

מינוי המנהל הכללי של משרד הביטחון

הצעה להחלטה

מ ת ל י ט י ם, בהתאם לסעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, למנות, על פי הצעת שר הביטחון, את אמיר ברעם לתפקיד המנהל הכללי של משרד הביטחון במקום אייל זמיר.

דברי הסבר

רקע כללי:

סעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 קובע, כי הממשלה תמנה מנהל כללי למשרד ממשלתי, לפי הצעת השר הממונה על אותו משרד, וכי על מינוי כאמור לא תחול חובת מכרז.

בהחלטת הממשלה מס' 86 מיום 10.5.2009 ובפסקה 17.121 לתקשי"ר נקבעו התנאים אשר בהתקיימם יימצא מועמד כשיר להתמנות כמנהל כללי במשרד ממשלתי.

ביום 9.2.24 סיים אלוף (במיל') אייל זמיר את כהונתו כמנכ"ל משרד הביטחון. מוצע עתה למנות את האלוף אמיר ברעם לתפקיד המנהל הכללי של משרד הביטחון, לפי הצעת שר הביטחון.

האלוף ברעם בעל תואר ראשון (LL.B) במשפטים מהמרכז הבין-תחומי הרצליה ובעל תואר שני (M.A) ביחסים בינלאומיים של King's collage London university.

האלוף ברעם שירת במשך 37 שנים בצה"ל במגוון תפקידי לחימה, פיקוד ומטה בכירים. בתפקידו האחרון שימש כסגן הרמטכ"ל, והיה אחראי, בין היתר, על בניין הכוח של צה"ל.

בהתאם, ביום 23.3.2025 זינה ועדת המינויים בראשות מ"מ נציב שירות המדינה במועמדותו של האלוף ברעם לתפקיד המנהל הכללי של משרד הביטחון, ומצאה כי הוא מתאים לשמש בתפקיד, ואת מהנימוקים שפורטו בהחלטת ועדת המינויים המצורפת להצעה להחלטת הממשלה.

בפרוטוקול תחלטת ועדת המינויים צוין, כי הוועדה בחנה את המועמד ואת מסמכי המועמדות בהקפדה יתרה, ראינה את המועמד לעומק, התרשמה מחופעתו ומהבנתו המעמיקה את תחומי העיסוק של משרד הביטחון. הוועדה סברה, כי לאור היכרותו הקרובה את מערכת הביטחון ואת צה"ל ולאור בקיאותו הייחודית במצבו הנוכחי של הצבא מבחינת בניין הכוח, יכולותיו המבצעיות, משאביו התקציביים ויחסי הגומלין בינו לבין גורמי החוץ לרבות גורמים ממשלתיים כמשרד האוצר וגורמים ביטחוניים במדינות העולם, כמי ששימש עד לאחרונה כסגן הרמטכ"ל, בנוסף לניסיונו הניהולי ולניסיונו המקצועי, כל אלה יאפשרו לו כניסה מהירה לתפקיד והובלת תהליכים משמעותיים אל מול אתגרו של משרד הביטחון בעת הזו. על כן, מצאה הוועדה את האלוף ברעם מתאים לתפקיד, והמליצה למנותו לכהונה כמנכ"ל משרד הביטחון.

האלוף ברעם יפרוש מצה"ל לקראת מינויו לתפקיד מנכ"ל משרד הביטחון. המועמד חתם על הסדר ניגוד עניינים כנדרש.

מוצע על כן, למנות את האלוף אמיר ברעם לתפקיד מנכ"ל משרד הביטחון.

מהנתונים שהתקבלו מנציבות שירות המדינה עולה, כי נכון ליום 23.3.2025, מתוך למעלה מ- 30 משרדים בהם מכהנים מנהלים כלליים, מכהנת אישה אחת בלבד כמ"מ מנכ"ל משרד רו"מ.

ביום 24.2.2025 ניתן פסק דין בג"ץ 1363/23 שדולת הנשים בישראל ואח' נ' הממשלה ואח' שעניינו חובת הייצוג ההולם של נשים במשרות מנכ"ל של משרדי הממשלה ובמשרות בכירות אחרות הפטורות ממכרז.

בפסק הדין האמור התקבלה עתירה שהוגשה נגד המדינה בקשר לחובת הייצוג ההולם של נשים במשרות מנכ"ל של משרדי הממשלה ובמשרות בכירות אחרות הפטורות ממכרז.

פסק הדין מדגיש את הנחיצות והחשיבות הרבה שיש למתן ייצוג הולם לנשים במשרות הבכירות בשירות המדינה ואת המחויבות של הממשלה לעמוד בחובתה החוקית בהקשר זה. בית המשפט עמד על כך שעל פי טיבה, חובת הייצוג ההולם מטילה על הגורם הממנה "חובה אקטיבית" לאיתור ולמינוי של מועמדת רלבנטית וכי על הגורם הממנה אף מוטל הנטל להוכיח במקרה המתאים שחרף החיפושים לא ניתן היה למנות אישה בהתאם לחובת הייצוג ההולם.

בית המשפט הבהיר כי הדרך שבה פעלה הממשלה עד כה בכל הקשור להליכי המינוי של המנכ"לים לא עומדת בדרישות הדין. עוד נקבע כי יחסי האמון המיוחדים שבין שר למנכ"ל משרדו הם אמנם שיקול רלוונטי ובעל חשיבות בהחלטה על המינוי, אך לדעת בית המשפט לא נכון להפריז בכך, באופן אשר עלול לרוקן את החובה שהטיל המחוקק על הממשלה להבטיח ייצוג הולם לנשים גם במשרות אמון.

במשורר הסעד, בית המשפט הורה לממשלה לקבוע תוך שישה חודשים הנחיות שיבטיחו כי הממשלה תעמוד, הלכה למעשה, בהוראות החוק והפסיקה לגבי חובת הייצוג ההולם במשרות מנכ"לים של משרדי הממשלה ובתפקידים אחרים הפטורים ממכרז. עד כה טרם גובשו ההנחיות האמורות, אולם לפסק הדין משמעות משפטית מיידית ביחס למינויים בכירים – מפסק הדין עולה, כי על השרים והממשלה לפעול כבר עתה בהתאם לחובת הייצוג ההולם המוטלת עליהם בדין ואשר התחזקה ביתר שאת בפסק הדין המתואר לעיל. בהתאם, על כל שר המבקש להביא מועמד לתפקיד זה בפני ועדת המינויים, ובהמשך לכך – בפני הממשלה, לשקול בכובד ראש את האפשרות למנות אישה, לשקוד כדי לאתר מועמדות אפשריות ולתת משקל משמעותי לחובת הייצוג כמפורט בפסק הדין אל מול השיקול של יחסי האמון הכרוכים בתפקיד.

בהמשך לכך, שר הבטחון פנה בתאריך 5.3.2025 למ"מ נציב שירות המדינה, והתייחס לשיקולים שהנחו אותו בבחירת המועמד למנכ"ל וזאת גם בשם לב לחובת הייצוג ההולם. כפי שניתן לראות מהחלטת ועדת המינויים המצורפת, הוועדה סברה כי לנוכח המציאות הביטחונית והמלחמה הרב זירתית והמתמשכת שמדינת ישראל נמצאת בעיצומה כעת, טרם גיבוש ההנחיות הנדרשות בהתאם לפסיקת בג"צ, ובחתימתו לכישוריו של המועמד, הוועדה תומכת במינוי.

מצורפים החלטות ועדת המינויים בראשות מ"מ נציב שירות המדינה פרטי קורות חייו של המועמד והסדר ניגוד העניינים.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתה של היועצת המשפטית למערכת הביטחון מצורפת להצעה.

סיווגים

סיווג ראשי: 04 מינויים.

סיווג משני: מינוי מנכ"ל.

תחום פעולה עיקרי: המגזר הציבורי.

מוגש על ידי שר הביטחון

כ"ג באדר התשפ"ה
23 במרץ 2025



מדינת ישראל
משרד הביטחון
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: 23
כ"ג אדר
במרץ
תשפ"ה
2025

הנדון: הצעת החלטה לממשלה – מינוי מנכ"ל משרד הביטחון

נושא הצעת ההחלטה:

מינוי המנהל הכללי של משרד הביטחון – האלוף אמיר ברעם.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. סעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 קובע, כי הממשלה תמנה מנהל כללי למשרד ממשלתי, לפי הצעת השר הממונה על אותו משרד, וכי על מינוי כאמור לא תחול חובת מכרז.
2. בהחלטת הממשלה מס' 86 מיום 10.5.2009 ובפסקה 17.121 לתקשי"ר נקבעו התנאים אשר בחתקיימם יימצא מועמד כשיר להתמנות כמנהל כללי במשרד ממשלתי. על פי פסקה 17.122 לתקשי"ר, המינוי המוצע יוגש על ידי השר הממונה לנציב שירות המדינה אשר יביאה בפני ועדת המינויים. חוות דעתה של ועדת המינויים, בצירוף הצעתו של השר הממונה, יוגשו לממשלה.
3. מוצע למנות את האלוף אמיר ברעם לתפקיד המנהל הכללי של משרד הביטחון, לפי הצעת שר הביטחון.
4. בהתאם, ביום 23.3.2025 דנה ועדת המינויים בראשות מ"מ נציב שירות המדינה במועמדותו של האלוף ברעם לתפקיד המנהל הכללי של משרד הביטחון, ומצאה כי הוא מתאים לשמש בתפקיד, ואת מהנימוקים שפורטו בהחלטת ועדת המינויים המצורפת להצעה להחלטת הממשלה.
5. בקצרה, בפרוטוקול החלטת ועדת המינויים צוין, כי הוועדה בחנה את המועמד ואת מסמכי המועמדות בהקפדה יתרה, ראייתה את המועמד לעומק, התרשמה מהופעתו ומהבנתו המעמיקה את תחומי העיסוק של משרד הביטחון. הוועדה סברה, כי לאור היכרותו הקרובה את מערכת הביטחון ואת צה"ל ולאור בקיאותו הייחודית במצבו הנוכחי של הצבא מבחינת בניין הכוח, יכולותיו המבצעיות, משאביו התקציביים ויחסי הגומלין בינו לבין גורמי החוץ לרבות גורמים ממשלתיים כמשרד האוצר וגורמים ביטחוניים במדינות העולם, כמי ששימש עד לאחרונה כסגן הרמטכ"ל, בנוסף לניסיונו הניהולי ולניסיונו המקצועי, כל אלה יאפשרו לו כניסה מהירה לתפקיד והובלת תהליכים משמעותיים אל מול אתגרו של משרד הביטחון בעת הזו.

על כן, מצאה הוועדה את האלוף ברעם מתאים לתפקיד, והמליצה למנותו לכהונה כמנכ"ל משרד הביטחון.

6. לצד האמור יצוין, כי האלוף ברעם יפרוש משירות בצה"ל טרם כניסתו לתפקיד. כמו כן, האלוף ברעם חתם על הסדר למניעת ניגוד עניינים כנדרש.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ביום 24.2.2025 ניתן פסק דין בג"ץ 1363/23 שדולת הנשים בישראל ואח' נ' הממשלה ואח' שעניינו חובת הייצוג החולם של נשים במשרות מנכ"ל של משרדי הממשלה ובמשרות בכירות אחרות הפטורות ממכרז.

בפסק הדין האמור התקבלה עתירה שחוגשה נגד המדינה בקשר לחובת הייצוג החולם של נשים במשרות מנכ"ל של משרדי הממשלה ובמשרות בכירות אחרות הפטורות ממכרז. פסק הדין מדגיש את הנחיצות והחשיבות הרבה שיש למתן ייצוג חולם לנשים במשרות הבכירות בשירות המדינה ואת המחויבות של הממשלה לעמוד בחובתה החוקית בהקשר זה. בית המשפט עמד על כך שעל פי טיבה, חובת הייצוג החולם מטילה על הגורם הממנה "חובה אקטיבית" לאיתור ולמינוי של מועמדת רלבנטית וכי על הגורם הממנה אף מוטל הנטל להוכיח במקרה המתאים שחורף החיפוש לא ניתן חיה למנות אישה בהתאם לחובת הייצוג החולם.

בית המשפט הבהיר, כי הדרך שבה פעלה הממשלה עד כה בכל הקשור לחליכי המינוי של המנכ"לים לא עומדת בדרישות הדין. עוד נקבע כי יחסי האמון המיוחדים שבין שר למנכ"ל משרדו הם אמנם שיקול רלוונטי ובעל חשיבות בהחלטה על המינוי, אך לדעת בית המשפט לא נכון להפריז בכך, באופן אשר עלול לרוקן את החובה שהטיל המחוקק על הממשלה להבטיח ייצוג חולם לנשים גם במשרות אמון.

במישור הסעד, בית המשפט הורה לממשלה לקבוע תוך שישה חודשים הנחיות שיבטיחו כי הממשלה תעמוד, הלכה למעשה, בהוראות החוק והפסיקה לגבי חובת הייצוג החולם במשרות מנכ"לים של משרדי הממשלה ובתפקידים אחרים הפטורים ממכרז. עד כה טרם גובשו ההנחיות האמורות, אולם לפסק הדין משמעות משפטית מיידית ביחס למינויים בכירים – מפסק הדין עולה כי על השרים והממשלה לפעול כבר עתה בהתאם לחובת הייצוג החולם המוטלת עליהם בדין ואשר התחדדה ביתר שאת בפסק הדין המתואר לעיל. בהתאם, על כל שר המבקש להביא מועמד לתפקיד זה בפני ועדת המינויים, ובהמשך לכך – בפני הממשלה, לשקול בכובד ראש את האפשרות למנות אישה, לשקוד כדי לאתר מועמדות אפשריות ולתת משקל משמעותי לחובת הייצוג כמפורט בפסק הדין אל מול השיקול של יחסי האמון הכרוכים בתפקיד.

מהנתונים שהתקבלו מנציבות שירות המדינה עולה, כי נכון ליום 23.3.2025, מתוך למעלה מ-30 משרדים בהם מכהנים מנחלים כלליים, מכהנת אישה אחת בלבד כמ"מ מנכ"ל משרד רו"מ. הדברים האמורים הובאו בפני שר תבטחון טרם הדיון שהתקיים בוועדת המינויים. במכתבו של שר הבטחון למ"מ נציב שירות המדינה מיום 4.3.25 התייחס השר לדברים, וציין כי בקבלת ההחלטה הוא הביא בחשבון את החשיבות של מתן ייצוג חולם לנשים במשרות בכירות בשירות המדינה, לרבות בתפקידי מנכ"ל משרד ממשלתי.

עם זאת, בשל טיבו ותחומי אחריותו של תפקיד מנכ"ל משרד הבטחון, המשרה מחייבת באופן מיוחד, ככלל ובפרט בעת הזו, ניסיון בטחוני עשיר והיכרות מעמיקה עם מערכת הבטחון על כלל ענפיה, ולשיקול זה יש לתת משקל מוגבר בבחירת המועמד למשרה. שיקול זה הוא שעמד בבחירת האלוף ברעם, וזאת לאור ניסיונו המגוון והעשיר בנושאים שהם בליבת העיסוק של משרד הבטחון, והיכרותו העדכנית והעמוקה עם מערכת הבטחון, וזאת לצד כישוריו האישיים הבולטים.

במבחן התוצאה הוחלט בסופו של דבר למנות גבר לתפקיד ולא ניתן המענה לצורך במינוי נשים לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי כעולה מפסק דינו של בית המשפט העליון. מצב זה מעורר קושי משפטי.

ואולם, לאור הטעמים המיוחדים הנוגעים למשרת מנכ"ל משרד הבטחון, שפורטו על ידי השר כמצוין לעיל במסגרת בחינת המינוי גם מול שיקולי ייצוג הולם, ואשר אושרו אף על ידי ועדת המינויים אשר סברה כי לנוכח המציאות הביטחונית והמלחמה הרב-זירתית והמתמשכת שמדינת ישראל נמצאת בעיצומה כעת, טרם גיבוש ההנחיות הנדרשות בהתאם לפסיקת בג"צ, ובהתייחס לכישוריו של המועמד, הוועדה תמכה במינוי.

אין בקושי האמור, כדי למנוע מבחינה משפטית את המינוי. עם זאת, יהיה גם על הממשלה לשקול את הדברים ולתת דעתה לכך טרם החלטה בדבר המינוי.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

בברכה,

הילה ארליך - עמר, עו"ד
היועצת המשפטית למערכת הביטחון