

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, כ"א אב תשפ"ב
18 אוגוסט 2022

מס' מסמך: 004-99-2022-011936
(בתשובה נא לציין מספרנו)

הנדון: מינוי מפקד תחנת גלי צה"ל בתקופת בחירות

סמך: התכתבות דוא"ל בין ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) לעו"ד איתי אופיר, יועמ"ש מערכת הביטחון מיום 23.12.2021; התכתבות דוא"ל בין עו"ד דרור כהנר, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי) לעו"ד מיכל הרשקוביץ, ע' היועמ"ש למערכת הביטחון מחודש פברואר 2022; מכתבו של ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מיום 23.3.2022; מכתבה של עו"ד טל שטראוס-קאופמן, ע' ראשי ליועמ"ש מערכת הביטחון מיום 12.7.2022

מזה כשנה עומדת בראש תחנת גלי צה"ל (להלן: **התחנה וגל"צ**) מפקדת במילוי מקום. ביום 12.7.2022, לאחר פיזור של הכנסת ה-24, התקבלה חוות דעת הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון לפיה ניתן להשלים את תהליך המינוי של מפקד קבוע לתחנה בתקופת הבחירות.

לאחר בחינת הסוגיה על ידי הגורמים הצריכים לעניין במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ובפרקליטות המדינה, ולאחר בחינת עמדת הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון, ושמיעת עמדתו של היועץ המשפטי למערכת הביטחון, מצאה היועצת המשפטית לממשלה, כי קיימת מניעה משפטית להשלים את המינוי בעת הזו.

בתמצית, מצב שבו במשך זמן ארוך ניצבת בראש תחנת השידור מפקדת במילוי מקום, אינו רצוי, בלשון המעטה. נדרש היה אפוא להתחיל בתהליך המינוי של מפקד קבוע לתחנה עוד לפני סיום כהונתו של מפקד התחנה הקודם, או למצער בסמוך לאחר מכן, ולהשלים תהליך זה עוד קודם לתקופת הבחירות. עם זאת, שאלת מינויו של מפקד תחנה קבוע נבחנת בהתאם לדין ולעובדות החלים בנקודת הזמן הנוכחית. בעת הזו, הכללים הקבועים בדן מחייבים איפוק וריסון בעבודת הממשלה בתקופת בחירות. לשם השלמת המינוי לתפקיד בעל מאפיינים כשל מפקד גלי צה"ל בתקופת בחירות, תוך כבילת שיקול דעתו של שר הביטחון הבא, נדרש היה משרד הביטחון להצביע על טעמים קונקרטיים המשכנעים כי לשם שמירה על יכולת תפקודה ופעילותה התקינה של התחנה ישנו צורך דחוף וחיוני במינוי, וכי לא ניתן להסתפק בעת הזו בהארכת כהונתה של ממלאת המקום המכהנת בתפקיד מזה כשנה. טעמים כאלה לא הוצגו.

נפרט להלן.

רקע

1. הליך מינוי מפקד תחנת גל"צ אינו מוסדר במפורש בחקיקה. סעיף 88(א) לחוק השידור הציבורי הישראלי, תשע"ד-2004, קובע כי מפקד התחנה הוא: "מי ששר הביטחון מינה למפקד גלי צה"ל או הסמיכו לכך".
2. על רקע מרכזיותו של תפקיד מפקד גל"צ בשדה התקשורת הישראלי, והצורך בהבטחת הליך מינוי תקין ומקצועי של בעל תפקיד זה, השתרש, החל משנת 2000, נוהג לפיו התפקיד מאויש בהליך פומבי וסדור. זאת, בסיועה של ועדת איתור מקצועית מיעצת שכל חברה ממונים על ידי שר הביטחון. וועדה זו קובעת תנאי סף, מראיית מועמדים, ומדרגת אותם לאחר התרשמות מכישוריהם וקיום ראיונות אישיים. בסוף התהליך, ממליצה הוועדה לשר הביטחון על מועמד אחד או על מספר מועמדים לתפקיד.
3. בחודש אוגוסט 2021, סיים מר שמעון אלקבץ את תפקידו כמפקד גל"צ. ביום 1.9.2021, עם סיום תפקידו של אלקבץ, מונתה גבי גלית אלטשטיין על-ידי שר הביטחון לממלאת מקום מפקדת התחנה. מינוייה הזמני של אלטשטיין הוארך מספר פעמים על ידי שר הביטחון, כאשר ההארכה האחרונה נעשתה ביום 18.5.2022, עד ליום 31.8.2022 או עד למינוי מפקד קבוע לתחנה, לפי המוקדם.
4. מאז סיום תפקידו של אלקבץ, ומשלא הורה שר הביטחון במשך מספר חודשים מאותו מועד על הקמת ועדת איתור, פנו גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים לגורמי הייעוץ המשפטי במערכת הביטחון מספר פעמים, והדגישו את הצורך בהקמת הוועדה לצורך איוש התפקיד דרך קבע. זאת, לאור החשיבות הרבה שבאיוש משרות בכירות בדרך קבע, ובפרט ביחס לתפקיד של מפקד תחנת גל"צ, שהיא גוף תקשורת מרכזי, צבאי וציבורי, הנדרש לפיכך למידה גבוהה של עצמאות בהפעלת שיקול דעתו המקצועי.
- ביום 3.5.2022 הוגשה עתירה בדרישה להקמת ועדת איתור והשלמת מינוי מפקד גל"צ (בג"ץ 2975/22 עמותת הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' שר הביטחון).
5. ביום 9.5.2022 חתם שר הביטחון על כתב המינוי להקמת ועדת איתור למינוי מפקד תחנת גל"צ. מדובר בוועדה מקצועית, שבראשה מונה לעמוד אלוף (במיל') אמיר אבולעפיה. בוועדה חברים השופט בדימוס, אלוף (במיל') אילן שיף, עו"ד ד"ר זהר קדמון, וראש אכ"א, אלוף יניב עשור. על פי המידע שנמסר לנו, חברי הוועדה והעומד בראשה מונו כולם על ידי שר הביטחון.
6. על פי המידע שנמסר ממשרד הביטחון, ועדת האיתור פעלה במסגרת הזמנים הבאה:
 - א. הוועדה קיימה פגישה ראשונה ביום 10.5.2022;

ב. מאז הקמתה ועד ליום 20.6.2022 – שהוא היום בו הכריזו ראש הממשלה דאז וראש הממשלה החליפי דאז על הכוונה לפזר את הכנסת (להלן: **המועד הקובע**) – קיימה הוועדה חמש פגישות בסך הכול (חלקן באמצעות ה"זום");

ג. הוועדה ערכה שני ימי ראיונות עם מועמדים לתפקיד, הראשון ביום 20.6.2022 – לפני ההכרזה על הכוונה לפזר את הכנסת, והשני ביום 22.6.2022.

ד. ביום 26.6.2022 גיבשה הוועדה את המלצתה במסגרת פגישת "זום";

ה. ביום 30.6.2022, התכנסה הוועדה כדי לחתום על החלטתה בדבר המועמד המומלץ ויושב ראש ועדת האיתור הודיע לשר הביטחון על כך שהוועדה גיבשה המלצתה בדבר מועמד יחיד, מבלי למסור את שמו לשר.

7. למען שלמות התמונה יצוין, כי לאחר המועד הקובע לעניין תחולת דיני הבחירות, בשלביה האחרונים של עבודת ועדת האיתור, התנהל שיח בין גורמי ייעוץ וחקיקה והיועץ המשפטי למערכת הביטחון בעניין האפשרות להשלים את המינוי במהלך תקופת הבחירות. במסגרת השיח, נמסר כי הנושא יובא להכרעתה של היועצת המשפטית לממשלה וכי עד לקבלת החלטתה בסוגיה, על הוועדה להימנע מלהמליץ על מועמד בפני שר הביטחון. לצורך קבלת ההחלטה, התבקשה חוות דעת כתובה מטעם היועץ המשפטי למערכת הביטחון. ביום 12.7.2022 התקבלה, כאמור, חוות דעתו של הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון בעניין זה.

8. ביום 9.8.2022, התקיימה ישיבה בראשות היועצת המשפטית לממשלה, בהשתתפות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), היועץ המשפטי של מערכת הביטחון, מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, וגורמים נוספים מהייעוץ המשפטי לממשלה, מהייעוץ המשפטי של משרד הביטחון ומפרקליטות המדינה. במסגרת ישיבה זו, נבחנו השיקולים השונים שעל הפרק, ובתוך כך נשמעו בפירוט עמדת היועץ המשפטי של מערכת הביטחון, אשר סבר כי ניתן להשלים את המינוי ועמד על הקושי הכרוך בכך שמפקדת התחנה משמשת במינוי זמני ובפרט בעת הזו; וכן עמדתם של כל הגורמים האחרים במחלקת ייעוץ וחקיקה ובפרקליטות המדינה שסברו כולם, כי בנסיבות העניין ישנה מניעה משפטית להשלים את המינוי בתקופת הבחירות.

טעמי החלטת היועצת המשפטית לממשלה

9. בהתאם לדין, וכאמור בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1501, שעניינה "מינויים בתקופת בחירות" (להלן: **הנחיית המינויים**), המשקפת את הדין החל מכוח פסיקת בית המשפט העליון, מחויבת הממשלה לנהוג באיפוק ובריסון בתקופת בחירות, לגבי אותם עניינים שאין כורח או דחיפות לפעול בהם בעת הזו, לצד הצורך להבטיח רציפות ויציבות שלטונית.

עקרון זה נובע מהצורך להימנע מכבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה על ידי ממשלה יוצאת ומהחשש המוגבר שעליו הצביעה הפסיקה לכריכת שיקולים פוליטיים בהליכי מינוי ערב בחירות, ובכלל זאת חשש מוגבר לניגוד עניינים במינוי ולהעדפת אינטרסים אחרים על פני האינטרס הציבורי. הימנעות מעריכת הליכי מינוי בתקופת בחירות אף קשורה בקשר הדוק לאמון הציבור בתקינות המינוי ובמניעיו, והדברים נאמרים ביתר שאת בכל הנוגע לתפקידים רגישים, אשר הנושאים בהם נדרשים להפעלת שיקול דעת מקצועי עצמאי.

10. באשר למינויים למשרות בכירות באמצעות ועדות לאיתור מועמדים, משקפת ההנחיה את הדין לפיו איוש משרות כאמור בתקופת בחירות מעורר ככלל קושי משפטי, בשל השיקולים שפורטו לעיל, ובכללם המשקל שיש ליחס לשיקולי אמון הציבור בנסיבות שבהן עלולה להיווצר, ולו מראית עין, של שיקולים פוליטיים בהחלטות הממשלה או שרי הממשלה.

ראו לעניין דרישת האיפוק והריסון בהקשרם של מינויים את בג"ץ 8815/05 עו"ד אברהם לנדשטיין נ' עו"ד מאיר שפיגלר¹:

"עקרון האיזון הנדרש בין איפוק לעשייה בעת שלטון מעבר מוצא את ביטויו, בין היתר, בתחום המינויים לתפקידים ציבוריים, מקום שמעורבים בכך גורמים פוליטיים שמעמדם המשפטי ערב הבחירות ניזון ממעמדה המיוחד של ממשלת מעבר, וגורלם בממשל הבא, שלאחר הבחירות, אינו ידוע. בגדר האיזונים הנדרשים בתחום זה, וככלל, נתקבלה ההשקפה כי ראוי הוא כי מינויים לתפקידים בשירות הציבורי לא יבוצעו בידי גורמי ממשל אלה אלא ימתונו עד לכינון ממשל חדש, אלא מקום שיש באיוש תפקיד מסוים צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, יצור חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב."

11. הדברים אמורים גם בעניינם של הליכי ועדות איתור שאינם מתחייבים על פי חוק או החלטת ממשלה ובכללם הליכי ועדת איתור זו. ככלל, ניתן לאפשר מינוי למשרה באמצעות ועדות איתור רק כאשר קיימת חיוניות באיוש מיידית של המשרה, וכשלא ניתן לתת מענה לצורך זה באמצעות הארכת כהונה של בעל התפקיד המכהן. בנוסף, יש לתת משקל גם לאופי המשרה, ולשלב בו מצוי הליך ועדת האיתור.

בענייננו, נמסר מהייעוץ המשפטי למערכת הביטחון כי במצב הדברים שנוצר, נאותה הגב' אלטשטיין להוסיף לשמש כממלאת מקום מפקדת התחנה.

12. כפי שהובהר במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לשרי הממשלה מיום 30.6.2022, מבחינה משפטית, מועד ההכרזה של ראש הממשלה דאז וראש הממשלה החליפי דאז על הקדמת הבחירות, ביום 20.6.2022, הוא המועד הקובע בו החלה תקופת הבחירות לצורך

¹ בג"ץ 8815/05 עו"ד אברהם לנדשטיין נ' עו"ד מאיר שפיגלר, פס" 10 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה (נבו) 26.12.2005.

תחולת ההנחיות והשיקולים הנוגעים לתקופת הבחירות. יצוין כי ביום 22.6.2022 נשלח מכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) ליועץ המשפטי למערכת הביטחון בעניין מינוי ראש המטה הכללי של צה"ל, בו הוזכר כי החל מהמועד הקובע חלים דיני הבחירות.

ולגופו של המקרה דנן.

13. הנחת המוצא לבחינה המשפטית שערכה היועצת המשפטית לממשלה הייתה, כי ועדת האיתור קיימה הליך מקצועי ומעמיק, וכי המלצת ועדת האיתור מבוססת על טעמים עניינים ועל ניסיונם המקצועי העשיר של חבריה.

14. מבחינה מקצועית, ציבורית ומשפטית, נכון היה כי בראש תחנת גל"צ יעמוד מפקד בתפקיד קבוע. המצב שבו במשך זמן ארוך התחנה פועלת ללא מפקד קבוע אינו רצוי או ראוי. לא בכדי, כפי שתואר לעיל, נערכו מספר פניות מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה אל משרד הביטחון, לאורך חודשים ארוכים, לשם קידום הקמת ועדת האיתור.

15. עם זאת, הקדמת הבחירות לכנסת, הביאה לשינוי במצב המשפטי החל על המקרה, ולתחולתם של כללי האיפוק והריסון המתוארים. בנקודת הזמן הנוכחית, נדרש לנתח את האפשרות להשלים את המינוי בראי העקרונות שפורטו לעיל. בהקשר זה, משרד הביטחון לא הצביע על טעמים קונקרטיים המבססים דחיפות וחיוניות למינוי כמשמעותם של מונחים אלה בפסיקה. בכלל זאת, לא נטען וממילא לא הונחה תשתית כלשהי כי מתעורר, בעת הזו, חשש לפגיעה מהותית ביכולת התפקוד של התחנה או בפעילותה התקינה המצדיק סטייה מכללי האיפוק והריסון. באיזון כלל הנסיבות האמורות ובשים לב לכך שניתן להאריך את כהונתה של ממלאת המקום, לאור הסכמתה לכך, יש להעדיף אפיק פעולה זה.

16. בהקשר זה, העובדה שבמשך שנה התנהלה התחנה תוך שעומדת בראשה ממלאת מקום, כמו גם משך הזמן הארוך שלקח עד להקמתה של ועדת האיתור, ממחישים את הקושי שבביסוס טענה כי השלמת המינוי דווקא כעת, במהלך תקופת הבחירות, היא חיונית ודחופה, כמשמעותם של מושגים אלה בפסיקה.

17. בנוסף, במלאכת האיזון בין השיקולים המנחים הצריכים לענייננו, העומדים בבסיס הלכת האיפוק והריסון, ובכללם שיקולי אמון הציבור, יש להביא בחשבון את העובדה שמדובר במינוי לתפקיד של מי שעומד בראשו של גוף תקשורת מרכזי, בעיצומה של תקופת בחירות, על ידי וועדה שכל חבריה מונו על ידי שר הביטחון וזאת מבלי להטיל דופי בעבודתה המקצועית של הוועדה.

18. לבסוף, נדרש להתחשב בשלב שבו הייתה מצויה הוועדה במועד הקובע. כמפורט לעיל, לאחר המועד הקובע, הוועדה עדיין ראינה מועמדים לתפקיד, ואף גיבשה המלצה בדבר המועמד המומלץ, אך לא מסרה את שמו של המועמד לשר בעקבות הנחיית המשנה ליועצת המשפטית

לממשלה כאמור לעניין זה. על כן, אין מדובר אפוא במינוי ש"הבשיל למעשה", לפני המועד הקובע.

סוף דבר

19. נוכח כל האמור לעיל, מצאה היועצת המשפטית לממשלה, כי המשך קיום הליך המינוי לתפקיד מפקד גל"צ בתקופת הבחירות עולה כדי מניעה משפטית. זאת, בראש ובראשונה, משום שלא הוצגו טעמי דחיפות וחיוניות קונקרטיים המקימים צורך דחוף ומיידי במינוי מפקד קבוע לתחנה שמא תיפגע יכולת התפקוד התקינה של התחנה באופן המצדיק סטייה מכללי האיפוק והריסון הקבועים בדין ואשר חלים על עבודת הממשלה בעת בחירות.

20. משמעות הדבר היא, כי פעילות ועדת האיתור מושהית, וכי אין לקדם את תהליך המינוי ובכלל זאת, אין למסור את שמו של המועמד המומלץ לשר הביטחון.

21. חשוב להדגיש, כי אין בהכרעה משפטית זו כדי להפוך את המצב הקיים, בו עומדת בראש התחנה ממלאת מקום, למצב ראוי או רצוי. כפי שהובהר לעיל, מוטב היה להתחיל בתהליך האיתור של מפקד תחנה קבוע לפני חודשים רבים, ולהשלימו עוד בטרם ההחלטה על הקדמת הבחירות. אולם, במצב הדברים הקיים, זהו הדין, ואין מקום למנות מפקד קבוע לתחנת השידור בתקופת בחירות.

22. נוכח חשיבותו של מינוי קבע לתפקיד הייחודי של מפקד גלי צה"ל בהקדם האפשרי, תוך הפסקת המצב המתמשך שבו מפקדת התחנה משמשת במילוי מקום, ראוי יהיה כי מיד עם מינויו של שר ביטחון בממשלה הבאה, הוא יידרש לעניין זה, ללא כל שיהוי.

בברכה,



ד"ר יונתן קרמר, עו"ד
עוזר ליועצת המשפטית לממשלה