

## מינוי ראש המטה הכללי של צבא ההגנה לישראל

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

א. בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק יסוד: הצבא, ולפי המלצת שר הביטחון, למנות את אלוף הרצי הלוי לתפקיד ראש המטה הכללי של צבא ההגנה לישראל החל מיום כ"ד בטבת התשפ"ג (17 בינואר 2023).

ב. תקופת כהונתו של אלוף הרצי הלוי כראש המטה הכללי של צבא ההגנה לישראל תהיה שלוש שנים. הממשלה תהיה רשאית, בנסיבות מיוחדות, להאריך את כהונתו לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה.

## דברי הסבר

### רקע כללי

סעיף 3(ג) לחוק יסוד: הצבא קובע, כי ראש המטה הכללי של צבא הגנה לישראל יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון. כהונתו של רמטכ"ל הנוכחי, רב אלוף אביב כוכבי, צפויה להסתיים ביום 16 בינואר 2023, לאחר ארבע שנות כהונה, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה מס' 6 מיום 20 ביוני 2021 במסגרתה הוארכה כהונתו בשנה נוספת.

בהתאם לנוהג שהשתרש, שלפיו הליך המינוי מתחיל פרק זמן טרם סיום כהונת הרמטכ"ל המכהן על מנת לאפשר למועמד הנבחר תקופת היערכות, למידה וחפיפה בטרם הכניסה בפועל לתפקיד, החל שר הביטחון בחודש אפריל, בתהליך למינוי הרמטכ"ל החדש. במסגרת ההליך ראיין שר הביטחון שלושה מועמדים לתפקיד (אלוף הרצי הלוי, אלוף אייל זמיר ואלוף יואל סטריק) והתייעץ עם בכירים רבים, בהווה ובעבר, ובכלל זה עם ראש הממשלה, ראשי ממשלה לשעבר, שרי ביטחון לשעבר, הרמטכ"ל המכהן ורמטכ"לים לשעבר. בתום הליך סדור הגיע שר הביטחון לכדי החלטה כי בנסיבות הקיימות ובשים לב לאתגרים המונחים לפתחו של צה"ל, המועמד המתאים ביותר לכהונה הינו אלוף הרצי הלוי, המכהן כיום כסגן הרמטכ"ל. זאת, נוכח ניסיונו המבצעי העשיר במגוון זירות פעולה ולאור יכולותיו הפיקודיות וגישתו לסוגיות צבאיות שונות, אותן הוכיח לאורך שנות שירותו בשטח ובמטה. מסמך קורות חיים של אלוף הלוי מצורף להצעת החלטה זו.

משום שמדובר בתקופת בחירות, לגיבוש המלצת שר הביטחון קדם תהליך בו התקיימו מספר דיונים והובאו בפני היועצת המשפטית לממשלה לצד עמדת שר הביטחון, עמדת גורמי מקצוע וחוות דעת מקצועיות מסווגות, לפיהן קיימים טעמי חיוניות ודחיפות לקדם את הליך מינוי הרמטכ"ל בעת הזאת. העמדות וחוות הדעת הניחו תשתית עובדתית מקצועית בין היתר לכך שעיקוב במינוי יפגע באופן משמעותי ברציפות הפיקוד והתפקוד האפקטיבי של צה"ל לנוכח האתגרים העומדים לפתחו בשנת 2023 ובשנים הבאות אחריה. אתגרים אלה מחייבים, שבחודשים הראשונים של אותה שנה יכהן הרמטכ"ל שינהיג את צה"ל בהתמודדות בפועל בשנת 2023 ובשנים שיבואו.

על בסיס אלה ניתנה בחודש יולי 2022 חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, אשר אישרה את עמדת היועץ המשפטי למערכת הביטחון, בהתבסס על התשתית העובדתית שהובאה בפניה, לפיה מתקיימות נסיבות חריגות של חיוניות ודחיפות למינוי הרמטכ"ל בעת הזאת, וכי בהתחשב במאפיינים הארגוניים היחודיים של צה"ל על אף שמדובר בתקופת בחירות וכי אין מניעה משפטית לקדם את המינוי האמור.

ביום 18 באוקטובר 2022 התקיימה ישיבת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בראשות כבוד המשנה לנשיאת בית המשפט העליון (בדימוס) פרופ' אליקים רובינשטיין (להלן: הוועדה המייעצת). בסיום הישיבה קיבלה הוועדה החלטה ביחס למינויו של האלוף הלוי, כדלקמן: **דעת הרוב** בוועדה (שכללה את יו"ר הוועדה, את נציב שירות המדינה פרופ' דניאל הרשקוביץ ואת מר משה טרי) קבעה כי היא איננה מוצאת כל פגם במועמדותו של אלוף הלוי מבחינת טוהר המידות והנושאים שעליהם אמונה הוועדה; בעוד **דעת המיעוט**, של פרופ' טליה איינהורן, סברה כי עיתוי הליך מינוי הרמטכ"ל והקרבה לבחירות פוגעים בטוהר המידות במינוי (תוך אמירה שאין הדברים אמורים בטוהר המידות של המועמד) ועל כן, "ראוי לעכב

את מינוי הרמטכ"ל עד לאחר הבחירות ולאפשר לממשלה הנכנסת למנות רמטכ"ל". יודגש כי כפי שכתב בפיסקה י' להחלטת חברי הוועדה "אין מחלוקת לגבי האלוף הלוי וטוהר מידותיו". החלטת הוועדה מצורפת להצעת החלטה זו.

מצורפת חוות דעת משפטית עדכנית של היועץ המשפטי למערכת הביטחון, המתייחסת בין היתר להחלטת הוועדה המייעצת למינוי בכירים, ולחלוף הזמן מאז ניתנה חוות דעת היועצת המשפטית לממשלה. בחוות הדעת העדכנית מובהר כי לעמדת גורמי המקצוע הרלוונטיים בצה"ל ובמשרד הביטחון, ולעמדת שר הביטחון, בתקופה שחלפה לא השתנו הנסיבות החריגות של חיוניות ודחיפות אשר עמדו בפני היועצת המשפטית לממשלה, עת קבעה כאמור, כי אין מניעה משפטית באישור המינוי בתקופת בחירות.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

אין.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

אין מניעה כמפורט בחוות הדעת המצ"ב.

#### **סיווגים**

סיווג ראשי:

תחום פעולה עיקרי:

מגיש: שר הביטחון

כ"ד בתשרי התשפ"ג  
19 באוקטובר 2022



מדינת ישראל  
משרד הביטחון  
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: כ"ד תשרי תשפ"ג  
19 אוקטובר 2022  
סימוכין: נ-תיועמש-021022-030391

**הנדון: מינוי אלוף הרצי הלוי לראש המטה הכללי של צבא הגנה לישראל**

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

מוצע לאשר, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק יסוד: הצבא, ולפי המלצת שר הביטחון, את מינויו של אלוף הרצי הלוי לתפקיד ראש המטה הכללי של צבא ההגנה לישראל, וזאת החל מיום 17 בינואר 2023, לתקופה של שלוש שנים, כאשר הממשלה תהיה רשאית, בנסיבות מיוחדות, להאריך את כהונתו לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה.

**קשיים משפטיים ככל שישנם ודרכי פתרונם:**

בהתאם למדיניות שנקבעה בעבר במסגרת החלטת הממשלה מס' 2252 מיום 5 בספטמבר 2010, תקופת הכהונה של הרמטכ"ל הינה שלוש שנים, כאשר הממשלה רשאית, בנסיבות מיוחדות, להאריך את מינויו לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה.

כהונתו של הרמטכ"ל הנוכחי, רב אלוף אביב כוכבי, צפויה להסתיים ביום 16 בינואר 2023, לאחר ארבע שנות כהונה, וזאת לאחר שהממשלה אישרה בהחלטה מס' 6 מיום 20 ביוני 2021 להאריך את כהונתו בשנה נוספת.

בהתאם לנוהג שהשתרש, החל שר הביטחון בהליך המינוי בחודש אפריל מספר חודשים טרם סיום כהונת הרמטכ"ל המכהן וזאת על מנת לאפשר למועמד הנבחר תקופת היערכות, למידה וחפיפה בטרם הכניסה בפועל לתפקיד. לאחר הליך סדור שכלל, בין היתר, ראיונות עם שלושה מועמדים והתייעצות עם בכירים בהווה ובעבר, ובהם ראש הממשלה, ראשי ממשלה לשעבר, שרי ביטחון לשעבר, הרמטכ"ל המכהן ורמטכ"לים לשעבר, צמצום רשימת המועמדים וראיונות נוספים עם שני המועמדים הסופיים, גיבש שר הביטחון את המלצתו לבחור באלוף הרצי הלוי לתפקיד, והודיע על כך בתחילת חודש ספטמבר.



ביום 18 באוקטובר 2022 התקיימה ישיבת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בראשות כבוד המשנה לנשיאת בית המשפט העליון (בדימוס) פרופ' אליקים רובינשטיין (להלן: הוועדה המייעצת). בסיום הישיבה קיבלה הוועדה החלטה ביחס למינויו של האלוף הלוי, כדלקמן: **דעת הרוב** בוועדה (שכללה את יו"ר הוועדה, את נציב שירות המדינה פרופ' דניאל הרשקוביץ ואת מר משה טרי) קבעה כי היא איננה מוצאת כל פגם במועמדותו של אלוף הלוי מבחינת טוהר המידות והנושאים שעליהם אמונה הוועדה. **דעת המיעוט**, של פרופ' טליה איינהורן, סברה כי עיתוי הליך מינוי הרמטכ"ל והקרבה לבחירות פוגעים בטוהר המידות במינוי (תוך אמירה שאין הדברים אמורים בטוהר המידות של המועמד), ועל כן, "ראוי לעכב את מינוי הרמטכ"ל עד לאחר הבחירות ולאפשר לממשלה הנכנסת למנות רמטכ"ל". יודגש, כי כפי שנכתב בפיסקה י' להחלטת חברי הוועדה "אין מחלוקת לגבי האלוף הלוי וטוהר מידותיו". החלטת הוועדה מצורפת להצעת ההחלטה.

בהתאם מובאת ההמלצה לאישור הממשלה כנדרש בסעיף 3(ג) לחוק יסוד: הצבא. המינוי מובא לאישור הממשלה לאחר קבלת חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה מחודש יולי 2022, ולפיה בנסיבות העניין, כפי שיפורט להלן, אין מניעה משפטית לקדם את הליך המינוי על אף תקופת הבחירות.

### **תקופת בחירות**

ביום 30 ביוני 2022 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעת החוק לפיזור הכנסת ה-24 ונקבע כי הבחירות לכנסת ה-25 תתקיימנה ביום 1 בנובמבר 2022.

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, אשר עוגנה, בין היתר, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501, מעת שהוכרז על קידום חקיקת חוק פיזור הכנסת וקביעת מועד לקיום בחירות (במקרה זה, מתאריך 20.6.2022), הממשלה המכהנת, שעם אישור החוק לפיזור הכנסת היא במעמד של "ממשלה יוצאת", נדרשת להפגין איפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה ובקבלת החלטות לגבי אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו, ובפרט בכל הנוגע להחלטות העוסקות במינויים לתפקידים בכירים.

סוגיית מינויו של הרמטכ"ל, בתקופת הבחירות נבחנה, מקצועית ומשפטית, לאחר ששר הביטחון ביקש להמשיך בהליך מינוי הרמטכ"ל, בו החל עוד בטרם הוכרז על הכוונה לפזר את הכנסת. לבקשת היועצת המשפטית לממשלה הועברה אליה ביום 3 ביולי 2022 חוות דעת משפטית של הח"מ, אליה צורפו חוות דעת מקצועיות-ביטחוניות חסויות. בהמשך, התקיימו מספר דיונים בנושא.

לאחר ששקלה את בקשת השר ואת כל החומר שהונח בפניה, קבעה היועצת המשפטית לממשלה, כי הגם שהמשך הליך מינוי הרמטכ"ל בעת הזו כרוך בקשיים משמעותיים, הרי שבנסיבות העניין הקונקרטיות, ובפרט נוכח האמור בחוות הדעת המקצועיות-ביטחוניות שהונחו בפניה, קיימים טעמי חיוניות ודחיפות לקדם את הליך מינוי הרמטכ"ל בעת הזאת. העמדות וחוות הדעת המקצועיות הניחו תשתית עובדתית מקצועית בין היתר לכך שעוכב במינוי מחליף לרמטכ"ל יפגע באופן משמעותי ברציפות הפיקוד והתפקוד האפקטיבי של צה"ל לנוכח האתגרים העומדים בפניו בשנים הקרובות; בשים לב לכך שעל צה"ל להיערך לאתגרים ביטחוניים ייחודיים הצפויים בשנת

2023 ובשנים הבאות אחריה. אתגרים אלה מחייבים, על פי העמדות המקצועיות, כי בחודשים הראשונים של אותה שנה יכהן הרמטכ"ל שינהיג את צה"ל בהתמודדות בפועל בשנת 2023 ובשנים שיבואו.

ביום 14 ביולי 2022, אישרה היועצת המשפטית לממשלה את עמדת הח"מ, בהתבסס על התשתית העובדתית שהובאה בפניה לפיה בין היתר מתקיימות נסיבות חריגות של חיוניות ודחיפות למינוי רמטכ"ל, ולכן על אף שמדובר בתקופת בחירות אין מניעה משפטית לקדם את הליך מינוי הרמטכ"ל הבא של צה"ל, בעת הזאת.

מאז מתן חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה חלפו כשלושה חודשים. בתוך כך יוזכר כי בפסקה 9 לחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, צוין כי שר הביטחון מתעתד להביא את המינוי לאישור הממשלה בסוף חודש אוגוסט 2022, ובפועל המינוי מובא לאישור הממשלה כחודש וחצי לאחר מכן. על כן נעשתה פנייה לגורמי המקצוע שנתנו את חוות הדעת שעמדו בבסיס פניית הח"מ ליועצת המשפטית לממשלה ובבסיס החלטתה האמורה לעיל, על מנת לברר אם יש בחלוף הזמן כדי לשנות או להשפיע על חוות דעתם. גורמים אלה אישרו בכתב כי אין בחלוף הזמן כדי לשנות מחוות דעתם והן תקפות גם לעת הזאת. לפיכך, אין בעיכוב שנוצר כדי לשנות מן הנסיבות החריגות של חיוניות ודחיפות שנידונו בעמדתה של היועצת המשפטית לממשלה, אשר עודן תקפות ומאפשרות מינוי רמטכ"ל בעת הזאת. חוות הדעת המסווגות שהיוו את הבסיס להחלטות האמורות יועמדו לעיון הממשלה בסמוך למועד ישיבת הממשלה.

באשר לנסיבות העיכוב יצוין כי בפועל, שר הביטחון הודיע על סיום הליך בחירת המועמד ביום 4 בספטמבר 2022. לאחר השלמת הליך הבחירה על ידי שר הביטחון, ניתן היה באופן עקרוני להביא את המועמד שנבחר על ידי שר הביטחון בפני הוועדה המייעצת. ואולם, כנגד מינויו של כבוד השופט (בדימוס) מני מזוז ליו"ר הוועדה המייעצת הוגשה ביום 12 באוגוסט 2022 עתירה (בג"ץ 5403/22), ובסמוך למועד ההכרזה של שר הביטחון על המועמד, ביום 7 בספטמבר 2022 (בתום הדיון הראשון בעתירה), הוציא בית המשפט הגבוה לצדק צו על תנאי שהורה לנמק מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה מיום 14 באוגוסט 2022 שמינתה את כבוד השופט (בדימוס) מזוז לתפקיד יו"ר הוועדה המייעצת לתקופה בת שמונה שנים. ביום 22 בספטמבר 2022 ניתן פסק דין בעתירה, שבגדרו בוטלה החלטת הממשלה בדבר מינויו של כבוד השופט (בדימוס) מזוז. ביום 28 בספטמבר 2022 מונה כבוד המשנה לנשיאה (בדימוס) פרופ' אליקים רובינשטיין ליו"ר הוועדה המייעצת. משכך, רק ממועד זה ניתן היה להביא את המינוי בפני הוועדה, שהחלה את עבודתה מיד בסמוך למינויו של כבוד המשנה לנשיאה (בדימוס) רובינשטיין.

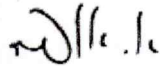
הנה כי כן, אף שאנו קרבים למועד הבחירות, שר הביטחון סיים את הליך בחירת המועמד מטעמו, והדבר פורסם כבר בתחילת חודש ספטמבר. העיכוב בהבאת המינוי בפני הממשלה נבע בעיקרו מאילוצים אובייקטיביים. על פי עמדת שר הביטחון ועל פי חוות דעת מקצועיות חלוף הזמן לא הביא לשינוי כלשהו בנסיבות החריגות של חיוניות ודחיפות במינוי בעת הזאת וחוות דעת אלה שהיוו את הבסיס לעמדתה של היועצת המשפטית לממשלה – עודן תקפות. כל אלה מטים את הכף לטובת אישור המינוי בעת הזו, לאחר ששר הביטחון פרסם את שם המועמד לתפקיד ומינויו אושר על ידי הוועדה המייעצת.

#### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החוק נוגעת להם:**

לאור האמור בחוות דעת זו לעיל, ובכלל זה ההבהרה בדבר תקפותן גם בעת הזו של העמדות המקצועיות-ביטחוניות, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה. נוסח הצעת החלטה זו תואם עם גורמי ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**  
לאור כל האמור, אין מניעה לקבל את הצעת ההחלטה.

בברכה,



איתי אופיר

היועץ המשפטי למערכת הביטחון