

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

בג"ץ 35011-06-26
בג"ץ 36478-07-26
בג"ץ 6844-07-26

התנועה למען איכות השלטון בישראל
ע"י עורכי הדין אליעד שרגא, תומר נאור, סתיו לבנה להב, איל גלזר
טל. 02-5000073 פקס. 02-5000076 דוא"ל. office@mqg.org.il

העותרת בבג"ץ 35011-06-26

1. **האקדמיה למען ישראל דמוקרטית**
2. **בשער – קהילה אקדמית למען החברה בישראל**
וכן 23 רבי-ניצבים וניצבים בדימוס
ע"י עורכי הדין יוסי אשכנזי, מורן ימיני, אביגיל זייפמן
טל. 03-6922020 פקס. 03-6966464 דוא"ל. yeminim@herzoglaw.co.il

העותרים בבג"ץ 36478-06-26

לשכת עורכי הדין בישראל
ע"י עורכי הדין יעקב אנוך ולידור שלוש
טל. 03-7540000 פקס. 03-7540031 דוא"ל. lidors@firon.co.il

העותרת בבג"ץ 6844-07-26

נ ג ד

1. **הכנסת**
2. **הוועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי**
3. **היועצת המשפטית לכנסת**
ע"י הייעוץ המשפטי לכנסת
טל. 02-6408636 פקס. 02-6753495 דוא"ל. arkaot@knesset.gov.il

המשיבים בבג"ץ 35001-06-26

4. **היועצת המשפטית לממשלה**
ע"י פרקליטות המדינה – מחלקת הבג"צים
טלפון: 073-3925345 ; פקס. 02-6467011

1. **כנסת ישראל**
2. **הוועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי**
3. **שר המשפטים**
ע"י עו"ד הראל ארנון
טל. 02-6509100 פקס. 02-6509110 דוא"ל: Harel@harnon.com

המשיבים בבג"ץ 36478-06-26

4. **היועצת המשפטית לממשלה**

1. **כנסת ישראל**
2. **הוועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי**
3. **שר המשפטים**
4. **היועצת המשפטית לממשלה**

המשיבים בבג"ץ 6844-07-26

הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

1. בהחלטתו מיום 4.8.26 הורה בית המשפט הנכבד כדלקמן: "המשיבים 3-4 בבג"ץ 36478-06-26 יגישו הודעה מטעמם ובה יבהירו אם יש בכוונתם לקדם מינויים לתפקידים המנויים בסעיפים 3ח49, 4ח49 ו-5ח49 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 בתקופה שעד לבחירות לכנסת ה-26 ביום 27.10.2026, בהתאם להלכה הפסוקה בכל הנוגע למינויים בתקופת בחירות. הודעה כאמור תוגש עד ליום 9.8.2026. לאחר מכן יוחלט על המשך הטיפול בתיק."

2. בפתח הדברים יצוין, כי על פי הנמסר מהיועצת המשפטית של משרד המשפטים, שר המשפטים טרם גיבש את עמדתו בשאלה האמורה. השר ביקש להיות מיוצג בייצוג נפרד והדבר אושר לו (ודוק: ההיתר לייצוג נפרד ניתן עוד ביום 14.7.26, בסמוך למתן ההחלטה בדבר הגשת תגובה לבקשה לצו ביניים).
 3. תחילה יפורט מצב הדברים באשר להליכי המינוי, ככל הידוע לגורמי המדינה, לרבות עדכון עובדתי שהתקבל לקראת הגשת ההודעה.
 4. **ראשית, לעניין מינוי חברי הוועדה האמונה על מינויים ופיטוריהם של שני בעלי התפקידים שימונו לפי החוק – מינוי חברי הוועדה טרם הושלם, ולפיכך הוועדה טרם הוקמה.** להלן הפירוט הנוגע למינוי החברים לפי סעיף 49ח4(א) לפקודת המשטרה [נוסח חדש] תשל"א-1971:
 - שני חברי ועדה לפי ס"ק (1) ו-(5) - מנכ"ל משרד המשפטים ונציב שירות המדינה או מי מטעמם - מתמנים לפי תפקיד;
 - חבר הוועדה לפי ס"ק (2) - שופט בדימוס שימנה יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת - **טרם מונה**;
 - חבר הוועדה לפי ס"ק (3) - עורך דין העוסק בייצוג נאשמים במשפטים פליליים, שימנה שר המשפטים, בהתייעצות עם הסניגור הציבורי הארצי – **מונה על-ידי שר המשפטים**;
 5. אשר לחבר הוועדה שבס"ק (4) - אדם בעל ניסיון בחקירות או תביעות פליליות שימנה נציב שירות המדינה בהתייעצות עם מנכ"ל משרד המשפטים – בתגובה לבקשות לצו ביניים צוין כי לפי הנמסר נציג זה מונה (סעיף 151 לתגובה). בירורים שנערכו לצורך הגשת הודעה זו העלו עובדות כדלקמן:
 6. מלשכת נציב שירות המדינה נמסר, כי מנכ"ל משרד המשפטים פנה אל נציב שירות המדינה בבקשה שימנה חבר לוועדה בהתאם לס"ק (4). בהמשך לכך, הוצע למנכ"ל משרד המשפטים שיעלה שמות של מועמדים רלוונטיים לבחינת הנציב. המנכ"ל שלח ביום 17.6.26 אל הנציב פניה ובה שם של מועמד אחד. לפנייה צורפו קורות חיים של המועמד וחוות דעת מאת הלשכה המשפטית של משרד המשפטים לפיה אין מניעה משפטית למינויו. בסוף הפנייה ציין המנכ"ל כי יודה למינוי המועמד.

לאחר בחינת קורות חייו של המועמד, החליט הנציב לראיין אותו לשם בדיקת התאמתו. הריאיון התקיים ביום 21.6.26. לאור התרשמותו של הנציב מהמועמד, מכישוריו ומניסיונו הרלוונטי, ולאחר ששקל היבטי ייצוג הולם, החליט הנציב למנות את המועמד לחבר בוועדה לפי ס"ק (4).

ביום 23.6.26 שלחה הלשכה המשפטית במשרד המשפטים את פניית המנכ"ל מיום 17.6.26 על נספחיה אף ללשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה. עוד טרם שהיה סיפק להידרש לכך, ביום 24.6.26, מסרה רמ"טית נציב שירות המדינה לרמ"טית מנכ"ל משרד המשפטים אודות החלטת הנציב האמורה לעיל, לפיה הוא מאשר את מינוי המועמד לחבר הוועדה.
- מכתב מנכ"ל משרד המשפטים אל נציב שירות המדינה מיום 17.6.26 מצורף ומסומן **מש1**.

7. יובהר כי מהנציבות נמסר כי פנייה של גורמי הנציבות אל גורמי מקצוע במשרדי הממשלה אפשרית לשם קבלת שמות פוטנציאליים לצורך מינוי נציגי ציבור או נציגים בעלי מומחיות מקצועית קונקרטית לוועדות לאיתור מועמדים בשירות המדינה.

8. אולם בענייננו מדובר בוועדה שמאפייניה שונים, בין היתר נוכח היותה ועדה הממנה בעצמה (בשונה מוועדה מייעצת לגורם ממנה), ונוכח הוראות החוק שהסדירו את פעולתה ואת אופן בחירת הרכבה, כמו גם מינוי חבריה לתקופת כהונה של 6 שנים.

9. מן העובדות שפורטו לעיל עולה, כי נוסף למנכ"ל משרד המשפטים ולנציג שמינה שר המשפטים, אף הנציג השלישי מונה במעורבות משמעותית של איש אמונו של השר, על יסוד בחינת המועמד היחיד שהעביר לנציב. **התוצאה המתקבלת מן המכלול היא כי בוועדה הממנה את התפקידים הבכירים והרגישים ביותר בגוף אכיפת החוק שיוקם, רוב חברי הוועדה – שלושה מתוך חמישה חברים – הם נציגי השר או שיש לו מעורבות משמעותית במינויים.** ויוזכר, כי בהתאם לתיקון הוועדה רשאית לפעול אף בשלושה חברים, היינו הוועדה יכולה לדון במינויים או בפיטורים של בעלי התפקידים בהרכב שכולו גורמים שהם נציגי השר או שלשר הנוכחי מעורבות משמעותית במינויים.

גם עובדות אלה ממחישות את המעורבות הפוליטית בהקמת הוועדה ואת הפוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק אליה מוביל התיקון, עליהן כבר עמדנו בתגובה לבקשות לצו ביניים.

10. **שנית, באשר למינוי משרת המנהל והממונה -** ביום 25.6.26 פורסם קול קורא להגשת מועמדות לתפקיד מנהל היחידה, והמועד להגשת המועמדות נדחה שלוש פעמים עד ליום 16.8.26. לא פורסם קול קורא לתפקיד הממונה.

11. **ככל הידוע ואלא אם שר המשפטים יודיע אחרת, שר המשפטים ומנכ"ל המשרד מתכוונים לקדם בעיצומה של תקופת הבחירות ולקראת הבחירות מינויים לשני תפקידים מהמרכזיים והרגישים ביותר במערכת אכיפת החוק, תוך פוליטיזציה בעריכת המינויים.**

יתרה מכך, המינוי של כל אחד מתפקידים אלה אינו עומד בפני עצמו, אלא משקף את הוצאתו אל הפועל של שינוי רחב היקף באופן תפקודה של מערכת אכיפת החוק, שלעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית יפגע באופן קשה בעקרונות יסוד של אכיפת חוק מקצועית, שוויונית וא-פוליטית; וכן ייצור באופן מיידי, החל מרגע המינוי, אפקט מצנן קשה והרתעה בקרב שוטרים, חוקרים ותובעים, ויפגע בפעילותה של היחידה הקיימת.

נסיבות העניין מהוות לעמדתנו דוגמא מובהקת לצורך באיפוק וריסון בתקופת בחירות, כדי למנוע העדפתם והעצמתם של שיקולים פוליטיים בבחירת בעלי התפקיד בתקופת הבחירות, וכדי למנוע קביעת עובדות מוגמרות בשטח עבור הממשלה הבאה ושאתן היא תידרש להתמודד. כל זאת בנוסף למניעת הפגיעה הקשה בתפקודה של מח"ש ובתפקוד מערכת אכיפת החוק בכלל, ובשים לב לחשיבות תפקודן התקין בתקופה הרגישה של בחירות, בשל האפקט המצנן הטמון בקידום המינויים.

נפרט את הדברים להלן, תחילה בתמצית ולאחר מכן בהרחבה.

12. תיקון פקודת המשטרה (מס' 45) (המחלקה לחקירות שוטרים), התשפ"ו-2026 (להלן: **תיקון 45** או **התיקון**), קובע הוראות בדבר הקמת יחידה חדשה לחקירת שוטרים ואנשי שב"כ, אשר תפעל במנותק ממערך התביעה הפלילית הכללי, ותוכפף לשר המשפטים, אשר יקבע את תקציבה, וכן למנכ"ל משרדו.

13. התיקון קובע הוראות בדבר מינוי מנהל המחלקה, ונושא המשרה החדש בדמות הממונה על התיאום בעניין חקירת שוטרים (להלן: **הממונה**). מדובר בתפקידים בעלי סמכויות דרמטיות בשדה הפלילי, הממונים על-ידי ועדה אשר לשר המשפטים ולדרג הפוליטי יש השפעה משמעותית על רוב הרכבה, כפי שהומחש לעיל, ואף על תפקודה בפועל. זאת, בין היתר מן הטעם, שמנכ"ל המשרד משמש גם כיושב ראש הוועדה, על כל המשתמע מכך. הוועדה היא אף זו שמוסמכת לסיים את כהונתם של שני בעלי התפקידים, מבלי שנקבעו בחוק העילות לכך.

14. בתגובת המשיבה 4 (להלן: **המשיבה**) לבקשות לצו ביניים הוצגו שורת קשיים חוקתיים ומשפטיים שמעורר התיקון, פורטו רכיבי הפוליטיזציה בהסדר שנקבע בתיקון והשלכותיהם הקשות, וכן הוסבר מדוע מרגע המינוי, דה פקטו, ייפגע התפקוד האפקטיבי של מח"ש. כן פורטו המעגלים הצפויים להיפגע עקב הפגיעה בעצמאותו של גוף אכיפת החוק, החל ממעגל העוסקים באכיפת חוק, המשך במעגל הגורמים האזרחיים המשיקים למערכת אכיפת החוק (כמו עיתונאים וגורמי חברה אזרחית), ומעל לכל אלה - הציבור בכללותו. לא נשוב על הדברים.

בתוך כך הודגש, כי הרכב הוועדה המופקדת על המינויים והפיטורים, כמו גם אופן הסדרת כפיפות הגוף החדש, עוצבו באופן שמשמר זיקה פוליטית מתמשכת בין נושאי המשרה שייבחרו לבין שר המשפטים. בכלל זאת, בכל הנוגע לעניין בחירת בעלי התפקידים, אין מדובר בוועדה אשר תפעל בניתוק זיקה מהדרג הפוליטי, ההפך. הוראות התיקון הנוגעות למינוי חברי הוועדה הממונה, מנהל המחלקה והממונה, נכנסו לתוקף מייד עם פרסום החוק, לצד ההוראה הנוגעת להכנת תקציב המחלקה על ידי השר. יתר ההוראות ייכנסו לתוקף שמונה חודשים לאחר פרסומו (15.2.27), ושר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לדחות את התחילה שלהן בארבעה חודשים נוספים במצטבר.

15. כפי שהוסבר, ההוראות שנכנסות לתוקף מייד הן **ליבת התיקון** העוסק בעיקרו במינויים, וליישומן תהא השפעה שלילית מהותית כבר כעת על תפקודה של מח"ש ועל מערכת אכיפת החוק כולה. בו בזמן גם ייקבעו עובדות בשטח בכלל ולממשלה הבאה בפרט.

החוק מוצג כבעל תחולה נדחית עד לאחר הבחירות, תוך שבבחירות יבוצעו אך פעולות מקדמיות להיערכות להקמת היחידה, אך בפועל מדובר בתחולה נדחית למראית עין, שכן בחינה מהותית של ההסדר מלמדת כי ליבת התיקון נכנסת לתוקף במסגרת הוראת התחילה ובפועל השפעתו של החוק מיידית.

16. בנוסף לכל האמור בתגובה שהוגשה לבקשות לצו ביניים, נבהיר להלן את הטעמים שביסוד עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית כי לא ניתן לקדם את המינויים דנן בתקופת הבחירות, משום שמדובר במינויים לתפקידים רגישים ביותר בהליך הנתון להשפעה פוליטית משמעותית – שלושה מתוך חמשת חברי הוועדה הממונה, ואשר עתידים להיות מבוצעים בעיצומה של תקופת הבחירות ואף בסמוך לבחירות עצמן. בהקשר זה אף יש חשיבות לכך שאין מדובר באיוש תפקידים קיימים אלא במינויים לתפקידים חדשים, שתכליתם הוצאתו אל הפועל של שינוי עמוק במערכת אכיפת החוק ובאופן תפקודה.

17. ויודגש, כי בשונה ממינוי לתפקיד בכיר בגוף קיים, כאן מדובר במינויים לתפקידים בגוף המצוי בהקמה, שיהיו אמונים, בין היתר, על **עיצובם של הסדרים ראשוניים ונהלי עבודה של הגוף החדש** ושל ממשקי עבודתו עם גופים אחרים. היבט זה מוסיף מורכבות נוספת לעריכת המינויים דן במהלך תקופת בחירות, בהשוואה למינוי לתפקיד בכיר בגוף קיים ויצב.

18. נוסף לכך, במינוי חברי הוועדה, כמו גם במינויים של המנהל והממונה, מובנה חשש כבד למתן בכורה לשיקולים פוליטיים. זאת על רקע תקופת הבחירות והעדפת האינטרס הפוליטי במהלך. קידום המינויים דן אף יקבע עובדות מוגמרות ויכבול את ידי הממשלה הבאה בעניינים בעלי השפעה כבדת משקל על אכיפת החוק בישראל וזכויות האדם. כל זאת בנסיבות בהן אין חיוניות, כורח ודחיפות לערוך את המינויים דן בתקופת הבחירות בהתאם לאמות המידה שנקבעו בפסיקה.

הימנעות מעריכת המינויים האמורים בתקופת הבחירות לא תגרום לחלל שלטוני, ולא תותיר משרה חיונית בלתי מאוישת, משום שישנה יחידה קיימת ופועלת לחקירות שוטרים, תחומי אחריותה מטופלים והסמכויות עליהן היא מופקדת מיושמות, ובראשה עומד ממלא מקום, פרקליט בכיר ובעל ניסיון רלוונטי רב שנים. ההיפך הוא הנכון, ביצוע המינויים בעת הזאת יפגע בתפקודה של מח"ש בתקופת הבחירות.

מינויים בתקופת בחירות

19. בהתאם לפסיקתו המושרשת של בית המשפט הנכבד, עקרון הרציפות חל על עבודת הממשלה אף בתקופת בחירות, בהתאם לסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה. אולם, מעצם החובה לפעול בסבירות ובמידתיות, מחויבת הממשלה היוצאת לנהוג באיפוק ובריסון בהפעלת סמכויותיה. עליה לערוך איזון בין הבטחת יציבות והמשכיות לבל ייווצר חלל שלטוני בעניינים חיוניים אשר מתחייב לעסוק גם בתקופת מעבר, לבין ריסון ואיפוק בהפעלת סמכויות השלטון בעניינים אשר אין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופת מעבר. ראו והשוו הקביעות בפסק הדין המנחה שניתן בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה פ"ד נה(2) 455 469 (2001) (להלן: **עניין וייס**).

20. ייאמר כבר כעת, כי הגם שהפסיקה שתוצג להלן ניתנה בתקופות בחירות שהחלו בהתפטרות ראש הממשלה או בחקיקה של הכנסת על פיזור המוקדם, בעוד שבתקופת הבחירות הנוכחית מועד הבחירות נותר במועדו הקבוע בחוק, הרי שהשיקולים של איפוק וריסון, החשש מפני שיקולים זרים, והצורך במניעת כבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה – הם נכונים ורלוונטיים גם בעניינים, ואף מקבלים משנה תוקף לאור אופיין של המשרות בהן מדובר, רגישותן בהיבטים דמוקרטיים יסודיים כפי שפורט בתגובה לבקשות לצו ביניים, והמשמעות כבדת המשקל של איושן בעת בחירות.

21. כפי שנפסק, את האיזון האמור בין ריסון ואיפוק לבין הבטחת המשכיות ויציבות יש לערוך גם לעניין מינויים לתפקידים ציבוריים בהם מעורבים גורמים פוליטיים וישנה השפעה פוליטית. **בפסיקת בית המשפט הנכבד נתקבלה ההשקפה לפיה נקודת המוצא היא שככלל יש להימנע במהלך תקופת בחירות ממינויים קבועים לתפקידים ציבוריים ולהותיר את המינוי לשיקול דעתה של הממשלה הבאה, אלא אם יש במינוי צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה - ייצור חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב.**

זאת, בעיקרו של דבר, משום שישנו חשש כי ההחלטה בדבר המינוי תתקבל משיקולים לא ענייניים ותוך העדפת האינטרס הפוליטי-מפלגתי על-פני האינטרס הציבורי בתקופת בחירות, ולשם מניעת כבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה. לאור אלה, נפסק, ראוי להימנע מעריכת מינוי אשר יקבע לממשלה הבאה עובדות מוגמרות, ואשר אין חיוניות, כורח ודחיפות בעריכתו בתקופת הבחירות וניתן לאיישו בדרך זמנית חלופית להבטחת המשכיות ויציבות עד למינוי הקבע.

ראו דברי כב' השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, פסקה 10 (26.12.05) (להלן: עניין לנדשטיין):

10. "עקרון האיזון הנדרש בין איפוק לעשייה בעת שלטון מעבר מוצא את ביטוי, 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 אלא אלא ימתינו 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 (פרשת וייס, שם, פסקה 10). שיקול מרכזי בהקשר זה הוא כי הממשלה אינה נהנית עוד מאמון הכנסת, ומקור הסמכות לפעולתה נובע אך ורק מחוק היסוד. השתקפות שיקול זה בכל הנוגע למינויים הוא בכך שכאשר החוק דורש שבהליך מינוי יהיה מעורב נבחר הציבור, אזי ביצוע ההליך באמצעות הנבחר, ששאלת האמון בו נמסרה להחלטתו המחודשת של הציבור, עלול להחטיא את תכלית החוק (ראו והשוו בג"צ 9577/02 סיעת המפד"ל נ' יושב-ראש הכנסת, פד"י נז(1) 710, 714). בנוסף לכך, קיים חשש מוגבר מניגוד עניינים במינוי, והעדפת האינטרס המפלגתי הצר על פני האינטרס הציבורי. בתחום זה ניצב מחד, השיקול הציבורי, הקורא לאיפוק באיוש משרות ציבוריות כדי למנוע העצמת החשש לפגמים של ניגוד עניינים או שיקולים פוליטיים העלולים לדבוק בהליכי מינוי ערב בחירות. חשש זה הוא ממשי לאור אי היציבות המאפיינת את בסיס השלטון, והדחף של גורמים פוליטיים להטביע חותם בשירות הציבורי בטרם יתחלף הממשל."

ראו גם בג"ץ 1004/15 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לבטחון פנים, פסקה 15 (1.4.15) (להלן: עניין התנועה למשילות):

15. "בהתאם לפסיקותיו של בית משפט זה, נקודת המוצא היא שככלל יש להימנע במהלך תקופת בחירות מאיוש תפקידים ציבוריים [...] הטעמים העיקריים לכך הם החשש לפגיעה באמון הציבור, החשש למינוי משיקולים בלתי ענייניים והעובדה שככל שפועלת הממשלה אך ורק על סמך עקרון הרציפות יהיה במינוי משום כבילת הממשלה העומדת לקום שכבר תפעל מכוח אמון הציבור והכנסת [...] יחד עם זאת, חשוב לזכור שמדובר בנקודת מוצא בלבד. כפי שגם נאמר בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אין איסור מוחלט על קיום מינויים, אף של בכירים, בתקופת בחירות. השאלה היא שאלה של שיקול דעת ואיזון [...] במקרים בהם קיים צורך ממשי באיוש משרה שלא ניתן להותירה מיותרת, העובדה שמדובר בתקופת בחירות אינה צריכה להביא למצב בו הרשות הנוגעת בדבר לא תתפקד. בעבר עמדתי על כך שקיימים מקרים בהם ההחלטה שלא למנות אדם למשרה בתקופת בחירות באופן שהמשרה תיוותר בלתי מאוישת, במיוחד כשמדובר במשרה שלנושאה תפקידים סטטוטוריים, תהיה בלתי סבירה. במקרים כאלה הפתרון הסביר בתקופת בחירות יכול להיות מינוי ממלא מקום או הארכת כהונתו של מי שמכהן במשרה באותה עת"

22. יתרה מזאת, כפי שנפסק, די במראית של חשד לפגם בהליך המינוי כדי להצדיק הימנעות ממנו בתקופת המעבר: "די אף במראית פני הדברים, העלולה להעלות חשד או ספק לפגם בהליך המינוי, כדי להצדיק בדרך כלל הימנעות ממנו בתקופה של "בין השמשות" השלטוני, נוכח הפגיעה העלולה להיגרם בכך לאימון הציבור, גם אם, לגופו, לא דבק בהליך פסול מהותי" (עניין לנדשטיין, פס' 10).

23. לפיכך, נפסק, ראוי להימנע מעריכת מינוי קבע בתקופת בחירות, מקום שאין כורח ודחיפות בעריכתו בתקופת הבחירות דווקא, ויש בנמצא פתרון זמני בדמות מינוי ממלא מקום או הארכת כהונת מי שכהן במשרה באותה עת וכיוצ"ב: "גם אם מתעורר צורך ספציפי במינוי הכרחי ונחוצ, יש להעדיף מינוי זמני, על-פני מינוי קבוע, למעט מקרים חריגים שבחריגים" (בג"ץ 5403/22 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 31 לפסק דינו של כבוד המשנה לנשיא נ' סולברג (22.9.22) (להלן: עניין לביא)).

כן ראו הקביעה שהובאה לעיל, כי במקרים בהם לא ניתן להותיר את המשרה בלתי מאוישת והרשות לא תתפקד אזי "הפתרון הסביר בתקופת בחירות יכול להיות מינוי ממלא מקום או הארכת כהונתו של מי שמכהן במשרה באותה עת" (עניין התנועה למשילות, פסקה 15; וראו גם בג"ץ 4065-09 עו"ד יוסף פינחס כהן נ' שר הפנים, פסקה 15 (20.7.10)); בג"ץ 258-13 עו"ד דן חי נ' ועדת החריגים לקציבת כהונת משרה (20.3.13)).

24. ברוח הפסיקה נקבעה אף הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 1.1501 "מינויים בתקופת בחירות" (26.1.99) (להלן: הנחיית היועצת או ההנחיה). בהנחיה מוצגים תחילה העקרונות העולים מן הפסיקה האמורה לעיל, ומפורטים בה שיקולים לבחינה אם ישנה מניעה לביצוע מינוי בתקופת הבחירות אם לאו, בחתך של סוגי מינויים רווחים, דוגמת מינויים באמצעות מכרז, מינויים למשרות בכירות באמצעות ועדות לאיתור מועמדים, מינויים למשרות בכירות בפטור מלא מהליך תחרותי, מינויים בחברות ממשלתיות ועוד.

מן הכלל אל הפרט: הטעמים להימנעות מהמשך קידום המינויים

25. ראשית, מדובר במינויים הנתונים להשפעה פוליטית משמעותית, ולפיכך מובנה בהם חשש לשיקולים זרים ובלתי ענייניים ולהעדפת האינטרס הפוליטי בכלל, ובתקופת בחירות ביתר שאת.

התיקון מושא עניינו קובע הליך מינוי במעורבות מובהקת של גורמים פוליטיים. לפיכך, הגם שאין מדובר באופן פורמלי במינוי של שר, ברי כי נוכח המעורבות הפוליטית הדומיננטית במינוי חברי הוועדה הממנה את בעלי התפקיד, חלים בעניינו הכללים שנקבעו בפסיקת בית המשפט הנכבד בנושא מינויים מעין אלו בתקופת בחירות.

לשר המשפטים השפעה משמעותית, במישורין או בעקיפין, על מינוי שלושה מחמשת חברי הוועדה: יושב ראש הוועדה הוא מנכ"ל משרד המשפטים, אשר בצד יתר מאפייני תפקידו הוא משרת אמן של השר; נציג הוועדה לפי סעיף 49(א)4(3) ממונה על ידי השר עצמו בהתייעצות עם הסניגור הציבורי הארצי; והנציג לפי סעיף 49(א)4(4) ממונה על-ידי נציב שירות המדינה בהתייעצות עם מנכ"ל המשרד, שעל דרך מינויו עמדנו לעיל.

הנציג לפי סעיף 49(א)4(2) ימונה אף הוא על ידי גורם פוליטי, יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. אמנם מדובר בגורם מן העבר השני של המפה הפוליטית, אך כפי שפורט בתגובה שהוגשה, מסירת מינויים בכירים במערכת אכיפת החוק לידי גורמים פוליטיים פוגעת בעצמאות ובניטרליות של בעל התפקיד שנבחר. נזכיר כי ביחס לנציג זה, בניגוד לשניים האחרים שממונים על-ידי השר או בהשפעתו, לא נקבעה תקופה קבועה למינוי, כך שעשויה לעלות טענה שניתן להחליפו.

ועדה זו, אשר לשר השפעה משמעותית על רוב חבריה, אמונה על מינויים של מנהל המחלקה והממונה, והיא זו שתדון גם בפיטוריהם. ממילא מינויים, ואף מהלך כהונתם, לוקה בפוליטיזציה, אליה התייחסנו בהרחבה בתגובה לבקשות לצו ביניים.

כן יודגש, כי העובדה שבראש הוועדה יושב מנכ"ל המשרד, איש אמונו של השר, מאפשרת לו מוטת השפעה נרחבת על ניהול סדר יומה של הוועדה, כפי שגם עולה מהדחיות של מועד הגשת המועמדות לתפקיד, שפשרן איננו ידוע לפרקליטות המדינה. בנוסף, התיקון קובע כי הוועדה הכוללת חמישה חברים רשאית לפעול אף בשלושה חברים, היינו הוועדה יכולה לדון במינויים או בפיטורים בהרכב שכולו גורמים בעלי זיקה פוליטית לשר הנוכחי.

לכך מצטרפים החיזוקים הברורים, החוזרים ונשנים, לכך שתכליתו של ההסדר היא ביטול המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) בתצורתה המוכרת והקמה של גוף אחר תחתיה הנתון לשליטה פוליטית משמעותית ומחזיק בסמכויות נרחבות – חיזוקים המצויים בהתבטאויות מציע החוק, אשר הודה בכוונה למנות גורם "ימני לאומי על מלא מלא", היינו, מינוי משיקולים פוליטיים מובהקים (סעיף 93 לתגובה לבקשות לצו ביניים).

לאור כל אלה, בהליך המינוי של חברי הוועדה, ובהמשך לכך מינוי הממונה והמנהל, מובנית מעורבות משמעותית של גורמים פוליטיים, ובראשם השר. **נוכח המעורבות הפוליטית המשמעותית במינויים, העולה כדי רוב חברי הוועדה לעיל, ממילא מובנה בהם חשש ניכר להעדפת האינטרס הפוליטי על-פני האינטרס הציבורי, ובתקופת הבחירות אף ביתר שאת.**

כאן נשוב ונפנה לפרק ה' לתגובה לבקשות לצו ביניים, שם פורטו הנזקים השונים שייגרמו כבר בתקופת הביניים מחדירת פוליטיזציה למח"ש בגין קידום המינויים, כמו גם פעולות ההקמה ועבודת המטה עצמן. בין היתר תוארה ההשפעה על עצמאות שיקול הדעת של העובדים במחלקה הקיימת המבקשים להשתלב ביחידה החדשה או להתקדם במסגרתה, וכן ההשפעה על אמון הציבור במח"ש, והכל בשעה שעל שולחנה של מח"ש תיקים רבים להכרעה, בהם תיקים רגישים ביותר; כן תוארה ההשפעה על עובדים שאינם מעוניינים לעבוד ביחידה החדשה, וחיזוק מגמת עזיבתם ליחידות אחרות בפרקליטות או לשוק הפרטי, נוסף לתקנים הבלתי מאוישים כבר כעת, וכן קיפאון הולך וגובר בגין דחיית שימועים ודיונים או הותרת החלטות בתיקים להכרעת המנהל העתידי שכבר אוחז במינוי תקף.

כפי שצוין, השלכות אלה יתעצמו בתקופת הבחירות. למשטרה תפקיד מהותי ומרכזי במתן מענה בתקופת הבחירות שבפתח, במשימות של שמירה על הסדר הציבורי, הגנה על חופש המחאה ועוד, בחודשים שעד ליום הבחירות, הן משימות ביום הבחירות עצמו להבטחת בחירות חופשיות והוגנות ומניעת הפרות סדר. כנגזרת מכך, למח"ש תפקיד מהותי בטיפול העצמאי והיעיל בחריגות שוטרים או עובדי שב"כ מן הדין בכל אלה. מח"ש בודקת וחוקרת, בין היתר, אירועים הנובעים מן החיכוך המתמיד בין אנשי המשטרה לציבור, בהם אירועי שימוש בכוח אגב הפרות סדר ומחאות של המגזרים השונים בחברה הישראלית, על מגוון המתחים המובנים בכך. מתחים אלה עלולים להגיע לשיא בתקופה טעונה של בחירות. הנזק מחדירתה של פוליטיזציה ליחידה הקיימת בתקופת בחירות עלול להיות חמור ובלתי-הפיך והדברים ברורים. אף החלשת היחידה הקיימת בהיבטים שפורטו לעיל עלולה להשפיע על יכולתה לשאת בנטל שייווצר בתקופה מיוחדת זו.

ברי, כי מינוי הוועדה, המנהל והממונה יקבעו עובדות מוגמרות בשטח. בהתאם לתיקון, המנהל והממונה ימונו לתקופות כהונה ממושכות הקבועות בחוק – המנהל שש שנים, והממונה שלוש שנים. כך גם חלק מחברי הוועדה לגביהם נקבע כי תקופת כהונתם היא שש שנים מיום מינויים. כל אלה ייצרו עובדות מוגמרות ויקשה על הממשלה הנכנסת לערוך שינויים בעניין, ככל שתמצא לנכון.

לפיכך, אפילו לא ימונו המנהל והממונה כעת, בהתאם להוראות התיקון יכהנו שני חברי הוועדה שהשר מעורב במינויים משך שש שנים. אף בכך כובלת הממשלה היוצאת את שיקול דעתה של הממשלה הבאה, בקובעה כעת, בסמוך למועד הבחירות, את רוב חברי הוועדה, הממונה על ידי גורמים פוליטיים או בעלי זיקה פוליטית, שתכהן לאחר הבחירות, בפרט בשים לב לכך שהוועדה מוסמכת להתכנס בפורום של שלושה חברים בלבד.

לעוצמתה והשלכותיה של כבילה זו משנה תוקף בשים לב לכך, שככל שהבחירות יביאו לחילופי שלטון, עשויה הקואליציה הקיימת לשמר את כוחה היחסי בוועדה. אמנם, המנכ"ל שיתמנה על ידי שר המשפטים בממשלה הבאה יחליף את המנכ"ל הנוכחי, אך האופוזיציה העתידית היא זו שתמנה את הנציג הממונה על-ידי יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי סעיף 49ח(4)(א)(2). זאת שכן על פי הנהגה בכנסת בראש ועדה זו יעמוד אז חבר האופוזיציה החדשה, אשר ככל שהבחירות יביאו לחילופי שלטון יהיה חבר הקואליציה הקיימת (ראו ההסבר המפורט בסעיף 86 לתגובה לבקשות לצו ביניים).

ודוק: ככל שייערכו המינויים כעת, ייווצר מצב בו המנהל והממונה ימונו בימי הממשלה היוצאת קודם לבחירות, בעוד המחלקה החדשה תתחיל לפעול בימי הממשלה הנכנסת לאחר הבחירות. בכך תוקנה לדרג הנבחר הנוכחי שליטה בזהות חברי הוועדה (שאמונים אף על העברת המנהל והממונה מתפקידם), בזהותו של ראש הארגון – המנהל, וכן בזהותו של הגורם הבכיר - הממונה, באופן שקובע עובדות מוגמרות ומחשק את ידיו של הדרג הנבחר העתידי ברכיבי הליבה.

לכך נוסף, כי הכלל לפיו יש להימנע ממינויי קבע למשרות בכירות בתקופת בחירות חל כאן ביתר שאת, משמדובר במינויים שעומדים בלב הסדר שתכליתו לערוך שינוי עמוק ויסודי החותר תחת עקרונות בסיסיים של עצמאות מערכת אכיפת החוק, שכרוכה בו פגיעה חוקתית קשה, כפי שפורט בהרחבה בתגובה לבקשות לצו ביניים, לנוכח הצטברות מכלול רכיביו והשלכותיהם על מח"ש ועל מערכת אכיפת החוק כולה.

ויובהר, כי אמנם התיקון מקנה בשלב ראשון סמכויות לצורך פעולות הקמת המחלקה החדשה. ואולם, כפי שנטען בהרחבה בתגובה לבקשות למתן צו ביניים, ביצוע המינויים, גם אם לצורך פעולות הקמה כעת, הם הוראות הליבה של התיקון, והם שמיישמים את השינוי היסודי שמגולם בו – קרי, פוליטיזציה באופן המינוי של בעלי תפקידים בגוף אכיפה ותביעה, ויצירת תפקיד חדש (הממונה), המשנה את ההיררכיה במערכת אכיפת החוק בישראל. כפי שהוסבר בהרחבה בתגובה שהוגשה לבקשות לצו ביניים, לשינוי יסודי זה יהיו השלכות כבדות משקל על תפקודה של מח"ש הנוכחית ושל משטרת ישראל, ובהמשך לכך גם על שלטון החוק ועל זכויות האדם. נוכח האמור, הקושי בעריכת המינויים כעת ובקביעת עובדות מוגמרות בעניין לממשלה הבאה גובר לאין שיעור.

27. שלישית, אין כורח ודחיפות לערוך את המינויים דנן בתקופת הבחירות, וההימנעות מעריכתם בתקופת הבחירות לא תגרום לחלל שלטוני בהתקיים פתרון זמני הולם.

בנסיבות העניין דנן אין לפנינו "צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, יצור חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב" (עניין לנדשטיין, פסקה 10), ואף לא מדובר במצב של "מינוי נחוץ והכרחי, ואין בנמצא פתרון סביר והולם אחר" (עניין לביא, פסקה 6 לפסק דינו של כבוד המשנה לנשיא נ' סולברג).

הפרדת מועד תחילתן של ההוראות המסדירות את המינויים מיתר הוראות התיקון נעשתה בנימוק של הצורך בהיערכות להקמת היחידה על כל הכרוך בכך בהיבטי כוח אדם, מכרזים ונהלים. אולם אין מדובר בצורך בהול ובכורח למנות את בעלי התפקידים האלה כבר בטווח הזמן המיידי ועובר לבחירות. בתיקון נקבע פרק זמן של שמונה חודשים לפעולות הקמה, תוך ציון כי יש למנות "חברים ראשונים בוועדה" תוך חודש מפרסום החוק, ומעבר לכך לפעול לקידום המינויים "בהקדם האפשרי". לא בכדי מאפשר התיקון עצמו דחייה נוספת, בת ארבעה חודשים במצטבר, לצורך שלב ההיערכות, באופן שבמכלול מאפשר שנת היערכות מלאה. דהיינו, המחוקק יצר הסדר שמאפשר גמישות בפרק הזמן שיוקדש לפעולות ההקמה, ובמועד תחילתן של יתר הוראות החוק ותחילת פעילות היחידה החדשה, דבר המלמד כי ישנה גמישות ביחס למועד תחילת עבודת המחלקה החדשה, ואין בעניין דחיפות ובהילות.

במבט כולל על ציר הזמן, כפי שפורט בתגובה לבקשות למתן צו ביניים, התהליך לקידום הקמת היחידה לא התנהל באופן ובקצב המשקפים דחיפות ובהילות. הצעת ייעוץ וחקיקה לקיים עבודת מטה בנושא בעקבות דו"ח הצוות בנושא מח"ש בפועל נדחתה על ידי השר. כך, לא נבחנו באופן סדור ולא ניתנו תשובות לשאלות יישומיות מהותיות ולשאלת המבנה הראוי למח"ש והסדרת כפיפותה, לא לפני הליך החקיקה ולא במקביל אליו. כן לא ניתנו מענים לשאלות מעשיות מהותיות כגון השינויים בהסדרי ההעסקה של העובדים בה או הנהלים מכוחם היא תפעל. בנוסף, הגשת המועמדות לפי הקול הקורא שפורסם נדחתה שלוש פעמים, והדחיה המצטברת עומדת על 36 ימים, למן מועד הגשת המועמדות שנקבע בפרסום הראשון.

28. לכך יש להוסיף, כי מדובר בהקמת יחידה חדשה אשר תחליף יחידה קיימת ופועלת. ממילא, היחידה הקיימת פעילה, תחומי אחריותה מטופלים והסמכויות עליהן היא מופקדת מיושמות, ועל כן אי עריכת המינויים בתקופת הבחירות אינה מותירה משרה בלתי מאוישת ולא "חלל שלטוני" (עניין לנדשטיין, פסקה 9).

כאן יובהר, כי מח"ש מנוהלת כעת בידי ממלא מקום מאז חודש מאי 2026. מנהלת המחלקה סיימה את תפקידה בסוף חודש אפריל 2026, והמשנה למנהלת המחלקה, העובד בפרקליטות המדינה מזה כ-25 שנים, ובמח"ש מזה כ-15 שנים, ממלא את מקומה. לשלמות התמונה יצוין, כי בעתירה שהוגשה בנוגע לאיוש קבע של משרת מנהל המחלקה (טרם אישור התיקון לחוק), הודיעה המדינה לבית המשפט כי המשנה למנהלת המחלקה ממלא את מקומה מכוח תפקידו, וצוינה גם האפשרות שבידי פרקליט המדינה לאייש את המשרה באופן זמני בהתאם לתקשי"ר ולהנחיות נציבות שירות המדינה בנושא (בג"ץ 76239-04-26).

הודעת המדינה שהוגשה בבג"ץ 76239-04-26 מצורפת ומסומנת מש/2.

29. הארכת תקופת ניהול המחלקה במינוי זמני אמנם איננה אופטימלית, אולם משמדובר בגורם בכיר בעל ותק וניסיון בעבודת המחלקה זהו פתרון הולם בנסיבות העניין, ובייחוד במהלך תקופת בחירות בה יש לבכר ככלל מינוי זמני, כאמור בפסיקה שהובאה לעיל. ברי, אם כן, כי אין לפנינו חלל תפקודי המחייב ביצוע מינוי תוך כדי תקופת בחירות. יתרה מזאת, פתרון זמני כאמור אינו מעורר את הקשיים הכרוכים בקידום המינויים הקונקרטיים דנן, שתכליתם לערוך שינוי עמוק במערכת אכיפת החוק תוך פוליטיזציה של גוף אכיפת חוק, וזאת בתקופת בחירות ובשים לב לחשש המוחשי מפני שיקולים פוליטיים זרים והעדפת האינטרס הפוליטי המובנה במינויים בתקופה זו בפרט. כאמור, דווקא המינויים בתקופה זו יפגעו בתפקודה של המחלקה.

30. מכל האמור עולה, כי באיזון בין הצורך באיפוק בתקופת בחירות לבין חובת השר למלא את תפקידו לפי החוק, אשר שאלת חוקתיותו תלויה ועומדת הנדונות בפני בית המשפט הנכבד, גובר בענייננו הצורך באיפוק בתקופת בחירות, משאין לפנינו כורח המחייב לבצע מינויים אלה בדחיפות, עוד בתקופת הבחירות, באופן שיכבול את ידי הממשלה הבאה, ובהתקיים פתרון סביר אחר כך שאי קידום המינוי בתקופת הבחירות לא יותיר חלל שלטוני תפקודי.

הרחבה בעניין הוראת התחילה של החוק

31. **אנו ערים לכך שהמחוקק הסמיך את שר המשפטים ומנכ"ל המשרד לקדם את המינויים, כי החוק נחקק סמוך לפני התפזרות הכנסת. נסביר כעת, כי אין בכך לשנות מתחולת המגבלות החלות על יישומן של סמכויות לערוך מינויים בתקופת בחירות.**

32. תחילה יצוין, כי סעיף התחילה, אשר הקדים את לוחות הזמנים ביחס למינויים, הועלה בדיוני הוועדה המשותפת לראשונה אך ביום 13.5.26, **בעת שמועד הבחירות כבר היה באופק הנראה לעין**. זאת, בלא להידרש למורכבות בעריכת מינויים כגון דא בתקופת בחירות ולדין בדבר איפוק וריסון במינויים בכירים בתקופת בחירות (ואין בכך משום התייחסות לתוקפה של עקיפת דיני האיפוק והריסון, לו הייתה נעשית במפורש, נוכח מהותם וחשיבותם של עקרונות אלה).¹

33. זאת ועוד: **החוק מוצג כבעל תחולה נדחית עד לאחר הבחירות, תוך שבבחירות יבוצעו אך פעולות מקדמיות להיערכות להקמת היחידה, אך בפועל מדובר בתחולה נדחית למראית עין, שכן בחינה מהותית של ההסדר מלמדת כי ליבת התיקון נכנסת לתוקף במסגרת הוראת התחילה.**

מינוי בעלי התפקידים בהליך מינוי אשר לדרג הפוליטי מעורבות והשפעה משמעותית עליו, כפי שהובהר והומחש לעיל, הוא בליבת הכפפת היחידה החדשה לדרג הפוליטי. הוראת התחילה המיידית, אשר נקבעה בעת שמועד הבחירות כבר היה קרוב, נועדה **להבטיח לדרג הנבחר הנוכחי שליטה על מינויים ופיטוריהם של בעלי התפקידים לפי התיקון**, ובכך לערוך בעיצומה של תקופת בחירות שינוי עמוק במערכת אכיפת החוק ולקבוע לממשלה הבאה עובדות מוגמרות, אפילו יהיו חילופי שלטון בבחירות הקרבות ובאות.

¹ פרוטוקול ישיבה מס' 18 של הוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), (13.5.26).

34. לנוכח זאת, אין דינה של סמכות מינוי זו שונה מדינה של כל סמכות מינוי אחרת הקבועה בחוק, לעניין הפעלתה בתקופת בחירות. אופן הפעלת סמכות המינוי אינו נבדל בשל העיתוי בו נחקק החוק המסמך. סמכויות מינוי שנחקקו במועדים שונים עשויות להגיע ליישום בתקופת הבחירות בשל תקופות כהונה שונות, פרישת בעלי תפקיד או תקופות היערכות שונות ליישום הוראות חוק. לגבי כולן מתחם הסבירות ומרחב הפעולה מצטמצמים ויש לנהוג באיפוק וריסון בהתאם לאיזון המתחייב, משום שלגבי כולן מתקיימים בתקופת הבחירות אותם טעמים מהותיים המצדיקים ריסון ועריכת איזון כאמור. שאם לא כן, יתפתחו דרכים לעקוף את הדין ולבצע מינויים בעיצומה של תקופת בחירות על אף החשש המוגבר משיקולים פוליטיים במינוי והעדפת האינטרס המפלגתי.

35. לפיכך, ככל סמכות מינוי הקבועה בחוק, אף את ההוראות המסמיכות לבצע את המינויים דגן יש לפרש, ליישם ולהפעיל בהתאם לדין, לרבות ההלכות בדבר האיפוק, הריסון והאיזונים שיש לערוך באשר לביצוע מינויים על-ידי הממשלה היוצאת ושריה בתקופת בחירות. ההלכה לפיה "מתחם הסבירות בהפעלת הסמכויות העומדות לממשלה ולחבריה הוא מצומצם יותר בתקופת בחירות [...] השאלה היא שאלה של שיקול דעת ואיזון" (עניין התנועה למשילות, פסקאות 14-15) חלה על כל סמכות למינוי, מקום שמועד המינוי "נופל" בתקופת בחירות, יהא אשר יהא עיתוי חקיקתה.

וידגש, הסמכות שנקבעה בחוק לבצע את המינויים דגן נתונה לדרג הנבחר אף בתקופת הבחירות, כשם שהייתה נתונה לו קודם לכן, אולם מרחב הפעולה בהפעלתה מצומצם בתקופת בחירות. בתקופה זו עליו לנהוג איפוק וריסון רב בהפעלת סמכויות לעריכת מינויים מקום שיהיה בכך כדי לכבול את ידי הממשלה הבאה ושאיין כורח או דחיפות בהפעלת הסמכות, ובייחוד כאשר הפעלת הסמכות כרוכה בפוליטיזציה ובשיקולים פוליטיים זרים. ראו פסק הדין בעניין בג"ץ 6197/22 איגוד רבני הקהילות בישראל נ' שרת החינוך, פסקה 8 (8.12.22) (להלן: עניין איגוד רבני הקהילות):

"בהתאם לסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה, היקף סמכויותיה של הממשלה היוצאת מכוח עקרון הרציפות, לאחר הכרזה על הקדמת מועד הבחירות, נותר זהה וזו ממשיכה לאחוז בכלל הסמכויות שהיו נתונות לה עובר לתקופת הבחירות. עם זאת, מחויבת הממשלה היוצאת לנהוג באיפוק רב בהפעלת סמכויותיה – במיוחד לגבי כל אותם העניינים שאין בהם כורח או דחיפות מיוחדת. הגבלה זו אינה קובעת חובת הימנעות מפעולה ספציפית כלשהי, אלא רק התוויה של מרחב פעולה מצומצם – וזאת ביחס לכל אותן הסמכויות אשר יש בהפעלתן כדי לכבול את ידיה של הממשלה הבאה ולהציבה בפני עובדות מוגמרות."

36. ועוד נחدد, כי גם מינוי חלק מחברי הוועדה הממנה טרם הבחירות אין בו לשנות מסקנה זו, ואפילו היה נשלם מינויים של כל חברי הוועדה טרם הבחירות הייתה מסקנתנו בעינה, שכן לא ניתן לנתק את הזיקה הפוליטית בין השר לוועדה נוכח מינוי חבריה במעורבות פוליטית. משמדובר בוועדה שבחירת חבריה נתונה להשפעה משמעותית של הדרג הפוליטי, ברי כי פעולתה של השפעה זו נמשכת אל שלבי המשך קידום של המינויים לשמם נעשתה, לרבות ובפרט חלקה של הוועדה בהליך המינוי. נפנה להתייחס לכך כעת.

הליך המינוי מצוי בראשיתו ואין לאפשר השלמתו

37. בהמשך לעדכון שהובא בפתח הדברים בעניין סטטוס קידום המינויים, הרי שהוועדה טרם הוקמה והליך המינוי מצוי בשלב ראשוני, בעוד אנו מצויים בעיצומה של תקופת הבחירות. יובהר, כי אין בכך שהוחל במינויים של חלק מחברי הוועדה ושפורסם קול קורא לאחד משני התפקידים, כדי להצדיק את המשך הליכי המינוי והשלמת מינויים של המנהל והממונה בתוך תקופת הבחירות.

38. זאת משום שאף לאחר ביצוע הצעדים הראשוניים הללו עומדים בעינם הקשיים שבגינם אין לאפשר את עריכת המינויים דגן בתקופת בחירות. די שנאמר, כי **מדובר בוועדה שבחירת חבריה נתונה להשפעת דרג פוליטי, כמפורט לעיל**. בנסיבות אלה, כל הקשיים בעריכת המינויים דגן בתקופת בחירות עומדים בעינם: מדובר במינוי הנעשה במעורבות הממשלה היוצאת, בתקופת בחירות בה ישנו חשש מוגבר לשיקולים פוליטיים זרים ולהעדפת השיקול הפוליטי במינוי, ועריכת המינוי אף קובעת עובדות מוגמרות אשר יקשה על הממשלה הנכנסת לערוך בהן שינויים, ככל שתמצא לנכון.

מפסיקת בית המשפט הנכבד עולה בבירור, כי ביצוע של ראשית הליך המינוי בלבד טרם התפזרות הכנסת וכניסה לתקופת הבחירות אין בו לאפשר השלמת המינוי בתקופת הבחירות. כך, בית המשפט הנכבד לא ראה להתערב בהחלטת נציב שירות המדינה שלא לאפשר להמשיך את הליך המינוי של מנהל רשות החברות הממשלתיות, בנימוק כי "הליכי איוש המשרה מצויים בשלבים ראשוניים בלבד – ועדת האיתור טרם התכנסה, וממילא לא הספיקה לראיין אף מועמד", ובשים לב לכך שקיים פתרון סביר אחר לאיוש המשרה בתקופת הביניים, ושישנו צורך למנוע כבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה (בג"ץ 1866/21 **אמסלם נ' היועץ המשפטי לממשלה** (15.6.21)).

כן ראו ביטול מינויו של הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, במקרה בו נציב שירות המדינה אישר לקיים את הליך ועדת האיתור בתקופת הבחירות, לאחר שכל אשר נעשה טרם תחילת תקופת הבחירות היה פרסום פניה לאיתור מועמדים והודעה בדבר הקמת ועדת איתור. משכך, ראיונות המועמדים על-ידי הוועדה נערכו בעומק תקופת הבחירות, והחלטת הממשלה היוצאת לאשר את המינוי נתקבלה סמוך לאחר הבחירות. בית המשפט קבע כי לא ניתן טעמים המניחים את הדעת לזירוז ההליכים על אף הנחיית היועצת ופסיקת בית המשפט הנכבד, ועל אף קיומו של פתרון סביר, משהמועמד שמונה שימש הוא עצמו כממלא מקום בתפקיד טרם מינויו (עניין **כהן** שנוכר לעיל).

לעומת מקרים אלה, ראו את פסק הדין בעניין **איגוד רבני קהילות** בו נדחתה עתירה כנגד החלטת ממשלה יוצאת לאשר מינויים של מספר חברים במועצה לחינוך הממלכתי-דתי בתקופת בחירות, בנימוק ש"הליך המינוי מטעם שרת החינוך הושלם [...] עובר לתקופת הבחירות", וכי הדבר "מאיין את החשש לניגוד עניינים", ולאחר מכן ניתן גם אישורה של ועדת המינויים, וכן בשים לב לכך שלא נמצאו אלטרנטיבות ישימות אחרות למינוי החברים בתקופת הבחירות.

השוו בהקשר זה גם להנחיית היועצת בה מפורטים נסיבות ומקרים בהם ניתן לאפשר מינוי בתקופת בחירות. כך, בהתאם לאמור בהנחיית היועצת, ניתן להשלים בתקופת הבחירות מינוי בו יש לשר מעורבות ובלבד שוועדת האיתור השלימה את ההליך והגישה לשר המלצה למועמד אחד בלבד עוד לפני תקופת הבחירות - נסיבות בהן פוחת החשש לניגוד עניינים בעריכת המינוי בתקופת הבחירות (ס' 2(ב)(3) להנחיה). אף מקום שחיוני לאיש את המשרה ואין פתרון סביר אחר, ניתן למנות ובלבד שוועדת האיתור תמליץ על מועמד אחד בלבד, והוא יהיה נטול זיקה לשר (ס' 2(ב)(1) להנחיה).

אשר לענייננו. במקרה דגן מצוי הליך המינוי לתפקיד המנהל בשלב ראשוני בלבד, ואף ככל שיושלם מינוי חבר הוועדה האחרון ותושלם הגשת המועמדות בהתאם לקול הקורא, הרי מרבית הליך המינוי שנותר יבוצע בעיצומה של תקופת הבחירות. ונחדד למעלה מן הדרוש, כי נוכח הארכת המועד להגשת מועמדות לתפקיד המנהל לפי הקול הקורא זו הפעם השלישית, מסיבות שאינן ידועות למשיבה, תסתיים הגשת המועמדות כחודשיים לפני מועד הבחירות, לכל המוקדם, ועל כן המינוי עצמו יושלם סמוך למועד הבחירות. אשר לתפקיד הממונה, הרי כלל לא פורסם קול קורא בעניינו, ולפיכך הליך מינויו, ככל שיקודם, עשוי אף להסתיים סמוך יותר למועד הבחירות או לאחריהן.

39. נוכח מסקנתנו, כי בהתאם לדין יש להימנע מביצוע המינויים דגן בתקופת בחירות, המצטרפת לכל הטעמים שפורטו בתגובה לבקשות לצו ביניים כמצדיקים הוצאת צו ביניים, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על מניעת ביצועם של צעדים לקידום הליכי המינוי לתפקיד המנהל ותפקיד הממונה בתקופת הבחירות.

בצד זאת, המשיבה שומרת על טענותיה באשר למינויים של חברי הוועדה שכבר מונו (ס"ק 3 ו-4), שתקופת כהונתם נקצבה לשש שנים, בשים לב למכלול נסיבות העניין. כמו כן המשיבה שומרת על זכותה לבקש להשיב לטענות השר, ככל שיהיה צורך בכך, נוכח בקשת הארכה שהוגשה מטעמו.

סיכום

40. לעמדתנו, לא ניתן לקדם את השינוי במערכת אכיפת החוק בעיצומה של תקופת הבחירות, ולא ניתן לקדם את המינויים דגן בתקופת הבחירות. יש להורות על מניעת ביצועם של צעדים לקידום הליכי המינוי לתפקיד המנהל ותפקיד הממונה בתקופת הבחירות, מכל הטעמים שפורטו לעיל, הנסמכים על ההלכה הנוגעת לעריכת מינויים בתקופת בחירות, ומצטרפים לכל הטעמים שפורטו בתגובה לבקשות לצו ביניים.

41. כפי שהודגש, מדובר במינויים לתפקידים רגישים ובכירים ביותר בגוף אכיפת חוק, אשר ייערכו על-ידי ועדה שרוב חבריה נבחרו על-ידי שר המשפטים או בהשפעתו באמצעות איש אמונו, שתכליתם להוציא אל הפועל כבר כעת, בעיצומה של תקופת הבחירות, שינוי עמוק במערכת אכיפת החוק ובאופן תפקודה, תוך פגיעה כבר כעת ביכולת התפקוד של מח"ש ומערכת אכיפת החוק כולה. ודוק, מעבר לקשיים המובנים בתיקון, האמור בפתח התגובה באשר למינויו של הנציג לפי ס"ק (4), **ממחיש גם הוא את המעורבות הפוליטית בהקמת הוועדה ואת הפוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק אליה מוביל התיקון.**

42. בעוד החוק מציג את עצמו כבעל תחולה נדחית, מדובר בתחולה נדחית למראית עין. בפועל, ההוראות המרכזיות בתיקון – הוראות המינויים, על הפוליטיזציה בה הם לוקים – נכנסו לתוקף מיד עם פרסום החוק. שר המשפטים החבר בממשלה היוצאת, פועל לקדם, באמצעות מינויים אלה, את הקמת גוף האכיפה החדש כבר בעיצומה של תקופת הבחירות, ולקבוע לממשלה הבאה עובדות מוגמרות בליבת המהלך הכולל, שיפגעו כבר כעת בהתנהלות העצמאית של מח"ש, ויגרמו כבר כעת הרתעה ואפקט מצנן לחוקרים, תובעים, יועצים משפטיים, ועיתונאים.

43. קביעת עובדות מוגמרות אלה ביישום לב ההסדר תוך פוליטיזציה במינויים מעוררת קשיים ברורים. אך בכך לא תם העניין. בנוסף וכפי שהודגש, כבר בטווח הזמן המידי תיגרם פגיעה בתפקודה של היחידה הקיימת, וזאת בפרט בימי בחירות, בהם למשטרה תפקיד מהותי ומרכזי בשמירה על הסדר הציבורי וחופש המחאה, ובהגנה על בחירות חופשיות והוגנות, **וממילא גם למח"ש תפקיד מהותי בטיפול בחריגות שוטרים מן הדין בכל אלה**, כפי שפורט לעיל ובתגובה לבקשות לצו ביניים.

44. דווקא בתקופת הבחירות, נוכח רגישותה המיוחדת והחשיבות של שמירה על חופש המחאה, הסדר הציבורי והבטחת בחירות הוגנות וחופשיות, ובכלל זאת תפקוד אפקטיבי של מערכת אכיפת החוק, ישנו קושי מיוחד במינוי בעלי התפקיד האמורים.

45. השלמת הקמת הוועדה וקידום המינויים לתפקידים רגישים ביותר בהליך הנתון להשפעה פוליטית משמעותית בעת הזו, הפוליטיזציה של תפקידים אלו, והפגיעה בתפקוד מערכת אכיפת החוק בעקבות כך, נוגדים עקרונות יסוד של המשפט הפלילי, נוגדים את דיני הבחירות, ועלולים לפגוע ביכולת של מערכת אכיפת החוק למלא את תפקידיה לשמירת תקינות מערכת הבחירות שבפתח. זאת, נוכח הפגיעה בתפקוד מח"ש והטלת המורא על שוטרים, חוקרים ותובעים בכלל.

46. אשר על כן, מכל הטעמים שפורטו בהודעה זו, המצטרפים לטעמים שפורטו בתגובה לבקשות לצו ביניים, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו שיורה על מניעת ביצועם של צעדים לקידום הליכי המינוי לתפקיד המנהל ותפקיד הממונה בתקופת הבחירות.

וידגש, בשונה מהמקרה "השגרתי" של מינויים ערב בחירות, אשר נבחנים על רקע תכליות דיני האיפוק והריסון, במקרה זה משתלבות תכליות דיני הבחירות בצד הטענות החוקתיות כבדות המשקל ביחס לתיקון ופגיעתו המיידית במערכת אכיפת החוק, המצדיקות **בנפרד**, ובוודאי בהצטרפן, את מתן הצו המבוקש.

47. העובדות המפורטות בסעיף 6 להודעה נתמכות בתצהירו של נציב שירות המדינה, מר דורון כהן.

היום, ל' אב תשפ"ו, 13 אוגוסט 2026.


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


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

תצהיר

אני הח"מ, דורון כהן, נושא ת.ז. 056681562, לאחר שהוזהרתי שעלי להצהיר את האמת וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזה כדלקמן:

1. אני משמש כנציב שירות המדינה.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בהודעה מטעם משיבה מס' 4 בבג"ץ 36478-07-26 (להלן: ההודעה).
3. העובדות המפורטות בסעיף 6 להודעה הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.


דורון כהן

אישור

בן דדון, עו"ד

מ.ר. 99713

אני הח"מ נמל תל אביב, 40, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 13/08/26 הופיע בפני מר דורון כהן, המוכר לי אישית/אשר זיהיתיו על-פי תעודת זהות _____, ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.

בן דדון, עו"ד

מ.ר. 99713

נמל תל אביב, 40

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
מש/1	מכתב מנכ"ל משרד המשפטים אל נציב שירות המדינה מיום 17.6.26	20
מש/2	הודעת המדינה שהוגשה בבג"ץ 76239-04-26	22

נספח מש/1

**מכתב מנכ"ל משרד המשפטים אל
נציב שירות המדינה מיום 17.6.26**

עמ' 20



משרד המשפטים
המנהל הכללי

ירושלים, ב' תמוז תשפ"ו
17 יוני 2026
מספרנו: 003-99-2026-004386

לכבוד: מר דורון כהן
נציב שירות המדינה

שלום רב,

הנדון: מינוי חבר הוועדה לבחירת מנהל המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים

בהתאם לסעיף 49(א) לפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971, אלה יהיו חברי הוועדה לבחירת מנהל המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים:

- (1) המנהל הכללי של משרד המשפטים או נציגו, והוא יהיה היושב ראש;
- (2) שופט בית המשפט העליון או שופט בית משפט מחוזי בדימוס שימנה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת;
- (3) עורך דין העוסק בייצוג נאשמים במשפטים פליליים, שימנה שר המשפטים, בהתייעצות עם הסניגור הציבורי הארצי;
- (4) אדם בעל ניסיון בחקירות או בתביעות פליליות שימנה נציב שירות המדינה בהתייעצות עם המנהל הכללי של משרד המשפטים;
- (5) נציב שירות המדינה או נציגו.

לאדם בעל ניסיון בחקירות או בתביעות פליליות בוועדת הבחירה הני"ל, שימונה על ידי נציב שירות המדינה בהתייעצות עם מנכ"ל משרד המשפטים, אציע למנות את

בהתאם לחוות הדעת מטעם הייעוץ המשפטי למשרד (המצ"ב) אין מניעה משפטית למינוי.

מצ"ב קורות החיים של

אודה למינויה של בוועדה.

בברכה,

איתמר דוננפלד
המנהל הכללי

נספח מש/2

הודעת המדינה שהוגשה בבג"ץ

76239-04-26

עמ' 22

האקדמיה למען ישראל דמוקרטית

ע"י ב"כ עו"ד ניר קהת ו/או נעה מי-דן ממשרד ארנון, תדמור-לוי
מרכז עזריאלי 5, המגדל המרובע
דרך מנחם בגין 132, תל אביב
טל': 03-6846000 ; פקס': 03-6846001

העותרת;

- נ ג ד -

1. מר איתמר דוננפלד, מנכ"ל משרד המשפטים
2. פרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה
3. גב' קרן בר מנחם, מנהלת המחלקה לחקירות שוטרים
4. סגן מנהלת המחלקה לחקירות שוטרים
5. מדינת ישראל
- ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה – המחלקה למשפט העבודה
רח' וולפסון 2, ירושלים
טלפון: 073-3928129 ; פקס': 02-5419660
6. ארגון פרקליטי המדינה

המשיבים;

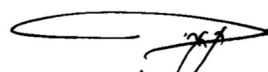
הודעה מטעם המדינה

המדינה מתכבדת בזאת להגיש לבית המשפט הנכבד הודעה, כדלקמן:

1. המדינה פועלת לפרסום מכרז לאיוש משרת מנהל מח"ש (להלן: "המשרה"), והמכרז יפורסם לכל המאוחר בתוך חודשיים מהיום, ככל שעד לאותו מועד לא תעבור בקריאה שלישית בכנסת הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 44) (המחלקה לחקירות שוטרים), תשפ"ו-2026 (חוק מח"ש).
2. מאז סיימה המשיבה 3 את תפקידה ופרשה משירות המדינה, משמש המשיב 4 כממלא מקומה מתוקף תפקידו. בנסיבות אלו, פרקליט המדינה ישקול אם יש לאייש את המשרה באופן זמני עד שתאויש המשרה במכרז בהתאם לתקשי"ר ולהנחיות נציבות שירות המדינה בעניין זה.
3. נוכח האמור לעיל ובראי הסעדים שהתבקשו בעתירה, סבורה המדינה כי העתירה התייתרה ודינה להימחק.



עידית לבוביץ', עו"ד



תמי דיקל, עו"ד

המחלקה למשפט העבודה
פרקליטות המדינה