

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 ו/או רן יוסף

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

העותרת

- נ ג ד -

1. מנכ"ל משרד ראש הממשלה
2. היועצת המשפטית לממשלה
3. נציב שירות המדינה
ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
רח' צאלח א-דין 29 ירושלים
טל': 02-6466590 ; פקס: 02-6467011
4. מר אלון חליוה
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 למתן צווים על תנאי

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 יורה על פיטוריו של

המשיב 4, וזאת מתוך הסיבות האמורות להלן, בנפרד ובמצטבר:

1.1.1. לנוכח הליך הפיטורין החוקי שכבר התבצע על ידי מנכ"לית משרד ראש

הממשלה הקודמת, והיות שלמשיב 4 אין זכות ערר על הפיטורין;

1.1.2. נוכח העובדה כי נסיבות הפיטורין לא העלו פגם מהותי בהליך או חוסר

סבירות קיצוני אשר מצדיק את השהיית הליך הפיטורין;

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. בשל הסיבה שהתערבותו של המשיב 1 בהליך הפיטורין של המשיב 4 מעלה

חשש לשיקולים זרים בהחלטתו;

1.1.5. לנוכח חוות דעתו הנחרצת של הבודק שמונה בהסכמה על ידי המשיב 1

והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה.

1.1.6. לנוכח האמור בפסק הדין 8877/22 התנועה למען איכות השלטון נ' נציב

שירות המדינה אשר נתן תוקף פסק דין להסכמה בדבר מינוי הבודק.

1.1.7. לנוכח הפגיעה הקשה באינטרס הציבורי ובאמון הציבור בתקינות הליך

המינויים ובשירות הציבורי לנוכח השארתו של המשיב 4 בתפקיד, לנוכח

חוות הדעת הקשות שהתפרסמו כנגדו.

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

לסיים את הליך פיטוריו של המשיב 4 אשר החל באוקטובר 2022, 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, ובהם הבודק.

א. הצדדים לעתירה

העותרת

1. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המציינת בימים אלו 33 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-250,000 עוקבים ברשתות החברתיות.

המשיבים

2. **המשיב 1, מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן: "מנכ"ל משרד ראש הממשלה"),** עומד בראש משרד ראש הממשלה ומונה לתפקידו ביום 8.1.2023 והחליף בתפקיד את הגב' נעמה שולץ. בהתאם להסכמות במסגרת ההליך הקודם בבג"ץ 8877/22, ובהמשך למסקנות הבודק שמונה לעניין זה, היה עליו לקבל החלטה בעניין המשך העסקתו של המשיב 4.
3. **המשיב 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.
4. **המשיב 3 הוא 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. המשיב 3 צורף לעתירה זו משום מעורבותו בהליך הפיטורין בראשיתו.
5. **המשיב 4 הוא מר אלון חליוה, סמנכ"ל ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה (להלן: "מר חליוה").** מר חליוה מועסק בתפקיד זה החל מיום 8.1.2019, לאחר שנבחר לתפקיד במרכז פומבי. ביום 27.10.2022 החליטה מנכ"לית משרד ראש הממשלה הקודמת, הגב' נעמה שולץ, על פיטוריו של מר חליוה מחמת אי התאמה. מאז הושהו פיטוריו לצורך קיום הליכים לבדיקת תקינות הליך פיטוריו.

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 (24.11.2009) בפס' 13 לפסק דינה של כבוד השופטת בדימוס פרוקצ'יה.

6. ביום 27.10.2022 התקבלה החלטתה המנומקת והמפורטת של מנכ"לית משרד ראש הממשלה, הגב' נעמה שולץ, להפסיק את העסקתו של מר חליוה לאור חוסר התאמה לתפקיד. נקבע, כי התנהלותו של מר חליוה **"משקפת חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים, התעלמות מכללים ומההנחיות ואדישות לאיסור בדבר חריגה מסמכות"**.
7. אף שהיועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה, וכן המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון (להלן: **"המשנה ליועמ"ש"**) קבעו כי הליך הפיטורין נעשה באופן תקין בהתאם לכללי המשפט המנהלי, החליט נציב שירות המדינה להתערב בהליך הפיטורין של העובד.
8. בעקבות התערבות זאת, ביום 25.12.2022 הגישה העותרת עתירה לבג"ץ, במסגרתה ביקשה מבית המשפט כי יוציא צו על תנאי נגד התערבות נציב שירות המדינה בהליך הפיטורין, מאחר שהתערבותו נעשתה בחוסר סמכות ומתוך שיקולים זרים (בג"ץ 8877/22 **התנועה לאיכות השלטון נ' נציב שירות המדינה**).
9. בעקבות ההליך, הסכימו מנכ"ל משרד ראש הממשלה שנכנס לא מכבר לתפקידו, והמשנה ליועמ"ש, כי הליך הפיטורים ייבחן על ידי בודק חיצוני. בעקבות הסכמתם זו, קבע בג"ץ כי המשך הדיון בעתירה התייתר. זאת, חרף עמדתה של העותרת כי יש להותיר את העתירה תלויה ועומדת עד להכרעתו של הבודק, ולהורות למדינה לשוב ולעדכן בדבר התפתחות הליך הבדיקה.
10. בהמשך לכך, דוח הבודק הצביע על כשלים משמעותיים ביכולת הניהול והתפקוד המקצועי של מר חליוה, ועל התנהלות רשלנית של אגף הביטחון והחירום תחת ניהולו, הכרוכה בהפרת הוראות הדין והמינהל התקין. לפיכך, קבע הבודק כי **"ההחלטה בדבר ביטול החלטת הפיטורים תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני"**.
11. חרף המסקנות הברורות שעולות מדו"ח הבודק, לעותרת נודע כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה החליט להשהות את קבלת ההחלטה בעניינו של מר חליוה עד לביצוע בדיקה עצמאית בנושא.
12. לא זו בלבד, ביום 23.5.2023 פנה המשנה ליועמ"ש אל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בטענה כי אין הצדקה להחלטתו של המנכ"ל לבחון את המשך כהונתו של מר חליוה בתפקידו במשרד ראש הממשלה, הואיל והנושא נבחן על ידי גורמים מקצועיים ומשפטיים רבים. יתרה מכך, לעמדתו, עקרונות המינהל התקין מחייבים את סיומו של שלב הבדיקה בעניינו של מר חליוה באופן דחוף, וקבלת הכרעה בנושא.
13. על אף פניותיה החוזרות והנשנות של העותרת אל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בבקשה כי יורה על הפסקת עבודתו של מר חליוה במשרד ראש הממשלה, לא נתקבלה לידי העותרת כל התייחסות מהותית מטעמו.

14. בנסיבות אלו, בהן ברור כי המשך העסקתו של מר חליווה נעשית בניגוד לדין. אשר על כן מוגשת עתירה זו בה תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על מתן הצווים המבוקשים ברישא לעתירה וזאת מתוך הסיבות אשר יפורטו להלן.

ג. רקע עובדתי לעתירה

ג.1. הליך הפיטורין של מר חליווה

15. מר חליווה מועסק במשרד ראש הממשלה כסמנכ"ל ביטחון וחירום החל מיום 8.1.2019, לאחר שנבחר לתפקיד במרכז פומבי. במסגרת תפקיד זה, אחראי מר חליווה 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.

16. בתאריך 11.8.2022 נשלחה אל מר חליווה הזמנה מעודכנת לשימוע מאת מנכ"לית משרד ראש הממשלה, הגב' נעמה שולץ (להלן: "מנכ"לית משרד רה"מ לשעבר"), לשם בחינת המשך העסקתו בגין טענות לכשלים ניהוליים ומקצועיים באחריותו. ההזמנה המעודכנת לשימוע נגעה לשני עניינים:

16.1. 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 חליווה, וכי בהתנהלותו של מר חליווה בתכלול הפרויקט עלו כשלים ניהוליים ומקצועיים, שהתבטאו בכך שמר חליווה לא ביצע את הפעולות התכנוניות הנדרשות לצורך קבלת אישורים לפרויקט;

16.2. 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.

17. הזימון לשימוע התבסס על טענות שפורטו בזימון מוקדם יותר לשימוע שנשלח אל מר חליווה 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 חליווה, 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".

18. ביום 3.10.2022 התקיים השימוע בפני מנכ"לית המשרד במהלכו הושמעו טענותיו בעל-פה. בשימוע נכחו מר חליווה, באת כוחו, עו"ד אילה הוניגמן, ועו"ד מיכל בקרמן מהלשכה המשפטית של המשרד.

19. לאחר בחינת טענותיו של מר חליווה, החליטה מנכ"לית משרד רה"מ על סיום העסקתו של מר חליווה, מנימוקים אשר מפורטים ב"מסמך נימוקי ההחלטה", שלפיהם, התנהלותו

במסגרת האירועים נשוא השימוע שיקפה :

"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).

20. על כן, החליטה מנכ"לית משרד רה"מ לשעבר :

"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".

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

22. ממסמך נימוקי ההחלטה, עולה כי טענותיו של מר חליוה 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**).

23. עוד הובהר למר חליוה 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**).

24. 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**).

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

נימוקי ההחלטה).

26. כן נכתב בסעיפים 58-59 למסמך נימוקי ההחלטה, כדלקמן:

"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".

27. ביום 31.10.2022 נשלח למר חליוה 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 חליוה כי בסיפא של מכתב החלטה בשימוע מיום 27.10.2022 של מנכ"לית משרד רה"מ נפלה טעות, ולמר חליוה לא עומדת זכות ערר לנציב שירות המדינה על החלטת הפיטורים. זאת, מכיוון שמר חליוה מועסק בתפקיד סמנכ"ל פחות מחמש שנים.

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

ג.2. התערבותו הפסולה של נציב שירות המדינה בהליך הפיטורין של מר

חליוה

28. בעקבות מכתב ששלחה ב"כ של מר חליוה בעניין פיטוריו ביום 2.11.2022, התקיימה ביום 8.11.2022 התייעצות משפטית בראשות המשנה ליועמ"ש ד"ר גיל לימון, ובהשתתפות גורמים נוספים ממשרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, פרקליטות המדינה ונציבות שירות המדינה (להלן יחד: "המשתתפים בהתייעצות").

29. ביום 10.11.2022 נשלחה אל הנציב סיכום העמדה המשפטית של המשתתפים בהתייעצות בעניין הפיטורים של מר חליוה, 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 חליוה והנהלים הקיימים, אין למר חליוה זכות ערר על החלטת הפיטורים של מנכ"לית המשרד וכי חוזה העסקה של מר חליוה 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".

30. 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.

31. עוד הובהר כי **עמדתם של כלל המשתתפים בהתייעצויות המשפטיות, לאחר בדיקה ראשונית, היא כי בעניינו של מר חליוה התקיים הליך מקצועי וענייני, תוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי.**

32. מכאן, שהגורמים המקצועיים אשר לקחו חלק בהתייעצות קבעו כי לא נפל פגם בהליך הפיטורין, וכי אין בפניית באת-כוחו של מר חליוה 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 חליוה שנשלחה אל הנציב ביום 10.11.2022 מצורף ומסומן כנספח "5/ע".

33. על אף האמור, ביום 24.11.2022 נשלח מכתב מטעם אילן רם, מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה אל מנכ"לית משרד רה"מ לשעבר, לפיו הנציב החליט על קיום בדיקה של הליך הפיטורים של מר חליוה עליה אמון מנהל הסגל הבכיר.

34. עוד נכתב במכתבו של מנהל הסגל הבכיר כי בהתאם להחלטת הנציב, פיטוריו של מר חליוה 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 "6/ע".

35. במענה מיום 24.11.2022, הסתייגה מנכ"לית משרד ראש הממשלה לשעבר מניסיון ההתערבות של הנציב בהליך הפיטורים, עיתויו, הבסיס המשפטי לו והמשתמע ממנו כלפי שיקול דעתה. מנכ"לית משרד רה"מ לשעבר טענה כי לעמדתה לא נפל פגם בהליך הפיטורים שהתנהל בעניינו של מר חליוה, 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 "7/ע".

36. ביום 27.11.2022 פנה הנציב אל מנכ"לית משרד רה"מ בעניין פיטורי מר חליוה. במכתבו, כתב הנציב כי הוא "רואה בחומרה את היעדר שיתוף הפעולה באופן מלא על הליך בדיקת פיטורי מר אלון חליוה...", וכי בשל כך "עולה חשש לפגמים בהליך הפיטורים ולטוהר ההליך בעניינים שפורטו במכתבו של מר אילן רם...", וכי הגיע למסקנה כי עניינים אלו ואחרים מחייבים בדיקה יסודית.

37. כן כתב הנציב במכתבו כי לאור האמור, הוא החליט כי "עד לתום התקופה המוקדמת הקבועה בהסכם העסקתו של מר חליוה או עד לסיום הבדיקה, לפי המוקדם, מר חליוה יישאר בתפקידו ולא יקבל דמי חלף הודעה מוקדמת".

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

3.ג. **בג"ץ 8877/22 התנועה למען איכות השלטון נגד נציב שירות המדינה**

38. ביום 25.12.2022, עתרה התנועה למען איכות השלטון לבג"ץ, בבקשה כי יוציא צו על תנאי

נגד נציב שירות המדינה בכל הקשור להתערבותו, שנעשתה בחוסר סמכות, בהליך פיטוריו של מר אלון חליווה. כן צורפו לעתירה כמשיבים היועצת המשפטית לממשלה ומר אלון חליווה.

39. בעוד ההליך מתנהל בבג"ץ, הושבעה ממשלת ישראל ה-37, ולתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה נכנס מר יוסי שלי.

40. בהודעות שהגישו המשיבים בימים 16.1.2023 ו-5.2.2023, נודע כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה הנכנס החליט שבכוונתו לבחון בצורה מקיפה את הליך הפיטורים, וכי לאור התפתחות זו הודיע הנציב כי הוא מוותר על המשך הבדיקה מטעמו.

41. כמו כן, הודיעו המשיבים כי בעקבות כך, הסכימו המנכ"ל הנכנס והמשנה ליועמ"ש, כי הליך הפיטורים ייבחן על ידי בודק, שיהיה עו"ד מהשירות המשפטי שלא ליווה קודם לכן את הליך הפיטורים, תוך הסתייעות בחשב הכללי. כן סוכם כי בסיום שלב הבחינה יעביר הבודק את מסקנותיו למנכ"ל הנכנס לצורך קבלת החלטה על ידו.

42. באי הכוח מטעם המדינה סברו כי בנסיבות אלה העתירה התייתרה. העותרת דכאן, סברה אז כי יש להותיר את העתירה על כנה, בין היתר על מנת שהמדינה תשוב ותעדכן על אודות הליך הבדיקה. העותרת אף חזרה והתריעה מפני התפתחות זו, תוך שהיא מביעה חשש כבד שמא מדובר בניסיון נוסף לעכב את הליך פיטוריו של מר חליווה, כדלקמן:

"לא למותר להזכיר בהקשר כי התפתחות הדברים הנזכרת בהודעת המדינה, הינה אותה התפתחות אשר ממנה התריעה העותרת (וראו סעיף 46 לעתירה), לפיה מטרת התנהלותו של נציב שירות המדינה הינה לעכב את הליך פיטוריו של המשיב 4 שכבר הושלם, עד להחלפת המשיב 3 במנכ"ל חדש, אשר יוכל לבחון את ההחלטה" (פס' 10 להודעה מטעם העותרת מיום 21.2.2023).

43. אחר דברים אלו, בית המשפט הנכבד הורה על מחיקת העתירות. כאמור בפסקה 4 לפסק דינו:

"לאחר שעיינתי בטענות הצדדים הגעתי למסקנה כי בנסיבות אלו, בהן הנציב אינו ממשיך בבדיקה מטעמו, והליך הפיטורים ייבחן על ידי בודק שמסקנותיו יועברו למנכ"ל משרד ראש הממשלה לצורך קבלת החלטה חדשה – אין מקום להותיר את העתירות תלויות ועומדות. לנוכח הודעת משיבי המדינה והשינוי בתשתית העובדתית, העתירות במתכונתן הנוכחית מיצו את עצמן ואינן אקטואליות עוד. לא למותר לציין כי זכויות וטענות הצדדים שמורות להם.

4.ג. דוח הבודק והשתלשלות העניינים לאחריו

44. ביום 2.5.2023 פורסם כי הבדיקה, שנערכה על ידי היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, יחד עם החשב הכללי, קבעה כי בהתנהלותו של מר חליווה נפלו פגמים חמורים רבים.

45. בדו"ח הבודק נקבע כי "הליך הפיטורים של מר חליווה היה הליך סדור, מקצועי וענייני, שארך מספר חודשים, ואשר נשען על תשתית עובדתית רחבה. הליך זה לווה באופן הדוק על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, תוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי ומשפט העבודה".

46. כן נקבע כי הסיבות בגינן פוטר מר חליווה מלכתחילה מוצדקות, ובראשן העובדה כי הציג מצג שווא והטעה את גורמי משרד ראש הממשלה בכל הקשור לקבלת ההיתר לעבודות בבית ראש

הממשלה דאז – "מר חליוה הצג מצג שווא כלפי גורמי המשרד לפיו נעשתה פנייה ראשונה לוועדה למתקנים בטחוניים והטעה אותם לחשוב שנושא קבלת ההיתר ... מטופל על ידו."

47. כמו כן, הבודק מתאר "תמונה מדאיגה" בכל הקשור להתנהלות הכלכלית של האגף בראשותו של חליוה. האגף, כך נקבע בדו"ח, התנהל בצורה רשלנית, שילם תשלומי עתק ביתר וקיבל מערכות באיכות ירודה –

"... [חליוה] חייב את המשרד בהתקשרות עם חברות שונות לציד לאירועים, בסכום חריג ביותר בהיקף של 23.5 מיליון ₪ בחריגה מאישור ועדת מכרזים וללא אישורה, ללא התקשרות מאושרת כדין ובחריגה מהרשאות החתימה שהוקנו לו... התנהל האגף, לכאורה, בצורה רשלנית דבר שהביא לכך שהמשרד שילם תשלומי עתק ביתר, קיבל בפועל מערכות באיכות ובשווי פחותים משמעותית ושילם עבור ציוד שלא סופק. ... במספר מקרים שולמו לספקי הציוד לאירועים חשבוניות כפולות בשל כשל במעקב ובניהול החשבוניות."

48. לבסוף, הבודק אף סיכם וקבע כי "ביטול החלטת הפיטורים תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני".

העתק חוות דעת הבודק מיום 19.3.2023 מצורף ומסומן כנספח "ע/9".

49. אחר דברים אלה, וכפי שפורסם בתקשורת, הוחלפו מספר מכתבים בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבין הבודק. במכתב מיום 7.5.2023, טען מנכ"ל המשרד כי הבדיקה אינה תואמת את הסיכומים אליהם הגיע עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה וכי בכוונתו להרחיב את הבדיקה באופן עצמאי.

העתק כתבתו של סולימאן מסוודה "מנכ"ל משרד רה"מ מסרב לפטר את הסמנכ"ל המקורב למשפחת נתניהו – חרף החלטת היועמ"ש" מיום 24.5.2023 מצורף ומסומן כנספח "ע/10".

50. ביום 9.5.2023 השיב הבודק, עו"ד אסי מסינג, כי הוא מצר על פרסום מכתבו באמצעי התקשורת, אך לצד זאת הוסיף כי הוא נועץ בנציג החשב הכללי במסגרת בדיקתו, וכי הועברו אליו כלל החומרים שעמדו בפני המנכ"לית הקודמת במסגרת החלטתה. כן הוסיף עו"ד מסינג כי לצורך שלמות התמונה, ביקש הוא לעיין גם בדוחות ביקורת נוספים המתייחסים להתקשרויות האגף בראשותו של חליוה, אשר לא עמדו לבחינה במסגרת הליך השימוע. משכך, טען הבודק, לא ברור אילו היבטים נוספים חסרים ומה תכליתה של הרחבת הבדיקה. הבודק הוסיף כי לא ברור מדוע צירף את מר חליוה כנמען למכתב אשר עוסק בבחינת הליך הפיטורים שלו, וסיכם כי מכל מקום, חוות דעתו "בעינה עומדת".

העתק מכתב הבודק מיום 9.5.2023 כפי שפורסם באמצעי התקשורת מצורף ומסומן כנספח "ע/11".

51. על אף דברים אלה, ביום 17.5.2023 השיב מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבודק כי בדיקתו התבססה בעיקר על חומרים שהיוו בסיס להחלטה הקודמת, וכי היה נכון להרחיבה להיבטים נוספים שנטענו על ידי מר חליוה על מנת לבחון אם יש באלה כדי לתמוך בעמדתו. בנוסף, הבהיר כי בנסיבות בהן פורסם המכתב באמצעי התקשורת, הוא סבור כי נכון יהיה לתת למר חליוה להשמיע את עמדתו טרם קבלת ההחלטה בעניינו, ומטעם זה הוא צורף כנמען למכתב. מנכ"ל המשרד שב והבהיר כי בכוונתו להרחיב את הבדיקה עובר למתן החלטתו בנדון.

העתק מכתב מנכ"ל משרד ראש הממשלה מיום 17.5.2023 מצורף ומסומן כנספח "ע/12".

52. אחר מכתבו זה של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, השיב לו ביום 23.5.2023 המשנה ליועמ"ש עו"ד גיל לימון, וביקש להעמיד את הדברים על דיוקם. במכתבו, סקר עו"ד לימון את הנסיבות שהביאו למינוי הבודק בהסכמה – כולל ההליך בבג"ץ 8877/22 – וכן את הליך הבדיקה על ידי הבודק. לאחר מכן, עו"ד לימון הבהיר כי:

"עיון בחוות הדעת המפורטת והיסודית שגובשה על ידי עו"ד מסינג מלמד כי הוא פעל בהתאם לכתב המינוי, שתואם איתך ... בניגוד לאמור במכתבך מתאריך 17.5.2023, במסגרת חוות הדעת של עו"ד מסינג ניתנה התייחסות ארוכה ומפורטת לכלל טענותיו של מר חלווה, אשר נטענו באריכות רבה במסגרת השימוע שנערך לו לפי בקשתו בעל פה (...). אשר על כן, לא ברור לאיזה היבטים נוספים שנטענו על ידי מר חלווה יש צורך להידרש בשלב זה.

בנוסף, ובניגוד לאמור במכתבך האמור, חוות דעתו של עו"ד מסינג אינה מתמקדת 'התמקדות צרה יחסית בשאלת סבירות מסקנות המנכ"לית הקודמת', ולא ברור על בסיס מה הינך מבסס אמירה זו.

כך גם לא ברור לי מה תכלית כיתובו של מר אלון חלווה להתכתבויות האמורות אשר עוסקות בהליך פיטוריו שלו ובהמשך בחינתו ולטעמי לא היה להן כל מקום.

משכך, אני דוחה את הטענות המופנות במכתבך כלפי עו"ד מסינג וחוות דעתו, אשר מבחינה משפטית מהווה נתון כבד משקל בהחלטה אודות הליך פיטוריו של מר חלווה."

53. עו"ד לימון סיכם במכתבו כי אין מקום להמשיך את תהליך הבדיקה בדבר פיטורי מר חלווה, שכן זה מתנהל זה זמן רב ונבחן על ידי גורמים מקצועיים ומשפטיים רבים, וכי עקרונות המינהל התקין מחייבים לסיים את שלב הבדיקה באופן דחוף.

העתק מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 23.5.2023 כפי שפורסם באמצעי התקשורת מצורף ומסומן כנספח "ע/13".

5.ג. מיצוי הליכים מטעם העותרת

54. ביום 3.5.2023, לאחר שנודע לה על חוות דעתו של הבודק, פנתה העותרת למנכ"ל משרד ראש הממשלה וביקשה כי יורה בהקדם על סיום תפקידו של מר חלווה, נוכח מסקנותיו החד משמעיות של הבודק והבהירה כי בנסיבות אלה מתנוסס דגל שחור מעל המשך העסקתו.

העתק פניית העותרת אל מנכ"ל משרד רה"מ מיום 3.5.2023 מצורף ומסומן כנספח "ע/14"

55. ביום 18.5.2023 השיב מנכ"ל משרד ראש הממשלה "אני מודה לך על פנייתך", ותו לא.

העתק תשובת מנכ"ל משרד ראש הממשלה מיום 18.5.2023 מצורף ומסומן כנספח "ע/15".

56. ביום 29.5.2023 פנתה שוב העותרת למנכ"ל משרד ראש הממשלה, לאחר שנודע כי האחרון החליט לפתוח בבדיקה נוספת מטעמו ולאחר שנודע גם כי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי), קבע כי הדבר עומד בניגוד להסכמות להן הם היו שותפים. כן הבהירה העותרת כי בנסיבות הקיימות המשך העסקתו של מר חלווה נעשית בניגוד לחוק, ומשכך הרי שהוא עובר על הוראות סעיף 44 לחוק שירות המדינה (מינויים), ומסתכן בהטלת חיוב אישי וחיובו לטובת קופת המדינה.

העתק פניית העותרת אל מנכ"ל משרד רה"מ מיום 29.5.2023 מצורף ומסומן כנספח "ע/16".

57. לאחר שלא התקבל כל מענה, ביום 4.6.2023 פנתה העותרת פעם נוספת למנכ"ל משרד ראש הממשלה, פעם שלישית במספר, בבקשה לקבל את התייחסותו בכל הנוגע להמשך העסקתו של מר חליוה, בהקדם האפשרי.

העתק פניית העותרת אל מנכ"ל משרד רה"מ מיום 4.6.2023 מצורף ומסומן כנספח "ע/17".

58. ביום 13.6.2023, בחלוף למעלה מחודש מפנייתו הראשונה בנושא, ולאחר שלא נתקבל כל מענה לגופו של עניין, פנתה העותרת למנכ"ל משרד ראש הממשלה, בבקשה לקבל את התייחסותו בעניינו של מר חליוה, טרם תבחן את המשך צעדיה, לרבות צעדיה המשפטיים.

העתק פניית העותרת אל מנכ"ל משרד רה"מ מיום 13.6.2023 מצורף ומסומן כנספח "ע/18".

59. משלא התקבלה כל תגובה מטעם מי מהמשיבים, ולנוכח משך הזמן הרב שחלף מיום בו נשלח מכתב הפיטורין למר חליוה על ידי מנכ"לית המשרד היוצאת; לנוכח אמירותיו הברורות של בית המשפט הנכבד בפסק דינו מיום 6.3.2023; לנוכח הפגיעה הקשה בשירות הציבורי; ולנוכח התעלמותם הגורפת של המשיבים משלל פניותיה של העותרת, לא נותרה בידי כל ברירה זולת הגשתה של עתירה זו, בה תבקש מבית המשפט הנכבד כי יורה על הוצאת הצווים המובאים ברישא לעתירה, וזאת מתוך הסיבות אשר יפורטו להלן בטיעון המשפטי.

ד. הטיעון המשפטי

1.1. תשתית נורמטיבית – הסמכות בעניין פיטורים

60. מר חליוה מועסק בחוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 ("חוק שירות המדינה (מינויים)") החל מיום 8.1.2019. סעיף 40 לחוק האמור קובע 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.**"

61. על פי הוראות חוזה ההעסקה של מר חליוה, אשר פורטו בסיכום עמדת יועמ"ש הנציבות והמשתתפים בהתייעצות מיום 10.11.2022 שצורף כנספח ע/5, נציב שירות המדינה או מי שהסמיך לכך, רשאי להפסיק את שירותו של מר חליוה בכל עת על-ידי מתן הודעה מוקדמת בכתב שלושה חודשים מראש או על-ידי תשלום משכורת של שלושה חודשים, לפי בחירת הגורם המודיע.

62. סעיף 82.252(ב) לתקש"יר קובע לעניין הפיטורים של עובד המועסק לפי 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;"

63. לאור העובדה שטרם חלפו חמש שנים להעסקתו של מר חליווה בשירות המדינה, פיטוריו כעובד המועסק על-פי חוזה מיוחד, הנם בסמכות האחראי, דהיינו מנכ"ל משרדו או סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש.

64. כמו כן, נציין כי קובץ הנחיות של נציבות שירות המדינה בעניין "כללים, נהלים והנחיות למנהלים כלליים ומוקבליהם בשירות המדינה", התשפ"א-2021 קובע בסעיף י"ח לפרק השלישי כי בכל הנוגע לפיטורים מחמת אי התאמה:

"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."

65. הנה כי כן, על-פי חוק שירות המדינה (מינויים), הוראות חוזה ההעסקה והתקש"ר, הסמכות לפטר את מר חליווה המועסק בחוזה מיוחד במשרד ראש הממשלה נתונה הייתה למנכ"לית משרד רה"מ ונתונה עדיין בידי המנכ"ל הנוכחי, ונדמה שעל סמכות זו אין חולק.

66. כמו כן, יש לציין כי זכות הערר בפני נציב שירות המדינה אינה חלה על עובדים אשר מועסקים מכוח חוזה מיוחד על פי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), וזאת לאור הסיפא של סעיף 40 אשר קובעת כי הוראות חוק שירות המדינה (מינויים) בכללותן לא חלות על אדם המועסק בחוזה מיוחד.

ד. הליך הפיטורין של מר חליווה נבחן על-ידי הגורמים המקצועיים ונקבע שהוא היה תקין

67. בהמשך לאמור לעיל, הרי שהליך הפיטורים נבדק מספר פעמים, ונקבע שהיה תקין.
68. עוד טרם הגשת העתירה בבג"ץ 8877/22, התקיימה כאמור התייעצות משפטית בעניין פיטוריו של מר חליווה, 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 נציבות שירות המדינה וסגניתו.
69. בהתייעצות נקבע כי במקרה דנן, ולאור הוראות חוזה העסקתו והנהלים הקיימים, אין למר חליווה זכות ערר על החלטת הפיטורים של מנכ"לית המשרד דאז.
70. 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 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 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.**"

71. כן נקבע בסיכום עמדת יועמ"ש נציבות שירות המדינה 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".

72. 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.

73. לזאת מתווסף ההליך שבוצע על ידי הבודק שמונה בהסכמה של המשנה ליועמ"ש והמשיב 1, ושסוקר לעיל בהרחבה.

74. **הבודק קבע באופן שאינו משתמע לשני פנים שהליך הפיטורים על ידי המנכ"לית הקודמת היה תקין, ושהשארית של מר חליווה בתפקיד תהא בלתי סבירה באופן קיצוני.**

3.4. הימנעות מקבלת החלטה על סיום העסקתו של המשיב 4 ובחינה מחודשת של הליך הפיטורים, אינה סבירה באופן קיצוני

75. על רשות מינהלית חלה חובה להפעיל את שיקול דעתה ולקבל החלטות המצויות בתוך מתחם הסבירות. ראו לעניין זה פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 4422/92 **שלמה עפרן נ' מנהל מרקעי ישראל ואח'** (12.8.1993) (להלן: "**בג"ץ עפרן**"), שם נדון עניין ההנחיות שמוציאה רשות מינהלית וחובתה לפעול על פיהן:

"רשות מינהלית מוגבלת בהפעלת שיקול דעתה על ידי ההלכות הכלליות של המשפט המינהלי, עליה לפעול במסגרת סמכותה החוקית; עליה לשקול את כל השיקולים הרלוואנטים להשגת תכלית החוק ולהימנע מלשקול שיקולים זרים; עליה להפעיל את שיקול דעתה בשוויוניות ולהימנע מהפליה; עליה לנהוג בהגינות וביושר; ועליה לפעול על פי סטנדרט התנהגות המצוי במיתחם הסבירות. סטנדרט זה משקף, בין היתר, את האיזון הראוי בין השיקולים הרלוואנטיים השונים. הוראות כלליות אלה חלות על כל המקרים שבהם נתון לרשויות מינהליות שיקול דעת." (**בג"ץ עפרן**, פס' 9 לפסק דינה של כבוד השופטת דורנר).

76. בנוסף לכך, אמון הציבור ברשויות הינו תנאי יסודי לתפקודן התקין של הרשויות. בשורה של פסקי דין חזר והדגיש בית המשפט את חשיבות אמון הציבור ברשויות. כך, גם בבג"ץ 6163/92 **אייזנברג נ' נ' שר הבינוי והשיכון** (23.3.1993) בפס' 54 לפסק דינו של השופט ברק:

"**אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה.** כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי **משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר ונקיון כפיים.** אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו..."

77. לא יכול להיות חולק כי בנסיבות העניין, החלטת מנכ"ל משרד ראש הממשלה לקיים בחינה

נוספת ומחודשת של הליך הפיטורים, לאחר שזה נבדק ונבחן מספר פעמים, לוקה בחוסר סבירות קיצוני ופוגעת באמון הציבור בשירות הציבורי. יש להזכיר כי לא רק שהליך הפיטורים נבדק מספר פעמים, אלא שפעם אחר פעם נמצא שהתנהלותו של חליווה רשלנית, שהוא אינו מתאים לתפקיד ושהשארית אינה סבירה באופן קיצוני.

ד.4. הפרת ההסכמות שהיוו בסיס למחיקת העתירה בבג"ץ 8877/22 כמוהן

כהפרת הוראה שיפוטית

78. עוד יש להזכיר כי הבחינה שנערכה לאחרונה על ידי עוה"ד מסינג, התקיימה לאחר שמנכ"ל המשרד הסכים על מינויו כבודק לעניין הליך הפיטורים, הסכמה שהביאה בתורה לסיום הליך שיפוט, כפי שגם יפורט בהמשך. חזרה מההסכמה האמורה והתעלמות ממסקנות הבודק, מצביעים על פגם חריף בשיקול הדעת ומחייבת קיומה של ביקורת שיפוטית על החלטותיו ושיקול דעתו של המנכ"ל.

79. הפרת התחייבות שניתנה במסגרת הליך משפטי, ושהביאה לסיום ההליך המשפטי, כמוה כהפרה של הוראה שיפוטית. בנסיבות כאלו, על בית המשפט להתייחס להפרה שכזו באותה מידה של חומרה בה הוא מתייחס להפרה של הוראה שיפוטית, מפני **שהתחייבות זו שימשה למעשה כבסיס לסיום ההתדיינות בנושא** [ראו: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי – משפט מינהלי דיוני** כרך ד, ה"ש 292 בעמ' 496 (2017)].

80. לעניין זה יפים דבריה החשובים של הנשיאה מ' נאור (כתוארה אז), בפס' 29 לפסק דינה בבג"ץ 7292/14 **עלי מוחמד עיסא מוסא נ' שר הבטחון** (נבו 01.09.2016), במסגרתו, בית המשפט מנע מהמדינה לחזור בה מהתחייבותה כי החלטה על ביצועם של צווי הריסה תתקבל על פי תוצאותיו של סקר קרקעות:

"ההתחייבות האמורה אף נכללה בפסק הדין בעתירה הקודמת, תוך שבית המשפט מתרה באזני המדינה כי מצופה ממנה לעמוד בהצהרות שהיא חוזרת ומשמיעה לפני בית המשפט (שם, פסקה 6). והנה, כעת מבקשת המדינה לסגת מהתחייבותה. בית-משפט זה עמד בעבר על החשיבות הרבה שיש לתת לקיום התחייבויות שנוטלת המדינה על עצמה (...). הדברים נכונים בבחינת קל וחומר לענייננו, שבו מדובר בהתחייבות בפני בית המשפט אשר מצאה את ביטוייה בפסק-דין (ראו והשוו: עניין גבעת האולפנה). וודאי שלא ניתן לסגת מהתחייבות כזו ללא הצדקה ברורה (השוו: ע"א 3604/13 מנהל רשות המסים נ' אייזינגר (10.5.2015) [פורסם בנבו], פסקאות 27-14, ובפרט פסקאות 19 ו-26, וכן האסמכתאות הרבות שם)".

81. כפי שפורט בחלק העובדתי, החלטתו של בית המשפט הנכבד למחוק את העתירה בבג"ץ 8877/22 נסבה על הסכמתם של מנכ"ל משרד ראש הממשלה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה, כי הליך הפיטורים ייבחן על ידי בודק חיצוני שמסקנותיו יועברו למנכ"ל משרד ראש הממשלה לצורך קבלת החלטה חדשה (ראו פס' 43 לעתירה זו). זאת, תוך **שהצדדים שומרים על טענותיהם**.

82. כאמור לעיל, בסיום הליך הבדיקה, מתח הבודק ביקורת חריפה על תפקודו של מר חליווה, תוך שהוא קובע כי ביטול החלטת הפיטורים תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני.

83. בנסיבות אלו, החלטתו של מנכ"ל המשרד להרחיב את הבדיקה באופן עצמאי, חרף מסקנותיו החד משמעיות של הבודק החיצוני שמונה לעניין, מהווה **הפרה בוטה של ההתחייבות שניתנה בהתדיינות הקודמת בנושא**, ואף נכללה בפסק הדין.

84. מכאן, ברור כי בחינה חוזרת של הליך הפיטורים, מנוגדת לסיכום שהושג בבג"ץ 8877/22 ולדברים שאמר מנכ"ל משרד ראש הממשלה במסגרתו. למעשה, החלטה זו מהווה הפרה של ההתחייבות שניתנה בפני בית המשפט, לצורך סיום הדיון בהליך.

85. ודוק, החלטתו התמוהה של מנכ"ל המשרד אינה עולה בקנה אחד עם פסק הדין שניתן בבג"ץ 8877/22, וחמור מכך, אינה מכבדת את ההליך השיפוטי בגדרו ניתן. לשיטתה של העותרת, לא יעלה על הדעת, כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה יסרב לפעול בהתאם להמלצתו של הבודק, ובוודאי כאשר לא הוצג כל נימוק משכנע המצדיק לסטות מהוראותיו של בית המשפט.

86. כפי שנקבע בעבר בית המשפט הנכבד בבג"ץ 8255/08 **עלי מחמד עיסא מוסא נ' שר הביטחון** (נבו 01.09.2010):

"מן המדינה מצופה לעמוד בהצהרות שהיא חוזרת ומשמיעה באוזניו, אף אם לא לו הדברים בצו מוחלט" [פס' 6 לפסק דינו של השופט א' א' לוי].

87. בנסיבות בהן מסרב מנכ"ל משרד ראש הממשלה להישמע למסקנותיו הנחרצות של הבודק, אשר מחייבות את הפסקת כהונתו של מר חליווה במשרד ראש הממשלה, נדרשת התערבותו של בית המשפט הנכבד.

ד.5. על היועצת המשפטית לממשלה להתערב ולהנחות את מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהתאם

88. 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)).

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

90. 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".

91. 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 משפטים, 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 ושיקול 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).

92. 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.

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

94. לאור העובדה שהקביעה האם הליך פיטורין של עובד בשירות המדינה נעשה באופן תקין, היא קביעה משפטית, הגורם אשר מוסמך להכריע בה במקרה של מחלוקת, הוא היועצת המשפטית לממשלה.

95. לכן, על היועצת המשפטית לממשלה להתערב ולהכריע במחלוקת שנפלה בענייננו בין הבודק שמונה לבין מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ולהנחות את האחרון לפעול בהתאם לכללי המנהל התקין אשר מחייבים את סיום העסקתו של חליווה. עמדה זו, כאמור, משקפת אף את האמור במכתבו של המשנה ליועמ"ש מיום 23.5.2023.

96. כל עוד נמנעת היועמ"ש מלהתערב בסוגייה, הרי שהיא אינה מבצעת את תפקידה כפרשנית המוסמכת של הדין והאחראית על השמירה על שלטון החוק והאינטרס הציבורי.

ד.6. התערבותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהליך הפיטורין של מר חליווה

מעלה חשש לשיקולים זרים

97. משהוצגה בפני בית המשפט הנכבד גלגולה של ההחלטה התמוהה והחריגה אשר התקבלה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, תטען העותרת כי דינה של ההחלטה בטלות, בגין החשש הכבד לשיקולים זרים כעומדים בבסיסה וזאת נוכח תוכנה, נסיבות קבלתה והיעדר נימוקים להצדיקה.

98. אמת, לעותרת אין את הכלים לחשוף שיחות אשר התנהלו בחדרי חדרים והביאו את המשיב 1 לחזור בו בצורה כה בוטה וחריגה מהסכמות שהיוו בסיס לסיום התדיינות משפטית.

99. ואולם, סבורה העותרת כי אף בלי להיות "בוחנת כליות ולב", הרי שהתנהלות המשיב 1, לכל הפחות מעלה את החשש הכבד שמא הליך קבלת ההחלטות שלו בנוגע למר חליווה, נגוע כל כולו בשיקולים זרים, באופן המחייב לבדו את התערבות בית המשפט הנכבד.

100. על הפסול בקבלת החלטה משיקולים זרים עמד בית המשפט נכבד זה פעם אחר פעם ובין היתר, עמד על כך כב' המשנה לנשיא, השופט אלוך, 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, 12.1990)).

101. 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".

102. 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".

103. 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 וההלכתי), 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."

104. במקרה דנן, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לא טרח להשיב לפנייתו של העותרת לגוף העניין. לא זו אף זו, אף בהתכתבויותיו עם הבודק לא עלתה כל טענה עניינית המצדיקה את עיכוב הליך הפיטורין לצורך בדיקה נוספת. זאת, כאשר יש להזכיר שהליך הפיטורין של המשיב 4 נמשך מזה זמן רב ונבחן על ידי מספר גורמים ולא ברורה נחיצותה של בדיקה נוספת. מכאן, שככל שהחלטה לעכב את פיטורי המשיב 4 מבוססת על שיקולים ענייניים עלומים כלשהם העולים בקנה אחד עם הדין והמדיניות הקיימת, הרי שאלה נסתרו מעיני הגורמים הרלוונטיים ועיני הציבור, וקיים ספק רב שאלה אכן קיימים.

105. כמו כן, חריגות ההחלטה להפר את ההסכמות בדבר בירור הליך הפיטורים בידי בודק, עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה והידוע לנו בדבר רום מעמדו הפוליטי של המשיב 4, מחזקים את החשש הכבד לפיו חובת הענייניות הופרה וכי נשקלו שיקולים זרים או נתקבלה החלטה שרירותית ביחס להמשך העסקתו של מר חליוה.

ה. סיכום

106. הליך הפיטורים של מר אלון חליוה מתפקידו כסמנכ"ל ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה, נערך באופן מקצועי, ענייני ותקין, ונבחן הן על ידי הגורמים המקצועיים במשרד המשפטים, והן על ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד ראש הממשלה.

107. לא זו בלבד, על רקע ההודעה שנמסרה לבית המשפט העליון בבג"ץ 8877/22, ההליך נבחן באופן יסודי גם על ידי בודק חיצוני אשר מונה לעניין.

108. למרות זאת, בניגוד להמלצתו הנחרצת של הבודק לפיה "ביטול החלטת הפיטורים תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני", ועל אף שלא נפל כל פגם המצדיק את ביטול החלטת הפיטורים, החליט מנכ"ל משרד ראש הממשלה לערוך בדיקה עצמאית נוספת בנושא, תוך התעלמות מוחלטת מעמדתם של כלל הגורמים המקצועיים. **בנסיבות אלו, נדרש בית המשפט להתערב, ולהורות כמבוקש ברישא בעתירה.**

109. 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 תוך קבלת אמון הציבור.

110. כחלק מניהול שירות ציבורי איכותי, הופקדה בידי הגורמים המוסמכים הסמכות להחליט על פיטורין של עובדים מחמת אי התאמה. התנהלותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ללא בדל של ראייה באשר לפגם בהליך הפיטורין, פוגעת בערך השירות הציבורי המקצועי, ובסמכותם

של הגורמים המוסמכים לנהל את עובדיהם.

111. לא זו אף זו, לנוכח עמדתם הברורה של כלל הגורמים המקצועיים, לרבות הבודק החיצוני אשר מונה בהסכמת הצדדים, עולה חשש כבד שמא החלטתו התמוהה של מנכ"ל משרד ראש הממשלה לערוך בדיקה נוספת בעניינו של מר חליווה, נגועה כולה בשיקולים זרים.

112. אשר על כן, על בית המשפט הנכבד להורות למנכ"ל משרד ראש הממשלה להותיר את החלטת הפיטורין על כנה.

113. 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 מנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול בהתאם לעמדת גורמי המקצוע ולחדול מהתערבותו בהליך הפיטורין של מר חליווה.

114. אשר על כן, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן צווים כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולעשותם למוחלטים.

115. עתירה זו נתמכת בתצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.

116. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה.


רן יוסף, עו"ד


תומר נאור, עו"ד

ב"כ העותרת


ד"ר אליעזר שרגא, עו"ד

יום שלישי, 20 ביוני 2023

א' בתמוז התשפ"ג, ירושלים

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 ו/או רן יוסף

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

העותרת

- נ ג ד -

1. מנכ"ל משרד ראש הממשלה
2. היועצת המשפטית לממשלה
3. נציב שירות המדינה
4. מר אלון חליוה

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438974, מנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת, כי העובדות
המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונותי.



חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד תומר נאור, מ.ר. 66882 מאשר בזאת כי ביום 20.6.2023 חתם לפני מר שחף גל, מס' זהות
053438974, 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.

תומר נאור, עו"ד
מ.ר. 66882
תומר נאור, עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק מכתב הזמנה מעודכנת לשימוע מיום 11.8.2022	24
2	העתק מסמך ההחלטה בשימוע מיום 27.10.2022	30
3	העתק מסמך נימוקי ההחלטה מיום 28.10.2022	33
4	העתק מכתבה של סמנכ"לית בכירה הון אנושי במשרד רה"מ למר חליוה מיום 31.10.2022	58
5	העתק סיכום העמדה המשפטית של המשתתפים בהתייעצות בעניין הפיטורים של מר חליוה שנשלחה אל הנציב ביום 10.11.2022	60
6	העתק מכתבו של מנהל הסגל הבכיר בנציבות אל מנכ"לית משרד רה"מ מיום 24.11.2022	64
7	העתק מכתבה של מנכ"לית משרד רה"מ מיום 24.11.2022	68
8	העתק מכתבו של הנציב אל מנכ"לית משרד רה"מ מיום 27.11.2022	73
9	העתק חוות דעת הבודק מיום 19.3.2023	77
10	העתק כתבתו של סולימאן מסוודה "מנכ"ל משרד רה"מ מסרב לפטר את הסמנכ"ל המקורב למשפחת נתניהו – חרף החלטת היועמ"ש" מיום 24.5.2023	107
11	העתק מכתב הבודק מיום 9.5.2023 כפי שפורסם באמצעי התקשורת	109
12	העתק מכתב מנכ"ל משרד ראש הממשלה מיום 17.5.2023	112
13	העתק מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 23.5.2023 כפי שפורסם באמצעי התקשורת	114
14	העתק פניית העותרת אל מנכ"ל משרד רה"מ מיום 3.5.2023	118
15	העתק תשובת מנכ"ל משרד ראש הממשלה מיום 18.5.2023	121
16	העתק פניית העותרת אל מנכ"ל משרד רה"מ מיום 29.5.2023	123
17	העתק פניית העותרת אל מנכ"ל משרד רה"מ מיום 4.6.2023	126
18	העתק פניית העותרת אל מנכ"ל משרד רה"מ מיום 13.6.2023	128

נספח 1

**העתק מכתב הזמנה מעודכנת
לשימוע מיום 11.8.2022**

עמ' 24



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".
- התייחסות לסיוע 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 מל"ש) בחריגה מאישור ועדת המכרזים וללא אישורה להתחייבות בסכומים אלו, ומבלי שיש התקשרות מאושרת כדן, 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 רנ"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 רנ"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, שצינת 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 מולץ
המנהלת הכללית

תיק אישי : אלון חלווה



רשימת נספחים

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

נספח 2

העתק מסמך ההחלטה בשימוע מיום

27.10.2022

עמ' 30



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' 33

נימוקי ההחלטה

מבוא

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 אליהן

אופן 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. בשיבת השימוע טענה באת-כוחו של אלון כי מהרגע הראשון שמר יאיר פינס, מנכ"ל המשרד הקודם, נכנס לתפקיד הועברו אל אלון מסרים, בצורה ישירה ובזוטה, 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 כלום 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 שישב 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 בבדיעבד 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 השווה 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.

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". (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 שכל 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 סע"ש (י-ם) 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 דנא 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 משמעתיים 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 ההתאמה 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 ההחלטה על הפיטורים, ובהתאם הוא יגבש החלטתו באיזה מסלול לנקוט – משמעתי או פיטוריין 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 ההחלטה האם להמשיך במסלול של הליך משמעתי 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"ס 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, והתירשלות 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"ס, 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 מיידיים, 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

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

⁵בג"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 ושומר 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 יישאר 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 ג'ובני 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 ג'ובני לרח"ט הדגל, מר יגאל רוזנבלום. ביום 5.9.21 עו"ד ג'ובני פנה, בהתאם להנחייתו של אלון, למר רוזנבלום, וכתב את אלון, וביקש את המידע הדרוש לצורך הכנת מענה לפנייתו של אלון מיום 30.8.21. פנייתו זו של עו"ד ג'ובני 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 המחלל 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 ובהיר 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 ג'ובני, 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 מתקוף 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, שסביב 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 הבירור 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 רנ"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 ובהבהר 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 שאליו 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 נעשית 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 לאחרים 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 לכתיבת 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 בדיעבד 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 בדיעבד שאושרו.

בהקשר זה נטען כלפי אלון כי האגף בראשותו חייב את המשרד כלפי ספקים בסכום חריג ביותר (23.5 מל"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 מידית 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, גב' 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 לו"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 אלו, 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 אלו לא שאל אותה אם לעצור את ההתקשרות, אלא חזר ואמר שמדובר בביטחון ראש הממשלה ולא ניתן לעצור את ההתקשרות, ולכן טענות אלו 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 אלו על היותו מנהל שלא חושש לקחת אחריות, טענתו כלפי סגנית החשב בעניין זה מצביעה דווקא על ההיפך: בהתנהלותו הוביל אלו 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 אלו מאחריותו.

טענה בדבר היעדר בסיס להטלת אחריות על אלו 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 אלו. 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 אלו 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, בתיהם 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, הוטעתה 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 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 חליוה**

מיום 31.10.2022

עמ' 58

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,
סגלית 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 חליוה שנשלחה
אל הנציב ביום 10.11.2022**

עמ' 60



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 חלווה 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 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 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 ראיות.





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' 64

ל' חשון תשפ"ג
24 נובמבר 2022

לכבוד
הגב' נעמה שולץ
המנהלת הכללית
משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: פיטורי 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 לצורך תפקידו". 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 שההחלטה 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, תוכן 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 ההחלטה 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 מיידי, 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' 68



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 ההחלטה

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 ההחלטה.

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 אתייחס 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, אתייחס 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.

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 ונימוקיה (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 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.
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 היועץ 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

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 בעניינו 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
גב' 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' 73



ג' בכסלו תשפ"ג
27 בנובמבר 2022

0491-0001-2022-
005515

לכבוד
הגב' נעמה שולץ
המנהלת הכללית
משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: פטורי מר אלון חלווה

סמך: פנייתה של עו"ד חוניגמן מיום 02.11.2022
החלטת מיום 27.10.2022 ומסמך נימוקי ההחלטה
מכתבו של מר אילן רם, מיום 24.11.2022
מכתב מיום 24.11.2022

במענה למכתבך האחרון שבסמך, הריני להודיעך כי אני רואה בחומרה את היעדר שיתוף הפעולה באופן מלא עם בדיקת הליך פטורי 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 כסמנכ"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.

בנוסף, כמפורט במכתבו של מר אילן רם, הליך הפיטורים נוהל ברובו בתקופת הבחירות, כשמכתב השימוע נשלח למר חלוה ביום 21.06.2022, ביום בו הודיע מנכ"ל משרד רה"מ הקודם על סיום תפקידו, ומועד סיום ההעסקה של מר חלוה 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 חלוה. 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 חלוה או עד לסיום הבדיקה, לפי המוקדם, מר חלוה 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



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

העתק חוות דעת הבודק מיום

19.3.2023

עמ' 77

כ"ו באדר התשפ"ג

19 במרץ 2023

ימ. 825-2023

אל:

מר יוסי שלי – מנכ"ל משרד ראש הממשלה

הנדון: מר אלון חלווה

1. ביום 16 בפברואר 2023 מוניתי כגורם בודק ביחס להחלטה על פיטוריו של מר אלון חלווה, וזאת על רקע ההודעה שנמסרה לבית המשפט העליון בעניין עתירות שהוגשו בעניין ההחלטה האמורה (בג"ץ 8913/22 התנועה לטוהר המידות נ' נציב שירות המדינה ואח') (להלן – "עניין התנועה לטוהר המידות").

בכתב המינוי צוין כי לשם כך, אבחן את כלל החומרים שעל בסיסם גובשה החלטת המנכ"לית הקודמת של משרד ראש הממשלה, וכן החומרים שגובשו באשר להליך הפיטורים.

עוד צוין כי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה תעמיד לרשותי את כל החומרים הדרושים לצורך זה. כן יועברו לרשותי החומרים שהצטברו בבדיקה שקיים נציב שירות המדינה.

במסגרת הבחינה התבקשתי להיוועץ בנציג החשב הכללי, מר אלון שלזינגר, סגן בכיר לחשב הכללי וראש מערך הביקורת בנושאים מקצועיים מתחום החשבות, ובגב' צביה שמעון, ראש אגף משאבים חומריים במשרד האוצר, בנושאים מקצועיים הקשורים להתקשרויות.

עוד צוין בכתב המינוי כי בסיום הבדיקה אפעל לגיבוש חוות דעת שתונח בפניך, אשר תכלול את ממצאיי ואת המלצתי בעניין. הכול, לפי מיטב שיקול דעתי המקצועי.

בנוסף צוין להשלמת התמונה כי במשרד ראש הממשלה (להלן – "המשרד") התקבלו דו"חות ביקורת וחוות דעת המתייחסים להתקשרויות של אגף ביטחון וחירום במשרד אשר לא עמדו לבחינה במסגרת הליך השימוע וממילא גם לא במסגרת ההחלטה שהתקבלה בעניינו של מר חלווה (להלן – "דוחות הביקורת הנוספים"). בהקשר זה צוין שהחומר האמור יילמד וייבחן על ידי חשב המשרד והיועצת המשפטית של המשרד.

2. בהתאם לאמור, ולאחר שעיינתי בכלל המסמכים שהועברו לעיוני על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה כמפורט ברשימת המסמכים המצורפת כנספח א' למכתבי, התייעצתי עם מר שלזינגר.

בנוסף, פניתי להיוועצות עם גב' שמעון בנושאים מקצועיים הקשורים להתקשרויות, אולם היא מסרה לי שאין לה מומחיות בתחומים אלו וכי אין בכוונתה ליעץ לי בתחום.

3. עוד אציין כי לצורך השלמת התמונה ולאור הקשר הישיר בין הממצאים עליהם התבססה החלטת הפיטורים של מר חלווה והממצאים שעלו בדוחות ביקורת מאוחרים יותר, ביקשתי לעיין גם בדוחות הביקורת הנוספים.

4. על בסיס כל האמור, להלן תפורט חוות דעתי, אשר כוללת את ממצאיי והמלצתי בעניין.

רקע כללי

5. מר חלווה הועסק כעובד מדינה במשרד בין השנים 2003 עד 2005. מחודש אוגוסט 2005 ועד סוף שנת 2018 הועסק מר חלווה במיקור חוץ ביחידת מגן. החל מיום 8 בינואר 2019 הוא החל לעבוד שוב במשרד בתפקיד סמנכ"ל ביטחון וחירום, וזאת לאחר שנבחר לתפקיד במכרז פומבי.
6. ביום 21 ביוני 2022 זומן מר חלווה לשימוע בטרם נקיטת צעדים משמעתיים בפני מר יאיר פינס, מנכ"ל המשרד דאז, לפי סעיף 31 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן – "חוק המשמעת"). השימוע עסק בהתנהלותו באירוע שבמסגרתו הוצבו אמצעי אבטחה מתקני קבע ביטחוניים בסמוך לביתו של מר נפתלי בנט, ראש הממשלה דאז, וזאת מבלי שהתקבל לכך היתר כדין מהוועדה למתקנים ביטחוניים (להלן – "אירוע ההיתר"). הסנקציה המירבית לפי הסעיף האמור, שבסמכותו של מנכ"ל המשרד, היא מתן נזיפה.
7. בתמצית אציין כי אירוע ההיתר נגע להצבת אמצעי בטחון קבועים בסמוך לביתו של ראש הממשלה דאז מבלי שניתן לכך אישור הוועדה למתקנים ביטחוניים. לעניין זה נטענו כלפי מר חלווה שורה של טענות, ובכלל זה: כשל מקצועי בהבנת אחריותו כמנהל אגף הביטחון על תהליך שהאגף מעורב בו וכשלים מקצועיים בקידום הטיפול בבקשה לאישור הצבת אמצעי הביטחון. כך גם הצגת מצגי שווא בעניין הטיפול בבקשה.
8. לאור הודעתו של מר פינס על סיום כהונתו כמנכ"ל המשרד נדחה השימוע.
9. ביום 11 ביולי 2022 הודיעה גב' נעמה שולץ, לאחר שמונתה למנכ"לית המשרד דאז, למר חלווה על המשך הליך השימוע בפניה.
10. ביום 20 ביולי 2022 שלח מר גיא דוד, מנהל אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה, מכתב למנכ"לית המשרד דאז, שבו התייחס לפנייתו של חשב המשרד לאגף המשמעת בעניין ניהול התקשרויות של אגף ביטחון וחירום במשרד. לעניין זה ציין כי:
- "... עיון בפנייה ובמסמכים שצורפו אליה מלמד על כשל מקצועי לכאורה בניהול ההתקשרויות של אגף ביטחון וחירום, אשר הוביל פעם אחר פעם להתקשרויות שנעשו ככל הנראה שלא כדין ושלא על פי ההוראות והכללים בנושא וללא אישור ההתקשרות מראש במסגרת ועדת המכרזים כנדרש. כתוצאה מכך, עלה הצורך להביא התקשרויות אלו בפני ועדת "בדיעבד" במטרה לאשר ביצוע התשלומים במסגרת התקשרויות אלו, אשר כבר יצאו אל הפועל.
- אופן התנהלות זה מפר כמובן את חובות המכרזים, פוגע בשוויון, חורג מהוראות התכ"ם ומהווה חריגה מהנהלים הרלוונטיים.
- לאחר בחינת המפורט במסמכים האמורים אנו סבורים, כי הדברים צריכים להבחן במישור הניהולי, ולא בזה המשמעת.
- ראה, 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 המשמעת.

11. ביום 11 באוגוסט 2022 זומן מר חלווה לשימוע בפני מנכ"לית המשרד דאז לשם בחינת המשך העסקתו במשרד בשל אי התאמה לתפקיד, וזאת בשל טענות לכשלים מקצועיים וניהוליים באחריותו של מר חלווה (להלן – "מכתב השימוע").

במסגרת מכתב השימוע ציינה מנכ"לית המשרד דאז כי לאחר מכתבו של מר פינס בעניין אירוע ההיתר הובאו לידיעתה מסמכים נוספים ובהם תוצאות בדיקת חשב המשרד בנוגע להתנהלות אגף הביטחון וחירום במשרד בנוגע לאישורים הנדרשים להתקשרויות שהאגף ניהל (להלן – "אירוע ההתקשרויות"). עניינים אלה מתווספים לאירוע ההיתר.

12. בנוגע לאירוע ההתקשרויות יצוין כי ביום 7 בפברואר 2022 עלו בקשות של אגף חירום וביטחון לדיון בוועדת בדיעבד בארבעה התקשרויות שונות, לאחר תשלומים בדיעבד לספקים שונים. בהקשר זה נטען כלפי מר חלווה כי האגף בראשותו חייב את המשרד בהתקשרות עם חברות שונות לציוד לאירועים, בסכום חריג ביותר בהיקף של 23.5 מיליון ש"ח בחריגה מאישור ועדת המכרזים וללא אישורה, ללא התקשרות מאושרת כדין ובחריגה מהרשאות החתימה שהוקנו לו.

13. ביום 3 באוקטובר 2022 התקיים שימוע בעל פה בפני מנכ"לית המשרד דאז, במהלך השימוע פירטה עו"ד אילה הוניגמן, באת כוחו של מר חלווה את טענותיו.

14. ביום 27 באוקטובר 2022 התקבלה החלטתה של מנכ"לית המשרד דאז לפיה היא החליטה לסיים את תפקידו של מר חלווה במשרד ראש הממשלה (להלן – "החלטת הפיטורים").

במסגרת החלטת הפיטורים נקבע כדלקמן:

..."

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 הנלוות 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."

עוד נקבע בהחלטת הפיטורים שמועד סיום העסקה יהיה ביום 27 בנובמבר 2022.

15. בסמוך למועד קבלת החלטת הפיטורים, פנתה עו"ד הוניגמן לנציב שירות המדינה בבקשה להגיש ערר על החלטת הפיטורים.

16. בעקבות ישיבה שנערכה ביום 8 בנובמבר 2022 בהשתתפות גורמים שונים מנציבות שירות המדינה, משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה, שלח היועץ המשפטי של הנציבות מייל לנציב שירות המדינה, שבמסגרתו צוין כי:

"חוזה העסקתו של מר חלווה נעשה מכוח סמכות הנציב לחתום על חוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (סמכות שהוצאה לבעלי תפקידים בנציבות, לרבות מנהל מינהל הסגל הבכיר). זכות הערר מוקנית לעובד מכוח סעיף 46 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 חלווה.

...

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 46 לחוק המינויים), צריך להיעשות בזהירות רבה ובמשורה, וכמובן בכפופות 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.

...

עמדתם של כלל המשתתפים בהתייעצויות המשפטיות, לאחר בדיקה ראשונית ובהסתמך על המסמכים הקשורים להליך הפיטורים 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 המנהלי. הליך זה בוודאי שלא נעשה בחופזה, והוא לווה באופן צמוד ע"י ייעוץ משפטי, תוך היועצות עם הפרקליטות. הודעת הפיטורים שהוציאה מנכ"לית משרד ראש הממשלה, כמו גם נימוקיה, 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".

17. ביום 24 בנובמבר 2022 שלח מנהל מינהל הסגל הבכיר בנציבות שירות המדינה, מכתב למנכ"לית המשרד דאז, שבו ציין כי נציב שירות המדינה החליט על קיום בדיקה של הליך הפיטורים ומינה אותו לבצע את הבחינה, להביא בפניו את תוצאותיה ואת המלצותיו בנושא וכי פיטוריו של מר חלווה יוקפאו עד להשלמת הבדיקה וקבלת החלטתו של הנציב בנושא.

18. ביום 26 בדצמבר 2022 הגישו התנועה לטוהר המידות והתנועה לאיכות השלטון בישראל עתירות לבית המשפט העליון שבמסגרתן עתרו כנגד התערבותו של נציב שירות המדינה בהליך הפיטורים של מר חלווה.

19. ביום 3 בינואר 2023 נשלח מכתב ממר צחי ברוורמן ששימש באותה העת כמ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה לסמנכ"לית משאבי אנוש במשרד, שבו ציין שבכוונתנו לבצע בחינה מקיפה של ההליך המתנהל בעניינו של מר חלווה וכי עד להשלמת הבחינה יש לעצור את הליך הפיטורים ולהאריך את תקופת העסקתו.

20. ביום 8 בינואר 2023 נשלח מכתב דומה ממך.

21. ביום 13 בינואר 2023 הודיע לך נציב שירות המדינה כי לאור העובדה שבכוונתך לבדוק את הליך הפיטורים, הוא לא ימשיך בבדיקה מטעמו.

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

22. ביום 16 בינואר 2023 עדכנה המדינה את בית המשפט העליון בדבר ההתפתחויות שאירעו מעת הגשת העתירות והעובדה כי בדיקת הליך הפיטורים נבחנת כעת על ידי. ביום 5 בפברואר 2023, הודיעה המדינה לבית המשפט העליון כי במסגרת סיכום בין המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), לבינך, על דעתה של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, סוכם שנושא פיטוריו של מר חלווה לא ייבחן ע"י הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה שכן היא ליוותה את הליך הפיטורים וסייעה בעריכת נימוקי הפיטורים, אלא על ידי עורך דין אחר מתוך השירות המשפטי שיסתייע לעניין זה בנציג של החשב הכללי. עוד צוין כי הבדק יבחן את החומרים שגובשו לעניין החלטת הפיטורים, ויכין מסמך הכולל את ממצאיו ואת המלצתו בעניין. הבדק, שימונה בהסכמה בינך לבין המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי), יעביר את התייחסותו למנכ"ל משרד ראש הממשלה.

23. ביום 6 במרץ 2023 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין התנועה לטוהר המידות לפיו:

"בנסיבות אלו, בהן הנציב אינו ממשיך בבדיקה מטעמו, והליך הפיטורים ייבחן על ידי בודק שמסקנותיו יועברו למנכ"ל משרד ראש הממשלה לצורך קבלת החלטה חדשה – אין מקום להותיר את העתירות תלויות ועומדות. לנוכח הודעת משיבי המדינה והשינוי בתשתית העובדתית, העתירות במתכונתן הנוכחית מיצו את עצמן ואינן אקטואליות עוד. לא למותר לציין כי זכויות וטענות הצדדים שמורות להם"

הליך הפיטורים והשימוע

24. מן החומר שהוצג בפני עולה כי הליך הפיטורים של מר חלווה היה הליך סדור, מקצועי וענייני, שארך מספר חודשים, ואשר נשען על תשתית עובדתית רחבה. הליך זה לוה באופן הדוק על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, תוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי ומשפט העבודה.

25. בהקשר זה אציין כי טרם עריכת השימוע הועברו לעו"ד הוניגמן כלל המסמכים שבוקשו על ידה (בהיקף של שלושה קלסרים), לרבות מסמכים מסווגים שדרשו עריכת סיווג ביטחוני לעו"ד הוניגמן. בנוסף לכך הליך השימוע נדחה פעם אחר פעם לבקשת מר חלווה ועו"ד הוניגמן וזאת בשל סיבות שונות ומגוונות.

26. בסופו של יום נערך השימוע לבקשתו של מר חלווה בע"פ בלבד והוא ויתר על זכותו להשיב לשימוע בכתב, כאשר השימוע עצמו הוקלט ותמלול הישיבה נשלח לעו"ד הוניגמן.

27. במסגרת השימוע העלתה עו"ד הוניגמן 4 טענות כלליות הנוגעות לפגמים שנפלו לטענת מר חלווה בהליך הפיטורים, וזאת בנוסף להתייחסויות ספציפיות שניתנו על ידה לגבי שני האירועים שעמדו בבסיס השימוע:

- א. המעבר משימוע במסגרת הליך משמעתי שהיה אמור להתקיים בפני מר פינס לשימוע בגין אי התאמה שהתקיים בפני גב' שולץ;
- ב. טענות בנוגע לאי עמידה בנוהל "פיטורי אי התאמה";
- ג. טענות כלליות בדבר רדיפה אישית של מר חלווה ו-"תפירת תיק", המופנות כנגד מר פינס, היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה וחשב המשרד, שאיתם לטענת מר חלווה הוא מסוכסך. לכך הוא הוסיף טענות כלליות בדבר אופן התנהלותם של אותם גורמים.
- ד. טענות בנוגע לכך שהליך הפיטורים נעשה במהלך תקופת הבחירות.

28. להלן אתיחס לטענות הכלליות ולאחר מכן אתיחס לאירוע ההיתר ואירוע ההתקשרויות ולטענות שהועלו בשימוע בעניין זה.

מעבר מהליך משמעותי להליך של אי התאמה

29. במסגרת השימוע טענה עו"ד הוניגמן כי בתחילה זומן מר חלווה להליך משמעותי בהתאם לסמכות המוקנית למנכ"ל המשרד לפי סעיף 31 לחוק המשמעת, בקשר להתנהלותו באירוע ההיתר. לעניין זה נטען שמדובר בהליך המשמעותי ברף הנמוך ביותר שתוצאתו המקסימאלית היא נזיפה, כאשר עם חילופי המנכ"לים הפך השימוע משימוע משמעותי לשימוע בגין אי התאמה וסיום העסקה.

30. עוד טענה עו"ד הוניגמן כי בהתאם לפסק הדין שניתן לאחרונה בעניין יובל מכפש (סע"ש (י-ם) 32135-09-22 יובל מכפש נ' משרד האוצר (פורסם בנבו) (להלן – "עניין מכפש"), לא ניתן לערבב בין המסלולים המשמעותי ואי התאמה ומשעה שהמשרד זימן את מר חלווה להליך משמעותי אין הוא יכול להפוך את ההליך להליך פיטורים בשל אי התאמה שכן לא ניתן לפטר עובדים בשל עבירות משמעת אלא על ידי בית הדין למשמעת.

31. סעיף 68 לחוק המשמעת קובע כי:

"עובד המדינה לא יפוטל 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".

32. בהנחיית הנציב מס' 8.5 פורט נוהל פיטורי אי התאמה (להלן – "נוהל פיטורי אי התאמה") צוין כי המונח אי-התאמה, שבו נוקט המחוקק בסעיף 46 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – "חוק המינויים"), לא הוגדר בשום דבר חקיקה, לרבות בחוק המינויים, הגם שהוא רווח בשירות המדינה מזה שנים רבות. עוד צוין בנוהל פיטורי אי התאמה כי בתי המשפט ניסו ברבות השנים להתחקות אחר מונח זה ולתת לו משמעויות, כאשר הם עשו זאת על בסיס ניתוח הראיות שעמדו לפניהם.

33. שאלת היחס בין פיטורים מנהליים לבין פיטורי משמעת אינה פשוטה כלל ועיקר ובפסיקה נקבע שייתכנו מצבים בהם מעשה מסוים מהווה עבירת משמעת ובה בעת הוא עצמו משקף גם אי התאמה של העובד לשירות המצדיק פיטורים מנהליים. במקרה שבו מעשה מסוים מגלם בחובו הן עבירת משמעת והן נסיבות המצביעות על אי התאמה, מורה לנו סעיף 68 לחוק המשמעת כי אין לנקוט הליך של פיטורים מנהליים, אלא יש למצות עם העובד את הדין המשמעותי. אולם מקום בו, בצידה של עבירת המשמעת, קיימות נסיבות מנהליות שאינן עבירות משמעת המצדיקות פיטורים, אין לעובד חסינות מפני פיטורים מנהליים רק בשל כך שקיימת אפשרות לנקוט נגדו הליכים משמעתיים בשל עבירת המשמעת.

34. אכן, ייתכנו מצבים שכנגד עובד יש צבר של תלונות אשר חלקן מהווה עבירת משמעת וחלקן מצביע על אי התאמה לתפקיד או שיש בהן גם מזה וגם מזה. במצב דברים שכזה, אין לשלול על הסף נקיטת פיטורים מנהליים, אלא יש לבדוק לאן נוטה משקלם המכריע של כלל הראיות והנסיבות הנוגעות לעובד: האם לצד המשמעותי או לצד המנהלי. כאשר התנהגותו של העובד מצביעה בבירור על חוסר התאמתו לתפקידו או לשירות, ניתן לנקוט הליך של פיטורים מנהליים, אף אם יש במרכיבים מסוימים של התנהגותו משום סממנים משמעתיים. ראו למשל: בג"ץ 8868/05 גרעון כהן נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו).

35. עוד נקבע בפסיקה כי העובדה שהיו כלפי המפוטרי גם טענות מתחום המשמעת, עובדה שיכולה הייתה לשמש בסיס להעמדה לדין לפני בית הדין למשמעת, אינה גורעת מהזכות לפטר בדרך מנהלית מחמת חוסר התאמה לתפקיד. כלומר, אף שאפשר להשיג תוצאה משפטית זהה אם ילכו בדרך אחת, הליכה בדרך אחרת אינה פסולה וכאשר התנהגותו של העובד מצביעה בבירור על חוסר התאמתו לתפקידו או לשירות, ניתן לנקוט הליך של פיטורים מנהליים, אף אם יש במרכיבים מסוימים של התנהגותו משום סממנים משמעתיים.

בהתאם לכך צוין בנוהל פיטורי אי התאמה כי יש לברור את העיקר מהטפל ולקבוע מהו "מרכז הכובד" של ההתנהגות הפסולה המיוחסת לעובד, כאשר אכן הבוחן לעולם תהיה בהתאם לנתונים שעמדו בפני מקבל החלטה על הפיטורים, ובהתאם הוא יגבש החלטתו באיזה מסלול לנקוט – משמעתי או פיטורים מחמת אי התאמה.

לעניין זה ראו למשל: ע"ע (ארצי) 555/05 אמיר חדיר נ' מדינת ישראל – משרד האוצר (פורסם בנבו); ע"ע (ארצי) 1117/00 עיריית מעלות תרשיחא נ' שולה בוחבוט (פורסם בנבו); ע"ע (ארצי) 525/06 מדינת ישראל – משרד הבריאות נ' שמאי סיגל (פורסם בנבו); ע"ע (ארצי) 2715-07-10 עיריית פתח תקווה נ' משה שלום (פורסם בנבו); בר"ע (ארצי) 4903-10-19 דניאל דדון נ' עיריית פתח תקווה (פורסם בנבו).

36. בעניינו של מר חלווה, וכפי שהוסבר בנימוקי החלטת הפיטורים, ההליך הראשוני אמנם היה הליך משמעתי שכן באותו המועד עמד בפני מנכ"ל המשרד דאז אירוע ההיתר בלבד, אשר לגביו יש מאפיינים משמעתיים ומאפיינים מנהליים המעידים על חוסר התאמה. מנכ"ל המשרד דאז סבר כי המאפיינים המשמעתיים משמעותיים יותר באירוע ההיתר, אולם בפני מנכ"לית המשרד דאז, שהחליפה אותו, עמד גם אירוע ההתקשרויות שבו עלו טענות בדבר כשלים מקצועיים המצביעים על תפקוד לקוי וחוסר התאמה של מר חלווה לתפקיד בו הוא מכהן, והכל כמפורט במכתב השימוע. בשקלול מכלול הנסיבות החליטה מנכ"לית המשרד דאז על נקיטת הליך של פיטורי אי התאמה.

בהקשר זה אציין כי כפי שפורט ברקע הכללי גם מנהל אגף בכיר משמעת בנציבות שירות המדינה סבר כי "לאחר בחינת המפורט במסמכים האמורים אנו סבורים, כי הדברים צריכים להבחן במישור הניהולי, ולא בזה המשמעתי. ראה, 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 המשמעתי."

37. אשר על כן, נוכח השלב המוקדם שבו נעצר השימוע הראשון ושינוי המסכת העובדתית שעמדה בבסיס החלטתו של מר פינס לעומת המסכת העובדתית שעמדה בבסיס החלטתה של גב' שולץ, הרי שמכלול הנסיבות מוביל למסקנה כי מרכז הכובד של התנהלותו של מר חלווה הוא במישור ההתאמה לתפקיד גם אם במרכיבים מסוימים של התנהלותו יש משום סממנים משמעתיים, ועל כן לא הייתה מניעה משפטית לנקוט בעניינו בהליך פיטורים מחמת אי התאמה.

38. עוד אציין שגם העובדה שהליך המשמעת שהחל בו מר פינס היה ברף הנמוך של הליכי המשמעת ואשר הסנקציה המקסימאלית במסגרתו היא נזיפה, אינה משנה דבר ואינה משפיעה על כל האמור, וזאת בשים לב לכל התשתית העובדתית שהתווספה להליך.

39. למעלה מן הצורך, ולהשלמת התמונה אציין שבנוגע להשוואה לעניין מכפש אליה הפנתה עו"ד הוניגמן, הרי שמדובר בהחלטת בית הדין האזורי לעבודה בי"ם בבקשה למתן צו מניעה זמני בעניין פיטוריו של עובד משרד האוצר. באותו עניין קבע בית הדין כי הפיטורים לא בוצעו במסלול המתאים כיוון שהעילות שעל יסודן הוחלט לפטר את העובד היו כולן מהתחום המשמעתי המובהק (פעולה בניגוד עניינים ודיווח שעות כוזב). כנגד החלטה זו הוגשה לבית הדין הארצי לעבודה בקשת רשות ערעור מטעם המדינה. במסגרת הבקשה נטען, בין היתר, כי הליך פיטוריו של מר מכפש היה הליך תקין והוגן וכי בית הדין האזורי לעבודה בי"ם לא בחן את התשתית העובדתית

והמשפטית העומדת ביסודן של ההחלטות שהתקבלו וחרג מאמות המידה שנקבעו בהלכה בדבר ביקורת שיפוטית והתערבות בהחלטות פיטוריים. בכל הנוגע לסיווג ההליך כפיטורי אי התאמה באותו עניין נטען כי העובדה שהליך הפיטורים התבסס על מקרים חדשים שאינם קשורים להליך המשמעותי שכולם מסווגים ככשלים מקצועיים שבשלהם העובד אינו מתאים לתפקידו. בקשת רשות הערעור בעניין מכפש תלויה ועומדת.

מכל מקום, מבלי לגרוע מהאמור, הרי שכאמור בנימוקי החלטת הפיטורים מדובר במקרים שונים וכפי שפורט בהרחבה בנוהל פיטורי אי התאמה וכפי שנקבע בהלכה הפסוקה באשר לשאלת המסלול המתאים לפיטורים יש לבחון את התשתית העובדתית הרלוונטית לאותו עניין וההכרעה תהיה לפי משקלם המכריע של כלל הראיות והנסיבות הנוגעות לאותו עובד. בעניין מכפש 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. על ההחלטה ערערה המדינה לבית המשפט המחוזי, ומשנדחה הערעור פנתה לבית המשפט העליון שדחה את בקשת רשות הערעור. כאמור, לאחר חזרת מר מכפש לעבודה הוא זומן לשימוע לפני פיטורים בהליך של אי התאמה, וזאת בשל אירועים חדשים העולים לטענת המדינה לכדי עילה לפיטורים בשל אי התאמה.

כאמור. עניינו של מר חלווה שונה מעניין מכפש בנסיבות ואין כל דימיון בין שני המקרים. כך, בכל הקשור לעילות ההליך, לכך שהליך השימוע המשמעותי כלל לא התחיל וזאת בשל סיום תפקידו של מר פינס ומאחר שמכתב השימוע לפיטורים בשל אי התאמה נשלח על בסיס עניין נוסף אשר שינה את מרכז הכובד של הטענות כלפי מר חלווה, והכל כמפורט לעיל.

אי עמידה בנוהל פיטורי אי התאמה

40. בהתאם לנוהל פיטורי אי התאמה ההחלטה לפתוח בהליך (שעלול להוביל בסופו של דבר לפיטורי עובד מדינה) היא בסמכות האחראי או מי שהוא הסמיך לכך. עוד צוין בהנחיית הנציב כי החלטת פיטורים היא "אירוע בעל משמעות כבדה ותתקבל אך ורק על בסיס עילה מבוססת" ("סיבה מספקת"), קיומה של תשתית עובדתית מוצקה (ראיות מנהליות מבוססות) ולאחר קיום הליך הוגן (לדוגמה מתן זכות שימוע).".

41. בהתאם לנוהל פיטורי אי התאמה אין לפטר עובד בהליך "מזורז" וככלל, ניתן לפתוח בהליך פיטורים עקב אירוע המצביע על תפקוד נמוך. בהקשר זה ניתן לדוגמה בהנחיית הנציב: כישלון מקצועי מוכח, מערכת יחסים לקויה, היעדר מוטיבציה, וכיו"ב.

עוד צוין בנוהל האמור כי במקרים המתאימים, מומלץ לפתוח בהליך הפיטורים לאחר ביצוע הנוהל לעניין תקופת הערכת ביצועים מיוחדת, וזאת בהתחשב כאמור בהתאמת המקרה לביצוע נהל זה, וכשביצעו לא הביא לשיפור בתפקוד העובד.

בהקשר זה צוין בנוהל פיטורי אי התאמה כי לקיום של תקופת הערכת ביצועים מיוחדת או דומה לה מספר מטרות חשובות, מלבד היעדר העיקרי של שיפור בתפקודו המקצועי ובתרומתו ליעדי המשרד והיחידה וביניהן:

1. להבטיח כי העובד לא ישמע לראשונה את התלונות כלפיו רק לקראת ההחלטה על פיטוריו או במסגרת השימוע, וכי תינתן לו הזדמנות אמיתית לתקן את תפקודו.
2. לאפשר שקילת חלופות לפיטורים אם ישנם.
3. להעיד על התנהלות בתום לב של המעסיק.
4. לאפשר איסוף ראיות נוספות וניהול המידע אודות העובד, לצורך הכנת תשתית עובדתית כנדרש.

42. בעניינו של מר חלווה טענה עו"ד הוניגמן כי הליך הפיטורים נעשה שלא בהתאם להנחיית הנציב, לא בהתאם לאבני הדרך הקבועות בנוהל, מבלי שניתנה למר חלווה הכוונה והזדמנות לתקן את הטענות שנטענו כלפיו ולשפר את התנהלותו ומבלי שיש בתיקו האישי של מר חלווה אסמכתאות להתנהלות לא תקינה מצידו.

43. כפי שמפורט בנימוקי החלטת הפיטורים ביצוע תקופת הערכת ביצועים מיוחדת היא **המלצה** ואינה חובה. כאמור, יש לנקוט בהערכת ביצועים במקרים המתאימים לכך ולצורך השגת המטרות המפורטות לעיל.

44. עוד עולה מנימוקי החלטת הפיטורים כי מנכ"לית המשרד דאז סברה כי אופן התנהלותו של מר חלווה באירוע ההיתור ובאירוע ההתקשרויות מעיד על כשל מקצועי בסיסי, אי עמידה בסטנדרטים מקצועיים וניהוליים מחייבים כמו גם בהוראות החוק והמינהל התקין, העדר אמינות, חוסר הבנת אחריותו, תפקידו, ואי הבנה מה מצופה ממנו כעובד בכיר, כמו גם ניסיונותיו להתחמק מאחריותו ולגלגל אותה על עובדי מדינה אחרים.

כעולה מנימוקים אלה ובהתחשב בשני האירועים ובתוצאותיהם סברה מנכ"לית המשרד דאז כי ביצוע הנוהל לעניין תקופת הערכת ביצועים אינו מתאים בנסיבות העניין. יתירה מזו, גם התכליות שפורטו בהנחיית הנציב לקיום של תקופת הערכת ביצועים אינן רלוונטיות לענייננו. בהקשר זה מר חלווה שנושא בתפקיד בכיר ביותר היה מודע לתלונות לגבי שני האירועים האמורים (ולגבי אירוע ההתקשרויות מדובר ביותר מאירוע אחד). כך, נערכו דוחות וניתנה לאגף שבניהולו האפשרות להתייחס לדוחות האמורים. בנוסף, כפי שיפורט להלן, מדובר בתשתית ראייתית מבוססת אשר נשענת, למרבה הצער, על שני כשלים מקצועיים וניהוליים נפרדים אשר מנכ"לית המשרד דאז סברה כי יש בהם ובאופן שבו התמודד מר חלווה עם הכשלים האמורים כדי להעיד על אי התאמתו לתפקיד. לאלה יש להוסיף את העובדה שמר חלווה לא לקח אחריות על הכשלים שנפלו בהתנהלותו וניסיונו לגלגל את האחריות לגורמים אחרים. על רקע מכלול הנסיבות האמורות, סברה מנכ"לית המשרד דאז שתקופת הערכת ביצועים מיוחדת אינה רלוונטית בנסיבות העניין.

45. יצוין שנוהל פיטורי אי התאמה קובע גם שהחלטה על פיטורים ככל החלטה מנהלית צריכה לבסס עצמה על תשתית עובדתית ראויה. לעניין זה נקבע בפסיקת בית הדין לעבודה כי קיים קשר ישיר בין עוצמת הפגיעה בעובד הנובעת מההחלטה לבין עוצמת הראיות הנדרשות. במילים אחרות, כאשר עסקינן בהחלטה מנהלית שמשמעותה הפסקת שירותו של עובד בשירות המדינה, נדרשת מידה גבוהה של ראיות ואיסוף נתונים. בעניינו של מר חלווה החלטת הפיטורים מבוססת על מספר מקרים שבהם נפלו כשלים בהתנהלות מר חלווה והאגף שבניהולו, על בסיס דוחות מקצועיים ודוחות ביקורת הנוגעים להתנהלותו של מר חלווה.

46. לטעמי, מכלול הנסיבות האמורות, אשר כולל אי עמידה בסטנדרטים מקצועיים וניהוליים מחייבים אשר עומדים בבסיס תפקידו הבכיר של מר חלווה, אשר גרם לכך שפעילות המשרד לא תעמוד בהוראות החוק והמינהל התקין, היעדר לקיחת אחריות על הכשלים האמורים, והפגמים שנפלו באמינותו של מר חלווה, מובילים למסקנה כי מדובר בנסיבות אשר, מצדיקות, לכל הפחות, אי מתן תקופת הערכת ביצועים מיוחדת טרם הליך פיטורים.

טענות הנוגעות לרדיפה אישית ול-"תפירת תיק"

47. במסגרת השימוע טענה עו"ד הוניגמן בהרחבה שלל טענות לפיהן פיטוריו של מר חלווה נעשו בשל רדיפה אישית כנגדו בשל קשריו עם ראש הממשלה, ו-"תפירת תיק" כנגדו על ידי מר פינס, היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה וחשב המשרד.

48. כך למשל, נטען 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 "כביביסט" ושידאגו להוציא אותו מהתפקיד".

49. אציין כי ממכלול החומר שהוצג בפני עולה כי מדובר **בטענות כוללניות אשר נטענו בעלמא**, ללא כל ביסוס עובדתי או ראשית הוכחה. מדובר בטענות חמורות ומקוממות כלפי עובדי מדינה מכהנים ולשעברים, אשר מטרתם להטיל דופי בהתנהלותם ולייצר אפקט מצנן. לטעמי, יש לגנות, מכל וכל, השתלחויות מעין אלה.

50. למותר לשוב ולציין כי אמנם הליך השימוע החל על ידי מר פינס אולם בסופו של דבר החלטת הפיטורים התקבלה על ידי גב' שולץ, לאחר הליך ממושך אשר מבוסס כאמור על תשתית עובדתית מוצקה אשר כוללת, בין היתר, דוחות בדיקה. כך שגם מטעמים אלה טענות על רדיפה אישית על ידי מר פינס או מי מעובדי המשרד אינה יכולה לעמוד.

51. עוד יצוין לעניין זה שמנכ"לית המשרד דאז התייחסה בהחלטת הפיטורים למה שנראה כדפוס פעולה של מר חלווה להטיל את האחריות על מחדליו על עובדי מדינה אחרים, להאשים אותם בכשלויו ולא לקחת אחריות על מעשיו. דומה כי גם טענות אלו על רדיפה אישית לכאורה הן חלק מאותו דפוס התנהלות. בהקשר זה אף קבעה במפורש גב' שולץ בנימוקי החלטת הפיטורים:

"הטענה שבבסיסו של השימוע עומד סכסוך אישי ורדיפה של היועצת המשפטית ושל חשב המשרד היא האשמה חמורה ביותר שנטענה בעלמא כהכפשה נטולת 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 ... 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."

פיטורים בתקופת בחירות

52. טענה נוספת שעלתה במסגרת השימוע היא שמשרד ראש הממשלה ניהל את הליך הפיטורים כולו בתקופת בחירות, הזימון לשימוע הוצא על ידי מנכ"ל המשרד דאז ביום 21 ביוני 2022, בתקופת הבחירות, וזאת ביום בו הודיע מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז על סיום תפקידו. החלטת הפיטורים התקבלה ביום 27 באוקטובר 2022, ימים ספורים לפני מועד הבחירות לכנסת העשרים וחמש. אמנם לטענת המשרד ההליך נפתח, בין היתר, על רקע מסקנות דו"ח בדיקה שהונח על שולחן מר פינס עובר לתקופת הבחירות, אולם אין חולק כי הליך הפיטורים נפתח והושלם בתקופת הבחירות.

עוד נטען שבשל האופי הפרמננטי של החלטת הפיטורים והעובדה שהיא כובלת את ידי המנכ"ל הבא (כתמונת ראי של מינוי בתקופת בחירות) נראה כי היה ראוי לתת לכך משקל בהחלטה.

53. ביום 30 ביוני 2022 אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022. כתוצאה מכך, הפכה הממשלה השלושים וחמש לממשלה יוצאת. עוד קודם לקבלת החוק להתפזרות הכנסת העשרים וארבע, ביום 20 ביוני 2022, הודיעו ראש הממשלה דאז וראש הממשלה החלופי דאז בהודעה משותפת על החלטתם להקדים את מועד הבחירות תוך שהכנסת העשרים וארבע תתפזר לפני גמר כהונתה. כפי שהבהירה היועצת המשפטית לממשלה לאחר חקיקת החוק האמור, מבחינה משפטית, יש לראות כבר במועד ההודעה האמורה כמועד שבו התחילה תקופת הבחירות לצורך תחולת ההנחיות בתקופת בחירות.

54. כאמור בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה, ובשים לב להלכה הפסוקה בעניין, ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות, מחויבת באיפוק בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כוונה ודחיפות מיוחדת לפעול בהם

בתקופה זו. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך. בתוך כך הצביעה הפסיקה על חשש להעדפת האינטרס המפלגתי הצר על פני האינטרס הציבורי, וכן על חשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי הפיך.

55. בכל הקשור למינויים, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 בעניין "מינויים בתקופת בחירות" (להלן – "הנחיה 1.1501"), קובעת כי למינויים בתקופת בחירות נודעת רגישות מיוחדת ונדרש לגביהם איפוק רב. על מנת לקבוע האם ניתן לקדם מינוי פלוני, יש לבצע איזון בין שיקולים שונים הנוגעים להגבלת מינויים בתקופת בחירות לבין הצורך במניעת פגיעה בעבודה השוטפת של רשויות השלטון.

56. יחד עם זאת, בהנחיה 1.1501 נקבע כי בכל הקשור למינויים באמצעות מכרז כדלקמן:

"כידוע, מינויים אלה מתבצעים בהליכים המנוהלים מכוח הנחיות נציבות שירות המדינה; מבוססים על אמות מידה שוויוניות ושקופות (ובכלל זאת תיאורי-תפקיד ותנאי-סף הנקבעים ומפורסמים מראש) ועל מנגנוני בחינה והערכה מקצועיים; ואסורה בהם ממילא מעורבות הדרג הפוליטי (וזאת אף במקרים הנדירים שבהם השלמת הליך המינוי נעשית בדרך של חתימת שר). לפיכך, אין מניעה כי מינויים הנערכים באמצעות מכרז כאמור ימשכו כסדרם אף בתקופת בחירות. זאת, מבלי לגרוע מסמכותו הכללית של נציב שירות המדינה לדחות הליכי מכרז בנסיבות מיוחדות. מובן, כי בתקופת בחירות יש להקפיד על אי-מעורבות הדרג הפוליטי במשנה-תוקף."

ההנחיה אינה מתייחסת להליכי פיטורים בכל הקשור למשרות שאוישו במכרז ובעניין זה לא נקבעה הנחיה אחרת.

57. גם במענה לטענות אלו ציין המשרד שלמיטב ידיעתו לא קיימת הנחיה או הוראה האוסרת קיום הליך פיטורים בתקופת בחירות והנחיית היועצת המשפטית לממשלה בעניין המגבלות החלות על תקופת בחירות אינה מגבילה הליכי פיטורים בתקופת בחירות.

58. להשלמת התמונה, ולמעלה מן הדרוש יצוין כי ההזמנה לשימוע התבססה על ממצאי בדיקה שנערכה על ידי מנהל תפקידים מיוחדים והסדרת תחומי פעולה בעניין העדרו של היתר בניה לבינוי שנעשה בביתו של ראש הממשלה דאז ברעננה, אשר החלה כבר בסוף חודש מרץ 2022, זמן רב לפני ההודעה על הקדמת מועד הבחירות, וממצאיה הוגשו למר פינס ביום 19 במאי 2022, גם זאת לפני ההודעה על הקדמת הבחירות. כך גם בכך קשור לבדיקת חשב המשרד בכל הקשור לאירוע ההתקשרויות אשר החלה לפני ההודעה על הקדמת הבחירות.

59. גם בחוות דעתו של היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה לנציב שירות המדינה מצוין בנוגע לעיתוי קבלת ההחלטה בסמוך לבחירות: "הליך הפיטורים 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".

60. כאמור, משרת סמנכ"ל ביטחון וחירום היא משרה אשר מאוישת במכרז. לכל אלה יש להוסיף כי מדובר במשרה מקצועית מובהקת אשר אינה כוללת רכיב כלשהו של מימוש מדיניות ראש הממשלה.

מר חלווה נבחר למשרה האמורה במכרז פומבי. כפי שפורט בהרחבה בהנחיה 1.1501 לא הייתה מניעה לקדם מכרז למשרה האמורה בתקופת בחירות וזאת, בין היתר, מאחר שבמינויים כאמור ממילא אסורה מעורבות הדרג הפוליטי. יתירה מזו, גם בשל מהותה של המשרה אשר כאמור היא מקצועית מובהקת ואינה כוללת רכיב כלשהו

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

של מימוש מדיניות ראש הממשלה, באיוש המשרה לא היה משום יצירת עובדה מוגמרת בעניינה בפני הממשלה הבאה ואינו מעורר קושי בנסיבות העניין.

כך גם בכל הקשור לפיטוריו של עובד שנבחר למשרה במכרז פומבי ואשר מתבצע על בסיס שיקולים מקצועיים, ובשים לב להתנהלותו של מר חלווה ולפגמים הרבים שנפלו בה, ובהתאם להליכים כמפורט בהרחבה במכתבי זה. מטעמים אלה, גם אין מקום לעכב הליכי פיטורים במקום שיש הצדקה לביצוע הליך פיטורים, וזאת אך ורק בשל קיומה של תקופת בחירות. אשר על כן, לטעמי, לא הייתה כל מניעה בהיבטי בחירות להשלים את הליך פיטוריו של מר חלווה כפי שנעשה על ידי מנכ"לית המשרד דאז.

61. כאמור השימוע נערך בנוגע לשני אירועים שונים. להלן נתייחס לשני האירועים ולטענות שעלו בשימוע.

אירוע ההיתר

62. הטענות שעלו כלפי מר חלווה בכל הנוגע לאחריותו להצבת מתקני הקבע הביטחוניים בסמוך לביתו של ראש הממשלה דאז ברעננה (להלן – **הצבת מתקני ביטחון ברעננה**) מבלי שהתקבל לכך אישור מאת הוועדה למתקנים ביטחוניים מבוססות על דו"ח שהכין מר מיוסט, המשנה למנכ"ל המשרד דאז (להלן – **דו"ח מיוסט**).

63. כאמור, בכל הקשור לאירוע ההיתר נטען כלפי מר חלווה, בין היתר, כדלקמן:

- א. הוא 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 מהוועדה למתקנים ביטחוניים ומהצד השני לא פעל כמצופה לקבלת היתר זה מרגע שהועברה פנייה למשרד הביטחון בחודש אוגוסט 2021 ועד לתחילת שנת 2022.
- ב. נפל כשל מקצועי בטיפולו של מר חלווה בפנייה הראשונית למשרד הביטחון בכך שלא ביצע מעקב אחר תקינות הפנייה והטיפול בה.
- ג. מר חלווה הציג מצג שווא כלפי גורמי המשרד לפיו נעשתה פנייה ראשונה לוועדה למתקנים ביטחוניים והטעה אותם לחשוב שנושא קבלת ההיתר מהוועדה למתקנים ביטחוניים מטופל על ידו.
- ד. כנציג המשרד בהתקשרות עם החברה שהתקינה את אמצעי המיגון הוא התרשל בכך שלא וידא שלא מבוצעת כל פעולה המחייבת אישור חוקי או מנהלי מקדים מבלי שאישור זה ניתן.
- ה. מר חלווה לא קידם התקשרות עם אדריכל לצורך הכנת התכניות הדרושות לוועדה למתקנים ביטחוניים לשם אישורן, תוך העברת האחריות לנושא על גורמים אחרים.

64. מעיקרי הממצאים שעלו בדו"ח מיוסט עולה כי הבקשה לקבלת היתר לוועדה למתקנים ביטחוניים הוגשה רק לאחר 10-12 חודשים ממועד הצבת אמצעי הביטחון הזמניים ברעננה, וביתר פירוט:

- א. בחודש יוני 2021 החל הליך הצבת מתקני ביטחון ברעננה. אין חולק שבאותו מועד הליך זה נמצא באחריות מלאה של אגף הביטחון. יצוין כי הליך זה כלל הקמת מתקנים זמניים ומתקני קבע.
- ב. בחודש יולי 2021 ניתן אישור תכניות ראשוני להקמת מתקני ביטחון.
- ג. ביום 15 באוגוסט 2021 החלה עבודות חפירה לפי אישור עיריית רעננה.
- ד. ביום 24 באוגוסט 2021 נשלח דואר אלקטרוני מאגף הביטחון במשרד לעובד משרד הביטחון, אשר אחראי על ייצוג משרד ראש הממשלה בפני הוועדה למתקני ביטחון, שבו מבוקש להתחיל באישור הוועדה למתקני ביטחון להצבת אמצעי ביטחון ברעננה, ואליו צורף היתר עבודות התשתית ממהנדס העיר רעננה. דואר אלקטרוני זה לא הועבר לחברי הוועדה למתקני ביטחון מאחר שלא היה בו בסיס מינמאלי להעברה בהתאם לנהלי ההגשה המקובלים.

- ה. ביום 30 באוגוסט 2021 נשלח מייל של מר חלווה ללשכה המשפטית במשרד שבו ביקש התייחסות לנושא הבינוי ברעננה. הלשכה המשפטית ביקשה נתונים על אודות הסוגיה אך לא התקבל לכך כל מענה.
- ו. במהלך החודשים יולי עד נובמבר 2021 התקיימו הליכי הכנה ואישור תכנית להצבת מתקני ביטחון קבועים ברעננה על ידי שירות הביטחון הכללי ואגף הביטחון במשרד.
- ז. בסיכום דיון ישיבה שנערכה ביום 8 בנובמבר 2021 בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים במשרד הנחה מנכ"ל המשרד דאז:

..."

הגורם שינהל ויתכלל את הפרויקטים המרכזיים במשרד ראש הממשלה מעתה ואילך, וכן בכל הנוגע לפרויקטים שנמצאים בהליכי עבודה, לרבות הפרויקט ברעננה, הוא מנהל אגף בכיר (רכש נכסים ולוגיסטיקה) כשהוא מלווה ע"י גורמים מהלשכה המשפטית, חשבות, תקציבים, ומול כל גורם מקצועי רלוונטי אחר במשרד בהתאם לסוג הפרויקט, ובכלל זה גם אגף ביטחון."

- ח. במהלך החודשים אוקטובר עד ינואר 2021 –
1. יש חוסר תקשורת ותיאום בין מר אביב למר חלווה. במהלך אותה תקופה מר חלווה הדגיש שכל פניה לוועדה למתקנים ביטחוניים תהיה אך ורק באמצעותו.
 2. כך למשל, במייל אחד ציין מר חלווה כי "אבקש להדגיש שוב, כי אין לבצע כל פנייה לוועדה למתקנים ביטחוניים שלא דרך אגף ביטחון וחירום ולאחר אישור שלי לחומר המוגש. אבקש אלי, שהנושא יובהר למפקח מטעמך".
 3. במייל נוסף ציין מר חלווה כי "אגף ביטחון וחירום, חטיבת מגן באמצעות ר' אגף ביטחון וחירום הם הגורם היחיד המוסמך לפעול מול הולמ"ב ובנשאים ביטחוניים בלבד אבקשך למשוך את הסיכום או להוציא הבהרה לכלל הגורמים אליהם יצא הסיכום כי נושא הולמ"ב מטופל וימשיך להיות מטופל באחריות אגף ביטחון וחירום".
 4. מר אביב לא נתן מענה כלשהו לכך לפיו הוא לא מקבל את עמדתו של מר חלווה. בהתאם לכך, מר אביב לא קידם את הנושא, ואף פעל שלא לאשר תקציב עבור שירות זה מחברת אביב (פיקוח ובקרה).
 5. באותה תקופה אדריכל מטעם חברת טופ-סקיי אשר עבד על הכנת בקשה לוועדה למיתקנים ביטחוניים, קיבל פניה ממר חלווה שלפיה אסור לו לעסוק בנושא, וזאת לאור קביעת הלשכה המשפטית במשרד.
- ט. בפועל, כבר ביום 16 בדצמבר 2021 הוצבו על ידי הקבלן המבצע עמדות מאבטחים קבועות שהיו טעונות אישור מהוועדה למתקנים ביטחוניים וזאת ללא שניתן לכך היתר מן הוועדה למתקנים ביטחוניים וללא שאף גורם מהמשרד מתריע בפני הקבלן המבצע על הצורך באישור הוועדה למתקנים ביטחוניים (למעשה מבלי שניתן היה באותו מועד להגיש את הבקשה לוועדה למתקנים ביטחוניים שכן טרם התקבל אישור CDR משירות הביטחון הכללי).
- י. בחודש ינואר 2022 עובד של אגף הביטחון השתתף בפגישה בשטח לטובת קידום הנושא. אלא שהנושא עדיין לא מקודם.
- יא. בעקבות מייל שהוצא בחודש פברואר 2022 של הלשכה המשפטית במשרד למר חלווה, החל עובד של אגף הביטחון לקדם הזמנה להתקשרות עם אדריכל לטובת הגשת בקשה לוועדה למיתקנים ביטחוניים. הזמנת זו לוקחת כחודשיים ורק ביום 26 באפריל 2022 נחתם הסכם עם האדריכל.
65. בעניין זה קבע בית המשפט העליון במסגרת בג"ץ 5318/21 עיריית רעננה נ' משרת ישראל (פורסם בנבו), כדלקמן:

"כפי שצינתי בעניין אחר, 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 והבנייה (בג"ץ 7013/21 אבו זיתון נ' ראש המינהל האזרחי [פורסם בנבו] (18.11.2021)). 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 הממשלה; "אם בארזים נפלה שלהבת – מה יעשו איזובי קיר? לויתן בחכה הועלה – מה יעשו דגי רקק? בנחל שוטף נפלה חכה – מה יעשו מי גבים?" (בבלי, מועד קטן כה, ע"ב). חומרה יתרה מצאנו בכך שבדיון הראשון נטען לפנינו, מטעם משיבי הממשלה, כי העותרים רשאים להשיג נגד עבודות הבנייה, במסגרת הליכי התכנון והבנייה, בעוד שבדיעבד התברר כי אלה מעולם לא החלו.

66. בכל הקשור לאירוע ההיתר טען מר חלווה כדלקמן:

א. מר חלווה טען כי קיים פער בין צרכי הביטחון שנובעים מכניסה לתפקיד של ראש ממשלה, שהם מאוד מיידים, לבין ההסדרה של הבינוי שלהם, שהיא דבר שלוקח זמן. בהקשר זה התקיימו ישיבות מוקדמות עם משרד המשפטים בהשתתפות נציג הלשכה המשפטית במשרד וסוכם שיש לקבל החלטה אם הולכים למתווה של שינוי חקיקה לצורך הסדרת העניין או למתווה של קבלת אישורי עירייה בשלב הראשון ולאחר מכן פניה לוועדה למתקנים ביטחוניים. עוד טען מר חלווה כי הישיבה הסתיימה ללא הכרעה והוא לא קיבל את סיכום הדיון במשרד המשפטים אלא לאחר פניות חוזרות ונשנות.

אלא שטענות אלה אינן מתיישבות עם כל המסמכים שעמדו בפניי. כפי שפורט בהחלטת הפיטורים סיכום הדיון אליו התייחס מר חלווה נשלח באופן סופי כבר ביום 13 במאי 2021, לפני תחילתו של הפרויקט ברעננה. בסיכום הדיון לא נמצא דבר שניתן להבין ממנו כי מר חלווה פטור מלטפל בקבלת היתר מהוועדה למתקנים ביטחוניים.

עוד עולה כי הדיון במשרד המשפטים לא עסק בנושא פרויקטי בינוי במעונות ראש הממשלה, אלא בהצבת עמדות שמירה בבתי שרים.

ב. מר חלווה טען כי בחודש אוקטובר 2021 הגיע למשרד מר אביב, שמונה לתפקיד סמנכ"ל רכש נכסים ולוגיסטיקה במשרד. בהחלטה של מר פינס נקבע שמי שמנהל ומתכלל את הפרויקט ברעננה, מקצה לקצה, מאותו שלב, הוא מר אביב. בעקבות ההחלטה, לטענת מר חלווה כל ניסיון שלו להיות מעורב נדחה על ידי מר אביב. עם זאת, מר חלווה טען כי נוכח אחריותו על נושא הביטחון, למרות שהנושא עבר לאחריותו המלאה של מר אביב, הוא דרש שכל מה שקשור לצד הביטחוני מול הוועדה למיתקנים ביטחוניים יעבור דרכו וזאת מתוקף תפקידו ואחריותו.

גם טענות אלה אינן מתיישבות עם המסמכים שהועברו לעיוני. כך, בניגוד לטענה זו כאמור קביעתו של מר פינס הייתה כי הגורם שינהל ויתכלל את הפרויקטים המרכזיים במשרד ראש הממשלה, לרבות הפרויקט ברעננה, הוא מר אביב כשהוא מלווה ע"י גורמים מהלשכה המשפטית, חשבות, תקציבים, ומול כל גורם מקצועי רלוונטי אחר במשרד בהתאם לסוג הפרויקט, ובכלל זה גם אגף ביטחון.

בנוסף, מר חלווה עמד על כך במספר הזדמנויות כי כל מה שקשור לצד הביטחוני מול הוועדה למיתקנים ביטחוניים יעבור דרכו. כך גם התנהל בפועל בכל פנייה אליו.

ג. מר חלווה טען שטענות שונות בדבר אחריות הלשכה המשפטית במשרד להיעדרו של ההיתר במועד. כך נטען כי בחודש אוקטובר 2021 עצרה היועצת המשפטית את ההתקשרות עם שלושת היועצים שנשכרו לצורך הפרויקט ברעננה, לרבות האדריכל שאמור היה לקדם את נושא ההיתר וכי היועצת המשפטית של המשרד החליטה שהדרך שבה מועסק האדריכל אינה תקינה.

גם טענה זו אינה מתיישבת עם כל האמור במסמכים שהועברו לעיוני. כך, בסיכום הדיון אצל מר פינס מיום 8 בנובמבר 2021, שהתקיים בהשתתפות כל הגורמים הנוגעים בדבר, צוין כי:

"היועצת המשפטית הבהירה שחברה שמבצעת פרויקט בפועל לא יכולה להיות גם החברה שמפקחת עליו ולא יכולה להיות מעורבת בכל הנוגע לכתב הכמויות ויש לוודא שזה המצב שמתקיים בפועל. סמנכ"ל ביטחון וחירום טען כי זה לא המצב שקיים בפרויקטים שמנוהלים ע"י אגף ביטחון וחירום".

בנוסף, כעולה מהחלטת הפיטורים, פתרון לעניין העסקת אדריכל בעניין הצבת מתקני ביטחון ברעננה ניתן בטווח זמן קצר של כשבועיים באמצעות העסקת יועצים במסגרת מכרז היועצים של המשרד והועבר לידעתו של מר חלווה.

67. עוד אציין כי במסגרת פרק המסקנות לדו"ח מיוסט מצוין, בין היתר, שבמשרד השתרשה מציאות שבה אגף ביטחון וחירום נאלץ לעסוק בתחומי תכנון, רישוי וביצוע פרויקטי בינוי ושיפוץ וזאת למרות שאין באגף בעלי תפקידים שזו הכשרתם והם אינם בעלי ידע מקצועי מספק בנושא וזאת במקום אגף רכש נכסים ולוגיסטיקה במשרד שאמור להיות ייעודי לכך.

כשל מערכתי נוסף עליו מצביע דו"ח מיוסט נוגע לכך שהליכי הרכש הנוגעים לפרויקטי תכנון ובינוי נוהלו גם הם באמצעות אגף ביטחון וחירום, מה שהוביל, בין היתר, לכשלים בהליכי התקשרות הדרושים לצרכי ביטחון שוטפים כדוגמת התקשרות עם האדריכל שטיפל בהליך הרישוי מול הוועדה למתקנים ביטחוניים שהתעכבה בשל כשלים מקצועיים ומשפטיים.

כאמור, מר חלווה חזר פעם אחר פעם כי אגף ביטחון וחירום, חטיבת מגן באמצעות ר' אגף ביטחון וחירום הם הגורם היחיד המוסמך לפעול מול הוועדה למתקנים ביטחוניים ובנושאים ביטחוניים בלבד, וכל זאת למרות הכשלים המערכתיים שנגלו (כך, בין היתר, במייל מיום 23 בנובמבר 2021 שבו הוא כותב למר אלי אביב: "אבקש להדגיש שוב שאין לבצע כל פנייה לולמ"ב שלא דרך אגף ביטחון וחירום ולאחר אישור שלי לחומר המוגש. אבקש אלי, שהנושא יובהר למפקח מטעמך").

68. לנוכח כל האמור לעיל, הגיעה מנכ"לית המשרד דאז למסקנות הבאות בסעיף 56 לנימוקי החלטת הפיטורים:

"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 אלון הבהיר לכל הגורמים הרלוונטיים שהוא האחראי הבלעדי על הטיפול בקבלת היתר בניה מול הולמ"ב, כי הנושא מטופל בפועל והוגשה לולמ"ב פניה ראשונית לנציב משרד הביטחון, כשרמת המקצועיות המינימלית שניתן לצפות ממנו מחייבת שידע שפניה ללא נתונים לנציג משרד הביטחון לא מאפשרת העברת לולמ"ב. בהמשך אלון לא טרח לבדוק שהפניה הראשונית למשרד הביטחון אכן תקינה, שהיא הועברה לולמ"ב, ומה סטטוס הטיפול בה לולמ"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 הבניה 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.

ר' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

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."

69. לטעמי, החלטתה של מנכ"לית המשרד דאז בעניין זה מבוססת כדבעי על תשתית עובדתית מוצקה שהוצגה בפניה ולאחר קיום הליך הוגן ושמיעת מלוא טענותיו של מר חלווה. כך, מכל האמור לעיל עולה שבעניין הטיפול בבקשה לוועדה למתקנים ביטחוניים בעניין הצבת מתקני ביטחון ברעננה, מר חלווה עמד על כך שהוא הגורם הבלעדי המטפל בבקשה ומהצד השני לא פעל כמצופה לקבלת היתר זה. כך, הטיפול בבקשה הוזנח ובפועל הוקמו מתקני הקבע וזאת מבלי שהבקשה אף הוגשה באופן פורמלי. בהקשר זה גם לא בוצע מעקב כלשהו אחרי תקינות הפנייה הראשונית למשרד הביטחון והטיפול בה. פניה שכאמור לא קודמה שכן לא תאמה את המסד המקצועי המינימלי הנדרש לפי נהלי העבודה. במצב דברים זה לא היה מקום להציג מצג כלשהו כלפי הגורמים השונים במשרד לפיו נעשתה פנייה ראשונה לוועדה למתקנים ביטחוניים. בנוסף, מר חלווה לא קידם התקשרות עם אדריכל לצורך הכנת התכניות הדרושות לוועדה למתקנים ביטחוניים, ולא פעל בהתאם לנדרש לפי הנחיית היועצת המשפטית למשרד בהקשר זה.

עוד יצוין כי כפי שקבעה מנכ"לית המשרד דאז בהחלטת הפיטורים מר חלווה לא לקח אחריות כלשהי על הטיפול הכושל בבקשה כאמור, תוך ניסיון לגלגל את מחדלי פעולתו על גורמים אחרים במשרד, וזאת ללא כל בסיס. התנהלות זו הובילה לכך שהמשרד פעל שלא כדין והוקמו מתקני קבע ברעננה ללא היתר כנדרש.

אירוע ההתקשרויות

70. תקציב הביטחון מהווה כ-30% מתקציב המשרד. היקף הזמנות הרכש של אגף הביטחון הוא כ-28% מסך הזמנות הרכש של המשרד.

71. במסגרת ועדת בדיעבד מיום 7 בפברואר 2022 עלו בקשות של אגף חירום וביטחון לאשר בהתקשרויות שונות, תשלומים בדיעבד לספקים השונים בשל התקשרויות בשנת 2021.

72. בהקשר זה נטען כלפי מר חלווה כדלקמן:

- א. האגף בראשותו חייב את המשרד בהתקשרות עם חברות שונות לציווד לאירועים, בסכום חריג ביותר בהיקף של 23.5 מיליון ש"ח בחריגה מאישור ועדת המכרזים וללא אישורה, ללא התקשרות מאושרת כדין ובחריגה מהרשאות החתימה שהוקנו לו.
- ב. הכשל המקצועי התבטא באי הבנה של הצורך בהסדרת התקשרויות חוזיות והסדרת התקציב הדרוש להן מראש, לרבות בקרה הדוקה על התקציב, למרות הנחיות והתרעות חוזרות ונשנות מחשבות המשרד.
- ג. האגף שבראשותו הגיש בקשות לוועדת מכרזים והציג אותן מבלי להביא לידיעת הוועדה את מלוא העובדות הרלוונטיות לבקשות.
- ד. הנושא מעיד על כשל ביכולת הניהול והתפקוד המקצועי של מר חלווה כמנהל האגף באופן ישיר, וכמי שאחראי על ההתנהלות הלא תקינה של עובדיו, ולא עולה בקנה אחד עם מחויבות למנהל תקין ונורמות ניהול מתחייבות.

ה. הדברים מעידים על קושי בהפקת לקחים ועל התנהלות לקויה חוזרת ונשנית.

73. על הסדרת התקשרויות האמורות חלות שתי מערכות דינים:

- א. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובות המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן – "תקנות חובות המכרזים").
- ב. סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה, הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – "חוק יסודות התקציב") והוראות חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

74. בעניינו, כעולה מהמסכת העובדתית, מדובר במספר התקשרויות שלא אושרו כדין בטרם בוצעו בפועל. המדובר כ- 74% מסכום ההתקשרויות בדיעבד שאושרו בתקציב המשרד בשנת 2021 –

בכל הקשור להתקשרויות לצידוד לאירועים עבור משרד ראש הממשלה –

- א. בחודש פברואר 2019 פרסם המשרד מכרז לאספקת צידוד לאירועים עבור המשרד (להלן – "מכרז לאספקת צידוד לאירועים"). לעניין זה זכו שלושה ספקים שהתקשרויות איתם נכנסה לתוקף ביום 1 בינואר 2020 למשך שנתיים. היקף ההתקשרויות שאושר הוא בסכום של 25 מיליון ש"ח לכל שנה.
- ב. אגף הביטחון והחירום קיבל את האחריות להתקשרויות לפי מכרז לאספקת צידוד לאירועים בחודש ינואר 2021, וזאת בהתאם להחלטת מנכ"ל המשרד דאז. מר חלוה מינה את מר רון שניידר, הכפוף לו ישירות לצורך טיפול במכרז האמור.
- ג. בסוף חודש יולי 2021 נוצל מלוא התקציב שאושר ע"י ועדת המכרזים ומורשי החתימה של המשרד עבור התקשרויות אלו. כבר במועד זה היו במסגרת ההתקשרויות תחייבויות קבועות רבות נוספות, אותם היה צריך אגף הביטחון וחירום לקחת בחשבון ולהעריך כי יש צורך בבקשת תקציב נוסף זמן רב טרם סיום תקציב המזומן.
- ד. ביום 16 באוגוסט 2021 פנה אגף הביטחון וחירום לוועדת המכרזים לטובת בקשת הרחבת ההתקשרויות עם הספקים בסך של 12.5 מיליון ש"ח בהתאם לאופציה השמורה למשרד בהסכמים מכוח המכרז. ביום 23 באוגוסט 2021 נדונה הבקשה בוועדת המכרזים ואושרה בכפוף לאישור אגף החשב הכללי בשל כך שלא היה תקציב מדינה מאושר באותו מועד ובהתאם להנחיות ביצוע התקציב ההמשכי כפי שנקבעו בהוראות התכ"ס. במהלך הדיון לא הובא לידיעת ועדת המכרזים כי אגף הביטחון וחירום אישר הזמנת שירותים מהספקים בטרם אושרה הבקשה בוועדה המכרזים ומבלי שקיימת מסגרת תקציבית מאושרת. בהתאם נושא זה לא קיבל ביטוי בפרוטוקול הוועדה.
- ה. רק לאחר בירור שנערך על ידי אגף החשב הכללי התברר כי אגף הביטחון אישר הזמנת שירותים מהספקים בהתקשרויות מבלי שקיימת התקשרות מאושרת כדין, ועל כן נוצר צורך לאשר בדיעבד תשלומים לספקים עבור ההזמנות שבוצעו בחריגה מהתקציב המאושר. אשר על כן, היה צורך לפנות בבקשה לאישור תשלומים בדיעבד.

בפועל, גם הסכום האמור לא הספיק והתגבש חוב נוסף לספקים בסך של כ-2.3 מיליון ש"ח וזאת ללא כל בקשה.

ו. ביום 31 באוקטובר 2021 פנה אגף הביטחון לוועדת המכרזים בבקשה להרחבה של ההתקשרויות בסך של 12.5 מיליון ₪ נוספים, וזאת על אף שכבר לא עמדה לזכות המשרד אופציה להרחבה בהסכמים עם הספקים. במועד הפנייה התברר ששוב כבר הוזמנו שירותים מהספקים, מעבר לסכום הקודם. גם בעת הדיון בוועדת המכרזים לא הועלה נושא הזמנת השירותים בדיעבד ולפיכך גם לא קיבל ביטוי בפרוטוקול הוועדה. גם במסגרת זו נדרש אישור בדיעבד לפי הוראת התכ"ס.

בכל הקשור להתקשרות סדרנים -

א. המשרד פרסם מכרז לאספקת שירותי סדרנות לאירועים ולסיורים בסכום של 2 מיליון ש"ח. ההתקשרות עם הספק הזוכה נכנסה לתוקפה ביום 1 ביולי 2017.

ב. בחודש מרץ 2021 נוצל מלוא תקציב ההתקשרות שאושר על ידי ועדת המכרזים ומורשי החתימה של המשרד.

ג. רק ביום 3 במאי 2021 פנה נציג אגף הביטחון ועדת המכרזים בבקשה למימוש אופציה בהסכם, וזאת מבלי להתייחס לכך שהחל מחודש מרץ 2021 השירותים המשיכו להיות מסופקים בניגוד להוראת ההסכם וללא מקור תקציבי. ביום 14 ביוני 2021 אושרה הבקשה בוועדת המכרזים. הסכם הארכה נשלח לנציג אגף הביטחון ביום 20 ביוני 2021 לטובת החתמת מורשי החתימה של הספק והמשרד. עד תחילת חודש דצמבר 2021 לא נחתם ההסכם האמור. בעקבות כך הוגשה בקשה של אגף הביטחון לאשר תשלום בדיעבד בסך כולל של כ-760 אלף ש"ח.

75. לנוכח האמור לעיל, התנהלות אגף הביטחון והחירום בהקשר זה, הובילה לכך שלא ניתן היה להיערך בזמן לחריגה משמעותית מהיקף ההתקשרות המקורית, ולהסדירה בהתאם לנדרש לפי תקנות חובת המכרזים, וזאת בשים לב לפגיעה בשוויון וביעילות הכרוכה בהרחבת התקשרות ללא בחינת חלופות מכרזיות אפשריות.

76. לכל אלה יש להוסיף, כי במרבית שנת 2021 נוהל תקציב המשכי לפי סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה.

77. ביום 28 בדצמבר 2020 תוקן תיקון 11 לחוק היסוד (להלן – "תיקון 11") בכל הנוגע להתנהלות הממשלה בשנה שלא נתקבל לגביה חוק תקציב (להלן – "שנת תקציב המשכי"). המדובר בתיקון חקיקה סדור, מקיף ומפורט המורה כיצד יש לנהוג בשנת תקציב המשכי. התיקון נכנס לתוקף ביום 1 בינואר 2021.

במקביל לכך, תוקן גם חוק יסודות התקציב, והתווסף בו פרק הכולל הוראות ביחס לשנת תקציב המשכי.

78. בהיעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש ומתוך הרצון שלא להעמיד עובדות בלתי הפיכות בפני הממשלה והכנסת עד לאישור תקציב המדינה, נקבעה הוראה ביחס למסגרת התקציבית שהממשלה תהיה רשאית להוציא כל עוד לא אושר התקציב וכן נקבעו מגבלות נוספות באשר למגבלת ההוצאה החודשית ובאשר לסוגי ההוצאה המותרים.

כך, קובע סעיף 3ב לחוק היסוד, לאחר תיקונו, כי המסגרת התקציבית השנתית המקסימלית החלה כל עוד התקציב לא אושר, תהיה נמוכה ממגבלת ההוצאה המותרת לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. עוד קובע סעיף 3ב לחוק היסוד גם מגבלה חודשית כך שבכל חודש ניתן יהיה להוציא עד לסכום השווה

לאחד חלקי שנים עשר ממסגרת התקציב ההמשכי. בהתאם לכך, כל יחידת מימון כאמור תהווה את מכסת ההוצאה הממשלתית המקסימאלית המותרת להוצאה בכל חודש.

בנוסף לכך, מסדיר תיקון 11 וההוראות המשלימות המפורטות בחוק יסודות התקציב את אופן נטילת ההתחייבויות בשנת תקציב המשכי, וזאת, כאמור, לנוכח התפיסה כי גם בשנת התקציב ההמשכי יש הכרח לניהול מושכל של התחייבויות הממשלה ולא רק של הוצאת המזומן וכי שנה זו אינה מנותקת מרצף התקופות שלגביהן חוקק חוק תקציב שנתי.

סעיף 3ב לחוק היסוד גם קובע את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכי ובנטילת התחייבויות במהלך שנת תקציב המשכי (להלן – "סוגי ההוצאה בתקציב המשכי"): התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם. הכללים החלים לגבי היתרה כאמור, חלים גם ביחס לנטילת התחייבויות בשנת התקציב ההמשכי.

עוד נקבעו הוראות הנוגעות להגשתה של תכנית הכוללת את פירוט הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות (להלן – "תכנית התקציב ההמשכי"), וזאת לצורך ניהול התקציב ההמשכי ועמידה בכל המגבלות כאמור.

79. במילים אחרות, בשנת תקציב המשכי ועד לאישורו של תקציב מדינה, יש לפעול לפי כל המגבלות האמורות, היינו: עמידה במסגרת התקציב ההמשכי השנתי שמביאה בחשבון את כלל ההוצאות הצפויות בה, עמידה ביחידות המימון החודשיות שמביאה בחשבון את כלל ההוצאות הצפויות באותו חודש, ככל שמדובר בהוצאה במזומן, עמידה בהוראות בדבר נטילת התחייבויות במסגרת תקציב המשכי, פעולה לפי סוגי ההוצאה בתקציב ההמשכי ועמידה במגבלות שנקבעו לעניין הוצאות שאינן כלולות במסגרת התקציב ההמשכי.

לצורך בחינת עמידת כלל ההוצאה הממשלתית בשנת תקציב ההמשכי בשים לב לכל המגבלות האמורות נדרש פיקוח הדוק על ההוצאה, אשר כולל אישורה של ועדת חריגים בראשות נציג מאגף החשב הכללי ובהשתתפות גורמים נוספים ממשרד האוצר לכל הוצאה חדשה שלא חויבה כאמור בסוגי ההוצאה בתקציב ההמשכי ואשר נכללה במסגרת תכנית התקציב כאמור. האמור מעוגן בהוראת תכ"ם ייעודית.

80. אלא שבעניינו למעשה כבר בחודש יוני 2021 ניתן היה להעריך במשרד, אילו היה מבוצע מעקב כמתחייב על ידי מנהל ההתקשרות, כי התקציב שהוקצה ליישום ההתקשרות בשנת 2021 נוצל וכי יש צפי להוצאה תקציבית נוספת בסכומים ניכרים. כך בפועל, בסופו של דבר הסתכמו בכמעט הכפלת סכום ההוצאה השנתית שהוקצה לפי ההתקשרות המקורית. במצב דברים זה היעדר הפיקוח והבקרה על היקף ההתקשרות והעובדה שהתקציב נוצל במלואו כבר במחצית השנה, הוביל לחריגה משמעותית של המשרד במהלך התקציב ההמשכי. לכך, הייתה השפעה מהותית על תקציב המשרד, והיה צורך לשקף את האמור על מנת שניתן יהיה להיערך על ההשלכות האמורות על יתרת ההוצאה של המשרד ועל ההשלכה על תקציבי המשרדים האחרים, אשר בשל הכשלים האמורים לא ניתן היה להביאה בחשבון בזמן אמת ולהיערך בהתאם.

81. סעיף 3 לחוק יסודות התקציב קובע כי הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה. בסעיף 6 לחוק יסודות התקציב קובע כי הממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים בהרשאה להתחייב בתכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה, ואם לא נקוב סכום הרשאה להתחייב בתכנית בתקציב הרגיל רשאית הממשלה להתחייב באותה שנת כספים בגבולות הסכומים הנקובים בתכנית האמורה, בלבד.

בכל הקשור להתחייבות בתקציב המשכי, כל עוד לא אושר התקציב, ראו גם את סעיף 47ג לחוק יסודות התקציב, אשר קובע מגבלות נוספות על ההוצאה הממשלתית, מעבר למגבלות הקיימות בסעיפים 3 ו-6 לחוק יסודות התקציב, ואשר מצריך נקיטת משנה זהירות על ידי עובדי המדינה בבואם לטפל בהוצאה ממשלתית.

82. יתירה מזו, בסעיף 43 לחוק יסודות התקציב נקבע כי בחוזה של המדינה שההוצאה הכרוכה בו עולה על 96,000 ש"ח יציין החותם עליו בשם המדינה כי ההוצאה וההרשאה להתחייב הכרוכים בו תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנת הכספים שבה נחתם ואת התכנית שבה תוקצבו. עוד נקבע בסעיף האמור כי חוזה של המדינה שההוצאה הכרוכה בו עולה על 960,000 ש"ח וההוצאה או ההרשאה להתחייב לא תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנה שבה נחתם – בטל.

83. בהתאם אף נקבע בסעיף 34 לחוק יסודות התקציב כי עובד מדינה שביודעין לא קיים הוראה מהוראות החוק, או הוראת מינהל לפיו, התחייב למטרה פלונית בעצמו או יחד עם אחר, מעבר לסכום בו מותר להתחייב לאותה מטרה על פי חוק התקציב השנתי, חתם או התיימר לייצג את המדינה או התחייב בשמה לגבי עסקה, ללא הרשאה לפי סעיף 6 לחוק יסודות התקציב, או שלא בהתאם להוראה, אשם בעבירת משמעת. כך גם עובד המדינה שנתן הוראה לבצע פעולה כאמור או אישר עשיית פעולה כאמור.

84. מכלול הוראות אלו קובע את החובות החוקיות שמוטלות על התנהלות של משרד ממשלתי ועובדי המדינה המטפלים בביצועו, כך שלא ניתן להתחייב בחוזה ללא מקור תקציבי שהוקצה לכך מראש. כך גם מכלול ההוראות האמורות מדגישות את החומרה שמצא לנכון המחוקק לקבוע במתן בהתחייבות של עובד מדינה לתשלומים למאן דהוא ללא מקור תקציבי.

85. בהקשר זה אף נקבע בהוראת תכ"ם 7.5.3 שעניינה ניהול התקשרות, כדלקמן:

"במסגרת כל התקשרות בין ספק לבין משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן: "משרדי הממשלה" או "המשרד") על המשרד לפעול לקבלת השירותים, הטובין או העבודה, הנדרשים בהתאם לתנאי ההתקשרות, תוך שמירה על האינטרסים והזכויות של המשרד."

ובהמשך:

"מנהל ההתקשרות יהיה אחראי על ביצוע מעקב אחר עמידת הספק בתנאי ההתקשרות, במהלך כל תקופת ההתקשרות."

86. בנוסף, על בסיס הוראות אלה ומבלי לגרוע מכל האמור, הוראת תכ"ם 1.5.4 מתייחסת למצב של טיפול בתשלומים ללא התקשרות מאושרת.

כפי שצוין בסעיף 2.1 להוראה חשב המשרד, יפעל, ככל שניתן, למניעת תופעה של תשלום ללא התקשרות מאושרת. עוד צוין כי במקרה שבו חשב המשרד נדרש לאשר תשלום ללא התקשרות מאושרת, יערוך החשב בדיקה מקיפה לבירור הנסיבות שהביאו לצורך בכך.

עוד נקבע בהוראת תכ"ם האישורים והתהליכים הנדרשים, לפי היקף סכומי החריגה, לאישור תשלום ללא התקשרות מאושרת.

87. מן המקובץ עולה כי בנוסף להפרת תקנות חובת המכרזים, ההתנהלות אגף הביטחון וחירום בכל הקשור להתקשרויות האמורות הייתה כרוכה בהפרת הוראות חוק יסודות התקציב ובמרבית הזמן גם של הוראות חוק יסוד: משק המדינה בכל הקשור להתנהלות בתקציב המשקי. בנסיבות האמורות, נוצרה הלכה למעשה התחייבות לתשלום של המשרד ללא מקור תקציבי ומבלי שהשלכות חיוב התקציב בהקשר זה הוצגו למשרד ולאגף החשב הכללי בזמן אמת וניתן היה להביאם בחשבון. כאמור האחריות בהתאם להוראת התכ"ם היא על מנהל ההתקשרות, ובעניינו מר חלוה.

88. בכל הקשור לאירוע ההתקשרויות טען מר חלוה כדלקמן:

א. המכרז נשוא הטענות 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. עוד נטען שמדובר 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 משירות הביטחון הכללי. לכן, קורה ששירות הביטחון הכללי פונה ישירות למשרד האוצר מה שמקשה על פיקוח הדוק לגבי היקף ההוצאות. עוד טען כי 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.

אלא שבניגוד לנטען על ידי מר חלוה התקנה התקציבית שאליה משויכות ההתקשרויות מכרז לאספקת ציוד לאירועים היא תקנה תקציבית בתקציב משרד ראש הממשלה, ובהתאם מתופעלת על ידי משרד ראש הממשלה בדומה לכל תקנה תקציבית אחרת. כך, גם בניגוד לנטען שירות הביטחון הכללי לא פונה בעניין ישירות למשרד האוצר.

כאמור, על פי תנאי המכרז שערך המשרד יש 3 ספקים שהעבודה מתחלקת ביניהם. שירות הביטחון הכללי פונה למנהל ההתקשרות במשרד לפני כל אירוע ומבקש לקבוע מי יהיה הספק שיספק את האמצעים באותו אירוע. כפי שנראה להלן החשבוניות לכל אחד מהאירועים מאושרות קודם כל על ידי מנהל ההתקשרות. כאמור מנהל ההתקשרות הוא אגף הביטחון והחירום.

אשר לטענה בדבר מועד פתיחת הרשאות הצפייה בקשר למכרז, הרי שמדובר בפעולה טכנית מתחייבת שהיה על מר חלוה לפעול מיידית לקבלת הרשאות ולא להמתין מספר חודשים. מובן כי יכול היה גם לבקש מידע בדרכים אחרות לשם ביצוע מעקב אחר מימוש התקציב.

ב. לטענת מר חלוה לאחר שנפתחו לאגף הביטחון הרשאות שאפשרו לו לדעת מה מצב השימוש בתקציב והם הבינו שהוא עומד להסתיים, הם פנו בבקשה להרחבת התקציב. סגנית חשב המשרד אמרה להם שהיא תטפל בהרחבה ובינתיים אישרה להמשיך להשתמש בתקציב. בנוסף, התנהל הליך בירוקרטי שמר חלוה לא צד לו: חשבות, ועדת מכרזים, פנייה לאוצר.

אלא שהשתלשלות העניינים המתוארת מצביעה על שיטת עבודה לפיה התעלמות ממסגרת התקציב הקיים ומההליכים המנהליים שנדרשים להרחבתה ופניה פעם אחר פעם בדיעבד תוך יצירת עובדות בשטח, אשר האחריות המלאה לתקלות באותו עניין היא בראש ובראשונה על מר חלוה. בנסיבות העניין המתוארות

לניסיון הטלת האחריות בהקשר זה על סגנית החשב אין כל בסיס. כך גם, לא מדובר "בהליך בירוקרטי" שאינו רלוונטי למר חלווה.

ג. עוד טען מר חלווה כי הטענה שמדובר בשני אירועים של התקשרויות בדיעבד אינה נכונה. מדובר באירוע מתגלגל אחד. הפיצול נועד לנפח את האירוע כדי להצדיק את ההליך כנגד מר חלווה. כך גם כשהטענות הובאו בפני מר פינס הוא לא מצא לנכון להכניס את זה לזימון לשימוע כי הבין שאין פה אירוע שמצדיק הליך כנגדו. גם מנהל אגף המשמעת הבין שאין כאן כלום והחזיר את הנושא למשרד.

כאמור, מדובר בצבר של חמישה מקרים של התקשרויות בדיעבד שהועברו אל החשב. כל אחד מהמקרים בנפרד מהווה חריגה מהוראות הדין שפורטו לעיל. הדו"ח בעניין זה לא הושלם במועד זימונו של מר חלווה לזימון בפני מר פינס ולכן לא הוכנס למסגרת השימוע והאמור גם אינו תואם למכתבו של מנהל אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה, אשר סבר כאמור כי "... עיון בפנייה ובמסמכים שצורפו אליה מלמד על כשל מקצועי לכאורה בניהול ההתקשרויות של אגף ביטחון וחירום, אשר הוביל פעם אחר פעם להתקשרויות שנעשו ככל הנראה שלא כדין ושלא על פי ההוראות והכללים בנושא וללא אישור ההתקשרות מראש במסגרת ועדת המכרזים כנדרש. כתוצאה מכך, עלה הצורך להביא התקשרויות אלו בפני ועדת "בדיעבד" במטרה לאשר ביצוע התשלומים במסגרת התקשרויות אלו, שר כבר יצאו אל הפועל. אופן התנהלות זה מפר כמובן את חובות המכרזים, פוגע בשוויון, חורג מהוראות התכ"מ ומהווה חריגה מהנהלים הרלוונטיים."

89. לנוכח כל האמור לעיל, הגיעה מנכ"לית המשרד דאז למסקנות הבאות בסעיף 57 לנימוקי החלטת הפיטורים:

"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 התייחס 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 בסיס. מעבר לכך, הוטעתה 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 ובקרה נאותים. על פניו, עולה הרושם כי בשלב זה לא ניתן להסתפק עוד בחדוד נהלים והנחיות, אגף החשב הכללי מצפה כי משרד ראש מהממשלה יפעל למניעת הישנות כשלים אלו באופן מיידי, לרבות קבלת החלטה בדבר סיום פעילות הרכש באגף הביטחון"

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

90. לטעמי, גם החלטתה של מנכ"לית המשרד דאז בעניין זה מבוססת כדבעי על תשתית עובדתית מוצקה שהוצגה בפניה, בהתחשב בהוראות הנורמטיביות החלות בעניין, ולאחר קיום הליך הוגן ושמיעת מלוא טענותיו של מר חלווה. כך, מכל האמור לעיל עולה שההתקשרויות שעברו לניהולו של אגף הביטחון לא נוהלו ופוקחו בהתאם לנדרש. אופן ההתנהלות הוביל לכך שהמשרד לא עמד בהוראות תקנות חובת המכרזים, הפר הוראות חוק יסוד: משק המדינה, חוק יסודות התקציב, והוראות התכ"ם ליישום כל ההוראות האמורות. התנהלות זו גרמה להתחייבות לספקים ללא מקור בדין ובהיעדר חוזה מאושר בדין, בסכומים ניכרים, ובדפוס פעולה חוזר על עצמו, והכל ללא מקור תקציבי, תוך הצבת עובדות בשטח. כך, גם ללא אישור מראש ובהתאם לנדרש של כל המנגנונים שהוסמכו לכך לפי הדין, וביניהם: ועדת המכרזים, ועדת הפטור המשרדית, חשב המשרד, ועדת החריגים, ואגף החשב הכללי.

המשקל המצטבר של שני האירועים

91. לכל אלה יש להוסיף כי למשקלם המצטבר של שני האירועים ניתנה חשיבות בהחלטת הפיטורים ובנימוקיה. כמפורט לעיל, יש קווים משותפים להתנהלותו של מר חלווה בשני האירועים, אשר שונים בתכלית, ואשר מעידים על דפוס פעולה חוזר על עצמו, אשר כולל חוסר מקצועיות, חוסר אחריות, אי עמידה בהוראות הדין ובמנהל התקין, והיעדר לקיחת אחריות. כל אלה, אשר מבססים עילה מספקת לפיטורי אי התאמה, תשתית עובדתית מוצקה כאמור ולאחר קיום הליך הוגן ושמיעת מלוא טענותיו של מר חלווה.

כפי שפורט בסעיף 58 לנימוקי החלטת הפיטורים:

"המשותף לשני אירועים אלו מבחינת אלון הוא חוסר מקצועיות, אי הבנת התפקיד והאחריות הנלווית לו, חוסר יכולת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים מחייבים, אי עמידה בחוק ובמנהל התקין, אי לקיחת אחריות וניסיון לגלגל את האשם על גורמים אחרים, והיעדר 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."

ביקורות נוספות שנערכו לאחר השימוע

92. למעלה מן הצורך, לבקשתי ועל מנת שתהיה בפניי התמונה המלאה, הועברו חומרים הנוגעים לביקורות הנוספות, שר נערכו כאמור במשרד באשר להתקשרויות של אגף ביטחון וחירום.

93. לאור ההיקפים התקציביים המשמעותיים של התקשרויות אגף ביטחון וחירום, החליט מר איציק דוידאן, חשב המשרד דאז, לערוך ביקורת חשבית על התקשרויות שמנוהלות על ידי האגף.

94. בהמשך הועבר ניהול הליכי הביקורות לטיפול חטיבת הביקורת הפנימית באוצר, הפועלת מכוח חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, והיא בוצעה בפועל על ידי משרד רואי החשבון ליאון, אורליצקי ושות' (להלן – "הבדוק"), במסגרת זו נערכו מספר ביקורות:

א. ביחס להתקשרות עם חברת טופ סקיי ליין מערכות הנדסה בע"מ בפרויקטים שתחת אשכול "מתקני הדגל" באגף הביטחון (להלן – "טופ סקיי"); במסגרת הביקורת האמורה נערכה גם בדיקה טכנו-כלכלית בשני בתי שרים, ביחס לבדיקת התאמת המערכות שסופקו על ידי החברה לדרישות המכרז וההסכם.

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

ב. ביחס להתקשרות עם ספקי ציוד לאירועי ראש הממשלה (להלן - "ספקי ציוד לאירועים").

95. מעיון בדוחות הביקורות עולה תמונה מדאיגה לפיה במסגרת ניהול ההתקשרויות על ידי אגף הביטחון והחירום התנהל האגף, לכאורה, בצורה רשלנית, דבר שהביא לכך שהמשרד שילם, לטופ סקיי ולספקי הציוד לאירועים, תשלומי עתק ביתר, קיבל בפועל מערכות באיכות ובשווי פחותים משמעותית מהמערכות שהוזמנו לפי המכרז ושילם עבור ציוד שלא סופק.

96. יצוין שבהתאם להסכמי ההתקשרות עם חברת טופ סקיי וספקי הציוד לאירועים, מר חלווה הוא מנהל ההתקשרות.

97. ממסקנות דו"ח הביקורת בעניין טופ סקיי עולה כדלקמן:

א. מאחר שגורמי אגף הביטחון והחירום במשרד, ובראשם מר חלווה, לא ביצעו לכאורה פיקוח ובקרה ראויים על המוצרים שסופקו על ידי טופ סקיי, נמצא פער משמעותי בין כמות הפריטים שטופ סקיי נדרשה לספק בהתאם להזמנה, לבין כמות הפריטים שנמצאו בפועל, נמצאו תשלומים על עבודות תשתית למרות שעבודות אלו היו צריכות להיות כלולות במחיר המוצר. כן נמצא פער מהותי ביותר באיכות וטיב המוצרים שסופקו על ידי טופ סקיי, לבין הדרישות המחייבות למוצרים הללו בהתאם למפרט הטכני שבמכרז, מה שהביא לכך שהמשרד שילם לטופ סקיי, בגין הפרויקטים שנבדקו, סכום עודף של למעלה מ-2 מיליון ש"ח (בצירוף מע"מ) שלא בהתאם להוראות המכרז ושלא כדין.

ב. כמפורט בדו"ח הביקורת על פי מפרט המכרז, היה על טופ סקיי לספק למשרד מערכת VMS, אינטגרטיבית, הכוללת עד 100 ערוצי אנליטיקה ורישיונות לערוצים אלו, ללא תוספת תשלום. המשרד שילם עבור מערכת כזו מחיר מלא, בסך 95,000 ש"ח (בצירוף מע"מ) לכל מערכת, אולם בפועל המשרד קיבל מערכת נחותה, שאינה כוללת ערוצי אנליטיקה מובנים ושאינה עומדת בתנאי ההסכם, ששוויה מוערך באלפי שקלים בודדים. כמו כן, כאמור לעיל ועל פי מפרט המכרז המערכת אמורה הייתה לכלול עד 100 ערוצי אנליטיקה, ללא תוספת תשלום. למרות זאת על הערוצים החיצוניים שסופקו שילם המשרד בנפרד 7,500 ש"ח (בצירוף מע"מ) על כל ערוץ אנליטיקה.

ג. על פי מפרט המכרז היה על טופ סקיי לספק למשרד מערכת שו"ב אינטגרטיבית מתקדמת באיכות ובסטנדרטים גבוהים. המשרד שילם עבור מערכת כזו סך 120,000 ש"ח (בצירוף מע"מ) לכל מערכת. אלא שבפועל המשרד קיבל מערכת, שעל פי קביעת הבודק היא מערכת שליטה ובקרה נחותה של מערכות מולטימדיה ולא של מערכות אבטחה כנדרש בהתאם למכרז, ששוויה נמוך משמעותית.

ד. נמצא שאופן ניהול תהליך בחירת הספק הזוכה היה לוקה. מאחר שהגשת הצעת המחיר אינה ניתנת לבחינה בזמן הליך התיחור אלא רק אחריו, דבר אשר מייצר מצב שבו תמיד ההצעה הזולה תזכה, ללא יכולת להבין אם המוצרים שהוצעו אכן עומדים במפרט שנדרש.

ה. התשלומים לטופ סקיי נעשו ע"י חשבות המשרד לאחר שמנהל ההתקשרות מר חלווה, או מר שניידר מטעמו, חתמו על טופס מסירת פרויקטים – טופס שעליו נדרש לחתום הגורם המקצועי באגף הביטחון וחירום לאחר שבדק שהמערכות והפריטים שסופקו ע"י טופ סקיי עומדים בדרישות המכרז.

ו. עוד עולה מדו"ח הביקורת כי במסגרת ניהול ההתקשרות התגלעה מחלוקת פרשנית של הוראות הסכם הרכש בין הספק לנציגי המשרד הנוגעת לתשלום בנפרד על ערוצי האנליטיקה, אשר היתה ידועה לנציגי אגף חירום וביטחון. אולם, במשך תקופה ארוכה אישר אגף הביטחון והחירום תשלומים לספק תוך שהיא

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

מקבלת את פרשנותו באופן מלא ומבלי שהובא הדבר לבירור משפטי באמצעות הלשכה המשפטית במשרד ומבלי לעדכן את גורמי החשבות על המחלוקת הפרשנית, והכל בניגוד לאינטרס של המשרד ובניגוד למקובל.

ז. במסגרת סיור שטח באחד מבתי השרים שנבדקו, הבודק לא מצא כל עדות לכך שקיימים רישיונות לערוצי אנליטיקה והוא אף ציין שהיכולות של האנליטיקה בפרויקט שנבדק מבוססות לחלוטין על יכולות האנליטיקה של המצלמות וכלל לא ברור מדוע נדרש המשרד לשלם עבור ערוצי אנליטיקה.

ח. עוד צוין בדו"ח הביקורת שהמשרד רכש במשך תקופת ההתקשרות עם טופ סקיי עשרים ואחת מערכות שו"ב בסכום כולל של 2,520,000 ש"ח (בצירוף מע"מ). ממצאי הביקורת מעלים שהמשרד שילם, עבור מערכות שו"ב שאינן עומדות בתנאי המכרז ושעלותן בפועל נמוכה משמעותית מהעלות ששילם המשרד עבורן. במסגרת דו"ח הביקורת מצוין שלא ניתן לקבוע באופן מדויק מה הסכום המדויק ששילם המשרד ביתר מאחר שעלות המערכות שסופקו מחושבת בעיקר בהתאם למספר ולסוג המערכות שמחוברות אליהן.

98. ממצאי הביקורת עולה שבכל הפרויקטים שנדגמו נמצאו תשלומים שבוצעו בניגוד לדרישות המכרז והסכם ההתקשרות; תשלומים ששולמו עבור מוצרים שלא סופקו; תשלומים ששולמו עבור מוצרים הנחותים משמעותית מאלו שנדרשו; תשלומים ששולמו עבור מוצרים שסופקו אך לא היה צורך לשלם עבורם שכן נכללו בעלויות שנקבעו במכרז ובהסכם ותשלומים ששולמו על כמות פריטים גבוהה יותר מאלה שסופקו על ידי טופ סקיי בפועל.

99. גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.2001, "אחריות לביצוע התחייבויות חוזיות שהמדינה צד להן" (להלן – "הנחיית היועץ 6.2001"), מצוין:

"עם ההחלטה על ההתקשרות בעסקה, ייקבע הממונה על ביצועה ואיש הקשר עם הצד השני לחוזה. על הממונה לקיים מעקב אחר ביצוע העסקה ולדאוג לכך שהן ההתחייבויות החוזיות המוטלות על המדינה על-פי העסקה, והן התחייבויות הצד השני, תבוצענה באופן דווקני... מי שמונה לנהל מעקב אחר ביצוע חוזה יכול להסתייע ביועץ המשפטי של המשרד, במידת הצורך, כדי לוודא שאכן מקוימות ההתחייבויות, הן של המדינה והן של הצד השני. על כל עיכוב בביצוע של החוזה ועל כל סטייה מתנאי החוזה ידווח מנהל המעקב למי שמינה אותו לנהל את המעקב וליועץ המשפטי של המשרד."

100. מחדלים אלו מהווים לכאורה הפרה בוטה גם של הוראת תכ"ם 7.5.3 שעניינה ניהול התקשרות וגם הנחיית היועץ האמורה. כעולה, ממצאי הביקורת, מר חלווה, מנהל ההתקשרות, לא עמד לכאורה בחובתו לשמור על האינטרסים והזכויות של המשרד ולא ביצע כל מעקב אחר עמידת הספק בתנאי ההתקשרות. התנהלות של מר חלווה בעניין טופ סקיי מהווה הפרה גם של הנחיית היועץ 6.2001 בעניין זה.

101. ממצאי הביקורת בעניין ספקי הציוד לאירועים, אשר עוסק בהיבט נוסף של ניהול מכרז לאספקת ציוד לאירועים, אשר כאמור היה אחד מהאירועים בבסיס השימוע, נמצא כי –

א. במספר מקרים שולמו לספקי הציוד לאירועים חשבוניות כפולות בשל כשל במעקב ובניהול החשבוניות וכן שולמו תשלומים ביתר בניגוד לתנאי המכרז וגם זאת בהיקף של מיליוני ₪, אשר לגבי חלק מהם אף הוסכם עם הספקים על השבת הסכומים ששולמו ביתר ובסופו של דבר הסכים הספק במקרה זה להשיב לידי המדינה סכום של כ- 1,700,000 ש"ח.

ב. כך למשל, בבדיקת ההתקשרות עם שני ספקי ציוד לאירועים נמצא כי במספר מקרים שולמו לספקי הציוד לאירועים חשבוניות כפולות ובין היתר שולמה חשבונית כפולה בסך של 680,767 ₪ בגין אירוע בהר הרצל שהתקיים ביום 14 באפריל 2021 אשר לאחר פניית המשרד הספק הנפיק עבורה חשבונית זיכוי.

ג. כמו כן, נתגלו חיובי יתר בעד אירועים מתמשכים וזאת בניגוד להוראות המכרז, חשבוניות שלא נבדקו, אירועים ששולם עליהם כפל תשלום ועוד.

ד. יצוין שמדובר בהתקשרות מורכבת ועתירת תקציב אותה מנהל אגף חירום וביטחון ולאור התקציב הגבוה ומורכבות ניהול ההתקשרות, מצופה היה שכלל הגורמים הרלוונטיים, בדגש על מר חלווה, יבצעו פיקוח ובקרה מוגברים על ההתקשרויות עם ספקי הציוד לאירועים.

ה. יודגש שממצאי הביקורת נשלחו ע"י חשבות המשרד לספקי הציוד לאירועים ולמעט מחלוקת עם אחד מהספקים הנוגעות לתשלומים בגין אירוע מתמשך, שבגינה התנהל עם הספק בימים האחרונים משא ומתן שהבשיל לכדי הסכם פשרה הכפוף לאישור ועדת הפשרות העליונה באוצר, אשר במסגרתו ישיבו ספקי הציוד סכומים ניכרים לאוצר המדינה. ממצאי הביקורת יושמו על ידי ספקיות הציוד לאירועים במסגרת ההתקשרות והם בפועל הסכימו עם מסקנות דו"ח הביקורת.

102. מדובר בממצאים חמורים ביותר אשר גם הם מהווים, לכאורה, הפרה של הנחיית היועץ 6.2001 ושל הוראות התכ"ם כאמור לעיל והם מתווספים לממצאים הנוגעים לאירוע ההתקשרויות (אשר גם הוא נוגע כאמור התקשרות עם ספקי הציוד לאירועים), ואשר ביחד מעידים על התנהלות רשלנית וחסרת אחריות של אגף הביטחון והחירום והעומד בראשו מר חלווה בכל הנוגע לניהול ההתקשרויות שבאחריותם מה שהביא לפגיעה ישירה באינטרסים של המשרד ובקופת המדינה.

סיכום

103. מכל האמור לעיל, עולה כי הליך הפיטורים של מר חלווה נעשה באופן תקין, מבוסס על עילות מספקות, על תשתית ראייתית רחבה ומוצקה ולאחר קיום הליך הוגן תוך שמיעה בהרחבה את טענותיו של מר חלווה ותוך התייחסות מלאה לטענות. לא מצאתי כי בהליך האמור נפל פגם כלשהו.

מכל החומר שעמד בפניה סברה מנכ"לית המשרד דאז כי התנהלותו של מר חלווה במסגרת האירועים נשוא השימוע משקפת חוסר מקצועיות, אי הבנת תפקידו והאחריות הנלוות לו, אי עמידה בסטנדרטים מקצועיים וניהוליים מחייבים, התרשלנות בביצוע המשימות שבאחריותו, אי עמידה בהוראות החוק והמנהל התקין, אי לקיחת אחריות, העדר אמינות, ניסיון לגלגל את מחדלי התנהגותו על גורמים אחרים, והעדר מחויבות להתנהלות תקינה של המשרד ולשמירתו על האינטרס הציבורי. עוד סברה מנכ"לית המשרד דאז כי התנהלותו בשני האירועים שעמדו בבסיס השימוע מעידה על מאפייני התנהלותו כעובד בכיר וכמנהל, ואינה עומדת בסטנדרט המצופה ממנהל במעמדו ובתפקידו. לנוכח כל זאת, היא הגיעה למסקנה לא ניתן לתת אמון בכך שתבצע את תפקידו כמתחייב מדרשותיו ומהאחריות הכרוכים בו.

ההחלטה האמורה עודנה בתוקף ועל מנת לבטלה נדרש להצביע על פגמים מהותיים בהליך הפיטורים או בשיקולי ההחלטה. אלא שבעניינו כאמור לא נפל כל פגם ומקל וחומר לא פגם מהותי אשר מצדיק ביטול החלטת הפיטורים.

104. לכל אלה מצטרפת תמונה מדאיגה ביותר אשר עולה מדוחות הביקורת הנוספים שהוגשו לאחר הליך השימוע בהתקשרויות שבניהולו של מר חלווה. דו"ח ביקורת אחד אף מעיד על היבט נוסף של התנהלות במכרז לאספקת

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

ציוד לאירועים, אשר נכלל באירוע ההתקשרויות. ממצאים אלה, שחלקם אף אינם במחלוקת עם הספק במכרז האמור, אשר נכון להשיב סכומים ניכרים לאוצר המדינה, **מוסיפים** על העילות המספקות בהחלטת הפיטורים, התשתית הראייתית הרחבה שעמדה בבסיס החלטת הפיטורים.

ממצאים אלה, מלמדים פעם נוספת על דפוס שיטתי באופן התנהלות של אגף הביטחון והחירום, תוך התנהלות, לכל הפחות, רשלנית לגבי ביצוע התקשרויות שונות בהיבטים שונים, הכרוך בהפרת הוראות הדין והמינהל התקין, ללא הפעלת פיקוח ובקרה ותוך חיוב תקציב המדינה בחיובי יתר משל תקציב המשרד היה הפקר.

קיומם של דוחות ביקורת אלה ותוכנם משליכים, לטעמי, על כך שההחלטה בדבר ביטול החלטת הפיטורים תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני.

105. אשמח להציג בפניך את חוות דעתי זו ולעמוד לרשותך לכל הבהרה נוספת שתידרש.

בברכה,



אסי מסינג, עו"ד

העתק:

רו"ח יהלי רוטנברג - החשב הכללי, משרד האוצר
ד"ר גיל לימון - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)
עו"ד שלומית ברנע פרגו - היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה
מר עמוס שקדי - סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר
רו"ח אלון שלזינגר - סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר
עו"ד ינון גוטגליק – סגן בכיר ליועץ המשפטי (בפועל), משרד האוצר

נספח א' - רשימת המסמכים שהועברו ממשרד ראש הממשלה

1. חוזה מיוחד להעסקת מר חלווה מיום 17 בפברואר 2019.
2. נוהל פיטורי אי התאמה – הנחיית נציב שירות המדינה.
3. סיכום דיון בעניין הצבת עמדות שמירה בבתי השרים מיום 4 במאי 2021.
4. סיכום ישיבה מיום 2 במאי 2022 בנוגע להיתרים לבית ראש הממשלה.
5. סיכום ועדת בדיעבד מיום 7 בפברואר 2022.
6. התייחסות אגף בטחון וחירום לסיכום דיון בדיעבד מיום 28 במרץ 2022.
7. מכתבו של חשב משרד ראש הממשלה לסגן בכיר לחשב הכללי בנוגע לאישור בדיעבד מיום 18 במאי 2022.
8. מכתבו של סגן החשב הכללי מר עמוס שקדי לחשב משרד ראש הממשלה מיום 30 במאי 2022 בנוגע לאישור תשלומים בדיעבד.
9. מכתבו של חשב המשרד למר יאיר פינס מיום 12 ביוני 2022 בנושא ניהול התקשורות של אגף ביטחון וחירום.
10. הזמנה לשימוע מיום 21 ביוני 2022 על נספחיה.
11. מכתבה של עו"ד הוניגמן למנכ"ל משרד ראש הממשלה מיום 22 ביוני 2022.
12. תכתובת בין עו"ד הוניגמן והלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה.
13. מכתבה של עו"ד הוניגמן למנכ"ל משרד ראש הממשלה מיום 11 ביולי 2022.
14. מכתבו של מר גיא דוד, מנהל אגף בכיר משמעת בנציבות שירות המדינה, למנכ"ל משרד ראש הממשלה מיום 20 ביולי 2022.
15. דו"ח בעניין היתר בנייה מהולמ"ב עבור בינוי בסביבת מעון רוח"מ ברעננה (על נספחיו).
16. לר"ז המפרט את דחיית מועדי השימוע.
17. תכתובת בין משרד ראש הממשלה ועו"ד הוניגמן בנוגע לבקשות לקבלת מסמכים ולקביעת מועד השימוע.
18. הזמנה מעודכנת לשימוע מיום 11 באוגוסט 2022 על נספחיה.
19. תכתובת מייל פנימית בין גורמים שונים במשרד ראש הממשלה.
20. מכתבו של סגן בכיר לחשב הכללי מיום 20 ביולי 2022 בנוגע לכשלים מתמשכים בפעילות הרכש באגף ביטחון וחירום במשרד רוח"מ.
21. תכתובת בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועו"ד הוניגמן מימים 23 באוגוסט 2022, 5 בספטמבר 2022 ו-18 בספטמבר 2022.
22. תמלול השימוע.
23. התייחסות מנכ"ל משרד רוח"מ היוצא לטענות שעלו בשימוע (מייל מיום 24 באוקטובר 2022).
24. החלטה בשימוע מיום 27 באוקטובר 2022 ונימוקי ההחלטה.
25. מכתב סמנכ"ל מנהל הון אנושי למר אלון חלווה מיום 31 באוקטובר 2022.
26. מכתבה של עו"ד הוניגמן לנציב שירות המדינה מיום 2 בנובמבר 2022.
27. חוות דעתו של היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה לנציב שירות המדינה מיום 10 בנובמבר 2022.
28. ציר זמנים – אלון חלווה.
29. תכתובת בין נציבות שירות המדינה למנכ"ל משרד ראש הממשלה מימים 4 בנובמבר 2022, 24 בנובמבר 2022, 27 בנובמבר 2022, 28 בנובמבר 2022, 5 בדצמבר 2022 ו-8 בדצמבר 2022.
30. מכתבו של מר בן מיוסט למנכ"ל משרד ראש הממשלה מיום 8 בדצמבר 2022.
31. תכתובת מייל פנימית בין גורמים שונים במשרד ראש הממשלה.
32. תכתובת עם התנועה לטוהר המידות והתנועה לאיכות השלטון בישראל.
33. מכתבו של מר צחי ברוורמן, מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה מיום 3 בינואר 2023.
34. תכתובת בין נציב שירות המדינה למנכ"ל משרד רוח"מ מיום 13 בינואר 2023.

35. כתבי בית דין ומסמכים שהוגשו במסגרת בג"ץ 8913/22 התנועה לטוהר המידות נ' נציב שירות המדינה ואחרים ובמסגרת בג"ץ 44/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה ואח'.
36. דוח ביקורת בנושא התקשרות עם חברת טופ סקיי ליין מערכות הנדסה בע"מ עם משרד ראש הממשלה (נובמבר 2022).
37. דוח ביקורת בנושא בדיקת תשלומים לספקים בגין אספקת ציוד לאירועים (אוגוסט 2022).
38. חוות דעת מערכת צילום מיום 19 באוגוסט 2022.
39. מסמך שכותרתו דוחות ביקורת באשר להתנהלות מר אלון חלווה ומר רון שניידר בהתקשרויות אגף הביטחון.

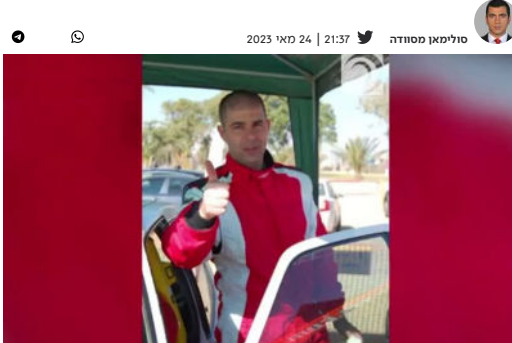
נספח 10

העתק כתבתו של סולימאן מסוודה
"מנכ"ל משרד רה"מ מסרב לפטר
את הסמנכ"ל המקורב למשפחת
נתניהו – חרף החלטת היועמ"ש"
מיום 24.5.2023

עמ' 107

מנכ"ל משרד רה"מ מסרב לפטר את הסמנכ"ל המקורב למשפחת נתניהו - חרף החלטת היועמ"ש

פרסום ראשון: המנכ"ל יוסי שלי טוען כי דרושה בדיקה נוספת בעניינו של סמנכ"ל הביטחון של המשרד, אלון חלווה. זאת, לאחר שדוח של היועץ המשפטי של משרד האוצר, אסי מסינג, הצביע על התנהלות כספית בעייתית של חלווה.



צילום: ללא

פרסום ראשון: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יוסי שלי, מסרב לפטר את סמנכ"ל הביטחון של המשרד, אלון חלווה. זאת, לאחר שדוח של היועץ המשפטי של משרד האוצר, אסי מסינג, הצביע על התנהלות כספית בעייתית של חלווה.

בדוח, שנחשף מוקדם יותר החודש בכאן חדשות, נכתב כי האגף שבראשו עומד חלווה, הנחשב למקורבו של ראש הממשלה בנימין נתניהו, חייב את משרד ראש הממשלה בסכום חריג ביותר בהיקף של 23.5 מיליון שקלים. על פי הדוח, הדבר נעשה "בחריגה מאישור ועדת המכרזים וללא אישורה, ללא התקשרות מאושרת כדין ובחריגה מהרשאות החתימה שהוקנו לו". במכתב למסינג כתב שלי כי דרושה בדיקה נוספת בעניינו של חלווה, וכי בשלב זה הוא לא מפטר אותו.

כאן חדשות

@kann_news Follow

למרות עמדת יועמ"ש משרד האוצר: מנכ"ל משרד רה"מ יוסי שלי מסרב לפטר את הבכיר במשרדו שחשוד בהעלמת כספים, ואומר - אקיים בדיקה משלי

#חדשותהערב | @SuleimanMas1



כאן חדשות @kann_news

כספים שנעלמו וחשבוניות כפולות: @SuleimanMas1 עם הדוח שחושף את ההתנהלות הבעייתית של סמנכ"ל הביטחון במשרד רה"מ, אלון חלווה

#חדשותהערב

8:43 PM · May 24, 2023

38 ❤️ Reply Share

Read 8 replies

חלווה פוטר על ידי מנכ"לית משרד ראש הממשלה בתקופת כהונתו של ראש הממשלה לשעבר יאיר לפיד. פיטוריו הוקפאו בידי פרופסור דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה, ובהתערבות מקורבי נתניהו, והועברו לבדיקת היועץ המשפטי של משרד האוצר.

חלווה אמר להגנתו שהוא פוטר על ידי המנכ"לית נעמה שולץ בשל נקמה פוליטית. הדוח מפריך את הטענה הזו, וקובע כי הפיטורים נעשו בצורה מקצועית וכי הם מגובים בראיות. בשורה התחתונה קובע היועץ המשפטי של משרד האוצר: "ביטול החלטת הפיטורים תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני".

תגיות | משרד ראש הממשלה יוסי שלי

נספח 11

**העתק מכתב הבודק מיום 9.5.2023
כפי שפורסם באמצעי התקשורת**

עמ' 109

י"ח באייר התשפ"ג

9 במאי 2023

ימ. 1225-2023

אל:

מר יוסי שלי – מנכ"ל משרד ראש הממשלה

הנדון: מר אלון חלווה

לאחר עיון במכתבך מיום 7 במאי 2023 (להלן – **מכתבך**) הוסבה תשומת ליבי כי מכתבי מיום 23 באפריל 2023, אשר בו פורטה חוות דעתי, הכוללת את ממצאיי והמלצתי בעניין הליך פיטוריו של מר חלווה (להלן – **חוות דעתי**), ואשר נשלח באותו היום, נשא בשל תקלה במערכת המחשב תאריך שגוי "**19 במרץ 2023**". למען הסדר הטוב, מצורף עותק מחוות דעתי הנושא את התאריך הנכון.

בנוסף, ובהתייחס לאמור במכתבך בעניין פרסום חוות דעתי בכלי התקשורת לא נותר לי אלא להצר על הפרסום האמור.

כפי שצינתי בחוות דעתי ובהתאם לכתב המינוי שניתן לי על ידך ועל-ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), הועברו אלי על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה כלל החומרים שעל בסיסם גובשה החלטת המנכ"לית הקודמת של משרד ראש הממשלה, וכן החומרים שגובשו באשר להליך הפיטורים. רשימת החומרים שהועברו אלי צורפה לחוות דעתי.

במסגרת הבחינה התבקשתי להיוועץ בנציג החשב הכללי, מר אלון שלזינגר, סגן בכיר לחשב הכללי וראש מערך הביקורת בנושאים מקצועיים מתחום החשבות, ובגב' צביה שמעון, ראש אגף משאבים חומריים במשרד החוץ, בנושאים מקצועיים הקשורים להתקשרויות.

עוד צוין בכתב המינוי כי בסיום הבדיקה אפעל לגיבוש חוות דעת שתונח בפניך, אשר תכלול את ממצאיי ואת המלצתי בעניין. הכול, לפי מיטב שיקול דעתי המקצועי.

בהתאם לאמור, ולאחר שעיינתי בכלל המסמכים שהועברו לעיוני על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה התייעצתי עם מר שלזינגר.

בנוסף, פניתי להיוועצות עם גב' שמעון בנושאים מקצועיים הקשורים להתקשרויות, אולם היא מסרה לי שאין לה מומחיות בתחומים אלו וכי אין כוונתה לייעץ לי בתחום.

עוד ציינתי בחוות דעתי כי לצורך השלמת התמונה ולאור הקשר הישיר בין הממצאים עליהם התבססה החלטת הפיטורים של מר חלווה והממצאים שעלו בדוחות ביקורת מאוחרים יותר, ביקשתי לעיין גם בדוחות הביקורת הנוספים המתייחסים להתקשרויות של אגף ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה אשר לא עמדו לבחינה במסגרת הליך השימוע וממילא גם לא במסגרת ההחלטה שהתקבלה בעניינו של מר חלווה.

על בסיס כל האמור, פורטה חוות דעתי, אשר כוללת את ממצאיי והמלצתי בעניין.

לא ברור לי אלה היבטים רבים נוספים חסרים בעניין כאמור במכתבך ומהי תכליתה של הרחבת הבדיקה ובחינת חומרים נוספים. גם לא ידוע לי על חומרים שהיו חסרים בבדיקה, וככל שהיו כאלה - היה מקום להעמידם לרשותי.

כך גם לא ברורה לי הסיבה להוספת מר חלווה כנמען למכתבך אשר עוסק בבדיקת הליך הפיטורים שלו.

מכל מקום, חוות דעתי בעינה עומדת.

בברכה,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "אסי מסינג" (Asa Messing), with a stylized flourish at the end.

אסי מסינג, עו"ד

נספח 12

העתק מכתב מנכ"ל משרד ראש

הממשלה מיום 17.5.2023

עמ' 112



המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

כ"ו אייר תשפ"ג

17 מאי 2023

לכבוד
עו"ד אסי מסינג
היועץ המשפטי, משרד האוצר

שלום רב,

הנדון: מר אלון חלווה

סימוכין: מכתביך מתאריכים 23.4.2023 ו-9.5.2023; מכתבי מיום 7.5.2023

הריני מתכבד להשיב למכתבך האחרון שבסמך, כדלקמן:

1. כפי שציינתי במכתבי, בדיקתך התבססה בעיקרה על החומרים שהיוו בסיס להחלטה הקודמת, וזאת בעוד שסוכם ביני לבין המשנה ליועמ"ש כי הבדיקה תכלול היבטים נוספים. אומנם בדיקתך הורחבה גם לדוחות ביקורת נוספים ואולם דומני כי ראוי היה למשל להרחיבה מנגד גם להיבטים נוספים שנטענו על ידי מר חלווה, על מנת לבחון אם יש באלה כדי לתמוך בעמדתו, חלף התמקדות צרה יחסית בשאלת סבירות מסקנות המנכ"לית הקודמת.
2. זאת ועוד, כפי שציינתי במכתבי, בשים לב לכך שחוות דעתך הודלפה ופורסמה בכלי התקשורת, וכיכבה ברשות הרבים עוד בטרם החומרים כלל הועברו לעיוני, וזאת כמובן באופן שאינו ראוי או תקין (ואף אתה הבעת על כך צער), סברתי כי נכון יהיה, ובפרט בנסיבות האמורות, לתת למר חלווה הזדמנות להשמיע את עמדתו, שהיא זכות מן הצדק, בטרם קבלת החלטה בעניינו, ומטעם זה הוא גם צורף כנמען למכתבי.
3. כמו כן, בכוונתי להרחיב את הבדיקה כאמור במכתבי שבסמך, על מנת שבפני תעמוד התמונה המלאה עובר למתן החלטתי בעניין שבנדון.

אני שב ומודה לך על הירתמותך לביצוע הבדיקה.

בברכה,
יוסף שלי
מנכ"ל משרד ראש הממשלה

העתק:

פרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה
ד"ר עו"ד גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
עו"ד שלומית ברנע פרגו, יועמ"ש משרד ראש הממשלה
מר אלון חלווה, סמנכ"ל ביטחון וחירום, משרד ראש הממשלה
גב' צביה שמעון, ראש אגף משאבים חומריים, משרד החוץ

נספח 13

**העתק מכתב המשנה ליועצת
המשפטית לממשלה מיום 23.5.2023
כפי שפורסם באמצעי התקשורת**

עמ' 114

מדינת ישראל¹ משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)
ג' סיון תשפ"ג
23 מאי 2023

לכבוד
מר יוסי שלי

מנכ"ל משרד ראש הממשלה

הנדון: מכתבך ליועץ המשפטי למשרד האוצר מתאריך 7.5.2023

סמך: פנייתנו לעו"ד מסינג מתאריך 16.2.2023; חוות דעתו של עו"ד אסי מסינג מתאריך 23.4.2023; מכתבך לעו"ד מסינג מתאריך 7.5.2023; מכתבו של עו"ד אסי מסינג מתאריך 9.5.2023; מכתבך לעו"ד מסינג מתאריך 17.5.2023

בהמשך לחילופי המכתבים שבסימוכין, בינך לבין עו"ד אסי מסינג, אבקש להעמיד את הדברים על דיוקם:

1. כזכור, מר חליוה פוטר ביום 27.10.2022 בהחלטת מנכ"לית משרד ראש הממשלה דאז, גב' נעמה שולץ. לאחר פיטוריו השהה נציב שירות המדינה את מועד סיום עבודתו של מר חליוה במשרד ראש הממשלה, לצורך בדיקת טענות שהועלו על ידו בנוגע להליך הפיטורין. עם כניסתך לתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, נציב שירות המדינה העביר אליך את ממצאיו ואת המשך הטיפול בנושא.
2. בסמוך לאחר כניסתך לתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, קיימנו שיחה בנוגע לרצונך לבחון את הליך פיטוריו של מר חליוה. במסגרת השיחה, סיכמנו על כך שהנושא ייבדק על ידי עו"ד מתוך שירות המדינה, שאיננו מהלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה שליוותה את הליך הפיטורין, אשר יבחן עבורך את החומרים שגובשו לעניין החלטת הפיטורין ויכין עבורך מסמך הכולל את ממצאיו ואת המלצתו.
3. הסכמה זו אף הובאה בפני בית המשפט העליון בעתירות שהוגשו בעניין (בג"צ 8877/22 ו-בג"צ 8913/22). בהודעה לבית המשפט מתאריך 2.2.2023 נכתב, בין היתר, כך:

"5. בהתאם לסיכום ולהסכמת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, נושא פיטוריו של מר חליוה לא ייבחן ע"י הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה שכן היא ליוותה את הליך הפיטורים וסייעה בעריכת נימוקי הפיטורים, אלא על ידי עו"ד אחר מתוך השירות המשפטי (להלן – הבודק) שישתייך לעניין זה בנציג של החשב הכללי. הבודק יבחן את החומרים שגובשו לעניין ההחלטה שהתקבלה בדבר פיטוריו של מר חליוה על ידי המנכ"לית הקודמת של משרד ראש הממשלה, ויכין מסמך הכולל את ממצאיו ואת המלצתו בעניין. הבודק, שימונה בהסכמה בין המנכ"ל לבין המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי), יעביר את התייחסותו למנכ"ל משרד ראש הממשלה.

6. היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה הודיעה כי תעמיד לרשות הבדק את כל החומרים הדרושים לשם עבודתו. המסמך שיוכן על ידי הבדק יועבר כאמור למנכ"ל משרד ראש הממשלה לצורך קבלת החלטה על ידו. בהתאם ולצורך כך, הוארך הסכם ההעסקה של מר חלוה עד ליום 28.2.2023.

7. עוד יצוין כי במשרד ראש הממשלה התקבלו דו"חות ביקורת וחוות דעת המתייחסים להתקשרויות של אגף ביטחון וחירום אשר לא עמדו לבחינה במסגרת הליך השימוע וממילא גם לא במסגרת ההחלטה שהתקבלה בעניינו של מר חלוה (להלן – החומר הנוסף). החומר הנוסף יילמד וייבחן על ידי חשב משרד ראש הממשלה והיועצת המשפטית של המשרד, ויטופל בהתאם."

4. בהמשך לכך, בתאריך 16.2.2023 הועבר כתב מינוי מטעם שנינו לאחר תיאום בינינו, לעו"ד מסינג, היועץ המשפטי של משרד האוצר, אשר קבע כי לצורך הבדיקה יועברו לעו"ד מסינג "כלל החומרים שעל בסיסם גובשה החלטת המנכ"לית הקודמת של משרד ראש הממשלה, וכן החומרים שגובשו באשר להליך הפיטורין". כן נכתב, כי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה תעמיד לרשותו של עו"ד מסינג את כל החומרים הדרושים לשם כך וכן את החומרים שהצטברו בבדיקת נציב שירות המדינה. עוד צוין כי בסיום הבדיקה יפעל עו"ד מסינג לגיבוש חוות דעת שתונח בפניו, אשר תכלול את ממצאיו ואת המלצתו בעניין, והכל לפי מיטב שיקול דעתו המקצועי.

5. בהתאם לכתב המינוי, הועברו אל עו"ד מסינג כלל החומרים שעל בסיסם גובשה ההחלטה בעניין מר חלוה והמסמכים הנוגעים לכך, וכן כלל החומרים הנוגעים לבדיקה של נציב שירות המדינה. הסכם ההעסקה של מר חלוה הוארך שוב בתיאום בינינו עד להשלמת הבדיקה וקבלת החלטתך ולאחרונה הוארך עד יום 30.6.2023. עוד יצוין כי החומר הנוסף נלמד ונבחן על ידי חשב משרד ראש הממשלה והיועצת המשפטית של המשרד, ותוצאות בדיקתם הועברו אליך, ביום 14.3.2023. כמו כן הם הועברו לידיעת עו"ד מסינג.

6. במסגרת הבחינה התבקש עו"ד מסינג, בכתב המינוי, להיוועץ בנציג החשב הכללי, מר אלון שלזינגר, סגן בכיר לחשב הכללי וראש מערך הביקורת בנושאים מקצועיים מתחום החשבות, ובגב' צביה שמעון, ראש אגף משאבים חומריים במשרד החוץ, בנושאים מקצועיים הקשורים להתקשרויות. עו"ד מסינג התייעץ עם מר שלזינגר, וכן פנה לגב' שמעון שמסרה כי אין לה מומחיות בתחומים אלו ועל כן סירבה להשתתף בהליך הבדיקה.

7. עיון בחוות הדעת המפורטת והיסודית שגובשה על ידי עו"ד מסינג מלמד כי הוא פעל בהתאם לכתב המינוי, שתואם איתך, ובתוך כך קיבל את כלל החומרים מהיועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, ערך דו"ח מנומק ומפורט על בסיס התייעצות עם נציג החשב הכללי ובחינת החומרים שהועברו לעיונו (רשימת המסמכים מפורטת בנספח א' לחוות הדעת שבסמך) ואף פנה לגב' שמעון כפי שהתבקש.

בניגוד לאמור במכתבך מתאריך 17.5.2023, במסגרת חוות הדעת של עו"ד מסינג ניתנה התייחסות ארוכה ומפורטת לכלל טענותיו של מר חלוה, אשר נטענו באריכות רבה במסגרת השימוע שנערך לו לפי

בקשתו בעל פה (ואשר תמלולו צורף נמצא ברשימת המסמכים האמורים). אשר על כן, לא ברור לאיזה היבטים נוספים שנטענו על ידי מר חלווה יש צורך להידרש בשלב זה.

בנוסף, ובניגוד לאמור במכתבך האמור, חוות דעתו של עו"ד מסינג אינה מתמקדת "התמקדות צרה יחסית בשאלת סבירות מסקנות המנכ"לית הקודמת", ולא ברור על בסיס מה הינך מבסס אמירה זו.

כך גם לא ברורה לי מה תכלית כיתובו של מר אלון חלווה להתכתבויות האמורות אשר עוסקות בהליך פיטוריו שלו ובהמשך בחינתו ולטעמי לא היה להן כל מקום.

8. משכך, אני דוחה את הטענות המופנות במכתבך כלפי עו"ד מסינג וחוות דעתו, אשר מבחינה משפטית מהווה נתון כבד משקל בהחלטה אודות הליך פיטוריו של מר חלווה.

9. לבסוף, בשים לב לכך שנושא המשך כהונתו של מר חלווה בתפקידו במשרד ראש הממשלה מתנהל במשך זמן רב, נבחן במספר צמתים על ידי גורמים מקצועיים ומשפטיים רבים, ורק לאחרונה נבדק שוב באופן משמעותי ומקיף על ידי עו"ד מסינג, הרי שאין הצדקה להעביר כעת את הנושא לחוות דעת של גורמים נוספים. ככל שיש חומרים נוספים שלדעתך רלבנטיים להכרעה, אבקש שתעבירו או תבקש שיועברו לעו"ד מסינג בדחיפות על מנת שהוא יבחן האם יש בהם כדי לשנות ממסקנותיו.

10. על כל פנים, כפי שסוכם בפגישת העבודה שקיימנו ביום 3.5.2023, אני סבור כי הדין, ועקרונות המינהל התקין, מחייבים לסיים את שלב הבדיקה שנערכה עד כה באופן דחוף ולהכריע בעניינו של מר חלווה. ככל שתבקש לתת לו הזדמנות להשמיע גם בפניך את טענותיו, מעבר לטענות שכבר פורטו בהרחבה בעבר במסגרת הליך הפיטורין, יש להגביל אפשרות זו להיבטים שעלו בחוות דעת עו"ד מסינג ושלגביהם לא ניתנה לו הזדמנות להתייחס בעבר. יש להקפיד כי הליך זה יערך בפרק זמן קצר, על מנת לאפשר הכרעה מהירה כאמור.

בברכה,

ד"ר גיל לימון
משנה ליועצת המשפטית לממשלה
משפט ציבורי - מנהלי

נספח 14

העתק פניית העותרת אל מנכ"ל

משרד רה"מ מיום 3.5.2023

עמ' 118



03 מאי 2023, י"ב אייר, תשפ"ג

לכבוד

מנכ"ל משרד ראש הממשלה

מר יוסי שלי

משרד ראש הממשלה

הנדון: המשך העסקתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה

הפונה, התנועה למען איכות השלטון בישראל, מתכבדת לפנות אליך בבקשה כי תורה על הפסקת העסקתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה בעקבות דו"ח הבודק בעניינו, והכל כמפורט כדלקמן:

1. כזכור, ביום 27.10.2022 פיטרה קודמתך בתפקיד את מר אלון חליוה מתפקידו, בשל חוסר התאמה, התקנת אמצעים בסמוך לבית ראש הממשלה ללא קבלת היתר בנייה כדין וכן בשל התקשרויות משונות עם ספקים בתדירות ובהיקף כספי חריג.
2. לאחר פנייה של באת כוחו של חליוה, ביום 8.11.2022 נערכה היוועצות במשרד המשפטים, בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) ובנוכחות היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה והיועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה. בסיכום ההיוועצות נקבע כי לא נמצא פגם בהליך פיטוריו של מר חליוה.
3. על אף קביעה זו, החליט נציב שירות המדינה לבחון את הליך פיטוריו, וביום 24.11.2022 שלח למשרד ראש הממשלה מכתב המקפיא את פיטוריו.
4. לאחר כניסתך לתפקיד, ובעקבות החלטתך לבחון בעצמך את הליך הפיטורים, הודיע הנציב ביום 13.1.2023 כי אינו רואה טעם בהמשך בדיקה מטעמו.
5. בתוך כך, ובמסגרת עתירה שהוגשה על ידי התנועה בעניין (בג"ץ 8877/22 התנועה למען איכות השלטון נגד נציב שירות המדינה), נודע כי אתה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה הסכמתם על מינוי בודק, שיהיה עו"ד מהשירות הציבורי שלא היה מעורב בהליך הפיטורים, שישתייע בחשב הכללי. כן סוכם כי בסיום שלב הבחינה על ידי הבודק, יועברו אליך המסקנות לצורך קבלת ההחלטה מחדש.
6. על רקע זה, אתמול פורסם בחדשות כאן 11 כי הבדיקה, שנערכה על ידי היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, יחד עם החשב הכללי, קבעה כי בהתנהלותו של מר חליוה נפלו פגמים חמורים רבים.
7. לפי הפרסום, בדו"ח הבודק נקבע כי פיטוריו של חליוה על ידי המנכ"לית הקודמת נעשו בצורה

מקצועית וכי הם מגובים בראיות.

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



8. כן נקבע כי הסיבות בגינן פוטר מר חליוה מלכתחילה מוצדקות, ובראשן העובדה כי הציג מציג שווא והטעה את גורמי משרד ראש הממשלה בכל הקשור לקבלת ההיתר לעבודות בבית ראש הממשלה דאז – "מר חליוה הציג מציג שווא כלפי גורמי המשרד לפיו נעשתה פנייה ראשונה לוועדה למתקנים בטחוניים והטעה אותם לחשוב שנושא קבלת ההיתר ... מטופל על ידו."
9. כמו כן, הבודק מתאר "תמונה מדאיגה" בכל הקשור להתנהלות הכלכלית של האגף בראשותו של חליוה. האגף, כך נקבע בדו"ח, התנהל בצורה רשלנית, שילם תשלומי עתק ביתר וקיבל מערכות באיכות ירודה –

"... [חליוה] חייב את המשרד בהתקשרות עם חברות שונות לציוד לאירועים, בסכום חריג ביותר בהיקף של 23.5 מיליון ₪ בחריגה מאישור ועדת מכרזים וללא אישורה, ללא התקשרות מאושרת כדין ובחריגה מהרשאות החתימה שהוקנו לו... התנהל האגף, לכאורה, בצורה רשלנית דבר שהביא לכך שהמשרד שילם תשלומי עתק ביתר, קיבל בפועל מערכות באיכות ובשווי פחותים משמעותית ושילם עבור ציוד שלא סופק... במספר מקרים שולמו לספקי הציוד לאירועים חשבוניות כפולות בשל כשל במעקב ובניהול החשבוניות."

10. לבסוף, לפי הפרסום הבודק אף סיכם וקבע כי "ביטול החלטת הפיטורים תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני".
11. יש לציין כי בפרסום בתקשורת הובאו עיקרי הדו"ח, ולהבנתנו דו"ח הבודק מפורט ונרחב באופן משמעותי בתיאור התנהלותו הקלוקלת של מר חליוה.
12. בנסיבות אלה ברור כי מעל המשך העסקתו של מר חליוה במשרד ראש הממשלה מתנוסס דגל שחור. על כן, אנו מבקשים כי תפעל לסיום העסקתו לאלתר.
13. נבקש לקבל את התייחסותך לדברים האמורים בהקדם האפשרי.

רון יוסף, עו"ד

תומר נאור, עו"ד

נספח 15

**העתק תשובת מנכ"ל משרד ראש
הממשלה מיום 18.5.2023**

עמ' 121



המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

כ"ז אייר תשפ"ג

18 מאי 2023

לכבוד

תומר נאור, עו"ד

התנועה למען איכות השלטון בישראל

שלום רב,

הנדון: מכתבך בעניין המשך העסקתו של מר אלון חלווה

סימוכין: פנייתך מתאריך 03.05.2023

אני מודה לך על פנייתך.

בברכה,
יוסף שלי

מנכ"ל משרד ראש הממשלה

נספח 16

העתק פניית העותרת אל מנכ"ל

משרד רה"מ מיום 29.5.2023

עמ' 123



29 מאי 2023, ט' סיון, תשפ"ג

לכבוד

מר יוסי שלי

מנכ"ל משרד ראש ממשלה

משרד ראש הממשלה

ירושלים

הנדון: המשך העסקתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה

הפונה, התנועה למען איכות השלטון בישראל, מתכבדת לפנות אליך בבקשה כי תורה על הפסקת העסקתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה בעקבות דו"ח הבודק בעניינו, והכל כמפורט כדלקמן:

1. ביום 3.5.2023, פנינו אליך בבקשה כי תודה על הפסקת עבודתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה, בעקבות סיום הליך הבדיקה על ידי הבודק החיצוני שמונה לכך. ביום 18.5.2023 השבת לנו "תודה לך על פנייתך".
2. כזכור, במסגרת עתירה שהוגשה על ידינו בעניין (בג"ץ 8877/22 התנועה למען איכות השלטון נגד נציב שירות המדינה), נודע כי אתה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) הסכמתם על מינוי בודק, שיהיה עו"ד מהשירות הציבורי, שיסתייע בחשב הכללי. כן סוכם כי בסיום שלב הבחינה על ידי הבודק, יועברו אליך המסקנות לצורך קבלת החלטה.
3. על רקע זה, וכפי שפורט במכתבנו מיום 3.5.2023, פורסם כי הבדיקה שנערכה על ידי היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, יחד עם החשב הכללי, קבעה כי בהתנהלותו של מר חליוה נפלו פגמים חמורים רבים, וכי הסיבות בגין פוטר מר חליוה על ידי קודמתך בתפקיד מלכתחילה מוצדקות. הבודק אף סיכם וקבע כי "ביטול החלטת הפיטורים תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני".
4. בנסיבות אלה ברור היה כי מעל המשך העסקתו של מר חליוה במשרד ראש הממשלה מתנוסס דגל שחור.
5. ואולם, לאחרונה נודע כי על אף המסקנות הברורות שעולות מדו"ח הבודק, החלטת להשהות את קבלת ההחלטה עד לביצוע בדיקה עצמאית בנושא. החלטה זו עומדת בניגוד מוחלט להסכמות אליהן הגעת עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, שאף עמדו בבסיס החלטת בג"ץ למחוק את העתירה:

"לאחר שעיינתי בטענות הצדדים הגעתי למסקנה כי בנסיבות אלו, בהן הנציב אינו ממשיך בבדיקה מטעמו, והליך הפיטורים ייבחן על ידי בודק שמסקנותיו יועברו למנכ"ל משרד ראש הממשלה לצורך קבלת החלטה חדשה – אין מקום להותיר את

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



העתירות תלויות ועומדות. לנוכח הודעת משיבי המדינה והשינוי בתשתית העובדתית, העתירות במתכונתן הנוכחית מיצו את עצמן ואינן אקטואליות עוד. **לא למותר לציין כי זכויות וטענות הצדדים שמורות להם.** בג"ץ 8877/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' נציב שירות המדינה (נבו 06.03.2023) בפס' 4.

6. לפי פרסומים בתקשורת, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ד"ר גיל לימון, אף פנה אליך והעיר כי ביצוע בדיקה עצמאית נוספת חלף קבלת החלטה בעניינו של חליווה, אינה עולה בקנה אחד עם הסכמותיכם, ודחה את טענותיך שהופנו כלפי עו"ד מסינג וחוות דעתו.

7. בנסיבות אלו, אנו מבקשים כי תפעל בהקדם לקבל החלטה בדבר לסיום העסקתו לאלתר של מר אלון חליווה.

8. יצוין בהקשר זה, כי לנוכח פסק הדין שניתן בעניין, וכן לנוכח האמור בחוות הדעת של עו"ד מסינג, ובמכתבו של ד"ר לימון, **הרי שהמשך העסקתו של מר חליווה על ידיך נעשית בניגוד לחוק.** משכך, ומכיוון שהדברים ידועים לך בבירור – הרי שאתה עובר במפגיע על הוראות סעיף 44 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט – 1959, באשר אתה בוחר להעסיק עובד מתוך שיקולים זרים, זיקה פוליטית, ובניגוד לחוק.

9. כזכור, נפקותה של הפרת סעיף זה היא הטלת חיוב אישי עליך – הגורם אשר נמנע מסיום העסקתו הבלתי חוקתית – וחיובך לקופת המדינה בגובה השכר שישולם בעד העסקה בלתי חוקתית זו.

10. משאלו הם פני הדברים, נתכבד ונבקש לקבל את התייחסותך לדברים האמורים בהקדם האפשרי, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדנו בנושא, ולרבות צעדנו המשפטיים.

11. בברכה,

רון יוסף, עו"ד
מחלקת ליטיגציה מנהלית

תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

העתק:

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

עו"ד שלומית ברנע – פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

נספח 17

העתק פניית העותרת אל מנכ"ל

משרד רה"מ מיום 4.6.2023

עמ' 126



לכבוד

מר יוסי שלי

מנכ"ל משרד ראש ממשלה

ירושלים

הנדון: תזכורת - המשך העסקתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה

סימוכין: פניותינו מיום 3.5.2023 ומיום 29.5.2023

הפונה, התנועה למען איכות השלטון בישראל, מתכבדת לפנות אליך בבקשה לקבל את התייחסותך בנוגע לפניותינו ביחס להמשך העסקתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה, והכל כמפורט כדלקמן:

1. ביום 3.5.2023, פנינו אליך בבקשה כי תורה על הפסקת עבודתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה, בהמשך למסקנות הבודק בעניינו, אשר קבע כי בהתנהלותו של מר חליוה נפלו פגמים חמורים רבים, ואף קבע כי "ביטול החלטת הפיטורים תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני".
2. כמפורט במכתבנו מיום 29.5.2023, לאחרונה נודע כי על אף המסקנות הברורות שעולות מדו"ח הבודק, החלטת להשהות את קבלת ההחלטה עד לביצוע בדיקה עצמאית בנושא. החלטה זו עומדת בניגוד מוחלט להסכמות אליהן הגעת עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, שאף עמדו בבסיס החלטת בג"ץ למחוק את העתירה. למיטב הבנתנו, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ד"ר גיל לימון, הסתייג מהחלטתך זו ודחה את טענותיך שהופנו כלפי עו"ד מסינג וחוות דעתו.
3. עוד נזכיר כי המשך העסקתו של מר חליוה על ידיך בנסיבות הנוכחיות נעשית בניגוד לחוק. משכך, הרי שאתה עובר במפגיע על הוראות סעיף 44 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט – 1959, באשר אתה בוחר להעסיק עובד מתוך שיקולים זרים, זיקה פוליטית, ובניגוד לחוק. נפקות הפרת הסעיף היא הטלת חיוב אישי עליך, וחיובך לקופת המדינה בגובה השכר שישולם בעד העסקה בלתי חוקית זו.
4. כיוון שטרם קיבלנו את התייחסותך לגוף העניין, נתכבד ונבקש לקבל את התייחסותך לדברים האמורים בהקדם האפשרי, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדנו בנושא, ולרבות צעדנו המשפטיים.
5. בברכה,

רון יוסף, עו"ד
מחלקת ליטיגציה מנהלית

תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

העתק:

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

עו"ד שלומית ברנע – פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

נספח 18

העתק פניית העותרת אל מנכ"ל

משרד רה"מ מיום 13.6.2023

עמ' 128



13 יוני 2023, כ"ד סיון, תשפ"ג

לכבוד

מר יוסי שלי

מנכ"ל משרד ראש הממשלה

ירושלים

הנדון: תזכורת – המשך העסקתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה

סימוכין: פניותינו מימים 3.5.2023, 29.5.2023 ו-4.6.2023

הפונה, התנועה למען איכות השלטון בישראל, מתכבדת לפנות אליך בבקשה נוספת לקבל את התייחסותך בכל הנוגע להמשך העסקתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה, והכל כמפורט כדלקמן:

1. כזכור, ביום 3.5.2023 פנינו אליך בבקשה כי תורה על הפסקת עבודתו של מר אלון חליוה במשרד ראש הממשלה בהמשך למסקנות הבודק בעניינו, אשר קבע כי בהתנהלותו של מר חליוה נפלו פגמים חמורים רבים, ואף קבע כי "ביטול החלטת הפיטורים תהיה בלתי סבירה באופן קיצוני".
2. במכתבינו מימים 29.5.2023 ו-4.6.2023, התייחסנו לפרסומים שונים שעסקו בנושא ושמם עלה כי החלטת להשהות את קבלת ההחלטה בעניינו של מר חליוה עד להשלמת בדיקה עצמאית בנושא.
3. במכתבינו שלעיל עמדנו על כך שבדיקה עצמאית כאמור עומדת בניגוד מוחלט להסכמות שאליהן הגעת עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גיל לימון, הסכמות שאף עמדו בבסיס החלטת בית המשפט העליון למחוק את העתירה בבג"ץ 8877/22 התנועה לאיכות השלטון נ' נציב שירות המדינה.
4. כן הבהרנו כי המשך העסקתו של מר חליוה נעשית על ידך, בנסיבות הנוכחיות, בניגוד לחוק, ומשמעותה הטלת חיוב אישי עליך בגין השכר שישולם בגין העסקה בלתי חוקית זו.
5. כאמור, טרם קבלנו את התייחסותך לגוף העניין ועל כן נתכבד ונבקש פעם נוספת, לקבל את התייחסותך לדברים האמורים בהקדם האפשרי על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו בנושא, לרבות צעדינו המשפטיים.
6. בברכה,

רון יוסף, עו"ד

תומר נאור, עו"ד

העתק:

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

עו"ד שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה