

**מינוי נציגות ציבור למועצה להנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה לתקופת כהונה נוספת**

**הצעה להחלטה**

**מ ח ל י ט י ס** , בהתאם לסעיף 1 לחוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשמ"ו-1986 (להלן – **החוק**), ובהמשך להחלטת הממשלה 4878 מיום 08.07.2012, להחלטת ממשלה מספר 787 מיום 16.10.2013 ולהחלטת ממשלה מספר 1314 מיום 12.02.2014 למנות את המפורטות להלן לכהונה נוספת כנציגות ציבור במועצה להנצחת זכרם של מי שנשאו את משרת נשיא המדינה או ראש הממשלה :

עו"ד אורית רשפי

גב' נירה פרידמן

ד"ר לאה נס

גב' לילי ויינשטיין יפה

ד"ר עפרה גרייצר

בהתאם לסעיף 2 לחוק, תוקף המינוי לחמש שנים.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בסעיף 1 לחוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשמ"ו-1986 (להלן - "החוק"), נקבע כי הממשלה תמנה מועצה להנצחת זכרם של מי שנשאו את משרת נשיא המדינה או ראש הממשלה (להלן - "המועצה"). עוד נקבע בסעיף החוק כי המועצה תמנה לא יותר מעשרים ואחד חברים, ותהא מורכבת מנציגי הממשלה ואנשי ציבור.

בהחלטה מספר 4878 מיום 08.07.2012, מינתה הממשלה 15 חברים למועצה, מהם 7 נציגי ממשלה ו-8 נציגי ציבור, בתוכם הגב' נירה פרידמן. כמו כן, בהחלטה מספר 787 מיום 16.10.2013 מינתה הממשלה 5 נציגות ציבור לחברות במועצה ובתוכן ד"ר לאה נס, גב' לילי ויינשטיין יפה וד"ר עפרה גרייצר. בנוסף, בהחלטת ממשלה מספר 1314 מיום 12.02.2014 מינתה הממשלה את עו"ד אורית רשפי כנציגת ציבור במועצה.

בהתאם לסעיף 2 לחוק תקופת כהונתו של חבר המועצה היא חמש שנים, וניתן למנותו מחדש. כעת מוצע למנות לתקופת כהונה נוספת כנציגות ציבור במועצה את עו"ד אורית רשפי, גב' נירה פרידמן, ד"ר לאה נס, גב' לילי ויינשטיין יפה וד"ר עפרה גרייצר.

מועמדותן של עו"ד אורית רשפי, גב' נירה פרידמן, ד"ר לאה נס, גב' לילי ויינשטיין יפה וד"ר עפרה גרייצר לשמש כחברות המועצה נבחנה ואושרה על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, בהתאם להנחיה מס' 1.1500 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

קורות חייהן של המועמדות מצורפים להצעת ההחלטה.

### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

### תקציב

לא רלוונטי.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מספר 4878 מיום 08.07.2012 ;

החלטת הממשלה מספר 787 מיום 16.10.2013 ;

החלטת הממשלה מספר 1314 מיום 12.02.2014 .

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב.

**סיווגים**

סיווג ראשי : 04 מינויים ;

תחום פעולה עיקרי : 06 המגזר הציבורי

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ז בניסן התשע"ט  
02 במאי 2019

ירושלים, כ"ז בניסן התשע"ט

2 במאי 2019

סימוכין: 2897701890

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

חידוש מינוי נציגות ציבור למועצה להנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה לתקופת כהונה נוספת.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. בסעיף 1 לחוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשמ"ו-1986 (להלן - "**החוק**"), נקבע כי הממשלה תמנה מועצה לעניין הנצחת זכרם של מי שנשאו את משרת נשיא המדינה או ראש הממשלה (להלן - "**המועצה**"). כמו כן, נקבע בסעיף כי המועצה תמנה לא יותר מעשרים ואחד חברים, ותהיה מורכבת מנציגי הממשלה ואנשי ציבור.
2. בהחלטה מספר 4878 מיום 08.07.2012, מינתה הממשלה 15 חברים למועצה, מהם 7 נציגי ממשלה ו-8 נציגי ציבור, בתוכם הגב' נירה פרידמן. כמו כן, בהחלטה מספר 787 מיום 16.10.2013 מינתה הממשלה 5 נציגות ציבור לחברות במועצה ובכללן ד"ר לאה נס, גב' לילי ויינשטיין יפה וד"ר עפרה גרייצר. בנוסף, בהחלטת ממשלה מספר 1314 מיום 12.02.2014 מינתה הממשלה את עו"ד אורית רשפי כנציגת ציבור במועצה.
3. בהתאם לסעיף 2 לחוק תקופת כהונתו של חבר המועצה היא חמש שנים, וניתן למנותו מחדש.
4. בהתאם, מוצע למנות לתקופת כהונה נוספת כנציגות ציבור במועצה את עו"ד אורית רשפי, גב' נירה פרידמן, ד"ר לאה נס, גב' לילי ויינשטיין יפה וד"ר עפרה גרייצר.
5. החוק לא הקים את המועצה כתאגיד והמועצה אינה נכללת בתוספת לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975 (להלן: "**חוק החברות הממשלתיות**"). לכן, חוק החברות הממשלתיות לא חל על המינויים למועצה. בהנחיה מספר 1.1500 של היועץ המשפטי לממשלה נקבע כי מינויים אשר הוראות חוק החברות הממשלתיות לא חלות עליהם ייבדקו על ידי היועץ המשפטי במשרדו של המשרד הממנה או מציע המינוי.
6. מועמדותן של עו"ד אורית רשפי, גב' נירה פרידמן, ד"ר לאה נס, גב' לילי ויינשטיין יפה וד"ר עפרה גרייצר לשמש כחברות המועצה נבחנה ואושרה על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, בהתאם להנחיה מס' 1.1500 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

7. להלן חוות הדעת המפורטת :

א. עו"ד אורית רשפי – מעיון בשאלון ובקורות חייה של המועמדת עולה כי עו"ד רשפי בעלת תואר ראשון במשפטים מהקריה האקדמית אונו, תואר ראשון בבלשנות ואנגלית בהצטיינות מאוניברסיטת תל אביב, תואר שני במנהל החינוך וארגון בהצטיינות מאוניברסיטת ת"א ובעלת דוקטורט בתחום ניהול מוניציפאלי וממשל מאוניברסיטת Babes-Bolyai שברומניה. כמו כן, החל משנת 2014 עו"ד רשפי מכהנת כיו"ר ועדה מרחבית לתכנון ובניה "קסם", כמרצה במכללה האקדמית הוד השרון "שערי משפט", כדירקטורית בחברה הממשלתית נת"ע הרכבת הקלה וכחברה בנבחרת הדירקטורים של רשות החברות הממשלתיות בישראל. בעבר כיהנה עו"ד רשפי כחברה בוועדות משרד הפנים, כחברת מועצת העיר הרצליה במשך שתי קדנציות (1993-1998, 2003-2008), כמנהלת בכירה ברשת אמי"ת לניהול, מימון ויזום פרויקטים חינוכיים בישראל וכחברת הוועדה לתכנון ובניה בהרצליה. בנוסף שימשה עו"ד רשפי במגוון תפקידים ניהוליים ועסקה גם בייעוץ עסקי. עו"ד רשפי כיהנה במועצה משנת 2014 ועד ליום 12.2.2019. עתה מתבקש מינויה לתקופת כהונה נוספת.

ב. גב' נירה פרידמן – מעיון בשאלון ובקורות חייה של המועמדת עולה כי גב' פרידמן בעלת תואר ראשון בייעוץ חינוכי מאוניברסיטת תל אביב. כמו כן, כיום גב' פרידמן מכהנת כמנהלת אגף החינוך בקרית אונו ובשנת 2007 מונתה לראשונה כחברה במועצה. בעבר כיהנה המועמדת כמנהלת מחלקת חינוך וקהילה במועצה מקומית כוכב יאיר צור יגאל וכמנהלת בית ספר "נוף צורים". תקופת כהונתה האחרונה של גב' פרידמן כחברת המועצה הסתיימה בחודש יולי 2017. עתה מתבקש מינויה לתקופת כהונה נוספת.

ג. גב' לילי ויינשטיין יפה – מעיון בשאלון ובקורות חייה של המועמדת עולה כי היא בעלת תואר ראשון במשפטים מאוניברסיטת לסטר באנגליה. כמו כן, החל משנת 2012 עוסקת בייעוץ חיצוני לפרויקטים עסקיים. בנוסף, מקורות חייה עולה כי בעבר כיהנה בתפקיד יועמ"ש, ראש המחלקה המשפטית, בקרן רש"י (1994-2004) ולאחר מכן עסקה בייעוץ משפטי לקרן ריץ' (2006-2007). כפי שעולה ממסמכי המועמדת, היא מכהנת כיום כחברת הנהלה בעמותת "יכולות", מייסודה של קרן רש"י, הפועלת בתחום החינוך. גב' ויינשטיין יפה כיהנה במועצה עד לחודש אוקטובר 2018 ועתה מוצע למנותה לתקופת כהונה נוספת.

ד. ד"ר עפרה גרייצר – מעיון בשאלון ובקורות חייה של המועמדת עולה כי היא בעלת תואר ראשון במדעי המדינה, תואר שני בלימודי ביטחון ודוקטורט בתיאוריה צבאית, כולם מאוניברסיטת תל אביב. כמו כן, כיום עוסקת ד"ר גרייצר בהדרכת קורסי תתי אלופים בצה"ל ומכהנת כחברה בפורום סייבר בכיר בסדנת נאמן למדע, טכנולוגיה וביטחון וכמרצה בתכנית ללימודי ביטחון באוניברסיטת

תל אביב ובתכנית מנדל למנהיגות חינוכית בצה"ל. גב' גרייצר כיהנה במועצה עד לחודש אוקטובר 2018 ועתה מוצע למנותה לתקופת כהונה נוספת.

ה. מן השאלונים שמילאו המועמדות עו"ד אורית רשפי, הגב' פרידמן, הגב' ויינשטיין יפה וד"ר עפרה גרייצר, ומקורות חייהן עולה כי אין להן עבר פלילי או זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר הממנה או לשר אחר בממשלה. כמו כן, לא התעורר חשש לקיומו של ניגוד עניינים במינויים המבוקשים, ומכל מקום, המועמדות חתמו על התחייבויות להימנע מניגוד עניינים בביצוע תפקידן.

ו. ד"ר לאה נס - מהשאלון ומקורות חייה של המועמדת עולה כי בנוסף לתפקידה כנציגת ציבור במועצה היא מכהנת כדירקטורית חיצונית בחברת אפריקה ישראל נכסים בע"מ. כמו כן, עולה ממסמכי המועמדת כי היא בעלת תואר ראשון במדעי החי ותואר שני ודוקטורט בבייכמייה, כולם מאוניברסיטת בר אילן. בנוסף עולה כי בעבר כיהנה ד"ר נס בחברת כנסת מטעם סיעת הליכוד בכנסת ה-16 וה-18 וכסגנית שר במשרד לאזרחים וותיקים בממשלה ה-32. יצוין כי כפי שציינה גב' נס בשאלון שלה, היא עודנה חברת מרכז הליכוד מתוקף כהונתה כח"כ מטעם המפלגה. מהבהרה מול המועמדת עולה כי חברותה במרכז הליכוד היא מתוקף כהונתה כח"כ והיא אינה פעילה פוליטית מאז שסיימה את תפקידה בממשלה ה-32. גם בשאלון שמילאה המועמדת היא ציינה כי אינה פעילה פוליטית מאז סיום כהונתה בממשלה. עניין זיקותיה של המועמדת נבחן כבר בחודש אוקטובר 2013 עת הוצגה מועמדותה למועצה לראשונה, אולם בשים לב לכישוריה המיוחדים (ניסיון ציבורי ומקצועי עשיר ומגוון) ולהרכבה הכולל של המועצה, ולאחר התייעצות עם משרד המשפטים, נקבע אז כי אין בזיקתה הפוליטית כדי למנוע את מינויה כנציגת ציבור במועצה. עתה, בעת חידוש המינוי, בשים לב לזמן שחלף מאז סיום כהונתה בממשלה (כחמש שנים) ובהתחשב בעובדה שכבר במינויה בפעם הקודמת לא נמצא כי יש בזיקתה כדי לפסול את מינויה, אנו סבורים כי גם היום אין בזיקה האמורה כדי למנוע את חידוש המינוי, חרף היותנו בתקופת ממשלת מעבר. זאת משום שהבקשה למנות את גב' נס הועברה ללשכה המשפטית בחודש יולי 2018 (תוקף מינויה הקודם פג בחודש אוקטובר 2018). הבקשה הצריכה הבהרות וביירוטים סביב סוגיית זיקותיה והכישורים המיוחדים והושלמה לאחר כשלושה חודשים. המועמדת חתמה על הסדר להימנע מניגוד עניינים כבר בראשית חודש נובמבר 2018. הבקשה למנותה לא הועברה לאישור הממשלה כנדרש, כיוון שמלשכת ראש הממשלה נמסר ללשכה המשפטית כי הם מעדיפים להמתין עד להעברת מסמכים של מועמדות נוספות (נשוא חו"ד זו), כדי לגבש הצעת מחליטים מאוחדת ורק מהטעם הזה לא הושלם הליך המינוי של המועמדת כבר בראשית חודש נובמבר אשתקד (עת חתמה המועמדת על הסדר למניעת ניגוד עניינים, כאמור). משכך, חרף העובדה שאנו מצויים בתקופת ממשלת מעבר, לנוכח העובדות המתוארות לעיל, ועל אף הקושי שבמינוי זה, אנו סבורים כי אין מניעה משפטית במינוי. כמו כן, מהשאלון שמילאה ד"ר נס עולה כי היא נעדרת עבר פלילי וכי לא עולה חשש לניגוד עניינים בין תפקידיה לבין חברותה במועצה. מכל מקום, כמקובל במינויים מסוג זה וכאמור לעיל, חתמה גב' נס על התחייבות מתאימה להימנע ממצב של ניגוד עניינים.

8. עם מינוין המוצע לכהונה נוספת של המועמדות, ההרכב המגדרי של המועצה יכלול 6 נשים מתוך 13 חברי המועצה (חברה אחת מכהנת בשני כובעים) באופן העולה בקנה אחד עם הוראות חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951.

9. ההצעה מוגשת על ידי ראש הממשלה כיוון שבהתאם לסעיף 8 לחוק, מינתה אותו הממשלה לשר הממונה על ביצוע החוק (החלטת ממשלה מס' 533 מיום 28.6.1987).

#### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה בתקופת ממשלת מעבר. פסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות איפוק בקבלת החלטות בתקופה זו.

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 שעניינה מינויים בתקופת בחירות, ככלל לא תהא מניעה לערוך מינויים מעין אלה, בכפוף לעמידה במספר תנאים, כדלקמן: היעדר מעורבות של השר או של נושאי משרת אמון בהליך בחירת המועמדים; היעדר זיקות לשר משרי הממשלה ושהמשרה אינה כוללת רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר. עוד קובעת ההנחיה כי ככל שהמינוי המוצע אינו עומד בתנאים הנ"ל, תיעשה בחינה פרטנית של הנסיבות במקרים שבהם קיימת חיוניות באיוש מידי של המשרה באופן קבוע ואין פתרון הולם אחר. עוד ברי כי בקשה למינוי נבחנת לאורם של העקרונות הכלליים העומדים בבסיס הרציונליים של מינויים בתקופת בחירות.

באשר לתנאי הראשון, הדורש היעדר מעורבות של השר או של נושאי משרות אמון, יצוין כי בהליך בחירת המועמדות עת הוצעו לראשונה הייתה מעורבת עובדת מדינה שהייתה אמונה על תחום המינויים למועצות ולתאגידים. מאז פרשה העובדת בחודש יוני 2016 תחום זה הועבר לעוזרת ראש הממשלה, נושאת משרת אמון, שהייתה מעורבת בהליך בחירתן לכהונה מחדש, אולם כפי שנמסר לנו, תפקידה היה טכני בעיקרו, שכן שגורמי המקצוע המלווים את עבודת המועצה הם שהציעו לשוב ולמנות את נציגות הציבור נשוא חו"ד זו ועוזרת ראש הממשלה העבירה את השמות לאישור מ"מ מנכ"ל המשרד. לצד זאת יודגש כי כל המינויים המוצעים הועברו לבדיקת הלשכה המשפטית **עובר** למועד הקובע (שחל ביום 24.12.2018, שהוא מועד ההכרזה על הקדמת הבחירות). יתרה מכך, הבדיקה והאישור של מרבית המינויים, למעט אחד שיפורט להלן, הושלמו עובר למועד הקובע. מינוי אחד הושלם לאחר המועד הקבוע (מדובר במינוי של גב' רשפי שהיה לכתחילה פחות דחוף שכן תוקף הכהונה הנוכחית פג רק ביום 12.2.2019 ועל כן הועבר מאוחר לבדיקת הלשכה המשפטית והמועמדת חתמה על ההסדר למניעה ניגוד עניינים ביום 7.1.2019). גם בדיקת מינויה של ד"ר נס הושלמה והמינוי אושר על ידי הלשכה המשפטית כחודשיים לפני המועד הקובע. כאמור, הסיבה שהמינויים שכבר נבדקו ואושרו על ידי הלשכה המשפטית לא הובאו לממשלה כנדרש, היא כי עוזרת ראש הממשלה ביקשה להמתין להעברת כלל המועמדות לממשלה במקשה אחת.

מבחינת התנאי שלפיו לא ימונה מועמד בעל זיקה כלשהי לשר משרי הממשלה, יצוין כי מלבד ד"ר לאה נס, אין לאף אחת מהמועמדות המוצעות זיקה כלשהי. באשר לד"ר נס, אנו סבורים כי בשל הנסיבות המתוארות לעיל בסעיף 7(ו), חרף זיקתה וחרף היותו בממשלת מעבר, אין מניעה משפטית למנותה.

ביחס לתנאי לפיו המשרה לא כוללת רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר – תנאי זה מתקיים בענייננו.

מבחינת נחיצות האיוש, נציגת היחידה המקצועית האחראית על עבודת המועצה חיוותה דעתה בכתב על העניין וציינה כי עם סיום כהונתן של נציגות הציבור שחידוש כהונתן מבוקש עתה, מלבד השרה מירי רגב, אין ייצוג לנשים במועצה. לעניין זה יודגש כי עם חידוש מינוי נציגות הציבור נשוא חו"ד זו יכהנו 6 נשים במועצה מתוך 13 חברים בסה"כ (מתוכם חברה אחת מכהנת בשני כובעים) באופן העולה בקנה אחד עם הוראות חוק שיווי זכות האישה, התשי"א-1951.

כיום מכהנים במועצה 7 חברים בסה"כ (מתוכם חברה אחת מכהנת בשני כובעים, כאמור), מתוך סך מרבי של 21 חברים. שניים מהחברים הם נציגי ציבור והיתר נציגי ממשלה. אמנם לא נדרש קוורום מינימאלי למועצה שכן החוק קובע כי "המועצה תמנה לא יותר מעשרים ואחד חברים", אולם מטבע הדברים יש במניין החברים הדל כדי להקשות על עבודת המועצה התקינה.

עוד ציינה נציגת היחידה המקצועית כי בהתאם להחלטת ממשלה מס' 590 מיום 21.7.2013 מידי שנה מחלקת המועצה פרס מטעם נשיא המדינה וכן פרס מטעם ראש הממשלה, לחוקרים או לתלמידים על עבודות בתחומים הקשורים לפועלם של האישים בהתאם לנוהל פרס ראש הממשלה ונשיא המדינה אשר גובש ע"י המועצה להנצחת נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה וכי טקס חלוקת הפרס מתקיים באזכרה ממלכתית משותפת המתקיימת מדי שנה בבית הנשיא בא' בניסן. השנה, לנוכח הבחירות, הטקס נדחה ויתקיים ביום 13.6.2019 ועל חברי ועדת הפרס להתכנס לפני, לבחון את העבודות ולבחור את הזוכות. על כן, ובשים לב לסד הזמנים הדוחק, התקבל אישור ממשרד המשפטים למינוי המועמדים המוצעים לוועדת הפרס עוד בטרם השבעת הכנסת ה-21 (למעט המועמדות מקרב חברי המועצה, שכן לשם כך ממתניים להצעת מחליטים זו). יודגש כי כרגע, בין המועמדים לכהן כחברי ועדת הפרס יש אישה אחת מתוך 6 חברים ועם מינוין המבוקש של שתי נציגות ציבור מקרב חברי המועצה יהיו 3 נשים. לשם כך, נדרש תחילה למנות כחברות במועצה את אותן חברות שחברותן מבוקשת בוועדת הפרס.

בנוסף כתבה נציגת היחידה המקצועית כי בישיבה האחרונה של המועצה הועברו לעיון חברי המועצה נוסח מתוקן של מבחני תמיכה במוסדות ציבור המנציחים את זכרם ופעלם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה שהלכו לבית עולמם. זאת אחרי עבודה מטה מקיפה שנעשתה בנושא לנוכח פניות חוזרות ונשנות של מוסדות ציבור ושל חברי מועצה בבקשה לשנות את המבחנים. נציגת היחידה המקצועית ציינה כי נראה נכון יותר שהחלטה מין הסוג הזה, המשליכה על סקטור בציבור (המגזר השלישי) תתקבל כשיש נציגות רחבה יותר של אנשי ציבור במועצה.

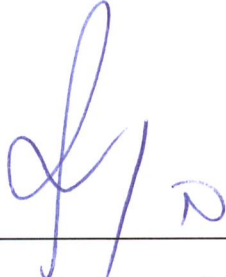
לנוכח כל האמור לעיל, הן בהיבט הנחיצות באיוש מידי של המשרות והן בשים לב למועד שבו הועברו כל המינויים לבדיקה, והואיל ואין פתרון אחר מלבד מינוי קבע לחמש שנים, שכן מדובר במינוי מכח חוק, נראה כי בנסיבות אלה, אין מניעה משפטית לקדם את ההחלטה חרף היותנו בתקופה של ממשלת מעבר.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

הצעת ההחלטה מתואמת עם משרד המשפטים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



---

שלומית ברנע פרגו, עו"ד

היועצת המשפטית