...לצערי, על פניו, עולה הרושם כי בשלב זה לא ניתן להסתפק עוד בחידוד נהלים והנחיות. אגף החשב הכללי מצפה כי משרד ראש הממשלה יפעל למניעת הישנות כשלים אלו באופן מיידי, לרבות קבלת החלטה בדבר סיום פעילות הרכש באגף הביטחון"**, ולדבריו של מנהל אגף המשמעת שכתב בין היתר כי: **"...מרכז הכובד במקרה זה עוסק בסוגיות של יכולת ניהול ותפקוד מקצועי של הגורם הרלוונטי, ולא במישור הנוגע לאשמה. ככל שכך הדבר, הרי שיש לפעול מול הכשלים הללו במישור המקצועי-ניהולי, ולא במישור המשמעותי"**. הנה כי כן, נוכח חומרת ההתנהלות לא ניתן להסתפק בכלים משמעותיים אישיים, שכן אין בהם לתת מענה לחוסר התאמה ולכשלים מקצועיים וניהוליים, ומשמעם הוא המשך ניהול האגף על ידי אלון, באופן שפוגע בעבודת האגף ובמשרד כולו, כמו גם במנהל התקין.

בהתאם להנחיית נציבות שירות המדינה בעניין נוהל פיטורי אי התאמה, מאחר ולא תמיד ניתן לקבוע האם התנהגות העובד נופלת בדל"ת אמותיה של אי התאמה או עבירת המשמעת, יש לברור את העיקר מהטפל ולקבוע מהו "מרכז הכובד" של ההתנהגות הפסולה המיוחסת לעובד, כאשר אבן הבוחן לעולם תהיה בהתאם לנתונים שעמדו בפני מקבל החלטה על הפיטורים, ובהתאם הוא יגבש החלטתו באיזה מסלול לנקוט – משמעותי או פיטורין מחמת אי התאמה. נוכח השלב המוקדם שבו נעצר השימוע הראשון ושינוי הנסיבות שקרה בזמן שחלף, לא בלתי סביר שנקודת הכובד תזוז וההליך שבפני מנכ"לית המשרד יהיה בהתאם לנתונים שהיו מולה בעת קבלת החלטה האם להמשיך במסלול של הליך משמעותי או ללכת במסלול של אי התאמה.

במסגרת השימוע ביקש אלון ליצור את הרושם שמדובר במקרה של "סגירת חשבונות" ורדיפה אישית, בדומה לעניינו של מר מכפש, אולם טענתו הועלתה ללא ראשית ראיה ומבלי כל הוכחה

לטענות הקשות כלפי עובדי המשרד. בהעדר בסיס לטענתו של אלון אין ממש בניסיון ההקבלה לעניינו של מר מכפש, שכאמור שם מדובר בנסיבות מאוד חריגות ויוצאות דופן, כפי שפורט בהחלטת בית הדין שם.

20. אשר לטענותיו של אלון בעניין אי העמידה בנוהל פיטורי אי התאמה יובהר כי הנוהל קובע שככלל, ניתן לפתוח בהליך פיטורים עקב אירוע המצביע על תפקוד נמוך (ובכלל זה כישלון מקצועי מוכח). לפי הנוהל, במקרים המתאימים, מומלץ לפתוח בהליך הפיטורים לאחר ביצוע הנוהל לעניין תקופת הערכת ביצועים מיוחדת (בהתחשב בהתאמת המקרה לביצוע נוהל זה) וכשביצעו לא הביא לשיפור בתפקוד העובד. דהיינו, לא מדובר בחובה אלא בהמלצה. התנהלותו של אלון בשני המקרים מעידה על כשל מקצועי בסיסי, חוסר הבנת אחריותו ואי הבנה מה מצופה ממנו כעובד בכיר, כמו גם על נסיונות להתחמק מאחריותו ולגלגל אותה על עובדי מדינה אחרים. ודאי שלגבי אירוע הבדיעבד לא ניתן לומר שלא נעשו עם אלון שיחות ולא הוסבר לך מה מצופה ממך, כיוון שסגנית החשב הסבירה לו מספר פעמים, בעל פה ובמיילים שנשלחו אליו, שעליו להימנע ממצב של שימוש בהתקשרות בהעדר תקציב.

21. ניתן לצפות מעובד בתפקידו ובמעמדו של אלון שיבין עניין בסיסי זה, ושלא יתעורר צורך להבהיר לו את הדברים, בוודאי שלא יותר מפעם אחת, וכי יעשה ככל שביכולתו כדי להימנע ממצב בלתי תקין ובלתי סביר זה, המהווה הפרה של חוק יסוד: משק המדינה, חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, חוק חובת המכרזים ותקנותיו, הוראות התכ"ם והוראות פרק 42.6 לתקשי"ר. לגבי אירוע הולמ"ב – מצופה שיבין, לאחר שטען שהנושא בסמכותו הבלעדית, שאם היה כשל בנושא – הוא רובץ לפתחו ומעיד על כשל מקצועי, והתרשלות בביצוע תפקידו. בנסיבות אלו, העובדה שלא התאפשרה תקופת הערכת ביצועים מיוחדת אין בה כדי להכשיל את ההליך, שכן נוכח בכירותו של אלון והאחריות המוטלת עליו בתפקידו, מותר לצפות לסטנדרט התנהלות מסוים ממנו, וכגודל בכירותו ואחריותו כך גודל המשמעות של חריגה מסטנדרט סביר ושל התנהלות בלתי סבירה בעליל. וסופו של עניין מעיד על ראשיתו, שלא היה כל טעם בהערכת ביצועים או באזהרה כלפי אלון: הרי גם היום הוא אינו מוכן לקבל את הביקורת על התנהלותו, ועדיין סבור שלא נפל כל פגם בהתנהלותו אלא האשם הוא של אחרים, ומסתבר שעדיין הוא לא מבין את אחריותו, וגם בכך יש להוביל למסקנה של חוסר התאמה לתפקיד שהוא ממלא. הכשלים המקצועיים הבאים לידי ביטוי בנימוקי ההחלטה, לרבות בהתייחסותו של אלון לטענות, מעידים שהזדמנות להשתפר לא הייתה מועילה, כיוון שעל אף הטענות המבוססות כלפיו, הוא סבור כי לא נפל כל פגם בהתנהלותו ומכאן שאינו מבין כנדרש את ההתנהלות המקצועית המצופה מעובד מדינה בכלל ומעובד במעמדו ובתפקידו בפרט. כשלי התנהלותו בעלי משקל רב כיוון שהם משליכים על העובדים הכפופים אליו, שלהם הוא אמור להוות דוגמה אישית, ועל המשרד כולו, כפי שאירע כאן בפועל: כאמור, באשר לאירוע הבדיעבד נכתב על ידי סגן בכיר לחשב הכללי כי מדובר בהתנהלות לקויה, הפוגעת בעקרונות המנהל התקין, וכי התנהלות האגף שבראשותו של אלון מהווה חריגה מסמכות, עומדת בסתירה לנדרש בחוק חובת המכרזים ותקנותיו, בניגוד לנדרש בהוראות התכ"ם, פוגעת בשוויון, ואינה מאפשרת פיקוח ובקרה נאותים. באירוע הולמ"ב הכשלים המקצועיים של אלון גררו את המשרד לפעול בניגוד לחוק ולמנהל תקין, כפי שנקבע על ידי בג"ץ

בהקשר זה: "את הנוהג שלפיו "תחילה בונים, ורק אחר כך פונים", יש לשרש מן היסוד, נוכח פגיעתו בשלטון החוק, בבעלי הזכויות האחרות במקום, ובאינטרס הציבורי, המחייב לפעול בהתאם לדיני התכנון והבנייה⁴. החובה לשמור על הכללים הללו, נכונה מקל וחומר, מקום שבו עסקינן בבנייה הנעשית לצרכי ציבור. בן בנו של קל וחומר, שעה שהבנייה מתבצעת עבור ראש הרשות המבצעת – הוא ראש הממשלה⁵". ואידך זיל גמור.

אירוע הולמ"ב

22. הטענות כלפי אלון בהקשר זה נוגעות לאחריותו להיעדרו של היתר בניה כדין להקמת אמצעי אבטחה קבועים ברעננה בעקבות כניסתו לתפקיד של ראש הממשלה (דאז) מר נפתלי בנט, כפי שעלה ממצאי דוח בדיקה בנושא שהכין מנהל תפקידים מיוחדים במשרד (להלן: "הדוח").

בהקשר זה נטען כלפי אלון כי כשל מקצועית בהבנת אחריותו כמנהל אגף הביטחון על תהליך שהאגף מעורב בו, גם אם אינו מוגדר כאגף מוביל, כאשר מצד אחד עמד על כך שהוא הגורם הבלעדי המטפל בקבלת היתר מהולמ"ב ומהצד השני לא פעל כמצופה לקבלת היתר זה מרגע שהועברה פנייה למשרד הביטחון בחודש אוגוסט 2021 ועד לתחילת שנת 2022; עוד נטען כי נפל כשל מקצועי בטיפולו של אלון בפנייה הראשונית למשרד הביטחון בכך שלא ביצע מעקב אחר תקינות הפנייה והטיפול בה, כמצופה; יתרה מכך, הכשל המקצועי האמור החמיר בכך שהציג מצג שווא כלפי גורמי המשרד שלפיו נושא הרישוי מטופל וכי נעשתה פנייה ראשונה לולמ"ב והטעה אותם לחשוב שנושא קבלת ההיתר מולמ"ב מטופל על ידו; טענה נוספת כלפיו היתה כי פעל ברשלנות תוך הפרת חובת הזהירות והאחריות כנציג המשרד בהתקשרות עם החברה שהתקינה את אמצעי המיגון בכך שלא וידא שלא מבוצעת כל פעולה המחייבת אישור חוקי או מנהלי מקדים מבלי שאישור זה ניתן; לבסוף נטען כי אלון לא קידם התקשרות עם אדריכל לצורך הכנת התכניות הדרושות לולמ"ב לשם אישורו, תוך העברת האחריות לנושא על גורמים אחרים.

התייחסות אלון לטענות, והתייחסות לטענותיו

סיכום הדיון במשרד המשפטים והתעלמות מבקשתו של אלון להכוונה בנוגע לנושא ההסדרה של הבינוי

23. בשימוע טען אלון כי קיים פער בין צרכי הביטחון שנובעים מכניסה לתפקיד של ראש ממשלה, שהם מאוד מידיים, לבין ההסדרה של הבינוי שלהם, שהיא דבר שלוקח זמן. זו בעיה מוכרת. בעניין הזה התקיימו פגישות מוקדמות עם משרד המשפטים. נטען שבישיבה שבה אלון השתתף יחד עם עו"ד שי גיבני מהלשכה המשפטית במשרד דובר על הקושי האמור, וסוכם שיש לקבל

⁴ בג"ץ 7013/21 אבו זיתון נ' ראש המינהל האזרחי (18.11.21)

⁵ בג"ץ 5318/21 עיריית רעננה נ' משטרת ישראל ובג"ץ 5434/21 דוד קמחי נ' משרד ראש הממשלה (25.4.22).

החלטה אם הולכים למתווה של שינוי חקיקה לצורך הסדרת העניין או למתווה של קבלת אישורי עירייה בשלב הראשון ולאחר מכן פניה לולמ"ב. כלומר, הישיבה הסתיימה ללא הכרעה. לטענת של אלון, הוא לא קיבל את סיכום הדיון במשרד המשפטים שבו השתתף אלא לאחר פניות חוזרות ונשנות.

24. בחודש יוני 2021 התחיל ביצוע הבינוי הביטחוני ברעננה בהתאם להנחיות השב"כ לאחר קבלת אישורים של מהנדס העירייה, כפי שהיה מקובל עד כה במקרים כאלו. נטען על ידי אלון שבחודש אוגוסט הוא פנה לעו"ד ג'ובני ושאל אם יש התקדמות בהמשך לישיבה במשרד המשפטים כדי לדעת מה המסלול שבו הוחלט לפעול, כיוון שהבין שהוא אחראי על הבינוי. נטען כי במענה ביקש ממנו עו"ד ג'ובני לפרט מה האמצעים שהוצבו, כי השיב לו מה הוצב ומה יש להציב בהמשך, כי עו"ד ג'ובני ביקש לקבל פירוט על כל מתקן ומתקן ושמר יגאל רוזנבלום השיב לו מה יש ומה אין. בהמשך, כך נטען, אלון שלח ביום 30.8.2021 מייל לעו"ד ג'ובני, מייל שכונה "המייל המכונן", שבו ביקש לקבל ליווי משפטי צמוד עד לקבלת הכרעת משרד המשפטים בגלל הרגישות שנובעת מהצורך הביטחוני הדחוף וחוסר הבהירות כיצד לבצע את הבינוי מבחינה חוקית. נטען שבפנייה ציין אלון תהליך מוצע שבנה ביחד עם השב"כ לתקופת הביניים, שלפיו הפניה לולמ"ב תעשה לאחר שורה ארוכה של פעולות, וביקש לדעת האם הדבר מקובל וכיצד לפעול. אלון ציין במייל שהוא לא בטוח שמספיקים אישורים של הרשות המקומית להפקעת שטחים ציבוריים, וביקש לדעת האם יש מניעה להצבת התקנים ביטחוניים טרם קבלת אישור הולמ"ב. לטענתו, אף אחד לא השיב לפנייתו, לא אמר לו שאסור להתקדם בלי אישור ולמ"ב, וזאת למרות שלאורך התקופה גם עו"ד ג'ובני וגם מר אלי אביב הגיעו לשטח וראו את הבינוי שנעשה בו. התעלמות זו מפנייתו, לטענתו, מסיימת את ההליך בהקשר זה: אלון עשה מעל ומעבר, כתב מה הוא עושה, מה הכוונות שלו, ציין שאם משהו לא בסדר שיעצרו אותו, התריע וביקש הכוונה, כיתב הרבה גורמים – ואף אחד לא ענה לו. בכך, לטענתו, עשה כל שיכול היה.

25. מהמסמכים עולה כי בדיקת נושא ההיתרים לבינוי הביטחוני החלה בעקבות פניית התנועה לאיכות השלטון ליו"ר הולמ"ב מחוז ירושלים בנוגע להצבת עמדות מאבטחים בבתי שרים, ולא כיוון שאלון הציף את הבעיה, כפי שנטען.

כ"כ, מהמסמכים עולה כי סיכום הדיון הראשון במשרד המשפטים (שהתקיים רק בנוכחות משפטיים) נשלח אל אלון על ידי עו"ד ג'ובני כבר במייל מיום 28.4.21, כחלק מההכנה לדיון השני שהתקיים בהשתתפותו. בניגוד לטענה שלפיה לא קיבל אלון את סיכום הדיון, אלא רק לאחר פניות חוזרות ונשנות, מהמסמכים עולה כי הסיכום הופץ על ידי עו"ד ג'ובני להתייחסות כלל המשתתפים, כולל אלון, ביום 6.5.21, וביום 13.5.21 נשלח על ידו מייל עם נוסח סופי של סיכום הדיון. מכל מקום, לא נמצא בסיכום הדיון דבר שניתן להבין ממנו שאלון פטור מלטפל בקבלת היתר מהולמ"ב.

אשר לדיון במשרד המשפטים – ראשית, יצוין כי דיון זה לא עסק בנושא פרויקטי בינוי במעונות רה"מ, אלא בהצבת עמדות שמירה בבתי שרים, כפי שגם עולה בבירור מפניית התנועה לאיכות השלטון אשר הובילה לקיום דיון זה. במהלך הדיון וכן לאחריו הובהר באופן חד-משמעי כי

למשרד רה"מ קיים פיתרון לרישוי הצבת מתקנים ביטחוניים, לאור היותו "שלוחה אחרת" בהתאם לחוק התכנון והבניה. מעבר לדרוש ועל מנת לחדד את חוסר הרלוונטיות של הדיון לפרויקטי בינוי של משרד רה"מ בהקשר בו ניסה אלון להיתלות, יצוין כי דרישת אלון עובר לדיון הייתה למצוא פיתרון אחר, ושלא דרך פנייה לולמ"ב, כיוון שסבר שדרך פעולתו צריכה להיות זהה לשאר המנב"טים של משרדי הממשלה בקשר להצבת עמדות שמירה בבתי שרים, להם אין יכולת לפנות לולמ"ב. עמדה זו לא נדרשה להתייחסות במהלך הדיון לאור קיומו של פיתרון למשרד רה"מ, כאמור לעיל. באשר לצורך שעלה למציאת פיתרון למיידיות הצבת עמדות השמירה והקושי בקבלת היתר עד אותו מועד - בסיכום אותו דיון צוין כדלקמן: "לטובת מציאת פיתרון ההולם את צרכי היח' המקצועית, מוצע שתוך שבועיים ועד חודש מרגע הצבת עמדת הזקיף הזמנית והראשונית, תוגש בקשה לולמ"ב לטובת הצבת מבנה ארעי ראשוני, והבקשה תטופל בדחיפות בולמ"ב לטובת קבלת החלטה בסמוך למועד הגשת הבקשה (להלן: "המענה הראשוני"). בכך בא לכדי פיתרון הנושא של משרד רה"מ. חיזוק לכך ניתן למצוא גם במייל של עו"ד ניב יערי ממשרד המשפטים לגורמים ממשרד הביטחון מיום 6.6.2021, אליו אלון כותב, שבו הוא מציין במפורש: "מצאנו כי לכאורה, ההסדרה של אבטחת מתקני משרד ראש הממשלה והשרים הפועלים תחת מטריית האבטחה שלו, ככל שמבוצעים דרך יחידת מגן, זוכים על פניו למענה הולם, וזאת בשים לב להסדרתה של יחידת מגן כ"שלוחה אחרת", בהחלטה של שר הביטחון אשר התקבלה לפני כעשור." יוצא אפוא שטענת אלון לעניין הדיון במשרד המשפטים אינה רלוונטית לענייננו, שכן אי ההכרעה באותו דיון (שבו נכח אלון) לא נגעה ליכולת של משרד רה"מ להציב עמדות שמירה בבתי שרים, שכאמור לעיל עבורו יש פיתרון הולם, אלא נגעה ליכולת של שאר מנב"טי משרדי הממשלה להציב עמדות שמירה בבתי שרים. נקודה זו שוקפה היטב גם בחלק האחרון של סיכום הדיון, שבו נכתב ש"נציגי משרד הביטחון הביעו את התנגדותם לקידום המהלך. הצעתם היא שיבוצע שינוי חקיקה שיאפשר את הצבת העמדות בהתאם לצורך הביטחוני, אך דעתם היא שהולמ"ב אינו האכסניה המתאימה לכך, מהטעמים שפורטו לעיל.", עמדה שהתייחסה אך ורק לאפשרות להגדיר את כלל מנב"טי משרדי הממשלה כ"שלוחה אחרת". מעבר לנדרש, יודגש שאין בסיכום הדיון ובנאמר בו כדי להכשיר את הצבת מבני הקבע באופן בלתי חוקי, זאת, גם בשים לב למייל של אלון מיום 30.8.21, שבו ציין שבמקביל להצבת מבנים זמניים תבוצע פנייה לולמ"ב, כשבפועל פנייה זו לא בוצעה בענייננו, אף לאחר שאושר ה-CDR ואף לאחר שהוצבו מבני קבע, כפי שעוד יפורט להלן.

26. כפי שעולה מהדוח של מנהל תפקידים מיוחדים, הבקשה לולמ"ב הוגשה **רק לאחר כ-10 חודשים** ממועד הצבת האמצעים הזמניים, אך בה בעת הוצגה לגורמי המשרד על ידי אלון תמונת מצב שלפיה הוגשה בקשה והיא מקודמת, וזאת כשבפועל הועברה למשרד הביטחון רק פניה בוסרית וחסרת כל נתוני יסוד שלא איפשרו את העברתה לולמ"ב, והבקשה בפועל לא הועברה לולמ"ב, ואלון אף לא פנה למשרד הביטחון לברר האם הבקשה הועברה ומה הסטטוס שלה, וממילא לא קידם את הגשתה. לא זאת אף זאת: גם בעת שהוצבו אמצעי הקבע לא דאג אלון, הן כמנהל ההתקשרות מול הקבלן המבצע, הן כממונה על העובדים בשטח המנחים את הקבלנים בנוגע לקידום העבודות והצבת האמצעים, והן כמי שדרש שהרישוי ישאר באחריותו, שהדבר ייעשה בהתאם להיתר כדין מהולמ"ב.

27. אשר לפנייתו של אלון ללשכה המשפטית מחודש אוגוסט 21: נעשה ניסיון להציג את הפניה היחידה שלו בחודש זה כשתי פניות, אולם למעשה מדובר בפנייה אחת, שנענתה על ידי עו"ד גיובני ביום 31.8.21 בבקשה לקבל פירוט של המתקנים שבהם מדובר והשטח שעליו הם צפויים להיות מוצבים כדי שניתן יהיה לבחון את הנושא משפטית. ללא המידע שהתבקש לא ניתן היה להשיב על השאלות שבפנייתו של אלון. בתשובה הפנה אלון את עו"ד גיובני לרח"ט הדגל, מר יגאל רוזנבלום. ביום 5.9.21 עו"ד גיובני פנה, בהתאם להנחייתו של אלון, למר רוזנבלום, וכיתב את אלון, וביקש את המידע הדרוש לצורך הכנת מענה לפנייתו של אלון מיום 30.8.21. פנייתו זו של עו"ד גיובני לא קיבלה כל מענה. בנסיבות אלו, לא ניתן לקבל את הטענה שלפיה במייל מיום 30.8.21 עשה אלון את שלו מעל ומעבר ולא ניתן לבוא אליו יותר בטענות. הטענה שלפיה פנייה מצד אלון ללשכה המשפטית מספיקה כדי להעביר את האחריות על המחלף ללשכה המשפטית מקוממת, ובעיקר מבהירה עד כמה אינו מבין את האחריות המקצועית והניהולית שלו כמנהל אגף הביטחון וכמנהל ההתקשרות מול הקבלן המבצע, וזאת במיוחד כאשר הוא הבהיר חזר והבהר לכל גורמי המשרד, לרבות למנכ"ל המשרד (דאז) ולמר אלי אביב, כי הטיפול בולמ"ב נמצא בסמכותו הבלעדית, כפי שיובהר להלן. ויובהר, תפקיד הלשכה המשפטית אינו לנהל פרויקט, והעובדה שהיא מנסה לתת מענה לפניות ולשאלות שהיא נשאלת, ובכך ממלאת את תפקידה כמסייעת לאגפים המקצועיים - אין בכך כדי להעביר את האחריות הניהולית לפרויקט שאליו היא מתייחסת. ממנהל במעמדו של אלון מצופה שאם "המייל המכונן" כפי שנטען על ידו לא נענה במלואו הוא יוודא כי המידע שהתבקש לצורך מענה נמסר ללשכה המשפטית וידרוש ששאלותיו ייענו על מנת שלא יוצבו מבנים באופן בלתי חוקי. **למעשה ניכר כאן דפוס שחוזר על עצמו: שליחת מייל כדי לצאת ידי חובה בלבד, והעדר תחושת אחריות לברור העניין ולקידומו, הן במייל ששלח אלון לעו"ד גיובני, והן בפנייה לנציג משרד הביטחון בעניין הולמ"ב.**

יתרה מכך, גם פנייתך האמורה ללשכה המשפטית נעשתה רק בסוף חודש אוגוסט 2021, **כחודשיים** לאחר שהוצבו בשטח אמצעים זמניים.

טענה כי האחריות המלאה על הפרויקט ברעננה הועברה למר אלי אביב, לרבות נושא קבלת ההיתר מולמ"ב

28. בשימוע טען אלון כי בחודש אוקטובר 2021 הגיע למשרד סמנכ"ל חדש, מר אלי אביב, ובהחלטה של מנכ"ל המשרד הקודם נקבע שמי שמנהל ומתכלל את הפרויקט ברעננה, מקצה לקצה, מאותו שלב, הוא מר אלי אביב. בעקבות ההחלטה, כל ניסיון של אלון לנסות להיות מעורב נדחה על ידי מר אלי אביב. נטען שמדובר בריקון סמכויות, בהשפלה, בביזוי ובהקטנה שלו. עם זאת, ונוכח אחריותו על נושא הביטחון, למרות שהנושא עבר לאחריותו המלאה של מר אלי אביב, דרש אלון שכל מה שקשור לצד הביטחוני מול הולמ"ב יעבור דרכו. לא כי הוא אחראי על הוצאת האישור מול הולמ"ב, אלא כי בכל ההיבטים הביטחוניים מתוקף תפקידו זו האחריות שלו.

לתמיכה בטענתו, טען אלון שמהמסמכים עולה שבחודש אוקטובר 2021 האדריכל ציין בפני מר אלי אביב (ולא בפניו) את הצורך באישור ולמ"ב, וכי עדיין אין בשלות לקבלתו. כלומר, גם לאדריכל בשטח היה ברור שמי שאחראי לולמ"ב הוא מר אלי אביב; בסיכום דיון מיום 10.11.21

נכתב שמר אלי אביב אחראי על קבלת אישור הולמ"ב; במייל של מר אלי אביב מיום 12.11.21 למר רועי אייזק (נציג חברת הפיקוח "אביב AMCG"), נכתב שהוא אחראי לנושא התשלום לאדריכל עבור הוצאת היתר לולמ"ב ואחראי להתקשר איתו; במייל של מר רועי אייזק למר אלי אביב מיום 11.11.21 כתוב שהאחריות המלאה על הליך הרישוי מול הולמ"ב היא אך ורק של מר אלי אביב; במייל של מר אלי אביב מיום 16.11.21 נכתב שהוא האחראי הבלעדי על הוצאת האישור מול הולמ"ב; בחודש נובמבר מר אלי אביב הבהיר שהוא מנהל את כל הפרויקט ושהוא זה שפועל מול הולמ"ב לקבלת האישורים. עוד נטען, ששביב חודש נובמבר 21 היה ויכוח גדול בין אלון לבין מר אלי אביב, שבמסגרתו התעקש אלון שלפחות הנושא של הביטחון מול הולמ"ב יעבור דרכו, אבל אלי סרב לכך. כלומר, לטענת אלון, לקחו ממנו סמכויות, מידרו אותו מכל פעולה, כשניסה להשפיע ולהיות מעורב מנעו את זה ממנו, כשהתריע התעלמו ממנו, ולאחר שהדברים הסתבכו מנסים להטיל עליו את האחריות.

עוד טען אלון, כי בהמשך, כשנודע לו שמר אלי אביב עומד לעזוב, פנה למנכ"ל המשרד הקודם בבקשה להחזיר אליו את הפרויקט הביטחוני ברעננה כי עומדת לקרות תקלה, ונאמר לו שבקשתו לא אושרה.

29. בניגוד לטענתו של אלון, שלפיה נמנע ממנו להיות מעורב באופן כלשהו בפרויקט ברעננה, יובהר כי קביעת מנכ"ל המשרד הקודם בדיון מיום 8.11.21 הייתה שהפרויקטים המרכזיים במשרד, לרבות פרויקט רעננה, ינוהלו ויתוכלו רק על ידי מר אלי אביב, כשהוא מלווה על ידי גורמים בלשכה המשפטית, חשבות ותקציבים, ומול כל גורם מקצועי רלוונטי אחר במשרד, בהתאם לסוג הפרויקט, ובכלל זה אגף הביטחון.

30. זאת ועוד, טענתו כי האחריות הבלעדית לקבלת ההיתר מולמ"ב היתה על מר אלי אביב, לא מתיישבת עם הבהרתו למר אלי אביב, במייל מיום 16.11.21, שאגף ביטחון הוא הגורם היחיד שמוסמך לפעול מול הולמ"ב ושנושא זה מטופל וימשיך להיות מטופל באחריות אגף הביטחון. לכן, אין לקבל את נסיונו של אלון להקטין את החלק שלו באחריות על הפניה לולמ"ב. בניגוד לטענתו, מהמסמכים עולה שמר אלי אביב לא חלק עליו בעניין זה. משכך היה ברור לכל כי הוא הוא האחראי לפנות לולמ"ב. כך גם הבהיר מר אלי אביב בהתייחסותו לנושא במסגרת הביורור שנערך על ידי מנהל תפקידים מיוחדים והועברה אל אלון.

כאמור, מנכ"ל המשרד הקודם החליט ביום 8.11.21, בעקבות כניסתו של מר אלי אביב לתפקיד של סמנכ"ל רני"ל (לאחר שתפקיד זה לא היה מאויש תקופה ארוכה), שפרויקטים מרכזיים ינוהלו על ידו, לרבות הפרויקט ברעננה, מול כל גורם מקצועי רלוונטי במשרד, לרבות אגף הביטחון. לא מדובר בניסיון להשפיל או לרוקן את אלון מסמכויות, כפי שטען, אלא בניסיון לעשות סדר במשרד שהרבה תפקידים בו לא היו מאוישים תקופה ארוכה ונדרש לעשות סדר באופן הניהול שלו. אין ספק, כי מראשית העבודות ועד אותו שלב נושא הצבת האמצעים הביטחוניים ברעננה היתה באחריותו המלאה של אלון.

כל הדוגמאות שהובאו לתמיכה בטענתו של אלון שלא נתנו לו להיות מעורב בנושא הולמ"ב הן דוגמאות לדברים שאירעו או מיילים שנשלחו לאחר החלטת המנכ"ל הקודם ביום-8.11.21, ובטרם הבהרתו של אלון למר אלי אביב מיום 16.11.21 שלפיה אגף הביטחון הוא הגורם היחיד שמוסמך לפעול מול הולמ"ב. לכן, הדוגמאות אינן רלוונטיות להוכחת טענתו של אלון כי מכניסתו של מר אלי אביב לתפקיד ואילך הוא הורחק מהטיפול בולמ"ב: כך, הסיור של האדריכל עם מר אלי אביב התקיים בסוף חודש אוקטובר 21; סיכום הדיון מיום של אלי אביב הוא מיום 10.11.21; המייל של מר רועי אייזק הוא מיום 11.11.21 (בהקשר זה יצוין שעל אף האמור במייל זה לבסוף הצעות המחיר שהועברו על ידי חברת הבקרה "אביב", שאמורה היתה להיות אחראית על הליך הולמ"ב, לא כוללות טיפול ברישוי בהיתרים, לאור עמדתו של אלון שנושא הולמ"ב באחריותו) והמייל של מר אלי אביב למר רועי אייזק הוא מיום 12.11.21. כל אלו, כאמור, התרחשו בטרם נשלח המייל המפורש של אלון למר אלי אביב, שלפיו הוא אחראי על נושא הולמ"ב, ולכן לא ניתן ללמוד מכך שהאחריות לקבלת ההיתר מולמ"ב היתה של מר אלי אביב. אדרבא: אלון הבהיר חזר והבהר מאותו מועד כי האחריות לקבלת היתר מהולמ"ב נותרה בידו. המשמעות של הדבר כפולה. הן באשר לכך שאלון לא פעל בהתאם לאחריותו זו, והן באשר לכך שגורמי המשרד האחרים ראו עצמם פטורים ואף מנועים מלטפל בכך. אשר למייל של מר אלי אביב מיום 16.11.21 שנטען שנכתב בו על ידי מר אלי אביב: "אני האחראי הבלעדי על הוצאת האישור מול הולמ"ב" - לא אותר מייל כאמור. מהחומרים עולה כי בהמשך למייל של אלון מאותו יום השיב לו מר אלי אביב כי: "האדריכל ימשיך לפעול מול הולמ"ב בתהליך הוצאת ההיתר בשיתוף עם אגף הביטחון, בדיוק כפי שנעשה עד עתה", דברים אשר אינם עולים בקנה אחד עם טענתו של אלון.

אשר לטענה שלפיה סורבה בקשתו של אלון להחזיר את הפרויקט ברעננה אליו בעקבות עזיבתו של מר אלי אביב, יובהר שהבקשה לא אושרה כיוון שתכלול הפרויקט הועבר לאחריות מנהל תפקידים מיוחדים כשנכנס לתפקידו.

טענות בדבר אחריות הלשכה המשפטית במשרד להיעדרו של ההיתר מולמ"ב במועד

31. נטען על ידי אלון כי בחודש אוקטובר 2021 היועצת המשפטית עצרה את ההתקשרות עם שלושת היועצים שנשכרו לצורך הפרויקט ברעננה, לרבות האדריכל שאמור היה לקדם את הנושא של הולמ"ב, כי היועצת המשפטית החליטה שהדרך שבה מועסק האדריכל לא תקינה ועצרה את ההתקשרות איתו, דבר שלא איפשר לקדם את האישור מהולמ"ב. נטען שהיא אמורה לדעת שבכך היא מעכבת את האישור ופועלת בצורה שמסכנת וחושפת את המשרד. בניגוד לטענה שלפיה אלון ניסה להכשיל את מר אלי אביב, נטען שכשנודע לאלון על הפסקת העסקת שלושת היועצים, לרבות האדריכל, הוא פנה למר אלי אביב ואמר לו שהדבר מעכב את הליכי הולמ"ב כיוון שלא ניתן לייצר תכנית סופית לאישור המנכ"ל, ובלי אישורו אי אפשר לפנות לולמ"ב. לטענת אלון, מר אלי אביב השיב לו שימצא דרך להתקשר עם האדריכל. אלון פנה גם למנכ"ל המשרד הקודם וביקש לאפשר לו לנהל את ההיבט הביטחוני של הפרויקט. למרות זאת, הוחלט כאמור על ידי המנכ"ל שכל הניהול של הפרויקט יהיה אצל מר אלי אביב.

לאחר כל הדברים הנ"ל, נטען על ידי אלון כי גם מר אלי אביב לא אשם במצב שנוצר של בניה ללא היתר. זאת כיוון שהוא התנהל לפי ההנחיות של היועצת המשפטית ושל עו"ד ג'ובני, שידעו בדיוק מה קורה. הם היו בשטח וליוו את הפרויקט, כאשר לאלון לא נתנו להגיע לשטח. הם יכלו לעצור את הבניה אם היא לא נעשית כמו שצריך, אבל הם לא עצרו. להיפך, הם אמרו למר אלי אביב להמשיך.

בנסיבות אלו טען אלון כי מעורבותו של עו"ד ג'ובני בתיחקור האירוע לקויה, כיוון שהוא אחד מהגורמים לליקוי.

32. טענתו של אלון שלפיה היועצת המשפטית עיכבה את הליך הוצאת ההיתר לא מתיישבת עם העובדות: מהמסמכים עולה כי בהמשך לסיכום דיון אצל מנכ"ל המשרד הקודם מיום 8.11.2021, הבהירה היועצת המשפטית שבאופן כללי במסגרת ניהול פרויקטים יש להפריד בין ביצוע הפרויקט לבין תכנונו, וכן בין ביצוע הפרויקט לפיקוח עליו. ההנחיה לא היתה ספציפית לפרויקט רעננה אלא רוחבית באשר לכל מצב שבו הקבלן מעסיק את המתכנן שיגדיר את תכולת העבודה שלו, וזאת כדי למנוע ניגוד עניינים. פתרון לעניין רעננה נמצא (בטווח זמן של כשבועיים) באמצעות העסקת יועצים במסגרת מכרז היועצים של המשרד (מבל) והועבר לידיעתו של אלון, אך חרף זאת הוא לא קידם את הפניה לולמ"ב מול מבל.

33. אשר לטענות שלפיהן היועצת המשפטית ועו"ד ג'ובני היו בשטח וראו את מצב הבינוי ולא אמרו כלום, הרי שגם כאן מדובר בטענות לא נכונות עובדתיות: היועצת המשפטית הייתה בסיוור אחד בלבד ברעננה, עם מנכ"ל המשרד הקודם, בחודש אוגוסט 2022, עוד בטרם הוקמו אמצעי הקבע. אשר לעו"ד ג'ובני, על פי החומרים הוא היה בסיוור במקום בחודש ספטמבר 2021, כאשר נמסר לו שבאוגוסט בוצעה פנייה לולמ"ב. באותו סיוור הוא ראה אמצעים קלים וזמניים בלבד. זאת בניגוד לסיוור נוסף שהוא התבקש לבצע במקום בחודש פברואר 2022. בסיוור זה הוא הופתע לראות את הבינוי הקיים ושמדובר באמצעים קבועים וכבדים יותר, כיוון שהוא לא עודכן לגבי קידום הנושא בולמ"ב. לפיכך, מיד לאחר הסיוור, ביום 22.2.22, שלח אלון מייל מפורש שבו כתב שהגיע לפגישה ברעננה לקראת הפנייה לולמ"ב לטובת קבלת היתר עבור המתקנים שהוצבו בסביבת המעון. עוד נכתב שמהנתונים שהוצגו לו בשטח עולה שמירב העבודות הסתיימו, ומדובר במתקנים "קבועים" ולכן יש לפנות באופן מיידי לקבלת היתר מהולמ"ב עבור כלל האמצעים שהוצבו. עו"ד ג'ובני מציין במייל כי בהתאם לסיכום הדיון בעניין הצבת עמדות שמירה בבתי שרים שבו השתתף אלון יש לפנות לולמ"ב מיד לאחר הצבת האמצעים הזמניים, ולאחר קבלת היתר מהולמ"ב ניתן יהיה להציב אמצעים קבועים, הכל בהתאם להחלטת הולמ"ב. הוא כתב כי ברור לו שלמעמדה הבכיר של האישיות יש נפקויות על לוחות הזמנים ועל המתקנים שמוצבים במקום, אך אין בכך כדי לפטור מהחובה לפעול בהתאם לדין. לכן ביקש מאלון לפעול באופן מיידי לטובת קידום הנושא והגשת בקשה לולמ"ב בדחיפות.

34. מנכ"לית המשרד מצאה כי הבירור בוצע ע"י מנהל תפקידים מיוחדים באופן מלא ואישי (בסיוע העוזרת שלו), על בסיס איסוף נתונים ומידע מכלל עובדי המשרד וגורמי החוץ הרלוונטיים, ללא כל מעורבות של גורם אחר מהמשרד או מחוצה לו בגיבוש התובנות או המסקנות שאליהן הגיע.

כמו אלון, גם עו"ד ג'ובני התבקש להעביר חומרים, כמי שליווה משפטית את פעילות אגף הביטחון בתקופה הרלוונטית. ההסתייגות בעו"ד ג'ובני נעשתה רק בשלב סידור המידע העובדתי והאסמכתאות הרבות לדוח, לאחר שהיה ברור למנהל תפקידים מיוחדים מהעובדות שהיו בפניו כי הן אינן מעלות טענה כלשהי כלפי הלשכה המשפטית בכלל וכלפי עו"ד ג'ובני בפרט. הנסיון להכפיש גורמים במשרד בטענות בעלמא חסרות בסיס, ודאי כשמדובר בשומרי סף, אין לו מקום והוא נדחה מכל וכל.

תקינות הליך הפנייה המקדמית לאיש הקשר במשרד הביטחון

35. נטען על ידי אלון כי הפניה לגורם במשרד הביטחון על מנת שהוא יפנה לולמ"ב נעשתה כמקובל. מדובר היה בפניה מקדמית כשעוד לא היו חומרים להגיש, כיוון שלולמ"ב פונים לאישור סופי רק כשיש אישור CDR (תיק פרויקט מפורט) וכזה היה רק בחודש דצמבר 2021. הפניה המקדמית נעשתה לא בשביל לקבל היתר אלא בשביל גישושים ראשוניים וזה אכן נעשה, בהתאם למקובל ולאמור בנהל ששלח למר ג'ובני בחודש אוגוסט 2021. לכן נטען שלא ברורה הטענה כלפי אלון בהקשר זה.

36. הנימוק שלפיו טרם אושר ה-CDR על ידי השב"כ, נושא הנמצא בתחום אחריותו הבלעדית של אלון מול השב"כ, אינו מסביר מדוע לא נעשתה פנייה ראשונית לולמ"ב לצורך הצבת האמצעים הזמניים, וכמובן שאינו יכול להצדיק את הצבת אמצעי הקבע במהלך 2022, ללא אישור ולמ"ב ואף ללא פנייה ראשונית לולמ"ב, כאשר תנאי להצבת מתקני הקבע הוא היתר סופי כדין מולמ"ב. כל שנעשה הוא פניה ראשונית לנציג משרד הביטחון על מנת שיעבירה לולמ"ב, אולם הפניה לא הועברה לולמ"ב, והדבר לא נבדק על ידי אלון, כשלו היה מוודא את הדברים היה נוכח לדעת שנציג משרד הביטחון סבר כי בפניית האגף שבראשותו חסרים פרטים והיא לא מוכנה להעברה לולמ"ב ולכן לא הועברה אליה. טענות באת-כוחו של אלון בשימוע בהקשר זה זהות לטענות שטען במסגרת הבירור שנערך על ידי מנהל תפקידים מיוחדים, והם זכו להתייחסות מפורטת וממצה בדוח, ובפרט בפרק המסקנות, שעיקרן שנפל פגם ניהולי ומקצועי בהתנהלותו של אלון בהעדר המעקב אחר הפנייה הראשונה שנעשתה לנציג משרד הביטחון, אשר החמיר ביצירת מצג מטעה כלפי גורמי המשרד שלפיו נעשתה פנייה ראשונה לולמ"ב והולמ"ב מכירה את הפרויקט.

הטענה כי אלון אינו אשם במועד המאוחר שבו נעשתה פנייה לקבלת היתר מהולמ"ב

37. לטענת אלון, ה-CDR היה רק בחודש דצמבר, ומי שטיפל בכך היה מר אלי אביב. כדי להגיש את הבקשה לולמ"ב בשלב הזה נדרש אדריכל, אבל כאמור ההתקשרות איתו הופסקה בהוראת היועצת המשפטית. לטענת אלון, כל הזמן הוא ניסה לקדם את ההתקשרות, אבל זה לקח הרבה זמן לא בגלל אלא כיוון שאישור החשבות שניתן לכך היה בסכום לא ריאלי: ניתן אישור להתקשרות בסך 50 אלש"ח, כשהאדריכל דרש 500 אלש"ח. בנוסף, הוא לא רשאי להקים את ההזמנה ולא לעשות את ההתקשרות מול האדריכל.

38. באשר להנחיית היועצת המשפטית, הרי שהאמור כבר זכה לקבלת התייחסות לעיל. בנוגע לטענה שנוגעת להתקשרות עם אדריכל, ניתן לכך מענה של אגף רני"ל ואלון עודכן ביום 1.12.21 שיש לכך פיתרון באמצעות הזוכה במכרז אדריכלים (מבל). באשר לטענתו של אלון שהוא לא רשאי להקים את ההזמנה – טענה זו לא יכולה להוות תירוץ למחדל, והיה ביכולתו לקדם את הנושא. כפי שמשקף מהמייל האמור ביום 1.12.21 – ניתן מענה לסוגיית הפעלת היועצים, ולא נמצא שאלון פעל לקדם נושא זה.

טענות כנגד דוח מנהל תפקידים מיוחדים, בעניין אירוע הולמ"ב

39. נטען כי הדוח, שעל בסיסו נעשה השימוע בעניין אירוע הולמ"ב, קובע בדיוק את מה שנטען על ידי אלון בתגובה לשימוע. אבל בשלב המסקנות, כדי לרצות גורמים מסוימים, הוחלט להפיל את האחריות על אלון. מצד שני, בסיום השימוע טען אלון שהדברים שנכתבו על ידי מנהל תפקידים מיוחדים בעקבות השיחות שקיים עם אנשים שעובדים עם אלון הם לא הדברים שנאמרו על ידם, אלא סולפו על ידו.

40. בניגוד לטענתו של אלון, יובהר כי קיים הבדל מהותי ויסודי בין העובדות המוצגות בפירוט בדוח, באופן כרונולוגי ועל בסיס אסמכתאות שנאספו, לבין הטענות שהועלו בשימוע, כבליל אקלקטי של האשמות חסרות בסיס ונעדרות אסמכתא. הניסיון להסיר מאלון את האחריות לפעולותיו ולמחדליו בנושא ולגלגלה לאחריים אינו נסמך על טענות עובדתיות כלשהן, ויש בו כדי לחזק דווקא את המסקנה שלפיה קיים כשל ניהולי ומקצועי בהתנהלותו במסגרת הפרויקט. כך, גם הטענות שלפיהן העדויות בדוח מסולפות נטענו בעלמא ומנסות להטיל דופי במנהל תפקידים מיוחדים ללא שום ביסוס. מנכ"לית המשרד שוכנעה כי תרשומות השיחות שעשה מנהל תפקידים מיוחדים משקפות נאמנה את עיקרי הדברים שנמסרו לו בשיחות שקיים.

טענה בדבר פעולות לא חוקיות שאלון נדרש לבצע במסגרת הפרויקט ברעננה

41. נטען שהופעלו על אלון לחצים לאשר שיפוצים בבית ברעננה תחת הכותרת של אבטחה וביטחון והוא סירב כיוון שמדובר בדרישות לא חוקיות (כפי שסירב גם לבקשות כאלה בתקופת ראש הממשלה הקודם, מר בנימין נתניהו). שיש מי שלא אוהב את הסירוב הזה ומנסה להשתמש בזה נגדו, וזו סיבה נוספת שעומדת בבסיס השימוע.

42. מבירור מול מנהל תפקידים מיוחדים עולה כי טענה זו הועלתה על ידי אלון בפניו כבר במהלך הבירור שעשה עובר לכתובת הדוח וכשביקש ממנו לקבלה בכתב או לקבל איזשהו ביסוס עובדתי מכל סוג, נענה על ידי אלון בשלילה. גם כשביקש לדעת מי אותם גורמים שהנחו את אלון לעשות כן, לא קיבל מענה. חזרה על טענות אלה בשימוע ללא כל הפנייה לגורם ספציפי או הצגת בדל של ראיה, היא בגדר הכפשה גורפת והכתמה של גורמי המשרד השונים שהתנהלו בקשר לפרויקט באותה עת ובראשם כלפי מנכ"ל המשרד הקודם. מבירור שנערך מול מנכ"ל המשרד הקודם עלה שהוא אינו יודע כלל במה מדובר וכי מעולם אלון לא פנה אליו או עדכן

אותו בנושא. הובהר על ידי המנכ"ל הקודם כי כל עיסוקו והנחיותיו היו לעשות את כל הדרוש בכדי שיינתן מענה אבטחתי בהתאם לכללי המינהל התקין ולאחריות התקציבית והציבורית של המשרד.

אשר לעבודות שנעשו בביתו של רה"מ הקודם, מר נפתלי בנט: מנכ"ל המשרד הקודם מסר כי ככל הידוע לו, מעבר לבינוי הביטחוני כל שנעשה ברעננה הוא הסבה של חדר קיים למשרד בקומת המרתף, כשהסבה זו נעשתה על ידי משרד הביטחון ולא על ידך. למיטב ידיעת המנכ"ל, הותקנו אמצעי אבטחה שקשורים בהסבת החדר (דלת ותקשורת מסווגת), ומעבר לכך נעשו בחדר רק דברים בסיסיים וזניחים ביותר: צביעה, הוספת שולחן, ספריה וכסא. מעבר לכך לא ידוע למנכ"ל המשרד הקודם על כל דרישות שהן לשיפוצים בבית, ודאי לא על דרישות לא חוקיות.

במסגרת השימוע סירבה באת-כוחו של אלון לפרט בנושא, ולא איפשרה לאלון לתת אף דוגמא לדרישות לו חוקיות שנטען כי נדרשו ממנו, למרות שהשימוע זו ההזדמנות שלו להעלות טענותיו ולהוכיחן. משכך אין אלא לדחות טענות סרק אלה ולראות את עצם העלאתן בחומרה.

אירוע הבדיעבד

43. הטענות כלפי אלון בהקשר זה נוגעות לאחריותו להתנהלות האגף שבראשותו בחריגה מסמכות ובניגוד לדין בעניין אישור התקשרויות בדעיבד בהיקף כספי חריג ביותר: בעוד תקציב הביטחון מהווה כ-30% מתקציב המשרד, והיקף הזמנות הרכש של אגף הביטחון הוא כ-28% מסך הזמנות הרכש של המשרד, אגף הביטחון היה אחראי בשנת 2021 על כ-74% מסכום ההתקשרויות בדעיבד שאושרו.

בהקשר זה נטען כלפי אלון כי האגף בראשותו חייב את המשרד כלפי ספקים בסכום חריג ביותר (23.5 מלש"ח) בחריגה מאישור ועדת המכרזים וללא אישורה, ללא התקשרות מאושרת כדין ובחריגה מהרשאות החתימה שהוקנו לו; נטען שהכשל המקצועי מתבטא באי הבנה של הצורך בהסדרת התקשרויות חוזיות והסדרת התקציב הדרוש להן מראש, לרבות בקרה הדוקה על התקציב, למרות הנחיות והתרעות חוזרות ונשנות מחשבות המשרד; כמו כן נטען שהאגף בראשותו הגיש בקשות לוועדת מכרזים והציג אותן מבלי להביא לידיעת הוועדה את מלוא העובדות הרלוונטיות לבקשות, ובכך פגע בעבודה הוועדה. נטען כי הנושא מעיד על כשל ביכולת הניהול והתפקוד המקצועי של אלון כמנהל האגף באופן ישיר, וכמי שאחראי על ההתנהלות הלא תקינה של עובדיו, ולא עולה בקנה אחד עם מחויבות למנהל תקין ונורמות ניהול מתחייבות. עוד מעידים הדברים על קושי בהפקת לקחים ועל התנהלות לקויה חוזרת ונשנית.

התייחסותו של אלון לטענות והתייחסות לטענותיו

טענה בדבר חוסר יכולת מצד אגף הביטחון לדעת על היקף השימוש בתקציב המכרז עד שלב מאוד מאוחר, סמוך לחריגה מהתקציב

44. המכרז נשוא הטענות בשימוע הוא מחודש ינואר 2021. הוא היה באחריות של עובד יחידה אחרת שפרש לגימלאות. רק בחודש יוני 2021 עובד של אגף הביטחון זכה בתפקיד שבו הוא החל להיות אחראי על ההתקשרויות מכח המכרז. מדובר במכרז מיוחד במובן הזה שהוא יושב על תקנה תקציבית במשרד האוצר ולא על תקנה תקציבית של המשרד, ורוב הדרישות השוטפות שלו לא מגיעות מהמשרד אלא מהשב"כ. לכן, קורה שהשב"כ פונה ישירות לאוצר מה שמקשה על פיקוח הדוק לגבי היקף ההוצאות. בתקופת הביניים שמפרישת העובד שהיה אחראי על המכרז ועד שהוא הועבר לאחריות אגף הביטחון היו מספר ממלאי מקום. בתקופה זו התרחשו שלושה אירועים חריגים שהעמיסו הרבה הוצאות על ההתקשרויות מכח המכרז: תקופת בחירות ארוכה, מיגון הבית ברעננה והוצאת מטוס ראש הממשלה מהאנגר שבו היה. מי שביצע את המעקב ועשה את הרישומים של ההוצאות באותה תקופה היא עובדת שעבדה בזמנו עם העובד שפרש לגימלאות. רק סביב חודשים אפריל-מאי 2021 נפתחו לאגף הביטחון הרשאות צפייה בקשר למכרז וניתנה להם תמונה ראשונית של התקציב. באותו שלב עוד לא היה שימוש יתר בתקציב.

45. הבירור שנערך העלה כי בניגוד לנטען התקנה התקציבית שאליה משויכות ההתקשרויות מכח המכרז היא תקנה תקציבית של משרד רה"מ ולא של האוצר. באוצר יש הסכמות מול מנהלת אגף תקציבים במשרד, כי יתכנו שינויים בתקציב התקנה בהתאם לצרכי רה"מ.

בנוסף, בניגוד לנטען, השב"כ לא פונה ישירות לאוצר. יש 3 ספקים שזכו במכרז להקמת אמצעים לאירועים. על פי תנאי המכרז העבודה התחלקה בין שלושת הספקים שדורגו ראשונים בניקוד: 50% מונדו במות, 30% ארגוני במות, ו-20% אוהלי נתנוב. השב"כ פנה למנהל ההתקשרות במשרד רה"מ לפני כל אירוע ומבקש לקבוע מי יהיה הספק שיספק את האמצעים באותו אירוע. מנהל ההתקשרות היה אחראי, בין היתר, על שמירת יחס חלוקת העבודות כאמור, ובהתאם לכך הפנה את השב"כ לספק הרלוונטי. לאחר מכן השב"כ פנה ישירות לספק ותאם איתו את פרטי האירוע. על מנת שמנהל ההתקשרות ידע לפצל את העבודה בין הספקים על פי תנאי המכרז היה עליו לבצע מעקב אחר העבודות באופן שוטף. אגף הביטחון קיבל את האחריות להתקשרויות אלו בחודש ינואר 2021 והחל לעבוד מול השב"כ ליישום הנוהל האמור. בהתאם להחלטת המנכ"ל דאז אלון קיבל אחריות על המכרז, ובפועל מינה את מר רון שניידר, הכפוף לו ישירות וזכה במכרז לתפקיד זה, לטפל בנושא. לפיכך, אגף הביטחון היה אמור לבצע את המעקב, כדי לדעת כיצד לחלק את העבודה בין הספקים בתקופת הבחירות (מרץ 2021) ובתקופה שבה הוצבו האמצעים ברעננה (יוני 2021). משקיבל אלון על עצמו את האחריות על ניהול ההתקשרויות, היה עליו לדעת מהם היקפי ההתקשרות ומהם היקפי העבודות שנמסרות לספקים.

46. אשר למועד פתיחת הרשאות הצפייה בהתחייבויות של מכרז המחסומים במערכת מרכבה יובהר, כי כאשר מנהל לוקח על עצמו אחריות להתקשרויות מהותיות מאוד חלה עליו אחריות לוודא כי בידיו כל האמצעים לניהול ההתקשרות ובכלל זה הרשאות לניהול התקציב, החשבוניות וכו'. לכן, היה על אלון לפעול מיידית לקבלת הרשאות ולא להמתין מספר חודשים.

בנוסף, ככל שהיו עיכובים בקבלת הרשאות שאינם תלויים באלון, מצופה היה ממנו לבצע מעקב אחר ביצוע התקציב גם בטרם התקבלו ההרשאות המוזכרות. הוא יכול היה לפנות לחשבות כמו גם לגורמים נוספים במשרד ולבקש לקבל דוחות ביצוע מהמערכת הכספית שישקפו לו בכל רגע נתון את סטטוס הביצוע בהתקשרות. בוודאי שלא מצופה ממנהל בכיר להאשים עובדת זוטרה בכך שלא היה בידו לבצע את תפקידו ולמצוא דרכים לקבל את המידע הנדרש לו לשם ביצוע מעקב אחר מימוש התקציב.

טענה כי סגנית החשב היא שאיפשרה את החריגה מהתקציב, בחוסר סמכות

47. נטען כי לאחר שנפתחו לאגף הביטחון ההרשאות שאיפשרו לו לדעת מה מצב השימוש בתקציב, והבינו שהוא עומד להסתיים, הם פנו בבקשה להרחבת התקציב. סגנית החשב, גבי הילה רבני, אמרה להם שהיא תטפל בהרחבה ובינתיים אישרה להמשיך להשתמש בתקציב. היא לא עצרה אותם ולא אמרה להם שכשיגיעו לסוף התקציב עליהם להפסיק להפעיל את הספקים. סביב חודשים מאי-יוני 21 סיימו את ניצול התקציב. נעשתה פניה על ידי רמ"ח כספים באגף הביטחון להרחבה של 12.5 מלש"ח, שזה המקסימום שניתן לבקש, למרות שכבר היה ידוע שזה לא יספיק. התנהל הליך בירוקרטי שאלון לא היה צד לו: חשבות, ועדת מכרזים, פנייה לאוצר. לאורך כל הדרך סגנית החשב אמרה שהנושא בטיפול ושימשיכו לעבוד עם המכרז. הסכום שהתבקש אושר בחודש אוקטובר 2021, אבל אז כבר מוצה גם הסכום הזה. רמ"ח כספים נפגש עם סגנית החשב, פנה שוב להרחיב בעוד 12.5 מלש"ח את ההתקשרות, ושוב סגנית החשב טענה שאין בעיה ושהנושא בטיפול. נטען שאלון שאל במפורש את סגנית החשב אם לעצור את המכרז ולהפסיק את השימוש בו, והיא השיבה לו שאין צורך והיא מטפלת בזה. זאת למרות שרק סגן חשב באוצר יכול לאשר דבר כזה, אבל סגנית החשב אישרה ואגף הביטחון פעל בהתאם לאישור שלה.

48. מהמידע שנמסר עולה כי טענות אלו מופרכות. נמסר שאלון לא פנה לסגנית החשב ושאל אם לעצור את ההתקשרות, אלא להיפך: היה ברור שאלון אין כוונה לעצור את ההתקשרות כיוון שעצירת ההתקשרות משמעותה עצירת לוי"ז רה"מ. לטענתה, אלון פנה אליה וציפה שהחשבות תפתור את הבעיה שאלון, ומר רון שניידר הכפוף לו, יצרו, בלי לעצור את ההתקשרות. ואכן, היא אישרה לאגף הביטחון לפעול ובמקביל פנתה לוועדת הפטור העליונה במשרד האוצר. ועדת הפטור לא הסכימה לדון במקרים של אישור בדיעבד, והפנתה את המשרד למסלול של אישור בדיעבד. **לאחר הפעם הראשונה, סגנית החשב שלחה לאלון מייל בתאריך 27.10.21 שבו היא הנחתה אותו ואת מר שניידר לעקוב אחר ביצוע ההתקשרות, ולפני כל מסירת עבודה לספקים לבדוק קיומו של תקציב מספיק ולהגיש מבעוד מועד בקשת הרחבה.** לטענתה, אלון התעלם מההנחיה ושוב אגף הביטחון פנה לוועדה אחרי שנגמר התקציב. כלומר, למרות שסגנית החשב הזהירה והנחתה את אלון, הוא התעלם ולא עצר את ההתקשרות כשנגמר התקציב. במקום להיערך כנדרש, אם לא מלכתחילה אז לאחר שהוער לאלון בפעם הראשונה, על מנת שמקרים של פניות לקבלת אישור בדיעבד לא יישנו – בפועל אלון נהג אחרת והפניה לאישור בדיעבד לחריגות מתקציב הפכה לשיטת עבודה.

49. מהמידע שנמסר עולה שגם הטענות לגבי החלוקה לשתי פעימות של 12.5 מלש"ח אינן נכונות. אמנם האופציה להרחבה במכרז היא עד 50%, כלומר 12.5 מלש"ח, אבל ניתן לבקש מעבר לכך באישור ועדת הפטור, אולם נראה שאלון לא טרח לעשות עבודה יסודית ולבדוק מה היקף התקציב שהאגף בראשותו צריך. רק באוקטובר שוב התברר לאגף הביטחון שנגמר התקציב, כיוון שאלון ומר שניידר התעלמו מהנחיות סגנית החשב ולא עקבו אחרי הביצוע. סגנית החשב הבהירה כי בניגוד לטענות אלון, היא מעולם לא אמרה ש"אין בעיה" או העבירה מסר ש"הכל בסדר" והיא תטפל. להיפך, היא הסבירה שוב ושוב שההתנהלות לא תקינה ושאי אפשר להגיע פעם אחר פעם רק ברגע האחרון. לדבריה, מעולם אלון לא שאל אותה אם לעצור את ההתקשרות, אלא חזר ואמר שמדובר בביטחון ראש הממשלה ולא ניתן לעצור את ההתקשרות, ולכן טענות אלון בהקשר זה הן מיתממות, מקוממות ומהוות סילוף של המציאות.

50. אשר לטענת החריגה מסמכות, יובהר כי אכן הסמכות לאישור תשלומים בדיעבד בסכומים אלו היא של סגן בכיר לחשב הכללי. בהתאם לכך, רק לאחר אישורו בוצעו תשלומים אלה. עם זאת, במקרים שבהם ברור כי בנסיבות העניין לא ניתן לעצור התקשרות עד להכנת פניה לסגן בכיר לחשב הכללי, מאחר ומדובר בביטחון ראש הממשלה, ברור לחשבות שההתקשרות ממשיכה ובמקביל מנסים לפעול בהקדם לקבלת האישורים הנדרשים. משכך, ובניגוד לטענת אלון על היותו מנהל שלא חושש לקחת אחריות, טענתו כלפי סגנית החשב בעניין זה מצביעה דווקא על ההיפך: בהתנהלותו הוביל אלון ליצירת בעיה, ומשנוצרה בעיה פנה לחשבות למתן פתרון, ולמרות שהונחה כיצד לפעול הוא חזר על ההתנהלות הלא תקינה שוב ושוב, ובסופו של דבר הפנה האשמות דווקא כלפי החשבות שסייעה במתן פתרון ומניעת פגיעה באספקת שירות חיוני. בהקשר זה נמסר כי גם בשיחה בעל פה שאלון קיים עם חשב המשרד לאחר הפצת סיכום הדיון שהתקיים אצלו בעניין ההתקשרויות בדיעבד הוא העלה טענה דומה, שלפיה אם בחשבות לא היו מאשרים את המשך העבודה, אז מקרים מסוג זה היו נמנעים. יש לדחות מכל וכל התנערות זו של אלון מאחריותו.

טענה בדבר היעדר בסיס להטלת אחריות על אלון בהקשר זה

51. נטען כי הטענה שמדובר בשני אירועים של התקשרויות בדיעבד אינה נכונה. מדובר באירוע מתגלגל אחד. הפיצול נועד לנפח את האירוע כדי להצדיק את ההליך כנגד אלון. כאמור, מדובר בנסיבות מיוחדות. כשהטענות הובאו בפני המנכ"ל הקודם הוא לא מצא לנכון להכניס את זה לזימון לשימוע ששלח לאלון כי הבין שאין פה שום אירוע שמצדיק הליך כנגדו. למרות החלטת המנכ"ל יש מי שמתעקש ליצור פה אירוע ולכן כחודש לאחר מכן הנושא הובא בפני מנהל אגף המשמעת. גם מנהל אגף המשמעת הבין שאין כאן כלום, והחזיר את הנושא למשרד, וכך נולדה עילת הפיטורים הזו. עוד נטען כי אלון בטוח שסגן החשב הכללי לא ראה את ההתייחסות שלו לדוח החשב בעניין ההתקשרויות בדיעבד.

52. מבירור מול חשב המשרד עולה כי בניגוד לנטען, אין מדובר בשני מקרים, אלא **בצבר של חמישה מקרים של התקשרויות בדיעבד** שהועברו יחד אל החשב בזמנו. כל אחד ממקרים אלו בנפרד מהווה חריגה מסמכות ומייצר חשיפה משפטית ותקציבית למשרד. ההחלטה לפעול במסלול

שמערב את המנכ"ל הקודם ואת היועצת המשפטית נבעה מהיקף המקרים והנסיבות, שהעלו חשש כי יתכן וקיימת בעיה רחבה בכל הקשור לניהול ההתקשרויות באגף הביטחון, שמצדיקה מעורבות של המנכ"ל הקודם ושל היועצת המשפטית בהסדרת הנושא ובמניעת הישנות מקרים דומים בעתיד. זאת בהתאם להוראת התכ"ם לעניין טיפול בתשלומים ללא התקשרות מאושרת (הוראת תכ"ם 1.5.4), הקובעת כי במקרים חריגים, בהתייעצות עם מנכ"ל המשרד והיועץ המשפטי של המשרד, יעביר חשב המשרד את פרטי המקרה ואת תוצאות הבדיקה, לגורמים הרלוונטיים בנציבות שירות המדינה, וידווח על כך לסגן בכיר לחשב הכללי, האחראי על המשרד.

בהקשר זה יצוין, כי התייחסות אלון לסיכום הדיון אצל החשב בעניין ההתקשרויות בדיעבד הועברה ביום 12.6.22, עם כל החומרים הרלוונטיים, גם למטה החשב הכללי, והייתה מונחת בפני סגן בכיר לחשב הכללי בטרם שלח את התייחסותו לעניין (בסוף חודש יולי 2022).

הטענה כי הסיבה לשימוע היא פוליטיקה פנימית

53. לבסוף, יש חזרה על הטענה שהסיבה לשימוע היא פוליטיקה פנימית של המשרד ואינטריגות פנימיות, אבל יש לזכור שבסופו של דבר מדובר בפרנסה של אלון, ולפיכך, ונוכח נסיבותיו האישיות, יש לעצור את מחול השדים ולהפסיק את ההליך. ודאי כשאנו סמוכים לבחירות, ומדובר באירוע פוליטי מובהק, שלא צריך להתקיים.

54. כאמור, לא נמצא בסיס לטענה כי הטענות כלפי אלון נובעות ממניעים אישיים. כלל הפעולות שנעשו ע"י שומרי הסף במשרד בנוגע לאירוע המדובר של ההתקשרויות בדיעבד היו מקצועיות בלבד. פעולות אלה העלו שקיימות בעיות חמורות בניהול ההתקשרויות באגף הביטחון ולכן חייבו נקיטה בהליך דנן.

סיכום

55. החל משנת 2019 אלון מועסק בתפקיד בכיר ביותר במשרד, סמנכ"ל ביטחון וחירום, האחראי על כ-300 עובדי מדינה ועוד קרוב ל-300 עובדים במיקור חוץ, ועל תקציב של כ-200 מלש"ח. במסגרת תפקידו אחראי אלון לכל היבטי הביטחון והחירום של המשרד, ובכללם לביצוע פעולות לאבטחת ראש הממשלה וראש הממשלה החליפי, שרי ממשלה וגורמים נוספים, בארץ ובחו"ל, וכן על אבטחת המשרד, בתיים של ראש הממשלה, ראש הממשלה החליפי, שרי ממשלה, ומתקנים נוספים של המשרד.

כגודל התפקיד וכגודל האחריות - כך גודל הציפיות מהנושא בתפקיד. מעובד הממלא תפקיד זה ניתן לצפות – וחובה לצפות - לרמת אמינות גבוהה, לרמת מקצועיות גבוהה, לאחריות וללקיחת אחריות, למחויבות מלאה לתפקיד ולמשרד, לכיבוד ההוראות הנורמטיביות החלות עליו ומחייבות אותו, ליכולת להפנים ביקורת ולתקן לאלתר כשלים כשאלה מתגלים, ולכיבוד המנהל התקין ושירות המדינה.

56. אשר לאירוע הולמ"ב: אמצעי האבטחה הקבועים הוקמו ברעננה בביתו של ראש הממשלה לשעבר בנט, ללא היתר בניה מהולמ"ב, ונמצא שמשרד ראש הממשלה הפר את החוק. נושא קבלת היתר הבנייה מהולמ"ב באשר לבנייה הקשורה לאבטחת המתקנים שבאחריות אלון היה מאז ומתמיד באחריותו, ונשאר באחריותו. נושא הבינוי עבר לרנ"ל, ברם האחריות לקבלת היתר בניה מהולמ"ב נשארה בידי אלון, כפי שעולה מדוח מקיף מיום 23.5.22 שהכין מנהל תפקידים מיוחדים. חרף זאת נמנע אלון מלטפל בקבלת היתר הבניה. יתר על כן מהחומרים שנכללו בשימוע עולה כי מצד אחד אלון הבהיר לכל הגורמים הרלוונטיים שהוא האחראי הבלעדי על הטיפול בקבלת היתר בניה מול הולמ"ב, כי הנושא מטופל בפועל והוגשה לולמ"ב פנייה ראשונית דרך משרד הביטחון, ומצד שני אלון לא טיפל בנושא כלל אלא הסתפק בהעברת פניה ראשונית לנציג משרד הביטחון, כשרמת המקצועיות המינימלית שניתן לצפות ממנו מחייבת שידע שפניה ללא נתונים לנציג משרד הביטחון לא מאפשרת העברתה לולמ"ב. בהמשך אלון לא טרח לבדוק שהפנייה הראשונית למשרד הביטחון אכן תקינה, שהיא הועברה לולמ"ב, ומה סטטוס הטיפול בה בולמ"ב. מעבר לכך, אלון גם שימש כנציג המשרד בהתקשרות עם הקבלן המבצע, ולו גם מבחינה זו היתה זו אחריותו לוודא שהקבלן לא מבצע בשטח בניה ללא היתר. גם כשנושא הבנייה ללא היתר נודע, אלון לא קידם את הנושא במשך כחודשיים. במקביל אלון הטעה את גורמי המשרד הרלוונטיים כשמסר להם כי נעשתה פניה לולמ"ב, וגרם לכך שהם הניחו שהנושא מטופל בשקידה סבירה, והם לא יכלו לדעת שהנושא לא מטופל, שאז הם היו נרתמים לכך, כפי שבפועל נעשה מיד כשנודעו הדברים, ע"י מנהל תפקידים מיוחדים.

לכך יש להוסיף שבשום שלב אלון לא לקח אחריות כלשהי על התנהלותו אלא ניסה שוב ושוב לגלגל את האחריות למחדליו על עובדי משרד שונים, ולמעשה נראה שעד רגע זה לא ברור לו מה אחריותו בעניין ואיפה מעד. התנהלות זו משקפת חוסר מקצועיות, התרשלות בביצוע תפקידו, העדר מחויבות להתנהלות תקינה של המשרד ולעמידה בחובותיו ובאחריותו, ולא מאפשרת לסמוך על כך שהתנהלות זו לא תשנה. מהתמונה העובדתית נראה שאלון לא פעל במקרה זה כפי שמנהל סביר היה פועל, ופגע בשירות המדינה ובמשרד, וגרם לכך שהמשרד פעל שלא כחוק.

57. אשר לעניין הבדיעבד: בהתאם לסעיף 6(א)(2) לחוק נכסי המדינה, הממשלה נותנת הרשאות לנושאי משרה לחייב אותה, יחד עם חתימת חשב המשרד או סגנו, בתחומי תפקידיהם ועד לסכומים שנקבעו בהרשאה. אף עובד אינו רשאי לחייב את המשרד בחריגה מההרשאה שניתנה לו, ואם עשה כן חרג מסמכותו והפר את הוראות החוק, התכ"מ והתקשי"ר.

ברור לכל כי פנייה לוועדת הבדיעבד נועדה למקרים חריגים בלבד, אולם מהעובדות שהובאו עולה כי אגף הביטחון בראשות אלון הפך זאת לשיטה. השימוע בעניין זה מתייחס ל-5 מקרים שבהם פנה האגף בראשותו לוועדת בדיעבד, כאשר בשנת 2021 מספר הבקשות מאגף הביטחון היה מחצית ממספר הבקשות שהוגשו מהמשרד כולו, ו-74% מהיקף הסכומים שאושרו למשרד כולו. ממנהל סביר המקבל לאחריותו ניהול של התקשרויות ניתן לצפות כי ינהל את ההתקשרויות באופן אחראי ומקצועי, ובכלל זאת שיבצע מעקב אחר ניצול התקציב על מנת לוודא שאין חריגה ממנו, שידע להיערך לסיום התקציב העומד לרשותו, שיערך לאירועים צפויים שעליו לפעול לגביהם ולקחת אותם בחשבון, שיבדוק את מועדי סיום ההתקשרויות

שבאחריותו וייערך מראש לקראת סיומן. מנהל שלא עושה זאת פועל בחוסר מקצועיות ובניגוד לכל סטנדרט ניהולי בסיסי. מעבר לכך, הוטענה ועדת המכרזים בכך שלא הובא לידיעתה על ידי נציג האגף שבראשות אלון כי עובר לדיון אישר האגף הזמנת שירותים מהספקים מבלי שקיימת מסגרת תקציבית מאושרת ובחריגה מההסכמים.

גם במקרה זה, התנהלות אלון משקפת חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים, התעלמות מכללים ומההנחיות ואדישות לאיסור בדבר חריגה מסמכות. התנהלות זו הביאה לכך שהמשרד קיבל מכתב חריף מסגן בכיר לחשב הכללי, אשר כתב כי: "התנהלות אגף הביטחון מהווה חריגה מסמכות, עומדת בסתירה לנדרש בחוק חובת המכרזים ותקנותיו, בניגוד לנדרש בהוראות התכ"מ, פוגעת בשוויון ואינה מאפשרת קיום פיקוח חובת ובקרה נאותים. על פניו, עולה הרושם כי בשלב זה לא ניתן להסתפק עוד בחידוד נהלים והנחיות. אגף החשב הכללי מצפה כי משרד ראש הממשלה יפעל למניעת הישנות כשלים אלו באופן מיידי, לרבות קבלת החלטה בדבר סיום פעילות הרכש באגף הביטחון".

58. המשותף לשני אירועים אלו מבחינת אלון הוא חוסר מקצועיות, אי הבנת התפקיד והאחריות הנלווית לו, חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים מחויבים, אי עמידה בחוק ובמנהל התקין, אי לקיחת אחריות וניסיון לגלגל את האשם על גורמים אחרים, והעדר מחויבות להתנהלות תקינה של משרד ראש הממשלה ושמירתו על האינטרס הציבורי. בשני המקרים נראה כי אלון טרח ליצור את הרושם כאילו הוא מעוניין לבצע את תפקידו אבל ידיו כבולות, אולם בפועל הוא לא פעל ולא נקט בצעדים המתחייבים כדי לקדם את הדברים שבאחריותו, מעבר להוצאת מיילים במטרה להעביר את אחריותו לאחרים.

59. ובשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם: במהלך השימוע הועלו על ידי אלון טענות רבות ומגוונות, אולם רוב רובן נטענו ללא כל בסיס עובדתי, בניגוד למצב העובדתי, ותוך עיוות הדברים והעלאת טענות חמורות ומכפישות ללא כל תימוכין. גם להתנהלות זו אין לצפות מעובד במעמדו ובתפקידו, המחייב רמת אמינות גבוהה.

נספח 4

העתק מכתבה של סמנכ"לית בכירה
הון אנושי במשרד רה"מ למר חלוה

מיום 31.10.2022

עמ' 68

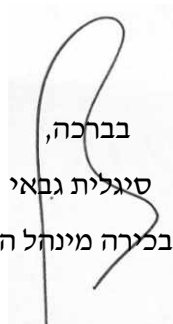
ו' חשוון תשפ"ג
31 אוקטובר, 2022

לכבוד
מר אלון חלווה
סמנכ"ל ביטחון וחירום
משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: החלטה בשימוע

בהמשך למכתבה של מנכ"לית משרד ראש הממשלה מיום 27.10.22, הריני להודיעך כי נפלה טעות בסיפא של המכתב, ובניגוד לאמור בו אבהיר, לאחר בדיקה עם הנציבות, כי כיוון שאתה מועסק בתפקיד ראש אגף ביטחון וחירום (סמנכ"ל) פחות מחמש שנים, לא עומדת לך זכות ערר לנציב שירות המדינה על החלטת הפיטורים.



בברכה,
סגנית גבאי

סמנכ"לית בכירה מינהל הון אנושי

העתק: גבי נעמה שולץ, מנכ"לית המשרד
עו"ד אילה הוניגמן
מר בן מיוסט, מנהל תפקידים מיוחדים
תיק אישי

נספח 5

**העתק סיכום העמדה המשפטית של
המשתתפים בהתייעצות בעניין
הפיטורים של מר חלווה שנשלחה אל
הנציב ביום 10.11.2022**

עמ' 70



לנציב שלום רב,

בעקבות מכתבה של עו"ד איילה הוניגמן המצ"ב, ב"כ של מר אלון חלווה, קוימה ב-8.11.22 התייעצות משפטית בראשות ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ובהשתתפות ה"ה אורן פונו, ד"ר עמרי בן צבי, שרה גולד ואביטל שטרנברג, גב' שלומית ברנע, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה וסגניתה הגב' מיכל גרוסמן, גב' מיכל לייסר, מנהלת המחלקה לסכסוכי העבודה בפרקליטות המדינה, גב' עידית ביטמן, סגנית יועמ"ש נש"מ, והח"מ.

להלן סיכום הדברים:

1. במקרה דנן, ולאור הוראות חוזה העסקתו והנהלים הקיימים, אין לעובד זכות ערר על החלטת הפיטורים של מנכ"לית המשרד:

חוזה העסקתו של מר חליוה נעשה מכוח סמכות הנציב לחתום על חוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (סמכות שהואצלה לבעלי תפקידים בנציבות, לרבות מנהל מינהל הסגל הבכיר). זכות הערר מוקנית לעובד מכוח סעיף 46א לחוק, ואולם היא אינה חלה על עובדים בחוזים מיוחדים המועסקים לפי סעיף 40 לחוק, אלא אם הוקנתה להם מפורשות בחוזה עצמו או בדרך אחרת. זכות כזו לא הוקנתה בחוזה ההעסקה של מר חליוה.

לפי הוראות חוזה ההעסקה של מר חלווה, נציב שירות המדינה או מי שהסמיך לכך, רשאי "להפסיק את שירותו של עובד בכל עת על ידי מתן הודעה מוקדמת בכתב שלושה חודשים מראש או על ידי תשלום משכורת של שלושה חודשים, לפי בחירת הנציב".

לעניין סמכות הפיטורים, פסקה 82.252 לתקשי"ר מורה כי לעניין עובד המועסק על-פי חוזה מיוחד שהשלים את תקופת הניסיון בשירות המדינה אך טרם חלפו חמש שנים להעסקתו בשירות המדינה, סמכות הפיטורים היא בידי האחראי במשרד (קרי – המנכ"ל, או הסמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש, לפי העניין).

זאת בשונה מסמכות פיטורים לפי החוק המינויים, או אז סמכות הנציב לפי סעיף 46א(ב) לחוק הואצלה בהחלטות הממשלה לגורמים שונים בממשלה בדרך שנקבעה לכך בחוק. סעיף 46א לחוק אינו חל על עובדים בחוזים, לאור הסיפא של סעיף 40 לחוק ("הוראות חוק זה לא יחולו על אדם המועסק לפי חוזה מיוחד אלא במידה שנקבע בחוזה"), ולכן גם לא חלה הנחית הנציב 8.5 בעניין פיטורי אי התאמה.





סיכומו של דבר, מאחר זכות הערר מעוגנת בהוראות סעיף 46א לחוק ובהנחיות נציב אשר הוצאו בעקבות חקיקתו, והיות ובמקרה דנן אין עיגון לזכות הערר בחוזה ההעסקה או בהוראות התקשי"ר הרלוונטיות – אזי אין להיענות בחיוב לדרישתה של ב"כ של מר חלוה להגשת ערר.

2. מכיוון שהחלטת הפיטורים נעשתה לפי הוראות החוזה והתקשי"ר, כמובן לנציב יש סמכות לבחון טענות הנוגעות לתקינות הליך הפיטורין:

אי מתן זכות ערר לעובד, כמוסבר לעיל, אין בו כדי לגרוע מסמכותו של נציב שירות המדינה לבחון טענות לכך שנפל פגם בפעולה בתחום ניהול משרדי הממשלה והעובדים המועסקים בשירות המדינה. זוהי סמכות הנובעת ממעמדו כמי שעומד בראש נציבות שירות המדינה.

דא עקא, השימוש בסמכות פיקוח-על זו, בשונה מסמכות מובנית ומוסדרת לפי חוק (קרי הסמכות לדון בערר של עובד שפוטר לפי סעיף 46א לחוק המינויים), צריך להיעשות בזהירות רבה ובמשורה, וכמובן בכפיפות לכל כללי המשפט המנהלי, ובפרט יודגש כי אין מדובר בדיון מחדש באותו ענין. דהיינו, אין לעשות שימוש בסמכות האמורה אלא אם קיימות טענות מבוססות לכך שבהליך קבלת ההחלטה ע"י הגורם המוסמך נפל פגם מהותי או שהיא לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

3. על פני הדברים, לא נפל פגם בהליך הפיטורין:

עמדתם של כלל המשתתפים בהתייעצויות המשפטיות, לאחר בדיקה ראשונית ובהסתמך על המסמכים הקשורים להליך הפיטורין ולתיאור התהליך ע"י היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה שליוותה אותו לכל אורכו, הינה כי ביישמו עקרונות אלה נראה, כי בעניינו של מר חליווה התקיים הליך מקצועי וענייני, תוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי. הליך זה בוודאי שלא נעשה בחופזה, והוא לווה באופן צמוד ע"י ייעוץ משפטי, תוך היוועצות עם הפרקליטות. הודעת הפיטורין שהוציאה מנכ"לית משרד רה"מ, כמו גם נימוקיה (מצ"ב) נשענת על תשתית ראייתית ועל עילות המבססות אי התאמת העובד והמצדיקות לפיכך את החלטת הפיטורים. זאת ועוד, התהליך עצמו החל עוד בתקופת המנכ"ל הקודם של משרד ראש הממשלה, טרם ההחלטה על הקדמת הבחירות, ובמסגרתו התקיימו שני שימועים לבפני שני גורמים שונים, בליווי גורמים משפטיים כנדרש. כל טענות העובד ובאת כוחו הושמעו ונענו עם התייחסויות ראויות.





4. מועד קבלת ההחלטה הסופית אינה פוסלת את החלטת הפיטורים

יתירה מכך, יצוין כי בפנייתה של ב"כ מר חלווה אליך לא הועלתה כל טענה נוספת מעבר לאלה שכבר הועלו ונענו בשימוע ובהחלטת הפיטורים, ואין בה נימוק לביסוס בקשתה לקיום ערר. **במלים אחרות, על פני הדברים, אין בפניה טענה מבוססת לכך שנפל בהליך הפיטורין פגם מהותי שיכול להצדיק שימוש בסמכות העל של הנציב.**

אכן, הליך הפיטורין ארך חודשים רבים (יותר מחצי שנה), ולכן ההחלטה הסופית ניתנה אך לפני כשבועיים (ביום [27.10.2022](#)). ואולם, מועד זה הוא אך תוצאה נוספת מהקפדה על קיום הליך תקין בהתאם לכללים המקובלים. משמע, כי עיתוי ההחלטה אינו אלא מקרי לחלוטין.

5. לאור כל האמור לעיל ולפי סיכום ההתייעצויות המשפטיות, מצורפים בזאת המסמכים הנוגעים לעניין, לשיקולך.

רון דול היועץ המשפטי

טלפון: [074-7699113](tel:074-7699113) נייד: [050-6205509](tel:050-6205509)

פקס: [074-7699587](tel:074-7699587) דוא"ל: rondu@csc.gov.il

נציבות שירות המדינה
לשכת היועץ המשפטי



נספח 6

העתק מכתבו של מנהל הסגל הבכיר
בנציבות אל מנכ"לית משרד רה"מ

מיום 24.11.2022

עמ' 74

ל' חשון תשפ"ג
24 נובמבר 2022

לכבוד
הגב' נעמה שולץ
המנהלת הכללית
משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: פיטוריי מר אלון חלווה מתפקיד סמנכ"ל ביטחון וחירום
סמך: פנייתה של עו"ד הוניגמן מיום 02.11.2022
החלטתך מיום 27.10.2022 ומסמך נימוקי ההחלטה

בהמשך להחלטה על סיום העסקתו של מר אלון חלווה שבסמך (להלן: "ההחלטה") ונימוקיה, ולפניית ב"כ מר חלווה שבסמך, החליט נציב שירות המדינה על קיום בדיקה של הליך הפיטורים ומינה את הח"מ לקיימה ולהביא בפניו את תוצאותיה ואת המלצותיו בנושא.

לצורך כך, אודה להתייחסותכם לעניינים הבאים, בצרוף כל חומר רלוונטי.

1. נבקש לקבל את מכתבי הזימון לשימוע מיום 21.06.2022 ומיום 11.08.2022.
2. במסגרת נימוקי ההחלטה נכתב כי בהחלטת המנכ"ל הקודם הוכפף מר חלווה למר בן מיוסט ונאמר כי "אין כל סיבה שאלון יגיע אל המנכ"ל לתפקידו". בעניין זה נבקש לדעת:

א. האם התקבל אישור רשמי של נציבות שירות המדינה לשינוי הכפיפות האמור, כמתחייב מכללי מינהל תקין? על פניו, בדיקה ראשונית מול הגורמים הרלוונטיים בנציבות לא העלתה אישור כזה.

ב. כיצד שינוי הכפיפות האמור מתיישב עם הוראות סעיף 2(א) לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998? לפיו "גוף ציבורי ימנה ממונה בטחון, שיהיה כפוף במישרין למנהל הגוף הציבורי או לסגנו".

ג. האם נבדק כי מר מיוסט הוא בעל סיווג בטחוני מתאים לטיפול או הנחייה בעניינים עליהם מפקד מר חלווה?

3. בחינת לוחות הזמנים מעלה כי ההליך כולו נוהל בתקופת הבחירות ומועד כניסת ההחלטה לתוקף סמוך למועד חילופים צפויים בתפקיד מנכ"ל משרד רה"מ, בהתאם לאמור להלן:

- א. היועצת המשפטית לממשלה הודיעה כי מיום 20.06.2022 חלה תקופת בחירות. לתקופת בחירות כידוע מאפיינים מיוחדים, ולצד הצורך בשמירת הרציפות וההמשכיות בעבודת הממשלה ישנה חובה לנקוט באיפוק וריסון בהחלטות המנהליות המתקבלות בתקופה זו.
- ב. ביום 21.06.2022 התפרסם בתקשורת כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה הודיע על סיום תפקידו. מצ"ב קישור לכתבה בנושא:

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001415788>

כפי האמור במכתבך שבסמך, **בו ביום הוציא המנכ"ל היוצא זימון לשימוע למר חלוה**.

- ג. בהתאם למכתבך שבסמך, השימוע האמור לא התקיים ובמקומו, בעיצומה של תקופת הבחירות, זומן מר חלוה לשימוע אחר שנערך ביום 11.08.2022.
- ד. החלטת הפיטורים נשלחה למר חלוה ביום 27.10.2022, ימים ספורים לפני מועד הבחירות ונכתב בה שהחלטה תיכנס לתוקף ביום 27.11.2022.
- ה. על פי טענתו של מר חלוה במכתב ב"כ שבסמך, פיטוריו במועד זה, סמוך לחילופים צפויים בתפקיד מנכ"ל משרד רה"מ, והטענות למעורבות של שיקולים פוליטיים בהחלטה, מחייבים בחינה גם על ידי המנכ"ל החדש הצפוי להתמנות בקרוב.

נודה להתייחסותכם לנושא ניהול ההליך כולו בתקופת בחירות, הטענה למעורבות של שיקולים פוליטיים והטענה לצורך בבחינת הפיטורים גם על ידי המנכ"ל הבא.

4. נודה להתייחסותכם האם נוהלו מול מר חלוה שיחות המשקפות לו את אי שביעות הרצון מתפקודו בכתב או בע"פ? האם נקבעה לו תקופת הערכה מיוחדת? ככל שנערכו שיחות כאמור נודה לפירוט מועד קיומן, תוכנן ומי הגורם שהתנהל מול מר חלוה בנושא זה.

5. בהחלטה ובנימוקים לה הושם דגש רב על התייחסויותיו של מנהל אגף המשמעת בנש"מ לסוגיות המבססות את עילת הפיטורים ולחומרתם. עיון במכתבי מנהל אגף המשמעת בנושא, מעלה כי בעניין פעולות הבנייה ללא היתר קבע מנהל אגף המשמעת כי לא הייתה כוונת זדון, והייתה לכל היותר פעולה רשלנית שאינה מצדיקה פתיחה בחקירת משמעת אלא נקיטה בהליך פנים משרדי בלבד. בעניין ההתקשרויות בדיעבד, קבע מנהל אגף המשמעת כי מדובר על התנהלות במישור המקצועי-ניהולי של הגורם הרלוונטי ולא במישור האשמה, ושמו של מר חלוה לא הוזכר כלל כאותו גורם רלוונטי הנושא באחריות. כמו כן, גם בפניית חשב משרד

ראש הממשלה למנהל אגף המשמעת לא הועלו טענות ספציפיות מול מר אלון חלווה. כלומר בשני המקרים לא סבר מנהל אגף המשמעת כי מדובר במקרה המצדיק בפתיחה בחקירה משמעתית ובעניין ההתקשרויות בדיעבד לא נקבעה כלל אחריותו לכשל הנטען. לאור האמור, נודה להתייחסותכם כיצד נקבעה אחריותו של מר חלווה לעניינים וכיצד עמדתם של מנהל אגף המשמעת וחשב משרד ראש הממשלה בשני המקרים האמורים הובילה להחלטה על אי התאמתו של מר חלווה לתפקיד.

6. נודה לפירוט בדבר מנגנון הרכש באגף הביטחון, וכיצד כפי שנטען התחייב מר חלווה בהתחייבויות שונות טרם אישור הגורמים המוסמכים במשרד. מהם נהלי המשרד בנושא זה? נודה לקבלת כל התכתובות שנוהלו בעניין.

7. בנימוקי החלטה נכתב כי סגן החשב הכללי הורה למשרד ראש הממשלה על בחינת תהליכי הרכש באגף הביטחון בזו הלשון: **"...אגף החשב הכללי מצפה כי משרד ראש הממשלה יפעל למניעת הישנות כשלים אלו באופן מידי, לרבות קבלת החלטה בדבר סיום פעילות הרכש באגף הביטחון"**. האם תהליכים אלה נבחנו והאם הוסקו המסקנות ביחס לתהליכי הרכש באגף זה?

8. האם נבחנו חלופות לפיטורים כגון העברה לתפקיד אחר, שינוי תהליכי הרכש או שינוי בגורם המוסמך לבצע רכש באופן כזה שלא יבוצעו ע"י העובד? נודה להתייחסותכם לעניין זה, גם בראי תקופת הבחירות.

יודגש כי בהתאם להחלטת הנציב, פיטוריו של מר חלווה יוקפאו עד להשלמת הבדיקה וקבלת החלטתו בנושא.

בברכה,

אילן רם

מנהל מינהל הסגל הבכיר
נציבות שירות המדינה

העתק:

פרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה

נספח 7

העתק מכתבה של מנכ"לית משרד

רה"מ מיום 24.11.2022

עמ' 78



המנהלת הכללית
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ירושלים, ל' בחשוון התשפ"ג
24 בנובמבר 2022

לכבוד
מר אילן רם
מנהל מינהל הסגל הבכיר
נציבות שירות המדינה

שלום רב,

הנדון: פיטורי מר אלון חלווה מתפקיד סמנכ"ל ביטחון וחירום

סימוכין: מכתבך אלי מיום 24.11.22; פנייתה של עו"ד הוניגמן לנציב שירות המדינה מיום 2.11.22; החלטתי מיום 27.10.22 ומסמך נימוקי החלטה

1. בראשית הדברים אין לי אלא לתמוה על מכתבך שהגיע היום ועל עיתוי שליחתו. פניית עו"ד הוניגמן לנציב שירות המדינה היתה ביום 2.11.22, אך רק כעת, ביום חמישי בצהריים, כשסיום ההעסקה אמור להיכנס לתוקף ביום ראשון הקרוב, 27.11.22, נשלח אליי המכתב הנוכחי לגבי החלטתו של הנציב לקיים בדיקה של הליך הפיטורים על ידך, עם ההנחיה להקפיד את הליך הפיטורין של מר חלווה.

2. ביום 10.11.22 נשלחה אליך עמדתו של היועץ המשפטי של הנציבות, שלפיה אין למר חלווה זכות ערר בפני נציב שירות המדינה על החלטת הפיטורים בעניינו, וסמכותו של נציב שירות המדינה מוגבלת רק למקרה שבו הובאו בפניו עובדות המצביעות על פגם מהותי בהליך או חוסר סבירות קיצוני של החלטה.

כפי שוודאי ידוע לך, הפרשנות המשפטית של היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה מחייבת את הנציבות וככל שיש לנציב שירות המדינה מחלוקת עליה הוא רשאי לפנות ליועצת המשפטית לממשלה להכרעה. כל עוד לא נקבע אחרת ע"י היועצת המשפטית לממשלה, הפרשנות של היועץ המשפטי של הנציבות היא המחייבת.

3. חרף זאת במכתבך אתה נדרש לנושאים שלא קשורים להליך הפיטורים עצמו ואינם רלוונטיים לו. בשל כך ולאחר התייעצות משפטית, גם עם משרד המשפטים, לא אתיחס לנושאים אלו בשלב זה: סעיפים 2, 3 ה' וסיפא, וסעיפים 5-8, וכן לנושא שעלה כבר בשימוע וקיבל מענה בהחלטת הפיטורים: סעיף 4.

לאור האמור לעיל, אתיחס להלן רק לטענות בסעיף 3 בעניין לוחות הזמנים הנוגעים להליך הפיטורים:

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 9195017, טל: 02-6705518, פקס: 02-6513955

3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705518, Fax: +972 (2) 6513955
شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705518, فاكس: 02-6513955

א. לא מוכרת למשרד כל הנחיה או הוראה האוסרת קיום הליך פיטורים בתקופת בחירות. ככל שיש כזו, נודה על קבלתה ונבקש לדעת האם הנציבות בוחנת את כל הליכי הפיטורים שנעשו בתקופת הבחירות. לפי הבנת הנחיית היועצת המשפטית לממשלה בעניין המגבלות החלות על תקופת בחירות אינה מגבילה הליכי פיטורין בתקופת בחירות.

ב. לגופו של עניין יובהר כי ההזמנה לשימוע מיום 21.6.22 התבססה על ממצאי בדיקה שנערכה על ידי מנהל תפקידים מיוחדים והסדרת תחומי פעולה בעניין העדרו של היתר בניה לבינוי שנעשה בביתו של רה"מ (דאז) ברעננה, לבקשת המנכ"ל דאז, מר יאיר פינס, אשר החלה בסוף חודש מרץ 2022, זמן רב לפני ההודעה על הקדמת מועד הבחירות, וממצאיה הוגשו למנכ"ל דאז ביום 19.5.22, גם זאת לפני ההודעה על הקדמת הבחירות. כיוון שלא קיימת הנחיה האוסרת פיטורים בתקופת בחירות ומשלא היה ברור מתי בדיוק עתיד מנכ"ל המשרד דאז לסיים את תפקידו, לא סביר לצפות שהמנכ"ל יתעלם ממצאי הדוח שהובא בפניו ונבחן על ידו וימנע מנקיטת הליך כלפי מי שעלה חשש באשר לתקינות התנהלותו. משסיים המנכ"ל דאז את תפקידו ביום 30.6.22 ואני נכנסתי לתפקיד הובא העניין לפתחי, ולאחר שבחנתי את הנושא, שכבר היה מוכר לי מתקופת כהונתי כמנכ"לית משרד ראש הממשלה החלופי, המשכתי את ההליך בפניי, ובהמשך אף עדכנתי את הליך השימוע בעקבות ממצאים נוספים שהובאו בפני באשר להתנהלותו של מר חלווה.

ג. אשר לפרק הזמן שחלף מאז הזימון לשימוע ועד לקבלת החלטה, הדבר נבע מהקפדה על קיום הליך תקין בהתאם לכללים המקובלים, ומתן מענה לטענות ובקשות שונות מצד מר חלווה ועו"ד הוניגמן, על מנת שיהיה להם יומם ולא תהיה להם כל טענה על פגיעה בזכות השימוע כנדרש:

1. כך, במהלך תקופה זו שלחה עו"ד הוניגמן שלוש פניות לקבלת מסמכים שלטענתה נדרשו לה לצורך ההיערכות לשימוע (בתאריכים 11.7.22, 5.9.22 ו-18.9.22). היקף המסמכים היה ללא תקדים, וכלל למעלה מ-3 קלסרים!! על המשרד היה לאתר את כל החומרים שהיו בידו ולהעבירם אליה כדי שמר חלווה יוכל להכין היטב את הגנתו.

2. הגם שכבר ביום 11.8.22 נמסר למר חלווה ולעו"ד הוניגמן כי חלק מהחומרים שהתבקשו על ידה הם מסווגים, רק ביום 22.8.22 הועלתה על ידי מר חלווה ועו"ד הוניגמן לראשונה בקשה לעדכן את הסיווג של עו"ד הוניגמן על מנת שתוכל לעיין בכל החומרים.

3. משביקש המשרד לתאם לעו"ד הוניגמן מועד לתחקיר, הוא נתקל בקשיי זמינות מצידה. רק ביום 8.9.22 נקבע מועד לתחקיר, ורק לאחר אישור הסיווג הביטחוני שלה ניתן היה להתקדם בהליך.

4. מעבר לכך, לאורך התקופה נדחה השימוע שוב ושוב לבקשת עו"ד הוניגמן מטעמים שונים אישיים, למרות שהמשרד היה מוכן לקיים את השימוע בשלב הרבה יותר מוקדם, וכך קרה שהשימוע בעל פה התקיים רק ביום 3.10.22, סמוך ליום הכיפורים, וזאת בתיאום עם עו"ד הוניגמן.

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 9195017, טל: 02-6705518, פקס: 02-6513955

3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705518, Fax: +972 (2) 6513955
شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705518, فاكس: 02-6513955

רשימת העיכובים והדחיות מצ"ב.

5. לאחר יום הכיפורים חל חג הסוכות, ורק לאחר חופשת הסוכות שהסתיימה ביום 18.10.22 ניתן היה להתחיל לבחון את הטענות שהועלו בשימוע. יצוין כי עו"ד הוניגמן לא מסרה טיעונים בכתב אלא בעל פה בלבד, והיה צורך לתמלל את טענותיה ולהעלותן באופן מסודר על הכתב כדי שניתן יהיה להתייחס לכל אחת מהן ואכן נעשתה בחינה רצינית ומעמיקה של כל טענה וטענה שהועלתה על ידי מר חלווה ועו"ד הוניגמן בשימוע.
6. כפועל יוצא מכך הושלמו הכנת ההחלטה ונימוקה (המחזיקים 24 עמודים) ביום 28.10.22 ומיד נשלחו למר חלווה ולעו"ד הוניגמן.
7. העובדה שמועד זה יצא סמוך לבחירות היא מקרית ואינה רלוונטית. כפי שתואר ההחלטה התקבלה לאחר קיומו של הליך ממושך, ובחינה מעמיקה של טענות העובד, לאור כובד האחריות ומשמעות ההחלטה.
8. אציין כי דווקא הטענה שלפיה נוכח הבחירות, שהן גורם אקסוגני שאינו קשור להליך ולטענות שהועלו כלפי מר חלווה, יש לעצור את ההליך שנמשך מזה למעלה מ-4 חודשים, ולהעביר את ההכרעה בו למנכ"ל חדש שיכנס לתפקיד ללא כל היכרות עם נושא ההליך, אינה ברורה ואינה סבירה.
4. במכתבך התעלמת כליל ממסקנות הגורמים המשפטיים כפי שנכתבו בעמדתנו של היועץ המשפטי של הנציבות, שנשלחה על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי), ולפיהן בחנו הגורמים המשפטיים הרלוונטיים את מסמכי השימוע ואת נימוקי החלטת הפיטורים ונמצא כי "בעניינו של מר אלון חלווה התקיים הליך מקצועי וענייני, תוך הקפדה על כללי המשפט המנהלי" וכי החלטתי, כמו גם נימוקיה, "נשענות על תשתית ראייתית ועל עילות המבססות אי התאמת העובד והמצדיקות לפיכך את החלטת הפיטורים".
- ניתן היה לצפות, מבחינת כללי המשפט המנהלי ומבחינת ההגינות, כי תתייחס למסקנות אלו ותיתן להן את המשקל המתאים.
5. מעבר לכל האמור אני מביעה מחאה על ייחוס שיקולים פוליטיים, כעולה ממכתבך, לי או לכל אחד מעובדי המדינה שהיו מעורבים בהליכים שהובילו להחלטת הפיטורים, וזאת ללא כל בסיס ועל יסוד טענות בעלמא. ההחלטה התבססה בין היתר על חומרים מקצועיים שנאספו ונמצאו ע"י גורמים מקצועיים מתוך משרד ראש הממשלה, על עמדתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה הקודם, על מכתבו של סגן בכיר לחשב הכללי, על מכתבו של הממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה, ועובדים בכירים נוספים, וההליך כולו לוה ע"י הייעוץ המשפטי של משרד ראש הממשלה וע"י פרקליט מפרקליטות המדינה.
- כשלעצמי, הייתי מצפה כי תיתן אמון בעובדי מדינה. אני עובדת מדינה. ככזאת, ובשם רבים אחרים, רוצים היינו להביט בנציבות שירות המדינה כאל מגדלור ומצפן. היה מצופה שבתהליך זה תתמוך בעמדה

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 9195017, טל: 02-6705518, פקס: 02-6513955

3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705518, Fax: +972 (2) 6513955

شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705518, فاكس: 02-6513955

המקצועית והעניינית, שגובשה על ידי עובדי מדינה מסורים, לפיה על כל עובד חלים אותם כללים ואותו סט ערכים, ומצופה מכל עובד, בראש ובראשונה, לפעול למען הציבור. צר לי כי בחרת להטיל ספק בעבודתם הנאמנה של אלה, ובכך לתת רוח גבית לעובד שברור שסרח. הייתי מצפה ממך, במקרה מסוים זה, לפעול על פי אותם עקרונות המנחים את עובדי המגזר הציבורי, לחבור יחד ולחתור למען מטרה אחת – טוהר השירות הציבורי.

6. בנסיבות אלו, ונוכח עמדתו הברורה של היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה שניתנה על דעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי), אני סבורה כי לא נפל כל פגם בהליך הפיטורים שהתנהל בענייניו של מר חלווה, ועל כן לא התקיימו התנאים הנדרשים לשם הקמת סמכות לנציב שירות המדינה להקפיא או לעכב את הפיטורים, ולפיכך אין מקום לכך שיתערב בהליך ובהחלטה שהתקבלה במסגרתו.

בברכה,

נעמה שולץ

מנכ"לית משרד ראש הממשלה



העתקים:

פרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה
עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
עו"ד ד"ר גיל לימון, משנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי)
עו"ד שלומית ברנע פרגו, היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה
עו"ד רון דול, היועץ המשפטי, נציבות שירות המדינה
גבי סיגלית אזולאי, סמנכ"ל הון אנושי, משרד ראש הממשלה

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 9195017, טל: 02-6705518, פקס: 02-6513955

3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705518, Fax: +972 (2) 6513955

شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705518, فاكس: 02-6513955

נספח 8

**העתק מכתבו של הנציב אל מנכ"לית
משרד רה"מ מיום 27.11.2022**

עמ' 83



מדינת ישראל
נציב שירות המדינה



ג' בכסלו תשפ"ג
27 בנובמבר 2022

0491-0001-2022-
005515

לכבוד
הגב' נעמה שולץ
המנהלת הכללית
משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: פיטורי מר אלון חלווה

סמך: פנייתה של עו"ד הוניגמן מיום 02.11.2022
החלטתך מיום 27.10.2022 ומסמך נימוקי החלטה
מכתבו של מר אילן רם, מיום 24.11.2022
מכתבך מיום 24.11.2022

במענה למכתבך האחרון שבסמך, הריני להודיעך כי אני רואה בחומרה את היעדר שיתוף הפעולה באופן מלא עם בדיקת הליך פיטורי מר אלון חלווה מתפקיד סמנכ"ל ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה, עליה הוריתי מתוקף סמכותי כגורם האחראי על העסקתם של עובדי המדינה. על אף בקשתנו, עד כה לא הועברה התייחסות למרבית השאלות שהועלו ולא הועברו המסמכים אותם ביקשנו לקבל.

לאור שיתוף הפעולה החלקי כאמור ומהחומרים שהועברו לבדיקתנו, עולה חשש לפגמים בהליך הפיטורים ולטוהר ההליך בעניינים שפורטו במכתבו של מר אילן רם שבסמך, אשר מחייבים בדיקה יסודית של הליך הפיטורים.

כך עולה מנימוקי החלטת הפיטורים, שעוד בתקופת כהונתו של מר יאיר פינס כמנכ"ל משרד ראש הממשלה הוכפף מר חלווה למר בן מיוסט, לכאורה ללא שהתקבל אישור נציבות שירות המדינה ובניגוד לחוק ולכללי מינהל תקין, כמפורט במכתבו של אילן רם שבסמך. יתרה מכך, במהלך חודש אוגוסט 2022 פנה משרד ראש הממשלה בבקשה להכפיף את מר חלווה למר מיוסט, ונערכו שיחות בין הנציבות למשרד ראש הממשלה בנושא זה, בהן עלה הקושי החוקי והמנהלי בשינוי הכפיפות (מבלי שמשרד ראש הממשלה משקף כי כבר באותה עת מר חלווה הוכפף ונוהל על ידי מר מיוסט). על אף זאת, בהתאם למכתבך שבסמך, לא תוקן הליקוי בזמן אמת ואת עומדת בסירובך להעביר התייחסות לשאלות הבדיקה בנושא זה.



מדינת ישראל
נציב שירות המדינה



בס"ד

בנוסף, כמפורט במכתבו של מר אילן רם, הליך הפיטורים נוהל ברובו בתקופת הבחירות, כשמכתב השימוע נשלח למר חלווה ביום 21.06.2022, ביום בו הודיע מנכ"ל משרד רה"מ הקודם על סיום תפקידו, ומועד סיום ההעסקה של מר חלווה הינו לאחר היוודע תוצאות הבחירות המשקפות חילופים צפויים בתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה. התייחסותכם בעניין זה מעלה כי עניין קיום ההליך בתקופת הבחירות, אשר נושא השלכות בלתי הפיכות וכובל את ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה הבא, כלל לא נבחן במסגרת ההחלטה על הפיטורים.

במכתבך האחרון נעדרה התייחסות אף לנושא הקשר בין מסקנות מנהל אגף המשמעת בנש"מ וחשב המשרד לבין גיבוש עילות פיטורים, אשר הובילו להחלטה לסיים את העסקתו של מר חלווה. כמו כן סירבתם להתייחס לשאלות הבדיקה בנושא חלופות לפיטורים, עריכת תקופת הערכה מיוחדת, פירוט שיחות משוב ככל שהיו, ושינוי בנהלי הרכש באגף הביטחון ולו באופן זמני, כצעד שעשוי למנוע את הצורך בסיום העסקת העובד בתקופת בחירות ובסמיכות לחילופים צפויים בתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הכל כמפורט במכתבו של מר אילן רם שבסמך.

לאחר ששקלתי בדברים הגעתי לכלל מסקנה שעניינים אלו ואחרים, המפורטים במכתבו של מר אילן רם שבסמך, מחייבים בדיקה יסודית, ולצורך עריכתה נדרש להעביר את החומרים וההתייחסויות המבוקשים במכתבו של מר אילן רם שבסמך, באופן מדי.

בנוסף, לאור החשש לפגמים בהליך הפיטורים ולטוהר ההליך כמפורט לעיל, וסירובכם לשתף פעולה באופן מלא עם בדיקת הנושא, החלטתי כי עד לתום תקופת ההודעה המוקדמת הקבועה בהסכם העסקתו של מר חלווה או עד לסיום הבדיקה, לפי המוקדם, מר חלווה יישאר בתפקידו ולא יקבל דמי חלף הודעה מוקדמת. אציין כי הנחיתי את מר אילן רם להשתדל לסיים את הבדיקה ולהגיש אלי את המלצותיו ביחס למסקנות הבדיקה בהקדם וללא עיכוב.

בברכה,

פרופ' דניאל הרשקוביץ
נציב שירות המדינה



מדינת ישראל
נציב שירות המדינה



העתק:

מר אילן רם, מנהל מינהל הסגל הבכיר, נציבות שירות המדינה
ד"ר גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), משרד המשפטים
עו"ד רון דול, היועץ המשפטי, נציבות שירות המדינה

נספח 9

**תכתובת דוא"ל בין סמנכ"לית
בכירה הון אנושי במשרד רה"מ
ליועמ"ש משרד רה"מ מיום
27.11.2022**

עמ' 87

מאת: שלומית ברנע פרגו
נשלח: יום ראשון 27 נובמבר 2022 19:45
אל: סיגלית גבאי
עותק: [REDACTED]
נושא: אלון חלווה RE:

סיגלית ערב טוב,
כפי שאמרתי לך טלפונית, הנחיית היועצת המשפטית לממשלה היא שאין מקום להנחותך שלא לקיים את הנחיית נציב שירות המדינה.
לפיכך למרות שלפי עמדת משרד המשפטים הנחיית נציב שירות המדינה ניתנה בלא בסיס משפטי ועובדתי ועל כן לא קמה לו סמכות לתיתה, אין בסמכותי להורות לך שלא לקיימה.
בברכה,
שלומית

Shlomit Barnea Farago, Adv.
The Legal Advisor



שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית

Tel: +972 (2) 6705463
Fax: +972 (2) 5610618

משרד ראש הממשלה

טלפון: 02-6705463
פקס: 02-5610618

Shlomitb@pmo.gov.il

From: שלומית ברנע פרגו
Sent: Sunday, November 27, 2022 4:56 PM
To: סיגלית גבאי <sigalitg@pmo.gov.il>
Cc: [REDACTED]
Subject: RE: אלון חלווה

סיגלית שלום,
המצב שתוארת אכן מעמיד אותך בנסיבות קשות ביותר ולא סבירות. את רוצה לעשות את המעשה הנכון אך לא יודעת מהו נוכח הוראות סותרות משני בעלי סמכות שאת כפופה אליהם, ואני לחלוטין מבינה את הדילמה שנקלעת אליה.
האמת היא שגם אני מכבדת את נציב שירות המדינה ואת הוראותיו מחד גיסא, אך חייבת לפעול לפי המצב המשפטי מאידך גיסא.
לאור חוות דעתו של יועמ"ש נציבות שירות המדינה, המחייבת משפטית את הנציבות ואת הנציב העומד בראשה, אין למר חלווה זכות ערר ולכן אין לנציבות עילה להתערב בהליך הפיטורין אלא רק אם נפל פגם מהותי בו, וכן כי הסמכות להתערב בהליך שנעשה מכוח סמכותה של מנכ"לית המשרד תופעל במשורה ומשיקולים כבדי משקל בלבד, ואכן הליך כזה לא נעשה בעשור האחרון.
עוד נכתב בחוות הדעת, שיצאה כסיכום דיון על דעת משרד המשפטים, כי לא נמצא פגם כלשהו בהליך. גם ביחס לשאלה היחידה הרלוונטית לבדיקת ההליך, במכתבו של מר אילן רם למנכ"לית, בהיבטי בחירות, השיבה המנכ"לית מענה מקיף ושלם המבסס מסקנה זו. לפיכך, ועל פי עמדת משרד המשפטים כפי שהובהרה לי שוב היום, בהעדר תשתית עובדתית המבססת מסקנה של פגם מהותי בהליך, לא מתקיימים התנאים המקימים לנציב סמכות להתערב בהליך הפיטורין.
עם זאת, לאור פנייתך והמצב הבלתי אפשרי שבו הנציבות הציבה אותך, ומחמת הזהירות, פניתי למשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מנהלי) וביקשתי את הנחיית היועצת המשפטית לממשלה.
עד לקבלת התשובה הליך הפיטורים עומד בעינו, ועליך לפעול בעניין זה בהתאם להחלטת המנכ"לית.
בברכה,
שלומית



From: סיגלית גבאי
Sent: Sunday, November 27, 2022 10:45 AM
To: שלומית ברנע פרגו <shlomitb@pmo.gov.il>
Subject: אלון חלווה

שלומית שלום,

אני ניצבת בפני סיטואציה של שתי הנחיות סותרות: מחד, החלטת מנכ"לית המשרד מיום 27.10.22 על פיטוריו של מר אלון חלווה, וזאת לאחר קיום שימוע ועל בסיס מסמכי נימוקים מפורטים. מאידך, הנחיית נציבות שירות המדינה מיום חמישי האחרון למנכ"לית המשרד להקפאת הליך הפיטורים של מר חלווה, אליה התלוו אינספור פניות ישירות אלי לזודא את ביצועה בטענה כי אני מחויבת לפעול בהתאם להנחיית הנציבות. וכל זאת, כשבין לבין הועברה אלי חוות דעתו של יועמ"ש הנציבות לפיה אין זכות ערר למר חלווה לפני הנציב וכן לא נמצאה תשתית עובדתית מספקת להתערב בהליך.

לאור כך, אין לי אלא לפנות אלייך, כיועמ"שית משרד רה"מ, לקבלת הנחייתך המשפטית כיצד עלי לפעול במצב בלתי אפשרי זה

בברכה,

סיגלית גבאי
סמנכ"לית בכירה למינהל ההון האנושי

נספח 10

העתק מכתבה של מנכ"לית משרד

רה"מ מיום 28.11.2022

עמ' 90



המנהלת הכללית
Office of the Director General
مكتب المدير العام

28 נובמבר 2022
ד' כסלו תשפ"ג

לכבוד
פרופ' דניאל הרשקוביץ
נציב שירות המדינה

שלום רב,

הנדון: התייחסות לטענות בנושא פיטורי מר אלון חלווה

סימוכין: מכתבו של מר אילן רם מיום 24.11.2022,
מכתבי למר אילן רם מיום 24.11.22
מכתב מיום 27.11.2022

יש לראות בחומרה רבה את התגייסותך לטובת עובד שמעל בתפקידו, תוך רמיסה ברגל גסה של הנחיות משפטיות שהובאו בפניך בכתב ובעל פה ע"י היועץ המשפטי לנציבות וע"י המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי מנהל), ואת נכוונתך לתת הנחייה בהעדר תשתית עובדתית הנדרשת לקבלת ההחלטה על הקפאת הפיטורין, שעל כן נעשתה בחוסר סמכות.

במכתבך שבסימוכין הערמת אוסף של טענות שאין בינן לבין הליך הפיטורין דבר וחצי דבר, כדי לנסות ולהטיל דופי בהליך שנעשה כדין, בצורה סדורה ובליזוי משפטי, ואשר ביחס אליו נקבע ע"י הגורמים המשפטיים כי לא נמצא בו כל פגם.

מכתבו של מר אילן רם שבסימוכין עורר בי אי נוחות רבה, בשל הבירור שביקשת לקיים ביחס לשורה של סוגיות שעוסקות בהתנהלות המשרד, בטענה שהן קשורות להליך הפיטורים של מר חלווה, וזאת כשמעיון בשאלותיו לא רק שעלה בבירור כי אין כך הדבר, אלא שמסתמן כי נציבות שירות המדינה מעוניינת לבוא בנעלי המנכ"לית והנהלת המשרד בשורה של תחומים.

על פי המלצת משרד המשפטים אשר טען כי רק שאלה אחת מתוך המכתב הייתה רלוונטית להליך עצמו, השבתי על שאלה אחת זו מתוך מכתבו של מר אילן רם (מאוחר יותר הבנתי שאתה לא מייחס חשיבות כלשהי לעמדת משרד המשפטים).

למרות שהבהרתי זאת במכתבי ולמרות שנקבע שאין למר חלווה זכות ערר בפניך, ושלכאורה אין לך כל סמכות לברר את השאלות הנוספות שאינן בקשר עם הליך הפיטורין, נטלת לעצמך את החירות באופן שרירותי ובניגוד למצב המשפטי החל במקרה זה, לקבוע שאי מענה לשאלות אלה הוא בגדר "היעדר שיתוף פעולה מלא עם בדיקת הליך פיטורי מר אלון חלווה".

כאילו לא די בכך, על הבדיקה הורית בלא שהייתה בידך ולו עובדה אחת שתצדיק אותה. להיפך, נמסר לך בכתב ובעל פה על ידי הגורמים המשפטיים, שההליך נעשה ללא פגם ואף לווה מתחילתו ע"י הפרקליטות.



עם זאת, מאחר ובהעלאת שאלות/טענות אלה נגרם עוול למשרד רה"מ ולבעלי תפקידים מקצועיים בו, הממלאים את תפקידם ביושר ובמקצועיות, ולמען הסר ספק ופתחון פה, בחרתי להשיב לשאלות אלה בנפרד.

בהתאם לכך, אתייחס לטענות במכתבו של מר אילן רם שאף הוזכרו במכתבך לפי סדרן:

1. באשר לסעיף 2 למכתבו של אילן רם:

1.1 לס"ק א':

הסדרת המבנה הארגוני הנוכחי של משרד ראש הממשלה, לרבות הוספת משרת מנהל תפקידים מיוחדים והסדרת תחומי פעולה ותחומי אחריותו, נעשו בתיאום עם נציבות שירות המדינה, בתהליך שהחל בהחלטת ועדת השירות והסתיים בבחירתו של מר בן מיוסט במסגרת מכרז פומבי למשרה זו, שהוגדרה כמשרה בדרג של משנה למנכ"ל. נושא המשרה הוכפף למנכ"ל המשרד ובתיאור תפקידו (שאושר על ידי נציבות שירות המדינה בחודש אוגוסט 2021) נקבע כי הוא יהיה אחראי, בין היתר, על הובלה וקידום של פרויקטים מיוחדים והסדרת תחומי הפעולה במשרד ראש הממשלה על פי החלטת המנכ"ל, וכן על ניהול יחידות מקצועיות ויחידות מנהל במשרד בהתאם לצורך ולהנחיית המנכ"ל. הדברים היו על רקע אי איש משרות במשרד ראש הממשלה במשך שנים, דבר אשר הוביל לשיבוש סמכויות ותחומי אחריות במשרד ולהתנהלות לא תקינה כפי הידוע ומוכר לכם היטב, בין היתר על רקע ביקורות רבות שספג המשרד.

בהתאם לכך, לאחר זכייתו של מר בן מיוסט במכרז, שאותו ניהל מר אילן רם כיו"ר וועדת המכרזים ואשר במסגרתו צוין מפורשות כי בכוונת המנכ"ל דאז להכפיף למשרה זו את כלל היחידות המנהליות במשרד, לרבות אגף ביטחון וחירום, הסמיך אותו מנכ"ל המשרד, במכתב הסמכה מיום 22.3.22 לנהל את כל יחידות המטה במשרד, פרט למשאבי אנוש.

יצוין, כי פנייתך בנושא תמוהה במיוחד לא רק לאור האמור לעיל, אלא גם לאור הנסיבות הבאות:

א. בתחילת כהונתו של מר מיוסט בתפקיד זה נפגש מר מיוסט עם מר אילן רם ועמד בשתי פגישות היכרות נפרדות, שבהן הציג את תחומי האחריות שהוטלו עליו ע"י המנכ"ל דאז והאתגרים העומדים לפתחו. לא רק שלא הערתם או הסתייגתם מאחריותו לניהול אגף ביטחון וחירום, אלא בירכתם על המהלך.

ב. לאחר מספר חודשים מתחילת כהונתו של מר מיוסט, פנית בנושא בע"פ לסמנכ"לית הון אנושי במשרד רה"מ וביקש לבדוק נושא זה בדיוק. אשר על כן פנתה הסמנכ"לית ללשכה המשפטית של משרד רה"מ, אשר לאחר בדיקת הנושא מול יועמ"ש נציבות שירות המדינה הבהירה לה כי נושא הכפפת אגף ביטחון וחירום למנהל תפקידים מיוחדים והסדרת תחומי פעולה נבדק ונמצא תקין, שכן מנכ"ל המשרד רשאי לממש את סמכותו ותפקידו באמצעות גורמים שמסייעים לו. ואכן, משרד רה"מ לא קיבל כל פנייה או התייחסות בכתב מהנציבות, שלא העירה ולא התריעה על פגם כלשהו במבנה הארגוני ובכפיפויות שנקבעו בו כאמור.



ג. בהתייחס לטענה במכתבך לגבי פניה שנעשתה להכפפת אלון חלווה: אכן נעשתה אליך פניה כזאת שמהותה הייתה הסדרת מעמדו של בן מיוסט כמשנה למנכ"ל. אחד הנימוקים להצדקת הסדרת מעמדו הייתה הכפפתו של מר אלון חלווה באופן מסודר, ולא כפי שאתה עצמך אישרת עם כניסתו של מר מיוסט לתפקיד. מעבר לכך אין צורך להכביר מילים על ההתנהלות המנהלית הלקויה של משרד רה"מ בשנים עברו, ובפרט באגף ביטחון וחירום, כמו גם על הערותיה החוזרות של הנציבות בנושא, ואין לי אלא להצר על כך שדווקא לאחר תקופה שבה בתחומי אחריותו של מר מיוסט החלו תהליכי תיקון ושיפור יוצאי דופן, מגיעה נציבות שירות המדינה ומנסה לערער על תהליכים תקינים וראויים שהיא הייתה שותפה להם באופן מלא.

1.2 לס"ק ב':

ככל שהכפיפות האמורה אינה מתיישבת לדעתכם עם החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, היה עליכם לתת לכך את הדעת עובר לאישור השינויים במבנה הארגוני של המשרד שהנציבות אישרה. מכל מקום, עמדתו המשפטית של יועמ"ש נציבות שירות המדינה בסוגיה זו, שלפיה הכפיפות תקינה, מחייבת את הנציבות.

1.3 לס"ק ג':

שאלה זו תמוהה אף היא, וביתר שאת, לאור כך שהסמכות לקביעת דרישות הסיווג השונות לבעלי תפקידים במשרד רה"מ נתונה לשב"כ בלבד, כפי שידוע לך היטב.

כפי שאף ידוע לך, בעל תפקיד לא יכול להתחיל את עבודתו במשרד ללא קבלת אישור שתהליך הסיווג לגביו הושלם בהצלחה.

וכך גם בעניינו של מר מיוסט, אשר סיווגו אושר טרם כניסתו לתפקיד. ככל שאתה מעלה על דעתך שהסיווג שבוצע לו אינו תקין - למרות שלאורך כ-9 חודשים מאז תחילת כהונתו, במהלך התקיימו עשרות פגישות של מר מיוסט עם השב"כ ועם מנכ"ט משרד רה"מ בשלל נושאים, אשר בכולן לא עלתה מצד השב"כ או המנכ"ט, הנושא באחריות ליישם את הנחיות השב"כ, כל טענה בנושא - אבקש שתפנה בהקדם לשב"כ בנושא ותכתב גם אותי. ככל שיימצא שאכן זה המקרה, במקביל לביצוע פעולות התיקון הנדרשות, יידרשו השב"כ ומנכ"ט המשרד להסביר את המחדל האבטחתי המתמשך.

2. באשר לסעיף 3 למכתבו של אילן רם, ס"ק ה' (בכל הנוגע לשיקולים פוליטיים):
מענה מפורט לטענה זו ניתן במכתבי אל אילן רם מיום 24.11.22.

3. באשר לסעיף 4 למכתבו של אילן רם:

אני מפנה אותך לנימוקי החלטת השימוע, ובמיוחד לסעיף 20 (לנוחותך מצורפים נימוקי השימוע למכתב זה, למרות שכבר הועברו אליכם).

4. באשר לסעיף 5 למכתבו של אילן רם:

בנוגע לאחריותו של אלון חלווה לבניה ללא היתר – מלכתחילה הוצא לו זימון לשימוע לנזיפה ע"י מנכ"ל רה"מ דאז, יאיר פינס, אולם בהמשך ולנוכח הכשל הניהולי המתמשך והמצטבר שבא לידי



ביטוי גם בעניין ה"בדיעבד", הוחלט לנקוט בהליך של פיטורין, וגם דעתו של המנכ"ל דאז הייתה, שלו היה עניין ה"בדיעבד" מובא בפניו היה גם הוא נוקט בהליך של פיטורין. אשר לעמדת מנהל אגף המשמעת – עמדתו הברורה הייתה כי החומרים שהועברו אליו מלמדים על כשל מקצועי לכאורה בניהול ההתקשרויות של אגף ביטחון וחירום, אשר הובילו פעם אחר פעם להתקשרויות שנעשו ככל הנראה שלא כדין ושלא על פי ההוראות והכללים בנושא. מצ"ב מכתבו של מנהל אגף המשמעת. עוד הוא כותב כי **מרכז הכובד בעניין ה"בדיעבד" עוסק בסוגיות של יכולת ניהול ותפקוד מקצועי של הגורם הרלוונטי.**

וראה בהרחבה את סעיף 17 לנימוקי ההחלטה.

הזימון לשימוע בנושא הבניה ללא היתר התבסס על דוח מקיף, יסודי ומעמיק, ואילו הזימון לשימוע בנושא ה"בדיעבד" התבסס על פנייתו של חשב המשרד וכן על מכתבו של מנהל אגף המשמעת ועל מכתבו של סגן בכיר לחשב הכללי. שאלתך כיצד על בסיס הדברים נקבעה אחריותו של מר חלווה ואי התאמתו לתפקיד תמוהה במקרה הטוב. אציע כי תעיין בנימוקי ההחלטה.

יש להצר על כך שעלי לומר את המובן מאליו, כי **האחריות לניהול האגף היא של העומד בראשו, אלון חלווה, וזאת מעבר לכך שהדברים היו בידעתו האישית ונעשו על דעתו ובאישורו:** הוא עצמו היה מכותב לחלק מהמייילים בנושא, והוא זה שנתן את עמדת האגף לביקורת של חשבות משרד רה"מ. **הדעת לא תופסת כיצד ניתן לטעון כי כשלי האגף אינם קשורים למי שעומד בראשו. טענה זו מעוררת שאלה מה ניתן ללמוד מכך לגבי עמדת נציבות שירות המדינה באשר לאחריות החלה על בכירי השירות הציבורי.**

5. באשר לסעיף 6 למכתבו של אילן רם:

מנגנון הרכש באגף הביטחון הוא בהתאם להוראות התכ"מ, חוק חובת המכרזים ותקנותיו והנחיות החשב הכללי. למשרד רה"מ אין נהלים מעבר לחובה לפעול בהתאם לדין ולהרשאות החתימה כפי שנקבעו ע"י הממשלה. השאלה כיצד התחייב מר חלווה בהתחייבויות שונות טרם אישור הגורמים המוסמכים במשרד מטרידה ביותר, שכן פעל שלא כדין ובחריגה מההרשאות שניתנו לו, ושאלה זו עומדת במוקד הטענות כלפיו ובמוקד החלטת הפיטורים. ראה המפורט והמוסבר בהרחבה בסעיפים 43-52 לנימוקי ההחלטה.

6. באשר לסעיף 7 למכתבו של אילן רם:

נוכח האמור במכתבו של סגן החשב הכללי וכן בעקבות פיטוריו של מר חלווה, נערך המשרד להסדרת נושא פעולות הרכש של אגף הביטחון ואלו נמצאים בעיצומם, לרבות מכרזי כ"א ייעודיים במשרד, שחלקם פורסמו וחלקם ממתניים לאישורכם מזה זמן רב, לצורך פרסומם.

7. באשר לסעיף 8 למכתבו של אילן רם:

אין מחלוקת על כך שהעברה ליחידה אחרת היא כלי חשוב מאוד במקרים מסוימים של אי התאמה לתפקיד, ולו היה מדובר על אי התאמה לפעילות היחידה היה בהחלט מקום לבחון זאת. אולם בנסיבות אלה, של מעילה בתפקיד ופגיעה בעקרונות טוהר המידות, העברה למקום אחר בשירות הציבורי לא תועיל ואף עלולה לגרום נזק נוסף במקום אחר. נוכח הנסיבות שנטענו במכתב נימוקי



הפיטורים בהרחבה (אשר כאמור, מתקבל הרושם שלא עיינת בו), לא יעלה על הדעת שיש להשאיר את מר חלווה או כל מנהל אחר שפעל כך בתפקידו.

לתפיסת עולמי, הנציבות אמורה לדאוג לכך כי בראש האגף יעמוד האדם המתאים ביותר בתפקיד לשרת את הציבור, והפועל כדין. המחשבה שזה לא מובן מאליו מדאיגה.

יתר על כן, בהתייחס לסיפא של סעיף זה ממכתבו של אילן רם, יובהר כי גם אם פרוצדורת תהליכי הרכש תועבר מהאגף לאגף אחר, לא ניתן להסיר מעל האגף המקצועי את האחריות המקצועית תהליכי הרכש בתחומו, שכן בלעדי התוכן המקצועי לא ניתן לגבש ולקדם את תהליכי הרכש הנדרשים לאותו תחום פעילות, וללא בקרה ואישור מקצועיים לא ניתן לאשר את השלמת פעולת הרכש ולאשר את החשבונות כנדרש.

8. אשר לעניין תקופת הבחירות – לצערי, שוב התעלמת מחוות הדעת המשפטית של יועמ"ש הנציבות אשר נשלחה על דעת המשנה ליועמ"ש (ציבורי מנהלי) ועל דעת כל הגורמים המשפטיים הרלוונטיים, שלפיה מועד הפיטורין הוא "אך תוצאה נוספת מהקפדה על קיום הליך תקין בהתאם לכללים המקובלים", וכן תוך התעלמות מהעובדה כי אין כל הוראה האוסרת על קיום הליך פיטורים בתקופת בחירות, שכפי שמפורט במכתבי למר אילן רם, החל כארבעה חודשים לפני היציאה לבחירות. לא ברור כיצד לשיטתכם תקופת הבחירות מצדיקה השארת עובד שמעל בתפקידו בכלל, ובתחום הוצאת כספי הציבור בפרט.

עולה ממכתבך חשש כי נמנעת לכאורה מלקרוא ו/או מלהתייחס לתשובות שניתנו שלא עולות בקנה אחד עם החלטתך לעצור את הפיטורין.

סופו של דבר מעיד על תחילתו, מכיוון שאין בפניך כל עובדה אשר מצדיקה מלכתחילה את בדיקת הליך הפיטורין, החלטתך לבחון את הליך הפיטורין נעשתה מתוך שרירות ושיקולים זרים לכאורה. בהיעדר מידע רלוונטי אשר יצדיק את "בדיקתך", אתה תולה את הצורך בה באי מתן מענה לשאלות הלא רלוונטיות שנשאלו ומוציא את דיבתי רעה.

הנחייתך כי מר חלווה יישאר בתפקידו ולא יקבל דמי חלף הודעה מוקדמת לחודשיים נוספים, מהווה גם ביטול של החלטתי עוד לפני סיום "הבדיקה", ומעוררת תהייה שמא תוצאות הבדיקה נקבעו עוד לפני ביצועה.

בברכה,

נעמה שולץ

מנכ"לית משרד ראש הממשלה

העתיקים :

גלי בהרב – מיארה, היועצת המשפטית לממשלה לממשלה

גיל לימון, המשנה ליועמ"שית לממשלה (ציבורי-מנהלי)

רון דול, יועמ"ש נציבות שירות המדינה

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91007, טל: 02-6705518, פקס: 02-6513955
3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705518, Fax: +972 (2) 6513955
شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705518, فاكس: 02-6513955

נספח 11

העתק כתבתו של חיים לוינסון
"בתיאום עם נתניהו, נציב שירות
המדינה פועל לבטל הדחה של מקורב
אליו במשרד רה"מ" באתר "הארץ"
(27.11.2022)

עמ' 96

חדשות | פוליטי

בתיאום עם נתניהו, נציב שירות המדינה פועל לבטל הדחה של מקורב אליו במשרד רה"מ

ראש הסגל של נתניהו פנה לנציב דניאל הרשקוביץ לאחר הבחירות וביקש למנוע את פיטורי אלון חלווה, שהודח לאחר שמנכ"לית המשרד קבעה כי כשל בתפקידו. בשבוע שעבר, ימים לפני כניסת הפיטורים לתוקף, הורה הרשקוביץ להקפיא את ההליך – והבדיקה צפויה להימשך עד לאחר חילופי השלטון

חיים לוינסון 27 בנובמבר 2022 📌 עקוב

נציב שירות המדינה דניאל הרשקוביץ פועל בתיאום עם יו"ר הליכוד בנימין נתניהו לביטול פיטוריו של בכיר במשרד ראש הממשלה, המקורב לבני הזוג נתניהו. אלון חלווה, ראש אגף הביטחון במשרד, היה אמור לסיים היום (ראשון) את תפקידו לאחר שנקבע כי היה אחראי לאי סדרים ולכשלים בעבודת האגף, והנציב הורה בשבוע שעבר להקפיא את הפיטורים.

בחודש שעבר, חמישה ימים לפני הבחירות, החליטה מנכ"לית משרד רה"מ נעמה שולץ לסיים את העסקתו של חלווה לאחר שנערך לו שימוע. כשהתברר ניצחוננו של נתניהו פנה ראש הסגל שלו צחי ברורמן להרשקוביץ, ואמר לו כי יו"ר הליכוד מעוניין שחלווה יישאר בתפקיד. ביום חמישי הורתה הנציבות לעכב את הפיטורים לצורך בחינת כשירותם, וההליך אינו צפוי להסתיים לפני שובו של נתניהו למשרד ראש הממשלה. עם מינויו הוא צפוי לבחור מנכ"ל חדש למשרד, והוא יוכל לבטל את הפיטורים לגמרי. שולץ טוענת כי העיכוב מתבצע בחוסר סמכות של הנציב.

חלווה מונה לתפקיד סמנכ"ל ביטחון וחירום במשרד ב-2019, לאחר שעבד בו מאז 2003. הוא מנהל כ-600 עובדים, בתקציב של כ-200 מיליון שקל. בשנותיו במשרד תחת נתניהו הוא נחשב אוהד לראש הממשלה ולרעייתו שרה, וסיפק חוות דעת שהצדיקו נסיעה שלה ברכב ממוגן, אבטחה לילדיהם ושורת תיקונים בבתיאום באצטלה ביטחונית. לאחר חילופי השלטון בשנה שעברה התבקש חלווה לתאם עם בני הזוג נתניהו את החזרת הרכב הממוגן של מי שהפכה לרעיית ראש האופוזיציה, אך לבסוף עשה זאת עובד אחר במשרד.

השימוע נקבע בתחילה ביוני האחרון, בתקופתו של נפתלי בנט כראש הממשלה, ובאוגוסט האחרון זומן אליו חלווה פעם נוספת בידי שולץ, המנכ"לית מטעמו של יאיר לפיד. הטענות שהוצגו בו נגעו לשני כשלים מרכזיים: התקנת אמצעי אבטחה סמוך לביתו של בנט ברעננה ללא היתר, ואישור התקשרויות בדיעבד בהיקף של 23.5 מיליון שקל ובתדירות חריגה. שולץ דחתה את טענותיו של חלווה, והחליטה לפטרו.

בשבוע שעבר פנה ראש הסגל הבכיר בנציבות אילן רם למשרד ראש הממשלה בבקשה לבדוק טענות שהעלה חלווה לכשלים בהליך. בין השאר, הוא ביקש את התייחסות המשרד לכך שהפיטורים היו בתקופת בחירות, ולכך שהוחלט עליהם

- עוד לפני הבחירות - "סמוך למועד חילופים צפויים בתפקיד מנכ"ל המשרד".
הרשקוביץ מונה לתפקידו בידי נתניהו ב-2018, והיה בעבר שר בממשלתו.

שולץ השיבה כי לא נפל פגם בפיטורי חלווה, וכי עיכוב המהלך מתבצע בחוסר סמכות מצד הרשקוביץ. היא ציינה כי היועץ המשפטי של הנציבות קבע שאין לחלווה זכות ערר בפני הנציב על פיטוריו, והביעה מחאה על מועד ההחלטה לעכב את הפיטורים - כמעט ארבעה שבועות לאחר פניית חלווה וימים אחדים לפני יישום ההחלטה.

חלווה האשים בשימוע, שנערך בתחילת החודש שעבר, כי ההליך הוא רדיפה אישית ופוליטית ומתבצע שלא כדין, וכי אנשי בנט ולפיד "תפרו לו תיק".
באמצעות עורכת דינו אילה הוניגמן הוא דחה את הטענות שהועלו נגדו, והתנער מאחריות לכשלים שהוצגו. בין השאר, הוא אמר כי לא נפל דופי בתפקודו וכי במקרים שבהם העבודה לא בוצעה כהלכה לא הובהרו לו הדרישות ממנו או שלא היה זה באחריותו. בנוגע לאיסוף הרכב משרה נתניהו, הוא טען כי הבקשה היתה "מבחן נאמנות" שנערך לו לאחר חילופי השלטון.

ההחלטה לפטר את חלווה פורטה במסמך בן 24 עמודים. בין השאר, קבעה שולץ כי הוא לא הבין את תפקידו, לא לקח אחריות על מעשיו, גלגל את הכשלים אל עובדים אחרים והפגין חוסר מקצועיות והיעדר סטנדרטים ניהוליים בסיסיים.
"בשני המקרים נראה כי אלון (כך במקור, ח"ל) טרח ליצור את הרושם כאילו הוא מעוניין לבצע את תפקידו אבל ידיו כבולות", נקבע במכתב הפיטורים, "אולם בפועל הוא לא פעל ולא נקט את הצעדים המתחייבים כדי לקדם את הדברים שבאחריותו, מעבר להוצאת מיילים במטרה להעביר את אחריותו לאחרים".

מנציבות שירות המדינה נמסר בתגובה: "הנציב, מתוקף סמכותו, מופקד על טוהר הליכי הפיטורים בשירות המדינה, ובכלל זה - בפיטוריו של מר אלון חלווה. הבדיקה מתקיימת לאור פניה שהתקבלה ובה טענות לכשלים פרוצדורליים ומעורבות של שיקולים פוליטיים בהליך הפיטורים. לאור זאת הנציב נדרש לבדיקה של ההליך והחלטה שתקבל בסיום הבדיקה לאור הממצאים".

מטעמו של חלווה נמסר: "בעקבות קבלת החלטת מנכ"לית משרד רה"מ על כוונתה לסיים העסקתו של מר חלווה, תוך ניסיון לביטול זכות הערר המוקנית לו בדיון, פנה מר חלווה לנציב שירות המדינה בבקשה שיאפשר מימוש זכותו החוקית ויבדוק את התנהלות ההליך בעניינו".

נתניהו לא מסר תגובה.

לחצו על הפעמון לעדכונים בנושא:

 בנימין נתניהו  משרד ראש הממשלה  נציבות שירות המדינה

נספח 12

העתק מכתבה של העותרת מיום

28.11.2022

עמ' 99



28 בנובמבר 2022; ד' כסלו התשפ"ג

לכבוד

ד"ר גיל לימון	עו"ד גלי בהרב מיארה	פרופ' דניאל הרשקוביץ
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)	היועצת המשפטית לממשלה	נציב שירות המדינה
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

-דחוף-

שלום רב,

הנדון: התערבות אסורה של נציב שירות המדינה בהחלטה לפטר את

מר אלון חלווה ממשרד ראש הממשלה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

- ביום 27.11.2022 פורסמה כתבתו של חיים לוינסון ולפיה ראש הסגל של חה"כ והמועמד לתפקיד ראש הממשלה ה-37 בנימין נתניהו (להלן: "חה"כ נתניהו"), פנה אל נציב שירות המדינה, הפרופ' דניאל הרשקוביץ (להלן: "הנציב") בבקשה כי הנציב ימנע את פיטוריו ממשרד ראש הממשלה של מר אלון חלווה (להלן: "מר חלווה"), המקורב לחה"כ נתניהו. זאת, לאחר שמנכ"לית משרד רה"מ קבעה כי מר חלווה כשל בתפקידו, והוא פוטר לאחר הליך שימוע.¹
- כמו כן, מידיעות נוספות שהגיעו לידי התנועה עולה כי לאור אופן העסקתו של מר חלווה, אין לו זכות ערר על החלטת הפיטורים, ועל פי עמדת היועץ המשפטי לנציבות, מר רון דול (להלן: "יועמ"ש הנציבות"), שהתקבלה בין היתר על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) ד"ר גיל לימון (להלן: "המשנה ליועמ"ש"), לא נפל פגם בהליך הפיטורין.
- ככל שאלו הם פני הדברים, והדברים נכתבים בזירות רבה, הרי שעולה תמונה מדאיגה של התערבות אסורה וללא מקור סמכות של נציב שירות המדינה בהליך פיטורין תקין שנעשה על-ידי הגורמים המוסמכים בלשכת ראש הממשלה, מתוך שיקולים פוליטיים.
- ונביא את הדברים כפי שהובאו בפנינו, ועל סמך הפרסומים, ביתר פירוט.

¹ חיים לוינסון "בתיאום עם נתניהו, נציב שירות המדינה פועל לבטל הדחה של מקורב אליו במשרד רה"מ" באתר "הארץ" (27.11.2022), זמין ב: <https://www.haaretz.co.il/news/politi/2022-11-27/ty-article/.highlight/00000184-b556-d6fd-abff-b7f660120000?lts=1669623847804>.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



5. מר חלווה מועסק במשרד ראש הממשלה כסמנכ"ל ביטחון וחירום החל מיום 8.1.2019, לאחר שנבחר לתפקיד במרכז פומבי. במסגרת תפקיד זה, אחראי מר חלווה על כ-300 עובדי מדינה ועוד קרוב ל-300 עובדים במיקור חוץ, ועל תקציב של כ-200 מיליון ₪. בתחום אחריותו נמצאים כלל היבטי הביטחון והחירום של המשרד.
6. בתאריך 11.8.2022 מר חלווה זומן לשימוע לשם בחינת המשך העסקתו בשל אי התאמה לתפקיד בגין טענות לכשלים ניהוליים ומקצועיים באחריותו, הנוגעים לשני עניינים: האחד, התקנת אמצעי אבטחה בסמוך לביתו של ראש הממשלה הקודם ברעננה מבלי שהתקבל לכך היתר בנייה כדן מהגורמים הרלוונטיים; והשני – אישור התקשרויות בדיעבד בתדירות ובהיקף כספי חריג ביותר (מעל 23 מיליון ₪).
7. הזימון לשימוע התבסס על טענות שפורטו בזימון מוקדם יותר לשימוע שנשלח אל מר חלווה על-ידי מנכ"ל משרד הממשלה הקודם, מר יאיר פינס, ביום 21.6.2022, וכן על טענות נוספות שפורטו במכתב אליו מיום 11.8.2022.
8. טענותיו של מר חלווה הושמעו בעל-פה בלבד במהלך שימוע בפני מנכ"לית המשרד שהתקיים ביום 3.10.2022.
9. לאחר בחינת טענותיו של מר חלווה, נשלח אליו ביום 28.10.2022 מסמך מנומק בן 24 עמודים, אשר מפרט את נימוקי ההחלטה להפסיק את העסקתו של מר חלווה במשרד ראש הממשלה לאור חוסר התאמה לתפקיד (להלן: "נימוקי ההחלטה").
10. ממסמך נימוקי ההחלטה כפי שפורסם,² עולה כי טענותיו של מר חלווה בדבר "רדיפה אישית" ו"תפירת תיק" כנגדו נדחו, תוך שמובהר למר חלווה כי התנהלותו הן בעניין התקנת אמצעי האבטחה והן בעניין אישור הכספים בדיעבד עולה לכדי התנהלות לא מקצועית ועבירת משמעת, והיא מעידה על "כשל מקצועי בסיסי, חוסר הבנת אחריותו ואי הבנה מה מצופה ממנו כעובד בכיר, כמו גם על ניסיונות להתחמק מאחריותו ולגלג אותה על עובדי מדינה אחרים" (סעיף 20 למסמך נימוקי ההחלטה).
11. בהתאם, נכתב במסמך נימוקי ההחלטה כי בהתבסס על הפסיקה במקרה שבו "קיים צבר של תלונות שחלקן עולות כדי עבירת משמעת וחלקן מצביע על אי התאמה לתפקיד", ניתן לשקול פיטורים מנהליים (סעיף 18 למסמך נימוקי ההחלטה).
12. בסיכום מסמך נימוקי ההחלטה נכתב כי לאור תפקידו הבכיר והאחריות הרבה המוטלת על מר חלווה בתפקידו, מצופה ממנו לרמת אמינות ומקצועיות גבוהה, ללקיחת אחריות ומחויבות, ולכיבוד ההוראות הנורמטיביות החלות עליו. **עם זאת, התנהלותו של מר חלווה בתפקידו, כך נקבע, "משקפת חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים, התעלמות**

² עמוד הטוויטר של חיים לוינסון, זמין ב:

<https://twitter.com/chaimlevinson/status/1597165166688206848/photo/1>

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



מכללים ומההנחיות ואדישות לאיסור בדבר חריגה מסמכות. (סעיפים 55, 57 למסמך נימוקי ההחלטה).

13. כן נכתב במסמך נימוקי ההחלטה, כדלקמן (סעיפים 58-59 למסמך נימוקי ההחלטה):

”המשותף לשני אירועים אלו מבחינת אלון הוא חוסר מקצועיות, אי הבנת התפקיד והאחריות הנלווית לו, חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים מחויבים, אי עמידה בחוק ובמנהל התקין, אי לקיחת אחריות וניסיון לגלגל את האשם על גורמים אחרים, והעדר מחויבות להתנהלות תקינה של משרד ראש הממשלה ושמירתו על האינטרס הציבורי. בשני המקרים נראה כי אלון טרח ליצור את הרושם כאילו הוא מעוניין לבצע את תפקידו אבל ידיו כבולות, אולם בפועל הוא לא פעל ולא נקט בצעדים המתחייבים כדי לקדם את הדברים שבאחריותו, מעבר להוצאת מיילים במטרה להעביר את אחריותו לאחרים.

ובשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם: במהלך השימוע הועלו על ידי אלון טענות רבות ומגוונות, אולם רוב רובן נטענו ללא כל בסיס עובדתי, בניגוד למצב העובדתי, ותוך עיוות הדברים והעלאת טענות חמורות ומכפישות ללא כל תימוכין. גם להתנהלות זו אין לצפות מעובד במעמדו ובתפקידו, המחייב רמת אמינות גבוהה.”

14. בעקבות מכתב ששלחה ב"כ של מר חלווה בעניין פיטוריו, התקיימה ביום 8.11.2022 התייעצות משפטית בראשות המשנה ליועמ"ש, ובהשתתפות גורמים נוספים ממשרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, פרקליטות המדינה ונציבות שירות המדינה.

15. ביום 10.11.2022 נשלחה אל הנציב עמדתו של יועמ"ש הנציבות, לפיה במקרה דנן, ולאור הוראות חוזה העסקתו של מר חלווה והנהלים הקיימים, אין למר חלווה זכות ערר על החלטת הפיטורים של מנכ"לית המשרד.

16. לצד זאת, הובהר כי מוקנית לנציב סמכות לבחון טענות הנוגעות לתקינות הליך הפיטורין, וזאת רק אם קיימות טענות מבוססות לכך שבהליך קבלת ההחלטה על הפיטורין על-ידי הגורם המוסמך נפל פגם מהותי או שהיא לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

17. לעניין זה, נקבע על-ידי היועץ המשפטי לנציבות כי על פני הדברים, עמדתם של כלל המשתתפים בהתייעצויות המשפטיות, לאחר בדיקה ראשונית, היא כי בעניינו של מר חלווה התקיים הליך מקצועי וענייני, תוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי. מכאן, שהגורמים המקצועיים אשר לקחו חלק בהתייעצות קבעו כי לא נפל פגם בהליך הפיטורין.

18. ביום 24.11.2022 נשלח מכתב מטעם אילן רם, מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות אל מנכ"לית משרד ראש הממשלה, הגברת נעמה שולץ (להלן: "מנכ"לית משרד רה"מ"), לפיו הנציב החליט על קיום בדיקה של הליך הפיטורים של מר חלווה עליה אמון מר רם, ובהתאם ביקש את התייחסות מנכ"לית משרד רה"מ למספר נושאים. עוד נכתב במכתב כי בהתאם להחלטת הנציב, פיטוריו של מר חלווה יוקפאו עד להשלמת הליך הבדיקה וקבלת החלטה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



19. במענה מטעם מנכ"לית משרד רה"מ מיום 24.11.2022, השיבה הגב' שולץ כי מכתבו של הנציב תמוה לאור העיתוי המאוחר בו נשלח ולאור העובדה שהוא נוגד את עמדת יועמ"ש הנציבות. במכתבה, מנכ"לית משרד רה"מ הבהירה כי הנושאים אותם מבקש הנציב לבחון אינם רלוונטיים להליך הפיטורים עצמו, והבהירה את לוחות הזמנים הנוגעים לפיטורים.

20. לפיכך, ההחלטה של נציב שירות המדינה על הקפאת הפיטורים, בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה ולעמדתם של המשנה ליועמ"ש ויתר הגורמים המקצועיים במשרד המשפטים, במשרד ראש הממשלה, בפרקליטות ובנציבות, ובעיתוי שבה היא התקבלה על-ידי הנציב – ימים מספר לפני השבעה המתוכננת של הממשלה ה-37 בראשות חה"כ נתניהו, מעוררת תמיהות בנוגע לשיקולים שעומדים בבסיס החלטת הנציב להתערב בהליך הפיטורים של מר חלווה. כמו כן, לא ברור מקור הסמכות של הנציב להתערב בהחלטה.

21. ככל שאלו פני הדברים, ובמלוא הזהירות, הרי שמדובר בפגם יסודי בהתנהלותו של הנציב, אשר מונע בהחלטתו משיקולים זרים ופוליטיים שאינם ממין העניין, ופועל ללא סמכות תוך שהוא מתעלם מעמדותיהם של הגורמים המקצועיים – הן במשרדו והן מעמדת גורמים בכירים במשרד המשפטים.

22. האיסור על שקילת שיקולים זרים בעת קבלת החלטה של הרשות המנהלית נקבע כחלק מתפיסות יסוד של המשפט המינהלי. כך, נקבע בפסקה 48 לפסק הדין של הנשיא בדימוס ברק בעניין בג"ץ 5016/96 ליאור חורב נ' שר התחבורה ואח', נא(4) 1 (1997) כדלקמן:

"על-פי תפיסות היסוד של המשפט המינהלי שלנו, רשות מינהלית, המפעילה סמכות שלטונית, רשאית להתחשב בשיקולים רלוונטיים, ובהם בלבד. אסור עליה שיקול זר (ראה: בג"ץ 1/88 953/87, פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו ואח'; סיעת העבודה בעיריית תל-אביב-יפו ואח' נ' מועצת עיריית תל-אביב-יפו ואח, [4] 'בעמ' 324)."

23. נוכח כך, נתכבד לפנות אליכם בבקשה כי תורו לנציב למשוך את ידיו מהתערבות בהליך הפיטורים של מר חלווה, לאור העובדה שהוא חסר סמכות להתערב בהליך הפיטורים, אשר נבחן על-ידי הגורמים המקצועיים שהחליטו שאין למר חלווה זכות ערר על הפיטורין, וכי לא נפל בהחלטה פגם מהותי והיא אינה לוקה בחוסר סבירות קיצוני, באופן אשר אינו מאפשר לנציב להתערב בהליך הפיטורין.

24. לתשובתכם בהקדם האפשרי, נודה.

בכבוד רב,

רותם בבלי דביר, עו"ד
מנהלת מחלקת ליטיגציה מנהלית

תומר נאור, עו"ד
היועץ המשפטי

נספח 13

העתק מכתבה של העותרת מיום

4.12.2022

עמ' 104



04 בדצמבר 2022; י" כסלו התשפ"ג

לכבוד

ד"ר גיל לימון	עו"ד גלי בהרב מיארה	פרופ' דניאל הרשקוביץ
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)	היועצת המשפטית לממשלה	נציב שירות המדינה
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

-דחוף-

שלום רב,

הנדון: התערבות אסורה של נציב שירות המדינה בהחלטה לפטר את מר אלון חלווה ממשרד ראש הממשלה

סימוכין: פנייתנו מיום 28.11.2022

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

- ביום 28.11.2022 פנינו אליכם בבקשה כי תורו לנציב שירות המדינה, הפרופ' דניאל הרשקוביץ (להלן: "הנציב") למשוך את ידיו מהתערבות בהליך הפיטורים של מר חלווה, לאור העובדה שעל פני הדברים הנציב חסר סמכות להתערב בהליך הפיטורים של מר אלון חלווה (להלן: "מר חלווה").
- זאת, בעקבות כתבתו של חיים לוינסון אשר פורסמה ביום 27.11.2022, ולפיה ראש הסגל של חה"כ והמועמד לתפקיד ראש הממשלה ה-37 בנימין נתניהו (להלן: "חה"כ נתניהו"), פנה אל הנציב בבקשה כי הנציב ימנע את פיטוריו ממשרד ראש הממשלה של מר חלווה, המקורב לחה"כ נתניהו. זאת, לאחר שמנכ"לית משרד רה"מ קבעה כי מר חלווה כשל בתפקידו, והוא פוטר לאחר הליך שימוע.¹
- ביום 28.11.2022 פורסמה כתבתה נוספת של חיים לוינסון, לפיה היועצת המשפטית לממשלה (להלן: "היועמ"ש") לא תתערב בהחלטת הנציב להקפיא את פיטורי מר חלווה המקורב לנתניהו. זאת, על-אף עמדת היועץ המשפטי לנציבות, מר רון דול (להלן: "יועמ"ש הנציבות"), ועמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) ד"ר גיל לימון

¹ חיים לוינסון "בתיאום עם נתניהו, נציב שירות המדינה פועל לבטל הדחה של מקורב אליו במשרד רה"מ" באתר "הארץ" (27.11.2022), זמין ב: <https://www.haaretz.co.il/news/politi/2022-11-27/ty-article/highlight/00000184-b556-d6fd-abff-b7f660120000?lts=1669623847804>.
 רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
 شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
 208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- להלן: "המשנה ליועמ"ש", לפיהן אין למר חלווה זכות ערר על פיטוריו, והליך הפיטורין נוהל באופן תקין.²
4. ככל שאלו הם פני הדברים, והדברים נכתבים בזהירות רבה, הרי שעולה תמונה מדאיגה של התערבות אסורה וללא מקור סמכות של נציב שירות המדינה בהליך פיטורין תקין שנעשה על-ידי הגורמים המוסמכים בלשכת ראש הממשלה, מתוך שיקולים פוליטיים.
5. לפיכך אנו מתכבדים לפנות אליכם בשנית, על מנת שתורו לנציב להמנע מהתערבות בהליך הפיטורים של מר חלווה, לאור העובדה שעל פני הדברים ובכל הזהירות, דומה כי הדבר נעשה בחוסר סמכות.
6. ונביא את הדברים בשנית כפי שהובאו בפנינו, ועל סמך הפרסומים, ביתר פירוט.
7. מר חלווה מועסק במשרד ראש הממשלה כסמנכ"ל ביטחון וחירום החל מיום 8.1.2019, לאחר שנבחר לתפקיד במרכז פומבי. במסגרת תפקיד זה, אחראי מר חלווה על כ-300 עובדי מדינה ועוד קרוב ל-300 עובדים במיקור חוץ, ועל תקציב של כ-200 מיליון ₪. בתחום אחריותו נמצאים כלל היבטי הביטחון והחירום של המשרד.
8. בתאריך 11.8.2022 מר חלווה זומן לשימוע לשם בחינת המשך העסקתו בשל אי התאמה לתפקיד בגין טענות לכשלים ניהוליים ומקצועיים באחריותו, הנוגעים לשני עניינים: האחד, התקנת אמצעי אבטחה בסמוך לביתו של ראש הממשלה הקודם ברעננה מבלי שהתקבל לכך היתר בנייה כדין מהגורמים הרלוונטיים; והשני – אישור התקשרויות בדיעבד בתדירות ובהיקף כספי חריג ביותר (מעל 23 מיליון ₪).
9. הזימון לשימוע התבסס על טענות שפורטו בזימון מוקדם יותר לשימוע שנשלח אל מר חלווה על-ידי מנכ"ל משרד הממשלה הקודם, מר יאיר פינס, ביום 21.6.2022, וכן על טענות נוספות שפורטו במכתב אליו מיום 11.8.2022.
10. טענותיו של מר חלווה הושמעו בעל-פה בלבד במהלך שימוע בפני מנכ"לית המשרד שהתקיים ביום 3.10.2022.
11. לאחר בחינת טענותיו של מר חלווה, נשלח אליו ביום 28.10.2022 מסמך מנומק בן 24 עמודים, אשר מפרט את נימוקי ההחלטה להפסיק את העסקתו של מר חלווה במשרד ראש הממשלה לאור חוסר התאמה לתפקיד (להלן: "נימוקי ההחלטה").
12. ממסמך נימוקי ההחלטה כפי שפורסם,³ עולה כי טענותיו של מר חלווה בדבר "רדיפה אישית" ו"תפירת תיק" כנגדו נדחו, תוך שמובהר למר חלווה כי התנהלותו הן בעניין

² חיים לוינסון "היועמ"שית לא תתערב בהקפאת פיטורי המקורב לנתניהו, למרות עמדת אנשי משרדה" באתר "הארץ" (28.11.2022), זמין ב: https://www.haaretz.co.il/news/politi/2022-11-28/ty-article/highlight/00000184-bf71-d05a-a3b4-ff71b0ef0000?utm_source=App_Share&utm_medium=iOS_Native

³ עמוד הטוויטר של חיים לוינסון, זמין ב: <https://twitter.com/chaimlevinson/status/1597165166688206848/photo/1>

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



התקנת אמצעי האבטחה והן בעניין אישור הכספים בדיעבד עולה לכדי התנהלות לא מקצועית ועבירת משמעת, והיא מעידה על "כשל מקצועי בסיסי, חוסר הבנת אחריותו ואי הבנה מה מצופה ממנו כעובד בכיר, כמו גם על ניסיונות להתחמק מאחריותו ולגלג אותה על עובדי מדינה אחרים" (סעיף 20 למסמך נימוקי ההחלטה).

13. בהתאם, נכתב במסמך נימוקי ההחלטה כי בהתבסס על הפסיקה במקרה שבו "קיים צבר של תלונות שחלקן עולות כדי עבירת משמעת וחלקן מצביע על אי התאמה לתפקיד", ניתן לשקול פיטורים מנהליים (סעיף 18 למסמך נימוקי ההחלטה).

14. בסיכום מסמך נימוקי ההחלטה נכתב כי לאור תפקידו הבכיר והאחריות הרבה המוטלת על מר חלווה בתפקידו, מצופה ממנו לרמת אמינות ומקצועיות גבוהה, ללקיחת אחריות ומחויבות, ולכיבוד ההוראות הנורמטיביות החלות עליו. עם זאת, התנהלותו של מר חלווה בתפקידו, כך נקבע, "משקפת חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים, התעלמות מכללים ומההנחיות ואדישות לאיסור בדבר חריגה מסמכות." (סעיפים 55, 57 למסמך נימוקי ההחלטה).

15. כן נכתב במסמך נימוקי ההחלטה, כדלקמן (סעיפים 58-59 למסמך נימוקי ההחלטה):

"המשותף לשני אירועים אלו מבחינת אלון הוא חוסר מקצועיות, אי הבנת התפקיד והאחריות הנלווית לו, חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים מחויבים, אי עמידה בחוק ובמנהל התקין, אי לקיחת אחריות וניסיון לגלג את האשם על גורמים אחרים, והעדר מחויבות להתנהלות תקינה של משרד ראש הממשלה ושמירתו על האינטרס הציבורי. בשני המקרים נראה כי אלון טרח ליצור את הרושם כאילו הוא מעוניין לבצע את תפקידו אבל ידיו כבולות, אולם בפועל הוא לא פעל ולא נקט בצעדים המתחייבים כדי לקדם את הדברים שבאחריותו, מעבר להוצאת מיילים במטרה להעביר את אחריותו לאחרים.

ובשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם: במהלך השימוע הועלו על ידי אלון טענות רבות ומגוונות, אולם רוב רובן נטענו ללא כל בסיס עובדתי, בניגוד למצב העובדתי, ותוך עיוות הדברים והעלאת טענות חמורות ומכפישות ללא כל תימוכין. גם להתנהלות זו אין לצפות מעובד במעמדו ובתפקידו, המחייב רמת אמינות גבוהה."

16. בעקבות מכתב ששלחה ב"כ של מר חלווה בעניין פיטוריו, התקיימה ביום 8.11.2022 התייעצות משפטית בראשות המשנה ליועמ"ש, ובהשתתפות גורמים נוספים ממשרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, פרקליטות המדינה ונציבות שירות המדינה.

17. ביום 10.11.2022 נשלחה אל הנציב עמדתו של יועמ"ש הנציבות, לפיה במקרה דנן, ולאור הוראות חוזה העסקתו של מר חלווה והנהלים הקיימים, אין למר חלווה זכות ערר על החלטת הפיטורים של מנכ"לית המשרד.

18. לצד זאת, הובהר כי מוקנית לנציב סמכות לבחון טענות הנוגעות לתקינות הליך הפיטורין, וזאת רק אם קיימות טענות מבוססות לכך שבהליך קבלת ההחלטה על הפיטורין על-ידי הגורם המוסמך נפל פגם מהותי או שהיא לוקה בחוסר סבירות קיצוני.



19. לעניין זה, נקבע על-ידי היועץ המשפטי לנציבות כי על פני הדברים, **עמדתם של כלל המשתתפים בהתייעצויות המשפטיות, לאחר בדיקה ראשונית, היא כי בעניינו של מר חלווה התקיים הליך מקצועי וענייני, תוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי. מכאן, שהגורמים המקצועיים אשר לקחו חלק בהתייעצות קבעו כי לא נפל פגם בהליך הפיטורין.**

20. ביום 24.11.2022 נשלח מכתב מטעם אילן רם, מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות אל מנכ"לית משרד ראש הממשלה, הגברת נעמה שולץ (להלן: "מנכ"לית משרד רה"מ"), לפיו הנציב החליט על קיום בדיקה של הליך הפיטורים של מר חלווה עליה אמון מר רם, ובהתאם ביקש את התייחסות מנכ"לית משרד רה"מ למספר נושאים. עוד נכתב במכתב כי בהתאם להחלטת הנציב, פיטוריו של מר חלווה יוקפאו עד להשלמת הליך הבדיקה וקבלת החלטה.

21. במענה מטעם מנכ"לית משרד רה"מ מיום 24.11.2022, השיבה הגב' שולץ כי מכתבו של הנציב תמוה לאור העיתוי המאוחר בו נשלח ולאור העובדה שהוא נוגד את עמדת יועמ"ש הנציבות. במכתבה, מנכ"לית משרד רה"מ הבהירה כי הנושאים אותם מבקש הנציב לבחון אינם רלוונטיים להליך הפיטורים עצמו, והבהירה את לוחות הזמנים הנוגעים לפיטורים.

22. ביום 27.11.2022 פנה הנציב אל מנכ"לית משרד רה"מ בעניין פיטורי מר חלווה. במכתבו, כתב הנציב כי "עולה חשש לפגמים בהליך הפיטורים ולטוהר ההליך בעניינים שפורטו במכתבו של מר אילן רם...", וכי לאחר שהנציב שקל בדברים הוא הגיע לכלל מסקנה כי עניינים אלו ואחרים מחייבים בדיקה יסודית, ולצורך עריכתה נדרשת מנכ"לית משרד רה"מ להעביר את החומרים וההתייחסויות המבוקשים במכתבו של מר אילן רם באופן מדי.

23. כן כתב הנציב במכתבו כי לאור האמור, הוא החליט כי "עד לתום התקופה המוקדמת הקבועה בהסכם העסקתו של מר חלווה או עד לסיום הבדיקה, לפי המוקדם, מר חלווה יישאר בתפקידו ולא יקבל דמי חלף הודעה מוקדמת." כמו כן ציין הנציב במכתבו, כי הוא הנחה את מנהל הסגל הבכיר בנציבות להשתדל לסיים את הבדיקה ולהגיש אליו את המלצותיו ללא עיכוב.

24. ביום 28.11.2022 השיבה מנכ"לית משרד רה"מ למכתבו של הנציב. בפתח דבריה כתבה מנכ"לית משרד רה"מ, כי יש לראות בחומרה רבה את התגייסותו של הנציב לטובת עובד שמעל בתפקידו, "תוך רמיסה ברגל גסה של הנחיות משפטיות שהובאו בפניך [בפני הנציב, הח"מ] בכתב ובעל פה ע"י היועץ המשפטי לנציבות וע"י המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי מנהל), ואת נכונותך [של הנציב, הח"מ] לתת הנחייה בהעדר תשתית עובדתית הנדרשת לקבלת ההחלטה על הקפאת הפיטורין, שעל כן נעשתה בחוסר סמכות".

25. לפיכך, ההחלטה של נציב שירות המדינה על הקפאת הפיטורים, בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה ולעמדתם של המשנה ליועמ"ש ויתר הגורמים

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



המקצועיים במשרד המשפטים, במשרד ראש הממשלה, בפרקליטות ובנציבות, ובעיתוי שבה היא התקבלה על-ידי הנציב – ימים מספר לפני השבעה המתוכננת של הממשלה ה-37 בראשות חה"כ נתניהו, מעוררת תמיהות בנוגע לשיקולים שעומדים בבסיס החלטת הנציב להתערב בהליך הפיטורים של מר חלווה. כמו כן, לא ברור מקור הסמכות של הנציב להתערב בהחלטה.

26. ככל שאלו פני הדברים, ובמלוא הזהירות, הרי שמדובר בפגם יסודי בהתנהלותו של הנציב, אשר מונע בהחלטתו משיקולים זרים ופוליטיים שאינם ממין העניין, ופועל בחוסר סמכות תוך שהוא מתעלם מעמדותיהם של הגורמים המקצועיים – הן במשרדו והן מעמדת גורמים בכירים במשרד המשפטים.

27. האיסור על שקילת שיקולים זרים בעת קבלת החלטה של הרשות המנהלית נקבע כחלק מתפיסות יסוד של המשפט המינהלי. כך, נקבע בפסקה 48 לפסק הדין של הנשיא בדימוס ברק בעניין בג"ץ 5016/96 ליאור חורב נ' שר התחבורה ואח', נא(4) 1 (1997) כדלקמן:

"על-פי תפיסות היסוד של המשפט המינהלי שלנו, רשות מינהלית, המפעילה סמכות שלטונית, רשאית להתחשב בשיקולים רלוונטיים, ובהם בלבד. אסור עליה שיקול זר (ראה: בג"ץ 1/88 953/87, פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו ואח'; סיעת העבודה בעיריית תל-אביב-יפו ואח' נ' מועצת עיריית תל-אביב-יפו ואח', [4] 'בעמ' 324).

28. נוכח כך, נתכבד לפנות אליכם פעם נוספת בבקשה כי תורו לנציב למשוך את ידיו מהתערבות בהליך הפיטורים של מר חלווה. זאת, לאור העובדה שהליך הפיטורין נבחן על-ידי הגורמים המקצועיים ובניהם יועמ"ש הנציבות, אשר קבעו שאין למר חלווה זכות ערר על הפיטורין, וכי לא נפל בהחלטה פגם מהותי והיא אינה לוקה בחוסר סבירות קיצוני. על כן, דומה כי בהתערבותו בהליך הפיטורים פועל הנציב בחוסר סמכות.

29. לתשובתכם בהקדם האפשרי, נודה, על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו, לרבות המשפטיים.

בכבוד רב,

רותם בבלי דביר, עו"ד
מנהלת מחלקת ליטיגציה מנהלית

תומר נאור, עו"ד
היועץ המשפטי

נספח 14

העתק המענה מטעם היועמ"ש מיום

7.12.2022

עמ' 110

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ג כסלו תשפ"ג
7 דצמבר 2022

מס' מסמך: 004-99-2022-016667
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
רותם בבלי דביר, עו"ד
תומר נאור, עו"ד
באמצעות דוא"ל : rotem@mqq.org.il

שלום רב,

הנדון: פניותיכם בעניין מר אלון חלווה

סימוכין: פנייתכם מיום 4 דצמבר 2022; פנייתכם מיום 28 נובמבר 2022

1. הריני לאשר בזאת כי פניותיכם שבסימוכין התקבלו בלשכתנו.
2. כפי שפורסם בהודעה דוברות מטעם משרד המשפטים: "היועצת המשפטית לממשלה לא הייתה מעורבת בהליך הפיטורין של אלון חלווה, והנושא טופל ע"י המשנה ליועצת מול נציב שירות המדינה ויתר הגורמים המשפטיים. עמדת המשנה ליועצת מקובלת על היועצת במלואה".
3. בהתאם לכך, ולאחר עיון בפניותיכם, הן הועברו לטיפול של עורך הדין ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי).
4. למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפניות, לגופן.

בכבוד רב,

אוריאל

אוריאל שם טוב - מיכאלי
ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי).

נספח 15

**העתק המענה מטעם המשנה
ליועמ"ש מיום 11.12.2022**

עמ' 112

מדינת ישראל משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

ירושלים : י"ח בכסלו תשפ"ג
11 לדצמבר 2022
תיקנו : 803-04-2022-001355
סימוכין : 803-99-2022-075373

לכבוד

עו"ד תומר נאור, עו"ד רותם בבלי דביר
התנועה למען איכות השלטון בישראל

שלום רב,

הנדון : פנייתכם בנושא החלטתו של נציב שירות המדינה מיום 27.11.2022

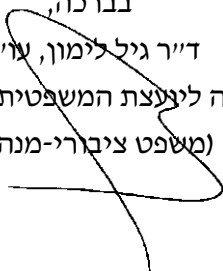
סמך : מכתבכם מיום 28.11.2022

1. פנייתכם הועברה לטיפולי ואני מתכבד להשיב כדלקמן.
2. נציב שירות המדינה מוסמך, מתוקף תפקידו, לבדוק טענה לכך שנפלו פגמים מהותיים בהליך פיטוריו של עובד, ככל שהונחה לפניו תשתית שמעוררת חשש סביר לקיומם של פגמים מהותיים ממין אלו. סמכות זו קיימת אף כאשר לעובד לא מוקנית זכות ערר בהליך הפיטורין, שאז פתוחה בפניו גם האפשרות לפנות לבית הדין לעבודה על מנת שיבחן את ההחלטה גופה.
3. מטבע הדברים, הפעלת סמכותו זו של הנציב כפופה לכללי המשפט המנהלי וצריכה להיעשות בזהירות המתחייבת, בשים לב לכך שבשגרה החלטות על פיטורים של עובדי מדינה מסורות לגורמים המוסמכים במשרדי הממשלה ומנוהלות על ידם, וככל שנתקפות – עומדות כאמור לביקורת שיפוטית גם בבית הדין לעבודה. במצב דברים זה, יוכל הנציב להתערב בהחלטת פיטורין רק אם בידיו מידע המבסס קיומו של פגם מהותי בתהליך שנערך. התערבות כאמור הינה חריגה ביותר.
4. ביחס למר אלון חלווה, סמנכ"ל (חירום, ביטחון וסייבר) במשרד ראש הממשלה, הליך פיטורין החל בתאריך 21.6.2022, וזאת בהמשך לבירור משמעתי שהתנהל קודם לכן. בסיום הליך זה, בתאריך 27.10.2022, החליטה מנכ"לית משרד ראש הממשלה, גבי נעמה שולץ, על פיטורי מר חלווה, בהחלטה מנומקת המתבססת על השימוע שהתקיים בעניינו ועל מכלול החומר הרלוונטי.
5. מתוך המידע שהוצג בפנינו בעניין הליך זה, לא סברנו כי על פני הדברים קיימת תשתית ראייתית מספקת המצביעה על קיומו של פגם מהותי בהליך הפיטורין שיכול היה להצדיק התערבות בו.
6. אף על פי כן, בהתאם לסמכותו המתוארת ולאחר שקיבל פנייה בנושא ובחן את החומרים שעמדו בפניו, החליט נציב שירות המדינה לקיים הליך של בדיקה בעניין פיטוריו של מר חלווה, ובמסגרת זו מתקיים בימים אלו בירור מטעמו (יצוין כי בנסיבות העניין, לא נתונה למר חלווה

זכות ערר, אך מובן כי פתוחה בפניו כאמור גם הדרך לפנות לבית הדין לעבודה בנוגע להחלטה על פיטורין). לצורך זה, פנה נציב שירות המדינה לגבי שולץ על מנת לקבל פרטים נוספים, ובתוך כך החליפו הגורמים הרלוונטיים לנושא עמדות ומכתבים.

7. לנציב שירות המדינה הובהר כי הליך הבדיקה צריך להתקיים על פי הכללים האמורים לעיל אשר לאופן הפעלת הסמכות.

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



העתק:

גבי גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
 פרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה
 גבי שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
 מר רון דול, היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה
 גבי מיכל לייסר, מנהלת המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה
 מר אורן פונו, ממונה בכיר, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

נספח 16

העתק מכתבה של העותרת מיום

19.12.2022

עמ' 115



19 בדצמבר 2022; כ"ה כסלו התשפ"ג

לכבוד

פרופ' דניאל הרשקוביץ

נציב שירות המדינה

-דחוף-

שלום רב,

הנדון: התערבות אסורה של נציב שירות המדינה בהחלטה לפטר את

מר אלון חלווה ממשרד ראש הממשלה

סימוכין: מכתבנו מיום 20/11/2022; מכתבנו מיום 4/12/2022; מענה מטעם המשנה ליועמ"ש מיום 11/12/2022.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

1. עניינה של פנייה זו בבקשה כי נציב שירות המדינה, הפרופ' דניאל הרשקוביץ (להלן: "הנציב") ימשוך את ידיו מהתערבות בהליך הפיטורים של מר אלון חלווה, סמנכ"ל ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה (להלן: "מר חלווה"). נוכח העובדה כי בהליך פיטוריו של מר חלווה לא נפל גסם מהותי, וכי ההחלטה על פיטוריו אינה לוקה בחוסר סבירות קיצוני, עולה כי הליך הבדיקה בעניין פיטוריו של מר חלווה, אשר מנהל הנציב בימים אלה, נעשה בחוסר סמכות, ומטעמים פסולים.

2. בעקבות פרסומים בכלי התקשורת,¹ ומידיעות נוספות אשר הגיעו לידי התנועה, המתריעות מפני **התערבותו החריגה** של הנציב בהליך הפיטורים של מר חלווה, מקורבו של ראש הממשלה לשעבר חה"כ בנימין נתניהו, בימים 20/11/2022 ו-4/12/2022, פנינו אל נציב שירות המדינה, היועצת המשפטית לממשלה, ואל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) (להלן: "המשנה ליועמ"ש"), בדרישה כי יורו לנציב לחדול מהתערבותו בהליך הפיטורים של מר חלווה.

העתק מכתבנו מהימים 20/11/2022 ו-4/12/2022 מצורף ומסומן כנספח א'.

3. ביום 11/12/2022, נתקבל מענה מטעם המשנה ליועמ"ש, לפיו בעניינו של מר חלווה התקיים הליך מקצועי וענייני, תוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי. מהמענה עולה כי למעשה

¹ חיים לוינסון "בתיאום עם נתניהו, נציב שירות המדינה פועל לבטל הדחה של מקורב אליו במשרד רה"מ" **באתר "הארץ"** (27.11.2022), זמין ב: <https://www.haaretz.co.il/news/politi/2022-11-27/ty-article/highlight/00000184-b556-d6fd-abff-b7f660120000?lts=1669623847804>.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



התערבותו של הנציב, נעשית בניגוד לעמדת כל הגורמים המקצועיים אשר לקחו חלק בהתייעצות. וכך כותב המשנה ליועמ"ש:

"מתוך המידע שהוצג בפנינו בעניין הליך זה, לא סברנו כי על פני הדברים קיימת תשתית ראייתית מספקת המצביעה על קיומו של פגם מהותי בהליך הפיטורין שיכול היה להצדיק התערבות בו"

העתק המענה של המשנה ליועמ"ש מיום 11/12/2022 מצורף ומסומן כנספח ב'.

4. ככל שאלו פני הדברים, הרי שמדובר בפגם יסודי בהתנהלותו של הנציב, אשר מונע בהחלטתו משיקולים זרים ופוליטיים שאינם ממין העניין, ופועל ללא סמכות תוך שהוא מתעלם מעמדותיהם של הגורמים המקצועיים – הן במשרדו והן מעמדת גורמים בכירים במשרד המשפטים.

5. חרף חומרת הדברים, עד למועד זה, טרם נתקבלה כל התייחסות מצדכם לפנייתנו.

6. **אשר על כן, נבקש את תגובתכם לטענות האמורות בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מיום 25/12/2022. זאת, על מנת שנוכל לשקל המשך צעדנו, לרבות המשפטיים.**

בכבוד רב,

א/ר

אדר ידן
מחלקת ליטיגציה מנהלית

ר

רותם בבלי דביר, עו"ד
מנהלת מחלקת ליטיגציה מנהלית

ע

תומר נאור, עו"ד
היועץ המשפטי

העתק: ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהל), משרד המשפטים.

נספח 17

העתק סעיף י"ח לפרק השלישי
לקובץ נהלים והנחיות של הנציבות

עמ' 118



מדינת ישראל

נציבות שירות המדינה

כללים, נהלים והנחיות
למנהלים כלליים ומוקבליהם
בשירות המדינה

כאשר עובד הציבור נתבקש להפעיל סמכות ואותה סמכות, אינה מוקנית לו, עליו להעביר את הבקשה לעובד הציבור שלדעתו מוקנית לו אותה סמכות, ויודיע על כך בכתב למבקש, בציון פרטים על זהותו ומענו של עובד הציבור. לחילופין, עובד הציבור יכול להודיע למבקש על היעדר סמכות ויצרף המלצה בדבר זהותו של מי שלדעתו מוסמך למפלל בבקשה, בציון פרטים אודותיו.

החוק מפרט סוגים של בקשות שלגביהן לא יהא עובד הציבור חייב להודיע נימוקי סירובו.

כשיש בדין המעניק לו את הסמכות הוראה שהוא רשאי להשתמש בה ללא מתן נימוקים.

כשביטחון המדינה או יחסי-חוץ שלה מחייבים שלא לגלות נימוקי ההחלטה.

כשהבקשה שסירב לה היתה למנות את המבקש למשרה פלונית או להטיל עליו תפקיד פלוני.

כשגילוי הנימוקים עלול, לדעת עובד הציבור, לפגוע שלא כדן בזכותו של אדם זולת המבקש.

כשיש בגילוי הנימוקים, לדעת עובד הציבור, משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

ז. ייצוג המשרד בפני ועדות הכנסת (פרק משנה 43.3)

היועץ המשפטי של המשרד וכל עובד אחר של המשרד (להלן - "עובד המדינה") עשויים להיקרא להופיע בפני ועדה של הכנסת בכדי להציג ולהסביר הצעת חוק שאושרה על-ידי הממשלה, או בכל נושא אחר הקשור להחלטות ומדיניות הממשלה.

עובד המדינה הנקרא להופיע בפני ועדה של הכנסת, בכדי לייצג את משרדו בדין בהצעת חוק או בכל נושא אחר הקשור להחלטות ומדיניות הממשלה, חייב לייצג את עמדת המשרד ואת החלטות ומדיניות הממשלה בנאמנות. אסור לו להציג עמדה שיש בה משום התנגדות או סטייה מהותית מהצעת החוק המקורית שאושרה על-ידי הממשלה או מהחלטות מדיניות הממשלה.

התעוררו חילוקי דעות בין נציגי הממשלה או נטייה לשנות את הצעת החוק, ניתן להתייעץ עם היועץ המשפטי לממשלה או עם מי שהוסמך לכך על-ידי. לחילופין, ניתן לבקש לקיים דיון בין-משרדי מחוץ למסגרת הדיון בוועדה של הכנסת בכדי להגיע לעמדה מוסמכת ומוסכמת בנדון. הוא הדין בעמדה כלפי הצעת חוק פרטית או תקנות הדורשות אישור ועדה מועדות הכנסת.

עובד המדינה הנקרא להופיע בפני ועדה של הכנסת, כאמור לעיל, מחויב להופיע בפני הוועדה, למסור מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן, זולת אם יש בגילוי משום פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים שהוא חב בה על-פי דין. הזימון ייעשה באמצעות השר הנוגע בדבר או בידיעתו, או באמצעות ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו.

הודיע השר הממונה או ראש הגוף המוזמן לוועדה כי הוא עצמו יופיע במקום העובד בהתאם לאמור בסעיף 21(ב) לחוק יסוד: הכנסת ("ואולם רשאי השר הממונה או ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו, להודיע לוועדה כי הוא עצמו יופיע במקום מי שזומן"), יהיה העובד שנקרא פטור מהחובה.

עובד המוזמן להופיע כאמור, יובטחו לו זכויות של עד בבית המשפט.

אי קיום האמור בהוראות אלה מהווה עבירת משמעת, על כל המשמעת מכך.

יח. הפסקת עבודה בשירות המדינה - כפיפות לכללי המשפט המינהלי והציבורי

הפסקת עבודתו של עובד המדינה נבדלת מפיטוריו של עובד אצל מעסיק פרטי, משום שהמדינה, כמעסיק, כפופה, בנוסף לדיני העבודה, גם לכללי המשפט החוקתי והמינהלי.

הסמכות לפטר עובד, הנחונה לבעלי תפקידים מסוימים בשירות המדינה, אין משמעותה סמכות לפעול ככל העולה על רוחם ועל-פי שיקול דעתם החופשי של אותם בעלי תפקידים.

יש להפעיל סמכות זו על בסיס שיקולים רלבנטיים בלבד, על בסיס תשתית עובדתית מתאימה, תוך מתן המשקל הנאות לכל שיקול ואיוון נאות בין האינטרסים השונים. יש לפעול

בתום לב ובהגינות, תוך קיום הכללים שמקורם בידי העבודה, בפסיקות בג"ץ ובתי הדין לעבודה, בהסכמים קיבוציים ואישיים ובהוראות התקש"ר, ובכפוף לקיום כללי הצדק הטבעי.

פיטורים מחמת אי התאמה (פרק משנה 82.2)

1. תיקון מספר 14 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע כי לנציב שירות המדינה הסמכות לפטר או להפסיק את עבודתו של עובד המדינה, למעט עובדי הוראה, שאינו מתאים למלא את תפקידו שלא מחמת עבירת משמעת אלא מחמת אי התאמה, לאחר שניתן לעובד הזדמנות להשמיע את טענותיו.
 2. נציב שירות המדינה, באישור ועדת שירות המדינה, אצל מסמכותו כאמור למנהלים הכלליים במשרדי הממשלה ולמנהלי יחידות הסמך, לרבות לבעלי סמכות במערכת הבריאות כמפורט בתקש"ר, ובלבד שסמכות זו לא תוחל אלא על עובד שדרגתו נמוכה מדרגת המנהל הכללי או מנהל יחידת הסמך בשתי דרגות לפחות.
 3. עובד המדינה הרואה את עצמו נפגע מההחלטה לפטר או להפסיק את עבודתו בעילה של אי התאמה שהתקבלה בידי מי שנאצלה לו הסמכות כאמור לעיל, רשאי לערור עליה לפני נציב שירות המדינה, בתוך שלושים ימים מיום שהומצאה לו ההחלטה.
 4. כוונת המחוקק היתה להעניק לנציב שירות המדינה, שהוא הדרג המקצועי הבכיר ביותר האחראי על ניהול כוח האדם בשירות המדינה, את סמכות הפיטורים של עובד המדינה בעילה של אי התאמה במקום הסמכות שהואצלה בשעתו לשרים, תוך כוונה שהוא יאצול מסמכותו זו לגורם הבכיר במשרד הממשלתי או ביחידת הסמך, כך שהנציב יהפוך לגורם מפקח ומבקר של הליך הפיטורים שיבוצע על ידם ולערכאת ערר על החלטתם.
 5. הפסקת שירות של עובד הנמנה על הסגל הכיר, או יועץ משפטי של משרד, בעילה של אי התאמה, ראה סעיף 82.26 לתקש"ר.
- מובהר בזה, כי סמכות השרים (שהואצלה למנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ולמנהלי יחידות הסמך הממשלתיים) לעניין פיטורים לרגל צמצומים לפי סעיף 82.27 לתקש"ר נותרה בעינה.

יז. חלות חוק שירות המדינה (משמעת) (פרקי משנה 45.2, 45.3)

המשמעת ונורמות התנהגות הן מאבני היסוד בשירות הציבורי, ובלעדיהן לא יכון שירות מדינה נאות, ולא יוכל לקיים את ייעודו על-פי אמות מידה הנדרשות לקיום מערכות מינהל תקינות.

סדרי מינהל לקויים, היעדר פיקוח והשגחה על ביצוע חוקים, תקנות, נהלים והוראות הקשורים בתהליכי העבודה, היעדר חינוך הסברה ומודעות לאלה - הם "דרך המלך" למינהל לא תקין למעשים ומחדלים הגורמים להפרת המשמעת ולקיומן של נורמות התנהגות פסולות.

הקלת ראש בקיום הוראות המשמעת וכללי האתיקה, היעדר תגובה מיידית והולמת מביאים לכישלון היחיד והמערכת כולה. תגובה משמעתית הולמת ומהירה על עבירות קלות כקשות, ומיצוי קודם של כל האמצעים העומדים לרשות המעסיק טרם העמדה לדין משמעתי יביאו בהכרח לשיפור השירות ולקיום סדרי מינהל תקינים ויעילים.

הטיפול בנושא המשמעת צריך להיות באסטרטגיה של "משמעת מונעת", דהיינו, טיפול יזום ומכוון בתוך המשרדים למניעת התנהגות הפוגעת במשמעת שירות המדינה על כל גווניה - לפני היווצרותה ובעודה באיבה. מדיניות זו תתרום בעליל גם לשיפור מהותי בתדמיתו של עובד המדינה בקרב הציבור.

חוק שירות המדינה (משמעת), התשנ"ג-1963, חל על כל עובדי המדינה, יהא מעמדם אשר יהא והוא נאכף על-ידי נציבות שירות המדינה באופן שוויוני וללא משוא פנים.

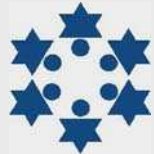
נושא תקנות העשים ומחיקת הרשעות מוסדר באמצעות חקיקה בדין הפלילי, והוחלט להסדירו גם בדין המשמעתי, על מנת לאפשר גם לעובדי מדינה אשר מעדו וכשלו לתקן את דרכם ולפתוח דך חדש, נקי ומכובד בהמשך חייהם ודרכם כעובדים בשירות המדינה. בסעיף 40.25 לתקש"ר מוסדרים הכללים המאפשרים לעובדי המדינה את מחיקת עברם המשמעתי בחלוף העיתים וכאשר זיכרונות עבירות המשמעת בהן כשלו נשחקו תחת גלגלי הזמן.

נספח 18

העתק חוזר נש"מ מס' 1246-2009

מיום 28.1.2010

עמ' 122



ירושלים, י"ג בשבט התש"ע
28 בינואר 2010

חוזר מס' 1246-2009

אל: המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך
סגנים בכירים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך
היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

שלום רב,

הנדון: נוהל פיטורי אי התאמה

נוהל זה מבקש להציג את ההדגשים העיקריים במסגרת הליך פיטורים של עובד המדינה מחמת אי התאמה בהתאם לתיקון מס' 14 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959¹, שהתקבל לאחרונה.

ההנחיות כמפורט להלן מתייחסות לכל שלביו של הליך הפיטורים, החל משלב איתור וזיהוי עילת הפיטורים ועד לשלב קבלת החלטת הפיטורים וכלה בזכות העובד המפוטר להגיש ערר לנציב שירות המדינה.

יובהר, כי האמור בנוהל זה בא להוסיף על הוראות התקשי"ר הרלוונטיות והמצוינות להלן, ולא לגרוע מהן, ובמקרה הצורך יערכו תיקוני תקשי"ר בהתאמה.

הגדרות:

"משרד" – לרבות יחידת סמך;

"אחראי" - סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מנהל יחידת הסמך ובבתי חולים ממשלתיים-מנהל אדמיניסטרטיבי של בית החולים.

תחולה:

נוהל זה יחול על עובדים קבועים המועסקים לפי כתב מינוי (ראה סעיף 82.23 לתקשי"ר); על עובדי מדינה נוספים יחולו חלק מן העקרונות המפורטים בנוהל זה, הכל בהתאם לנסיבות העניין והאמור בהמשך.

חלק א': הבסיס המשפטי לפיטורי עובד המדינה מחמת אי התאמה

תיקון מס' 14 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן- "חוק המינויים"), שבמסגרתו הוסף סעיף 46א, העניק לנציב שירות המדינה סמכות לפטר או להפסיק את עבודתו של עובד המדינה שאינו מתאים למלא את תפקידו שלא מחמת עבירת משמעת אלא מחמת אי התאמה, לאחר שנתן לעובד הזדמנות להשמיע את טענותיו.

להלן נוסח התיקון לחוק המינויים (סעיף 46א):

(א)מצא נציב השירות כי עובד המדינה אינו מתאים למלא את תפקידו שלא מחמת עבירת משמעת אלא מחמת אי-התאמה, רשאי הוא, לאחר שנתן לעובד הזדמנות להשמיע את טענותיו, לפטרו או להפסיק את עבודתו.

(ב)נציב השירות, באישור ועדת השירות, רשאי לאצול את סמכותו לפי סעיף קטן (א), דרך כלל או לעניינים מסוימים, לעובד המדינה, בהודעה שתפורסם ברשומות.

(ג)עובד המדינה הרואה את עצמו נפגע מהחלטה לפטרו או להפסיק את עבודתו אשר ניתנה בידי מי שנאצלה לו הסמכות לפי סעיף קטן (ב), רשאי לערור עליה לפני נציב השירות, בתוך 30 ימים מיום שהומצאה לו החלטה.

נציב שירות המדינה, באישור ועדת השירות, אצל מסמכותו כאמור לעיל, למנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך, בהודעה שפורסמה ברשומות.²

עובד המדינה, הרואה את עצמו נפגע מההחלטה לפטרו או להפסיק את עבודתו בעילה של אי התאמה שהתקבלה בידי מי שנאצלה לו הסמכות כאמור לעיל, רשאי לערור עליה לפני נציב שירות המדינה, בתוך שלושים ימים מיום שהומצאה לו החלטה.

כוונת המחוקק הייתה להעניק לנציב שירות המדינה, שהוא הדרג המקצועי הבכיר ביותר האחראי על ניהול כוח האדם בשירות המדינה, את סמכות הפיטורים של עובד המדינה בעילה של אי התאמה במקום הסמכות שהואצלה על-ידי הממשלה בשעתו לשרים, תוך כוונה שהוא יאצול מסמכותו זו לגורם הבכיר במשרד הממשלתי או ביחידת הסמך, כך שהנציב יהפוך לגורם מפקח ומבקר של הליך הפיטורים שיבוצע על ידם, ולערכאת ערר על החלטתם.

מי מוסמך לפטר

בהתאם לסמכותו על-פי חוק המינויים, האציל הנציב את הסמכות לפטר עובד המדינה מחמת אי התאמה למנהלים הכלליים במשרדי הממשלה ולמנהלי יחידות הסמך. במשרד הבריאות הואצלה הסמכות למנהל הכללי למעט לעניין פיטורי מנהל בית חולים ממשלתי שאותו רק הנציב רשאי לפטר. בבתי החולים הממשלתיים הואצלה הסמכות למנהל בית החולים למעט לעניין פיטורי סגן מנהל בית החולים, מנהל מחלקה, מנהל אדמיניסטרטיבי, אחות ראשית וגזבר בית החולים.

יודגש, כי מי שהואצלה לו סמכות כאמור לפטר בעילה של אי התאמה, רשאי להפעיל סמכותו זו כל עוד מדובר בעובד שדרגת השיא שלו בתקן נמוכה לפחות בשתי דרגות מהדרגה של בעל הסמכות.³

² י"פ 5913, התשס"ט, ע" 2267, 2268

³ יודגש, כי הכוונה כאמור לדרגה תקנית ולא לדרגה אישית. בכל הנוגע לפיטוריו של עובד בכיר שקיים ספק האם דרגתו נמוכה בשתי דרגות לפחות מדרגת בעל הסמכות, מוצע להתייעץ עם הממונה על הסגל הבכיר בנש"מ, על מנת למנוע טעויות.

לגבי עובדים שדרגתם אינה נמוכה לפחות בשתי דרגות מדרגת המנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך בהתאמה, למשל בקרב עובדי הסגל הבכיר, ההחלטות בדבר פיטוריהם תתקבל בידי נציב השירות בלבד. במקרה כזה מובן שאין ערר על ההחלטה לנציב שירות המדינה.

חלק ב' : שלבי ההליך

שלב א' - איסוף הראיות

כל החלטה מינהלית צריכה לבסס עצמה על תשתית עובדתית ראויה. לעניין זה נקבע בפסיקה כי קיים קשר ישיר בין עוצמת הפגיעה בעובד הנובעת מההחלטה לבין עוצמת הראיות הנדרשות. רוצה לומר, כאשר עסקינן בהחלטה מינהלית שמשמעותה הפסקת שירותו של עובד בשירות המדינה, נדרשת מידה גבוהה של ראיות ואיסוף נתונים⁴.

לכן, על המשרד המבקש לפטר עובד בעילה של אי התאמה להניח תשתית ראייתית שתתמוך בטענה זו.

המקור הראיתי החשוב ביותר הוא תיקו האישי של העובד. בתיקו האישי של העובד חייב להיות תיעוד **בכתובים**, ממקורות שונים ולאורך תקופה משמעותית, לחוסר שביעות הרצון מתפקודו של העובד.

התיעוד בכתובים יכול לבוא לידי ביטוי בכמה דרכים:

- הערכות עובד תקופתיות, עם דגש על ההערכות שניתנו לעובד בסמיכות הזמן, ככל שניתן, למועד בחינת נושא פיטוריו.
- מכתבי תלונה/התראה ומזכרים שנכתבו בנוגע לתפקודו המקצועי שהוכנסו לתיקו האישי של העובד.
- סיכומים/פרוטוקולים של ישיבות שנערכו בנוגע להתנהלותו של העובד בהשתתפותו או שלא בהשתתפותו.
- דוחות או כל מדד אחר בנוגע לתפוקת העבודה שלו, איכותה וכד'.
- סנקציות מינהליות (לא משמעתיות) שנקטו נגד העובד בשל חוסר שביעות הרצון המקצועית ממנו (למשל, סירוב או דחיית קיצור פז"מ, קידומים או העלאות בדרגה, וכד').

חשוב מאוד להקפיד על תיעוד שוטף ובזמן אמת בכל הנוגע לחוסר מקצועיותו של העובד, שכן אין ערך ראייתי רב לעדויות והערכות הנערכות בדיעבד ובעיצומו של הליך הפיטורים.

באשר להערכות עובד תקופתיות חיוני שהן יביאו לידי ביטוי את חוסר שביעות הרצון המקצועית מהעובד, שכן אם לא יהיה ביטוי לאי התאמה במסגרתן (מכל סיבה שהיא, לרבות בשל אי נעימות כלפי העובד) יהיה קושי להגן על ההחלטה. למותר להוסיף, כי ככל שישנן גם ראיות סותרות העולות מהתיק האישי, כגון המלצות בדבר העלאה בדרגה וכיו"ב, תתקשה המדינה להגן על החלטה לפטר עובד בשל אי התאמה.

⁴ עע 411/99 מדינת ישראל נ' צפרירה צור, פד"ע לה 180

עת שוקל המשרד הליך פיטורים נגד עובד בשל אי התאמה, יש מקום לשקול מילוי הערכת עובד תקופתיות באופן תכוף יותר ולא להסתפק בהערכה אחת שנתית.

שלב ב' – זיהוי עילות הפיטורים

אין לבצע פיטורים ללא סיבה מספקת או עילה, המצדיקה את מעשה הפיטורים.

ככלל, קיימות ארבע עילות פיטורים מרכזיות בשירות המדינה:

- פיטורים מחמת אי התאמה או תפקוד לקוי – פיטורים בהליך מינהלי כמפורט בנוהל זה, בסמכות נציב השירות ומי שהואצלה לו סמכותו זו.
- פיטורים מחמת מצב בריאותי לקוי – פיטורים על-פי החלטת ועדה רפואית של רופא שירות המדינה.
- פיטורים בשל עבירה משמעתית – פיטורים בהתאם לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן – "חוק המשמעת").
- פיטורי צמצום ופיטורים כלכליים – פיטורי צמצום ייעשו על-פי רוב בהתאם לסעיף 82.27, ובכפוף להוראות התקשי"ר.

את שתי העילות הראשונות שלעיל ניתן לסווג כפיטורים בשל אי התאמתו של העובד לשירות המדינה, דהיינו- פיטורים לפי סעיף 46 לחוק המינויים, פעם אחת בשל אי התאמה הנובעת מסיבות מקצועיות ופעם שנייה בשל אי התאמה הנובעת ממצב בריאותי. בהמשך נתייחס למצב שהעובד מפוטר בשל אי התאמה רפואית לתפקיד.

שתי העילות הנוספות המוצגות לעיל, (פיטורים מחמת משמעת ופיטורי צמצום או פיטורים כלכליים) אינן נחשבות לפיטורי אי התאמה. משכך, תיקון מס' 14 לחוק המינויים המדבר על פיטורי אי התאמה לא חל עליהם ופשיטא שגם נוהל זה לא מתייחס אליהן.

זיהוי עילת הפיטורים ושיוך נכון של נסיבות המקרה לעילת הפיטורים המתאימה, על בסיס הראיות שנאספו, הינו חשוב ביותר בכל הליך של פיטורים. לזיהוי עילת הפיטורים הנכונה יש חשיבות עצומה לניהול נכון של ההליך והצלחתו. סיווג לא נכון של עילת הפיטורים עלול להוביל לכישלון ההליך כולו.⁵

כך למשל, נקיטת הליך של פיטורי אי התאמה נגד עובד בנסיבות שמדובר בחשד לביצוע עבירות משמעת, או נקיטת הליך כאמור בשל מחסור בתקנים או בטענה שמדובר, כביכול, בהעסקה במשימה חולפת, וכאמור בשתי הדוגמאות שלעיל לא מדובר בנסיבות המצביעות על אי התאמה, עשוי להוביל לביטול החלטת הפיטורים. החלטה כאמור על ביטול הפיטורים יכול שתתקבל על-ידי

⁵ לאור הוראת סעיף 68 לחוק המשמעת:

עובד המדינה לא יפוטר בגלל עבירת משמעת אלא על-פי פסק דין של בית הדין; הוראה זו לא תחול על פיטורים בתקופת הנסיון הנהוגה לגבי המשרה הנדונה ולא על פיטורים מחמת הרשעה בעבירה שיש עמה קלון, ופיטורים בשתי נסיבות אלה לא ייראו כאמצעי משמעת לענין סעיף 62, ואולם אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהסמכות לפטר את עובד המדינה או להפסיק את עבודתו לפי סעיף 46 לחוק המינויים, מקום שעילת הפיטורים או הפסקת העבודה היא אי-התאמתו למלא את תפקידו.

נציב שירות המדינה במסגרת הערר שהוגש לו או בידי בית הדין לעבודה, אם יידרש לדון בתביעה שתוגש נגד החלטת הפיטורים, או כנגד החלטת הנציב בערר.

הבחנה בין פיטורי אי- התאמה לעבירת משמעת

ההבחנה בין עילות הפיטורים, לא תמיד קלה וברורה במיוחד בכל הנוגע להבחנה בין נסיבות המצביעות על אי התאמה לבין חשד לביצוע עבירות משמעת. פעמים רבות חוסר מקצועיותו של העובד או תפקודו מקצועי בעייתי מגיע גם כדי עבירת משמעת ולעיתים גם ההיפך נכון, עבירת המשמעת שביצע העובד יכולה להצביע גם על אי התאמה.

הפסיקה נדרשה לא אחת להבחנה בין פיטורים מחמת אי התאמה לפיטורים מחמת עבירת משמעת. לעניין זה, נקבע כי אבן הבוחן לעולם תהיה בהתאם לנתונים שעמדו בפני מקבל החלטה על הפיטורים. מאחר ולא תמיד ניתן על בסיס הנתונים לקבוע במפורש האם התנהגות העובד נופלת בדל"ת אמותיה של אי ההתאמה או עבירת המשמעת, יש צורך לברור את העיקר מהטפל ולקבוע מהו "מרכז הכובד"⁶ של ההתנהגות הפסולה המיוחדת לעובד. ככל שמרבית הראיות הן בעלות סממנים של עבירת משמעת תוכרע הכף לטובת ההליך המשמעתתי גם אם נלווים להתנהגות הפסולה סממנים של אי התאמה.⁷ מאידך, אם הנסיבות מצביעות על כך שהסממנים של אי התאמה גוברים במובהק על אלה של עבירת משמעת, או אז תוכרע הכף לנקיטה בהליך מינהלי של פיטורי אי התאמה לפי סעיף 46 לחוק המינויים. בהמשך נצביע על מספר דוגמאות העולות מהפסיקה שיכולות להצביע על אי התאמה.

זה המקום להבהיר, כי מן הראוי להיוועץ כבר בשלב זה עם הלשכה המשפטית במשרד, על מנת שתסייע בביורר וניתוח נכון של הנסיבות ותלווה את ההליך.

יודגש, כי הגורמים המקצועיים בנציבות שירות המדינה (הרפרנטים הנוגעים בדבר והממונים עליהם) וכן הלשכה המשפטית של הנציבות, אינם יכולים ואינם רשאים לחוות דעה למשרד בנוגע למקרה קונקרטי בו נשקלת החלטת פיטורים של עובד מחמת אי התאמה, מאחר והנציב בסיועם של גורמים אלה בנציבות הוא זה שידון ויכריע בערר שיגיש עובד המדינה על החלטת המנהל הכללי של המשרד לפטור.

עם זאת, ניתן להתייעץ בלשכה המשפטית של הנציבות בשאלות משפטיות ברמה העקרונית.

מהי אי התאמה

המונח אי התאמה ופיטורים בשל אי התאמה, שבו נוקט המחוקק בסעיף 46 לחוק המינויים, לא הוגדר בשום דבר חקיקה במדינת ישראל לרבות לא בחוק המינויים, הגם שהוא רווח בשירות המדינה מזה שנים רבות. הפסיקה ניסתה ברבות השנים להתחקות אחר מונח זה ולתת לו משמעויות, כאשר לעולם היא עשתה זאת על בסיס ניתוח הראיות שעמדו לפניה.

להלן יוצגו מספר דוגמאות של מקרים ונסיבות העולים מניתוח פסקי דין שנתנו בשנים האחרונות בהקשר של פיטורי התאמה, שהפסיקה החשיבה אותן ככאלה היכולות להצביע על אי התאמה.

חשוב להדגיש שלא מדובר ברשימה סגורה של נסיבות ולא בהכרח ממצה, ואין זה אומר שלא ניתן לפטר בעילה של אי התאמה בשל נסיבות אחרות שלא צוינו כאן.

⁶ עע 1117/00 עיריית מעלות תרשיחא נ' שולה בוחבוט, דינים ארצי לג 36
⁷ דבע לז/93-3 מדינת ישראל נ' יואל חנוכי, פד"ע ט 14

כמו כן, חשוב להקפיד על הערת האזהרה המופיעה מתחת לדוגמאות אלו.

נסיבות היכולות להעיד על אי התאמה (בכפוף להערת האזהרה למטה)

ככלל, עובד שאינו מקיים, בין היתר, את הוראות פרק משנה 42.2 לתקשי"ר שעניינו סדרי עבודה תקינים, יש בכך כדי להוות אינדיקציה לאי התאמתו לתפקיד.

- **תפקוד מקצועי לקוי** - יכול לבוא לידי ביטוי בתפוקות נמוכות, אי עמידה בלוחות זמנים, הערכות מקצועיות גרועות וכו'.⁸
- **רשלנות מקצועית/ כשלים מקצועיים** - כגון: חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים.⁹
- **מוסר עבודה ירוד** - יכול לבוא לידי ביטוי בזלזול מתמשך בנהלי עבודה מקצועיים, לרבות כללי בטיחות וגהות וכו'.¹⁰
- **יחסי אנוש גרועים** - בין היתר, התנהגות לא קולגיאית ולא ראויה לאורך זמן כלפי חברים לעבודה או כלפי הממונים. התנהגות בעייתית שחוזרת על עצמה ומעכירה את האווירה.¹¹
- **חוסר יכולת לעבוד עם קהל כאשר מדובר בתפקיד המחייב זאת** - יכול לבוא לידי ביטוי בתלונות חוזרות ונשנות על יחס לא ראוי כלפי קהל או בנוכחות קהל שנוקק לשירותיו.¹²
- **התעסקות ממושכת ולאורך זמן בעניינים פרטיים על חשבון העבודה** - למשל, גלישה ממושכת באינטרנט וכדו'.
- **אי קבלת מרות** - דוגמת תלונות חוזרות ונשנות על כך שהעובד לא מקיים את המוטל עליו למרות שקיבל הוראות כדין.¹³

הערת אזהרה!!!

רוב הדוגמאות שהוצגו לעיל, יכולות להצביע גם על עבירת משמעת, בוודאי אלו הנוגעות לאי קבלת מרות, מוסר עבודה ירוד, יחסי אנוש גרועים, עבודה מול קהל ועוד. באחד מפסקי הדין שדנו בפיתורי אי התאמה, ניסתה הפסיקה לעשות הבחנה בין מצב בו העובד אינו מתאים לבצע את התפקיד שכן אין בידו לעמוד בדרישות המקצועיות של התפקיד או אז מדובר בחוסר התאמה, לבין מצב בו עובד מסוגל למלא את התפקיד מבחינה מקצועית אך מסיבות השמורות עימו בוחר שלא לבצע הוראות כאמור.¹⁴

⁸ תבע (י-ם) 3-600 דוד בן דיון נ' מדינת ישראל, משרד הבריאות (דינים אזורי ב, 906) דבע נג/ 228-3 מנהל סעדי נ' המוסד לביטוח לאומי (דינים ארציכוז(1) 140)

⁹ עב 1822/01 גורשקו בוריס נ' בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (ניתן ביום 9.1.2005)

¹⁰ עב 302283/98 דרור רוני נ' מדינת ישראל - נציבות מס הכנסה (דינים אזורי כב 841), תבע נה/ 155-3 יורם טדסקי נ' מדינת ישראל דינים אזורי ט 652

¹¹ עב 173/99 אסתר חן נ' מדינת ישראל, (ניתן ביום 22.7.2001)

¹² ראה/י תבע מז/ 997-3 פנחס ראיגרוצקי נ' מדינת ישראל (דינים אזורי ז 655)

¹³ פסק דין דרור רוני לעיל

¹⁴ בשא 2250/01 אבי גורי נ' עיריית רמלה פד"ע לו (נה)

לא בטוח שעמדה זו תמיד נכונה וישימה. לעולם כאמור, ההכרעה תהיה תלויה בנסיבות המקרה ומהות התפקיד שבו מדובר. ככלל, באותם מקרים שאין ראיות לכך שהעובד לא מתאים לבצע את התפקיד מבחינה מקצועית ועיקר ההתנהגות הבעייתית נעוצה באי קבלת מרות, זלזול בעבודה או יחסי אנוש גרועים, נכון יהיה אם בשלב ראשון ינקוט המשרד נגד העובד בדרך המלך של ההליך המשמעתי, לרבות הליכים משמעתיים פנים משרדיים בהתאם לחוק המשמעת (למשל נזיפה או התראה).

היה והעובד לא ישפר את התנהגותו וניתן יהיה להצביע על דפוס התנהגות בעייתי החוזר על עצמו לאורך זמן, או אז לא תוטל חובה על המשרד להמשיך ולנהל נגד העובד הליכים משמעתיים חוזרים ונשנים וניתן יהיה ללכת במסלול של פיטורי אי התאמה. עמדה זו תעמוד על קרקע משפטית מוצקה יותר ככל שהמשרד אכן ניסה קודם את ההליך המשמעתי ללא הועיל.

שלב ג' – תקופת מבחן- מתן הזדמנות נוספת לעובד המוגבלת בזמן

ככלל, מומלץ לאחר שלב איסוף הראיות, לקיים פסק זמן במסגרתו יודע העובד על חוסר שביעות הרצון מתפקודו ותינתן לו הזדמנות נוספת סבירה להוכיח את עצמו, בטרם יוחלט להמשיך עם הליך הפיטורים.

יודגש, כי לא מדובר בשלב שהוא חובה, וההחלטה אם לקיימו צריכה להיות פועל יוצא של נסיבות כל מקרה ועוצמת הראיות נגד העובד. לאמור, מקום שהמשרד כבר נתן לעובד הזדמנויות קודמות או שהראיות נגדו חזקות וחותרות, כך שלא יהיה שום טעם במתן הזדמנות נוספת כאמור, ניתן לדלג על שלב זה ולעבור להליך השימוע – כמפורט בשלב ד להלן.

ככל שיחליט המשרד שיש מקום בנסיבות העניין ליתן הזדמנות נוספת, וכאמור יש בכך גם הרבה יתרונות כפי שיוסבר להלן, יש להקפיד על הנקודות הבאות:

על הממונה הישיר לקרוא לעובד לשיחת בירור, וליידע אותו בדבר התלונות המקצועיות כנגדו ועל הראיות שנאספו בעניינו. בשיחה זו, יש להעלות את חוסר שביעות הרצון הקיימת מהעובד. כמו-כן יש לשמוע ממנו את טענותיו בנושא.

יודגש, כי לא מדובר בשימוע, שידון להלן בשלב ד', אלא בפגישה בין הממונה לעובד, המהווה חלק מדפוסי הניהול השגרתיים של כל יחידה מינהלית. מטרת פגישה זו ליתן לעובד ניסיון נוסף לתקן את תפקודו המקצועי בטרם ימשיך המשרד בהליך הפיטורים. בפגישה שתיערך עם העובד, חשוב לקבוע מועד קצוב סביר, לבחינת הערכה מחודשת של תפקודו (להלן- "תקופת המבחן"), וכן קריטריונים ברורים על פיהם יבחן תפקודו של העובד במהלך תקופת המבחן. בסיומה של תקופת המבחן, על הממונה להעריך באם העובד עמד במבחן שנקבע לו¹⁵. כמו כן, חשוב להקפיד על תיעוד שוטף בתקופה זו לרבות בתיקו האישי של העובד.

הגיע הממונה למסקנה כי העובד לא עמד בתקופת המבחן, יש להמשיך בהליכי הפיטורים על-פי נוהל זה, כאשר השלב הבא הוא, עריכת שימוע לעובד.

להליך זה של קציבת תקופת מבחן לעובד, כאמור מספר מטרות חשובות:

- להבטיח כי העובד לא ישמע לראשונה את התלונות כלפיו רק במסגרת השימוע, וכן תינתן לו הזדמנות אמיתית לתקן את תפקודו.

¹⁵ עע 344/08 משה דרוט נ' משרד החינוך (ניתן ביום 7.5.2009), עב 2091/04 אסתר ארז נ' חברת החשמל (ניתן ביום 3.3.2009). בפסקי הדין הני"ל קובעת הפסיקה כי עצם היידוע של העובד על הטענות כנגדו ומתן הזדמנות לעובד להעלות את טענותיו מנגד, יש בה כדי לרפא מקרים בהם נפלו פגמים בהליך, לרבות במידה ולא נעשה שימוע פורמאלי, הגם שיודגש כי אין באמור כדי לקבוע שאין צורך בהליך שימוע פורמאלי.

- לאפשר שקילת חלופות לפיטורים, אם ישנן. למשל, העברה לתפקיד אחר, עידוד פרישה בהסכמה וכד'. לעניין זה, חשוב לזכור, כי לא תמיד פיטורים הם המהלך הנכון והיעיל ביותר מבחינת המערכת.

- להעיד על התנהלות בתום לב של המשרד בהליכי הפיטורים. במידה והעניין יגיע לפתחו של בית הדין לעבודה, יוכל המשרד להראות כי נתנה לעובד הזדמנות לשפר את תפקודו אך הוא לא עשה כן.

היה ובתום תקופת המבחן, הגיע הממונה הישיר למסקנה כי העובד לא עמד בתקופת המבחן, עליו להודיע בהקדם האפשרי על החלטתו זו בכתב בצירוף הנימוקים לה, לאחראי במשרד עם העתק לעובד.

יודגש כי בטרם ימשיך המשרד בהליך הפיטורים, חשוב שיתבצע ניתוח מקצועי ויסודי של הראיות שנאספו להוכחת אי ההתאמה, כולל בתקופת המבחן, תוך התייעצות עם הלשכה המשפטית של המשרד. במסגרת הבחינה יש לבדוק את משקלן של הראיות ולהעריך את סיכויי המהלך.

שלב ד' – שימוע

שימוע הוא הליך בו עובד, אשר עלול להיפגע מהחלטה מינהלית הנוגעת לו, משמיע טענותיו בכתב או בעל-פה בפני בעל הסמכות, וזאת במטרה שבעל הסמכות ישקול הטענות שהובאו בפניו בטרם יגבש את החלטתו הסופית.

החובה לקיים שימוע הפכה מכוח פסיקת בתי המשפט¹⁶ וכללי הצדק הטבעי לעיקרון משפטי שאינו מצריך עוד ביסוס בדין או בהסכם. בתחום דיני העבודה בכלל ובכל הנוגע לפיטורי עובדים בפרט, נקבע באופן חד משמעי כי מדובר בזכות מהותית. כל עובד זכאי לקבל הזדמנות הוגנת להשמיע טענותיו בפני המוסמך להחליט, בטרם תתגבש החלטה הסופית בעניינו.

על מנת ששימוע יעשה כדיון, יש הכרח לקיים ההליכים הבאים באופן מצטבר:

א. הודעה מראש ובכתב לעובד על מועד השימוע בה יפורטו הטענות שבעטיין שוקלים לקבל החלטה מינהלית העלולה לפגוע בו, בצירוף כל החומר הנוגע להחלטה האמורה, לרבות הממצאים שהתקבלו בתקופת המבחן.

ב. יש להשתדל להתחשב בעובד בקביעת מועד השימוע וליתן לו זמן סביר להכין תגובתו וטיעונו.

ג. הענקת הזדמנות מלאה בין בכתב ובין בעל-פה להגיב על הטענות אשר נטענות נגדו.

ככל שהשימוע נערך בעל פה, אם העובד מעוניין להשלים את טיעונו לאחר תום השימוע, יש לאפשר לו לעשות זאת בכתב בלבד ואין מקום לערוך שימוע נוסף בעל פה.

ד. ככלל, יש לאפשר לעובד לצרף לשימוע אדם נוסף מטעמו (למשל נציג ועד עובדים או הארגון היציג) אם הוא מעוניין בכך, לרבות ייצוג משפטי. ואולם, אין לאפשר לעובד לזמן עדים

¹⁶ עע 1027/01 דר' יוסי גוטרמן נ' המכללה האקדמית עמק יזעאל, פד"ע לח 448, ועוד.

לשימוע ואין לבצע חקירה של עדים במהלך השימוע.

ה. במקרה בו השימוע נערך בעל פה יש לערוך פרוטוקול של ישיבת השימוע. הפרוטוקול לא חייב להיות סטנוגרמה של המלל שנאמר במהלך השימוע, אולם הוא חייב לשקף נאמנה את מלוא טענותיו של העובד, לרבות אירועים מיוחדים או חריגים אם היו.¹⁷

רצוי לערוך את הפרוטוקול תוך כדי השימוע או לכל המאוחר מיד עם סיומו. אין לאפשר לעובד להקליט את השימוע.

ו. במסגרת השימוע, ניתן לבחון יחד עם העובד חלופות פיטורים, לרבות פרישה בהסכמה בתנאים מטיבים על-פי חוזרי נש"מ שיהיו בתוקף מעת לעת.

בפני מי יכול להתקיים השימוע

אין חובה כי בעל הסמכות לפטר יהיה מי שבפניו יערך השימוע. אולם, עם השלמת השימוע חובה כי כל החומר שעמד בפני עורך השימוע, לרבות פרוטוקול השימוע, יועבר לידי בעל הסמכות.¹⁸

ככלל, רצוי שעורך השימוע יהיה האחראי במשרד, או בהעדרו, אדם אחר מטעמו.

השימוע חייב להיעשות ב"לב פתוח ונפש חפצה".¹⁹

במקרה בו העובד מעלה טענות בנוגע לחוקיות השימוע לרבות טענות המופנות כנגד עורך השימוע, אין להמשיך בהליך בטרם קוימה התייעצות עם הלשכה המשפטית של המשרד כיצד להמשיך עם ההליך.

כמו כן, במקרה של ספק, המתעורר בנוגע לכל אחת מהסוגיות שהוזכרו לעיל הנוגעות לשימוע, יש להתייעץ עם הלשכה המשפטית של המשרד.

שלב ה' – התייעצות עם ועד העובדים

פיטורי עובד קבוע מחמת אי התאמה מחייבים משא ומתן מוקדם עם ועד העובדים.

יש להקפיד, כי המשא ומתן יתקיים לפני קבלת ההחלטה הסופית על הפיטורים, וככל הניתן אף לפני השימוע.

יש להקפיד על תיעוד מהימן של האמור במסגרת המשא ומתן שנערך עם הוועד, לרבות המלצת הוועד.

בנוסף לקיום משא ומתן, רשאי נציג הוועד לקחת חלק בשימוע בעל פה, אם העובד הסכים לכך והודיע על כך לאחראי מבעוד מועד.

¹⁷ עע 621/07 שמואל גונן נ' רות זוארץ (ניתן ביום 21.9.2008)

¹⁸ ראה/י פסק דין דוד בן דיין לעיל

¹⁹ עב 1658/06 עמוס רובין נ' אפקון ייצור והתקנות דרום בע"מ (ניתן ביום 10.11.08), עע 200014/97 מינץ בלהה נ' רשת תורה ומלאכה (ניתן ביום 18.3.02)

כאן המקום להדגיש, כי נוכחות נציג הוועד בשימוע, אינה תחליף לחובת ההיוועצות עם הוועד, ולא מבטלת אותה, אלא אם הוסכם לאחד בין שני ההליכים.

בנוגע לעובדים המועסקים בחוזים אין חובה לקיים משא ומתן עם הוועד בנוגע לפיטוריהם. (אלא אם מדובר בעובדים המועסקים בחוזה לפי דירוג דרגה שהשלימו חמש שנות שירות).

שלב ו' – קבלת ההחלטה

ההחלטה הסופית האם לפטר את העובד, לעולם תתקבל אך ורק בידי בעל הסמכות, כאמור בפיסקה 82.231 לתקשי"ר ובנוהל זה.

ההחלטה תתקבל על בסיס חומר הראיות שהוצג במהלך השימוע, לרבות פרוטוקול השימוע ותיעוד ההיוועצות עם הוועד. נימוקי ההחלטה על הפיטורים, יתבססו אך ורק על הראיות שהוצגו לעובד ונתנה לו הזדמנות להגיב עליהן. במסגרת השיקולים לפיטורים, יש להביא בחשבון את נסיבותיו האישיות של העובד או נסיבות מיוחדות המתקיימות לגביו כפי שיובהר בהמשך²⁰.

יודגש, כי על ההחלטה להתקבל משיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד, ללא משוא פנים.

במקרה בו נאספו ראיות חדשות, לאחר השימוע, יש לקיים שימוע נוסף בטרם קבלת ההחלטה, במסגרתו יוצגו לעובד הראיות החדשות והוא יוכל להגיב עליהן.

ההחלטה תינתן בכתב עם נימוקים לה ותימסר לעובד בהקדם האפשרי. מומלץ כי הנימוקים ההחלטה ינוסחו בתיאום עם הלשכה המשפטית של המשרד.

ההחלטה תקבע את מועד כניסת הפיטורים לתוקף. יש ליתן לעובד הודעה מוקדמת כאמור בחוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001 או בכל הסכם אחר החל על העובד, או לחילופין דמי הודעה מוקדמת כאמור בחוק הנ"ל (ראה פסקה 82.32 לתקשי"ר).

כמו כן, יש לציין בפני העובד את זכאותו להגיש ערר לנציב שירות המדינה על ההחלטה בתוך 30 יום מיום שהומצאה לו. ניתן להדגיש בפניו, כי בטרם פניה לערכאות שיפוטיות, עליו למצות את הליכי הערר לפי חוק המינויים.

חלק ג': נסיבות מיוחדות- נסיבות שיש לשקול בטרם קבלת ההחלטה

בנוסף לנסיבותיו האישיות של העובד, ישנן נסיבות מיוחדות עליהן יש לתת את הדעת, בטרם קבלת ההחלטה על הפיטורים, וביניהן:

1. **עובדים בפנסיה תקציבית שהשלימו את תקופת האכשרה** (גיל 42, 10 שנות שירות).

עובדים שחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – "חוק הגימלאות") חל עליהם, אשר השלימו את תקופת האכשרה וטרם הגיעו לגיל 60, עובר

²⁰ ראה/י בהרחבה חלק ג'

לפיטוריהם, יהיו זכאים לקצבה למשך תקופה ארוכה, על כל המוטענות הכלכליות הנגזרות מכך לקופה הציבורית.

אשר על כן, בטרם קבלת ההחלטה על פיטוריהם, יש להביא בחשבון עובדה זו, ולשקול חלופות פיטורים ככל שהדבר אפשרי, ובכל מקרה אין לקבל החלטה כאמור בטרם קבלת אישורו המוקדם של נציב שירות המדינה.

2. סייגים על-פי דין לפיטורים-

בטרם קבלת החלטת פיטורים בעילה של אי-התאמה, יש לבחון האם ההחלטה אינה עומדת בסתירה לסייגים שנקבעו בחוק. למשל- פיטורי עובדת בהיריון²¹, פיטורים בשל שירות מילואים²², פיטורים של אדם עם מוגבלות בשל המוגבלות²³ וכד'. כמו כן, בהתאם לחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997, אין לפטר עובד בשל תלונה שהגיש כנגד מעבידו או עובד אחר במקום העבודה²⁴.

במקרה של ספק האם מתקיים סייג לפיטורים, או אם העובד טוען כי מתקיים לגביו אחד מהסייגים שבדין המונעים את פיטוריו, יש להתייעץ עם הלשכה המשפטית במשרד.

3. פיטורי עובד מעל גיל 60 (יציאה לקצבה לפי סעיף 18 לחוק הגימלאות)

עת עומד על הפרק פיטוריו של עובד מעל גיל 60, אשר חוק הגימלאות חל עליו, ניתן לשקול חלופה להליך הפיטורים בדרך של הוצאה לקצבה בהתאם לסעיף 18 לחוק הגימלאות ולפיסקה 82.521 לתקשי"ר.

בהתאם לסעיפים הנ"ל, רשאי נציב השירות להחליט על יציאתו לקצבה של עובד אם הגיע העובד לגיל 60 ושירת עשר שנים לפחות וזאת בעילה של חוסר יעילות, צמצום העבודה או מסיבות ארגוניות.

יודגש, כי בהתאם לפסיקה לא מדובר בפיטורים, ובוודאי לא פיטורי אי התאמה, אלא בהליך להוצאת העובד לקצבה ביוזמת נציב שירות המדינה על-פי הפרוצדורה שנקבעה בתקשי"ר²⁵.

אי לכך, ככל שמדובר בעובד שחוק הגימלאות חל עליו, אשר הוא מעל גיל 60 והשלים עשר שנות שירות, רצוי לשקול נקיטה בהליך זה אם מתקיימים לגביו התנאים הקבועים בפסקה 82.521 לתקשי"ר והכול בהתאם לפרוצדורה שנקבעה בפסקה זו.

יודגש, כי אין באמור לעיל, כדי לאיין את האפשרות לנקוט בהליך של פיטורי אי התאמה מקום שמדובר בעובד מעל גיל 60, אשר חוק הגימלאות חל עליו, במקום הוצאה לקצבה.

²¹ ראה/י פרק 82.28 בתקשי"ר

²² ראה/י פרק 82.29 לתקשי"ר, וכן פסקה 34.393 לתקשי"ר

²³ ראה/י חוק שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-2008

²⁴ ראה/י פסקה 43.523 לתקשי"ר

²⁵ בג"צ 654/78 ריבה גינגולד נ' ביה"ד הארצי לעבודה פד"י לה (2) 649

חלק ד': ערר על החלטה

בהתאם לסעיף 46א (ג) לחוק המינויים, עובד שפוטר בידי בעל הסמכות, רשאי לערר על החלטה זו בפני נציב שירות המדינה בתוך 30 ימים מיום שהומצאה לו החלטה. הגיש העובד ערר כאמור לנציב שירות המדינה, על האחראי במשרד או ביחידת הסמך בהתאמה להעביר ללשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה את כל המסמכים והראיות הנוגעים להחלטת המשרד בדבר פיטורי העובד.

במקרה בו הגיש העובד ערר כדין לנציב שירות המדינה על החלטת הפיטורים, לא ייכנסו הפיטורים לתוקף עד להחלטת הנציב בערר ובכפוף לה.

אם קיבל הנציב את הערר יבוטלו הפיטורים. הודעה על כך תימסר לעובד עם העתק לאחראי. באם העובד היה מיוצג יישלח העתק גם לבא-כוחו.

במקרה בו דחה הנציב את הערר, ייכנסו הפיטורים לתוקף בתום תקופת ההודעה המוקדמת על-פי דין שתמנה מחדש מיום שהומצאה לעובד החלטת הנציב. הודעה על כך תימסר לעובד עם העתק לאחראי.

מצבים מיוחדים

פיטורים מחמת נסיבות בריאותיות-

ככל שאי התאמתו המקצועית של העובד מקורה בראש ובראשונה בשל חשד למצב בריאותי לקוי, יש למצות תחילה את המסלול שהתווה התקשי"ר לעניין זה (ראה פסקה 33.24 לתקשי"ר). לאמור- יש להפנות את העובד לוועדה רפואית לצורך קביעת כושרו הרפואי לשירות.

בהקשר זה יכולים להתעורר כמה מצבים:

א. פסילה מלאה לשירות- קביעתו הסופית של הגורם המוסמך על-פי פרק משנה 33.24 לתקשי"ר כי העובד פסול לשירות מחמת מצבו הבריאותי מהווה עילה לפיטורים מהשירות והוא יפוטר על-ידי הגורם המוסמך. יובהר, שהגם שעילת הפיטורים היא אי-התאמתו של העובד לשירות (מטעמים רפואיים), ועל כן, ניתן להגיש ערר לנציב שירות המדינה על הפיטורים, זהו הליך סרק מאחר שמקור הפיטורים בהחלטה רפואית של הגורם המוסמך על-פי התקשי"ר.

ב. פסילה לתפקיד- קביעתו הסופית של הגורם המוסמך על-פי פרק משנה 33.24 לתקשי"ר כי העובד פסול מחמת מצבו הבריאותי מלהמשיך ולשרת בתפקיד בו עבד עובר לקבלת החלטה, אין פירושה כי העובד מפוטר משירות המדינה, אלא כי הוא פסול לתפקיד זה בלבד.

אי לכך, על המשרד לעשות מאמצים כנים למצוא לעובד תפקיד חלופי במשרד, או במשרד אחר. לשם כך, ניתן להיעזר בוועדה לוויסות כוח אדם בנציבות שירות המדינה.

כאן המקום להדגיש, כי אי מציאת תפקיד חלופי לעובד, פירושה פיטוריו בעילה של אי-התאמה מבחינה בריאותית. מובן כי לעניין זה יש לאבחן בין עובד בפנסיה תקציבית לעובד בפנסיה צוברת. בעוד שלגבי הראשון משמעות החלטה היא פיטוריו בתשלום קצבה, עובד בפנסיה צוברת תלוי בהחלטת הוועדה הרפואית של הקרן בה הוא מבוטח, האם מצבו הרפואי מזכה אותו בתגמול בגין אובדן כושר עבודה.

מקום שהמשרד סבור כי לא יהיה מנוס מפטר את העובד שנפסל לתפקידו מחמת מצב בריאותו, מאחר ולא נמצא לו תפקיד חלופי, עליו לערוך לעובד שימוע בטרם קבלת ההחלטה בהתאם לכללים שנקבעו לעיל. כמו כן, ככל שמדובר בעובד קבוע יש לקיים היוועצות עם הועד.

על החלטת המשרד לפטר עובד כאמור, רשאי העובד להגיש ערר לנציב שירות המדינה, ככל עובד אחר שפוטר בעילה של אי-התאמה.

פיטורי עובדים שאינם קבועים

ככל שמדובר בעובדים המועסקים בחוזה מיוחד לפי דירוג דרגה, על-פי תקנה 1(2) לתקנות שירות המדינה (מינויים)(חוזה מיוחד), תש"ך-1960 אשר השלימו 5 שנות שירות לפי חוזה זה²⁶, הרי שפיטוריהם מחמת אי התאמה יהיו כשל עובד קבוע כאמור בנוהל זה.

בכל הנוגע לפיטורי עובדים אחרים המועסקים בחוזה מיוחד, פיטוריהם מחמת אי התאמה יהיו בהתאם לאמור בתקשי"ר ולא יחול עליהם תיקון מס' 14 לחוק המינויים כאמור לעיל. כלומר, לגבי עובדים אלו, סמכות הפיטורים תהיה בידי הגורם הקבוע בתקשי"ר ללא ערר לנציב שירות המדינה.

אף על פי כן, על מנת להבטיח את תקינות הליך הפיטורים ושמירה על זכויות העובדים להליך הוגן, חשוב להקפיד על העקרונות הכללים שבנוהל זה בשינויים המחויבים, בכל האמור לשימוע, איסוף ראיות וכיו"ב (למעט לעניין חובת קיום משא ומתן עם הועד וערר לנציב שירות המדינה).

יודגש, כי נוהל זה אינו חל על הפסקת או אי חידוש חוזה מיוחד מטעמי משמעת או צמצומים.

פיטורי עובדים בתקופת ניסיון

על פיטורי עובד הבא מחוץ לשירות המדינה, אשר טרם השלים את תקופת הניסיון במשרה, לא יחול תיקון מס' 14 לחוק המינויים, ויוסיפו לפעול לפי הוראות התקשי"ר (סעיף 82.22).

²⁶ תבע נז/ 4-66 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל- משרד הקליטה, דינים אזורי ז 316; עע 388/99 יעקב חסון ואחרים נ' מדינת ישראל- משרד הבינוי והשיכון, פד"ע לט 358

אחרית דבר

פיטורי עובד מדינה בעילה של אי התאמה, אינו מהלך פשוט, שכן, הוא טומן בחובו השלכות משמעותיות מבחינת העובד ולעיתים גם למערכת.

בנוהל זה ביקשנו לעמוד על הדגשים העיקריים במסגרת הליך הפיטורים של עובד המדינה מחמת אי התאמה. הנוהל גובש על בסיס ניסיון רב מאוד שהצטבר במהלך השנים בטיפול בנושא זה לרבות במסגרת הליכים משפטיים, ויש בו התייחסות לקשת רחבה של סוגיות הנוגעות לפיטורי אי התאמה.

הקפדה על ההוראות וההנחיות המופיעות בנוהל זה, במיוחד הקפדה על שלבי התהליך המפורטים בו, יכולה לסייע בניהול נכון של תהליך הפיטורים ופישוטו, ולהגדיל מאוד את הסיכויים שיעמוד גם במבחן משפטי.

עם זאת, נוהל זה אינו תחליף לניהול נכון של עובדים, להתנהגות הוגנת בתום לב, ו"לשכל ישר" שבלעדיהם שום מהלך ארגוני כמו פיטורי עובדים לא יצלח.

בברכה,



רון דול
היועץ המשפטי

העתק: מר שמואל הולנדר - נציב שירות המדינה
מר יעקב ברגר - המשנה לנציב שירות המדינה
מר מוטי אהרוני - סגן נציב שירות המדינה
מר יוסי קינר - סגן נציב שירות המדינה (מערכת הבריאות)
עו"ד אסף רוזנברג - ממונה בכיר (משמעת), נציבות שירות המדינה
עו"ד יוסי גוילי - ממונה (ייעוץ משפטי), נציבות שירות המדינה
עו"ד עדו בן-צור - ממונה (ייעוץ משפטי), נציבות שירות המדינה

נספח 19

העתק סעיף ט"ו לפרק השלישי
לקובץ נהלים והנחיות של הנציבות

עמ' 137



מדינת ישראל

נציבות שירות המדינה

כללים, נהלים והנחיות
למנהלים כלליים ומוקבליהם
בשירות המדינה

בנהיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 21.587 מיום כ"ח אב התשמ"ה (15.8.1985) נקבע כדלקמן:

"הבטחה או התחייבות בלתי מוסמכת של שר, מנהל כללי או חבר הנהלה אחר של המשרד, אין לה תוקף מחייב ויש בה כדי להטעות את העובדים ולשבש את מערכת יחסי העבודה הראויים בשירות המדינה".

על-פי פסיקת בית המשפט העליון ובית הדין הארצי לעבודה, הנהלת יחידה בשירות המדינה או ממונה על עובד אינם רשאים לשנות בהבטחה חד-צדדית הוראות התקשי"ר. כן נקבע כי האינטרס הציבורי לבטל הסדרים הנוגדים סדרי עבודה תקינים גובר על היסוד החווי של הסדר הנובע באופן חד-צדדי.

עוד נקבע בפסיקה, כי אין תוקף להבטחה מינהלית שניתנת בחוסר סמכות. מינהל תקין, צדק ושמירה על מסגרת תקציבית, מחייבים מתן תוקף להתחייבות השלמון שניתנת בסמכות. אך הוא הדין אף לאי מתן תוקף להתחייבות שניתנת בחוסר סמכות. לפיכך, אין תוקף משפטי להבטחת שר בנושא שכר והצמדת שכר ואין המדינה חייבת לבצע הבטחה כזו.

ועוד נקבע בפסיקה, כי הדרך להבטיח ניהול תקין והוגן של שירות המדינה אינה לחזק את ידם של הפקידים הבלתי אחראיים המבטיחים הבטחות בלא סמכות, אלא שלא ליתן תוקף משפטי להבטחות מעין אלו.

התחייבות בעניין תנאי עבודה הניתנת בניגוד להוראות התקפות ותוך חריגה מסמכות עשויה לסבך את הנותן ואת המקבל בעבירת משמעת ולגרום לעובד שקיבלה להסתמך לשווא על הבטחה שאיננה תקפה.

טו. כפיפות לחוות דעת היועץ המשפטי (פרק משנה 40.3)

על-פי הוראות פרק משנה 40.3 לתקשי"ר, חוות דעתו של יועץ משפטי במשרד ממשלתי בשאלה משפטית קובעת, מבחינתם של כל עובדי המשרד, את המצב המשפטי הקיים, כל עוד לא נפסק אחרת על-ידי בית משפט מוסמך.

התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעתו של יועץ משפטי במשרד, יכול השר, המנהל הכללי של המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות הדעת, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקשו לעיין בחוות הדעת ולהביע את דעתו באותו עניין. ככל הניתן הפנייה אל היועץ המשפטי לממשלה תהיה משותפת ומתואמת.

ככלל, הפניות ליועץ המשפטי לממשלה או למשנה ליועץ המשפטי לממשלה הנוגע בדבר, תיעשנה רק באמצעות היועץ המשפטי למשרד ולא באופן ישיר מהדרגים המקצועיים במשרד, זולת במקרים בהם התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעת של יועץ המשפטי למשרד כאמור, שאז ימלא לפנות גם המנהל הכללי או השר, תוך יידועו של היועץ המשפטי למשרד.

על-פי פסיקת בג"ץ, חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה מחייבת כל גורם בשירות המדינה, כל עוד לא נקבע אחרת על-ידי ערכאה משפטית מוסמכת.

פניות ליועץ המשפטי לממשלה בנושא רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על-ידי משרדי הממשלה ראה סעיפים 40.34 ו-40.38 לתקשי"ר.

טז. חובת הנמקות

על-פי הוראות החוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, עובד ציבור שנתבקש להשתמש בסמכות שניתנה לו על-פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה, למעט במקרים שפורטו בחוק המצריכים פרק זמן ממושך יותר.

עוד קובע החוק כי עובד ציבור שנתבקש להשתמש בסמכותו כאמור, וסירב לבקשה, יודיע למבקש בכתב את נימוקי סירובו.

נספח 20

העתק הנחיית היועמ"ש מס' 9.1000

עמ' 140

השירות המשפטי הציבורי כללי	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה	תאריך: כ"ג תמוז התשס"ב, 3 יולי 2002 עדכון: ספטמבר 2006 אוקטובר 2009 מאי 2015 מספר הנחיה: 9.1000 (90.005] 21.868, [21.869, 60.119, 69.001]

היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

כללי

תפקיד היועץ המשפטי למשרדי הממשלה הוא לייעץ ולהנחות את כלל גורמי המשרד בהיבטים המשפטיים של פעולתם. במסגרת זו עליו, בין השאר, לסייע ולהעמיד לרשות המשרד את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניות המשרד. במילוי תפקידו זה, עליו לשמש גם "שומר סף", כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי הדין וכללי המינהל התקין. ככלל, על היועץ המשפטי למשרד לפעול לשם קיומו וחיזוקו של שלטון החוק.

1. חוות-דעת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

חוות-דעתו של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי בשאלה משפטית קובעת, מבחינתם של כלל גורמי המשרד, את המצב המשפטי הקיים לגביה, וזאת כל עוד לא נפסק אחרת על-ידי בית משפט המוסמך לעניין.

התעורר ספק או קושי בקשר לחוות-דעת של היועץ המשפטי למשרד ממשלתי, יכולים השר, המנהל הכללי של המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות-הדעת, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקשו לעיין בחוות-הדעת ולהביע דעתו באותו עניין. ככל הניתן, הפניה אל היועץ המשפטי לממשלה תהיה פניה משותפת ומתואמת.

עם כניסתו של שר או מנהל כללי לתפקידם, על היועץ המשפטי למשרד להציג בפניהם את הנחיית היועץ הקובעת את הדרך לערער על חוות-דעתו המשפטית של היועץ המשפטי למשרד, ולהבהיר להם כי הפנייה ליועץ המשפטי לממשלה יכולה להיעשות באמצעותו או ישירות על-ידיהם תוך יידועו. בנוסף, על היועץ המשפטי למשרד לפנות לשר ולמנהל הכללי בכל מקרה בו מתעוררת מחלוקת מהותית בנושא רגיש או מורכב שהתשובה לגביה אינה נקייה מספקות, ולהציע להם לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולבקש את הכרעתו בה.

הפנייה אל היועץ המשפטי לממשלה במקרים אלה אפשר ותתבצע על-ידי היועץ המשפטי למשרד בשם של השר או המנהל הכללי, או ישירות על-ידם תוך יידועו של היועץ המשפטי למשרד. הפניה ליועץ המשפטי לממשלה תלווה, בכל מקרה, בחוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד.

2. פניות ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים

ככלל, יש לשאוף ולעודד פעילות עצמאית של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה בענייני משרדיהם, מבלי לפגוע בכפיפותם המקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, ובתיאום הנדרש של עבודתם עמו.

סוגי הנושאים שיופנו למחלקת ייעוץ וחקיקה:

ניתן לסווג את הפניות שיש או שניתן להפנות ליועץ המשפטי לממשלה, למשנים ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לשלושה סוגים עיקריים של פניות:

- (א) **אישור**: בבעיות ונושאים בעלי רגישות מיוחדת, ציבורית או אחרת, או בשאלות עקרוניות בעלות השלכות רחב משמעותיות על משרדים נוספים, או בעלות השלכות בתחומי העונשין, וכן לשם קבלת גיבוי מקצועי בשל קושי פנימי מול הנהלת המשרד.
- (ב) **הכרעה**: בעניין בו קיימת מחלוקת בין גורמים הכפופים להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, כגון שני משרדי ממשלה.
- (ג) **התייעצות**: כאשר יועץ משפטי למשרד חש צורך להתייעץ בנוגע לבעיה קונקרטיה שנתקל בה, בין בשל העדר מומחיות מקצועית בנושא או מכל טעם אחר.

אופן הפנייה:

- (א) כל פנייה תלווה בחוות-דעת, ראשונית לפחות, של הפונה. ככלל, פנייה שלא תלווה בחוות-דעת לא תטופל.
- (ב) הפניה תהיה לאחר בירור וליבון עם משרדים וגופים אחרים הנוגעים בדבר.
- (ג) ככלל, יטופלו על-ידי היועץ המשפטי לממשלה רק פניות באמצעות היועץ המשפטי למשרד; אין לקבל פניות ישירות של דרגים מקצועיים במשרד שלא באמצעות היועץ המשפטי למשרד, זולת במקרים בהם התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעת של היועץ המשפטי למשרד הממשלתי כמפורט בסעיף 1, שאז יוכלו לפנות גם המנהל הכללי או השר, תוך יידועו של היועץ המשפטי למשרד.
- (ד) שרים וסגני שרים לא יפנו במישרין לעובדי מחלקת ייעוץ וחקיקה, אלא באמצעות היועץ המשפטי לממשלה או מי מן המשנים ליועץ המשפטי לממשלה.

3. השתתפות נציג משפטי ומתן ייעוץ משפטי לוועדות ולצוותים בין-משרדיים

ככלל, בוועדות וצוותים בין-משרדיים לסוגיהם, יינתן הליווי והייעוץ המשפטי על-ידי היועצים המשפטיים למשרדים ולגופים הנוגעים בדבר. ככלל עניין, יביאו יועצים משפטיים אלה סוגיות שיימצאו כי הן מחייבות התערבות או התייעצות עם משרד המשפטים, לפי הסיווג המפורט לעיל. השתתפות של נציגי משרד המשפטים בצוותים או בוועדות הנזכרות תיעשה במקרים הנמצאים באחריות ישירה של המשרד, או בנושאים בעלי חשיבות או רגישות מיוחדת.

4. פניות לנושאי תפקידים במשרדי ממשלה

נושא תפקיד במשרד ממשלתי הפונה בכתב אל נושא תפקיד במשרד ממשלתי אחר, בעניין אשר יש לו היבטים משפטיים, יציין כמכותב את היועץ המשפטי לאותו משרד, זולת במקרים שבהם אין ניתן לעשות כן מטעמים של סיווג בטחוני.

5. הקשר בין עובדי הציבור לבין בתי-המשפט

עובד ציבור בכל דרגה או מעמד אינו רשאי לבוא בדברים במישרין עם בית-משפט, בקשר לכל התדיינות בפני בית-המשפט בעניין הקשור לתפקידו של עובד הציבור, בין לגופו של עניין ובין בקשר לסדרי הדין באותו עניין.

עובד ציבור הרואה צורך להביא בפני בית-המשפט מידע כלשהו או לערוך בירור כלשהו, חייב לעשות זאת באמצעות היועץ המשפטי של הגוף במסגרתו הוא משרת. אם יראה היועץ המשפטי למשרד צורך והצדק בפנייה לבית-המשפט, יוכל לפנות לבית-משפט כאמור, באמצעות פרקליטות המדינה או בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, המטפל באותו עניין (אלא אם כן הוא עצמו בעל ייפוי-כוח הופעה).

"בית-משפט" לעניין זה - לרבות בית-דין וכל ערכאה שיפוטית.

6. חקירת איש השירות המשפטי הציבורי במשטרה

לאור העובדה שיועצים משפטיים למשרדי הממשלה וליחידות הסמך אחראים לכך שמשרדיהם יפעלו לפי הדין ולפי כללי המינהל התקין, לאור העובדה שתפקידם הוא לדאוג גם באופן יזום שכך יהיה, וכן לאור העובדה שהם מייצגים את המדינה בהליכים שונים, הרי שכאשר מי מהם צפוי להיחקר במשטרה כחשוד בגין עבירה הקשורה למילוי תפקידו, יש להביא את הדבר לידיעת היועץ המשפטי לממשלה בטרם החקירה, ולמצער - אם שיקולי דחיפות מונעים זאת - מיד לאחריה. בדומה, כאשר מי מהם צפוי להיחקר במשטרה כחשוד בגין עבירה שאינה קשורה למילוי תפקידו, יובא הדבר לידיעת היועץ המשפטי לממשלה בסמוך לאחר החקירה.

הוראה זו תחול ביחס לכלל המשפטנים במערך הייעוץ המשפטי לממשלה, לרבות היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וליחידות הסמך, המשפטנים המועסקים בלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך, עורכי דין בעלי כתב הסמכה לשמש כבאי-כוחו של היועץ המשפטי לממשלה בהליכים פליליים או אחרים, וכן המשפטנים המועסקים במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.