טוהר המידות וסבירות מינויים

מאת
אריאל בנדור* ואלרעי גולד**

1. "חוק הטריוויאליות" של פרקינסון קובע כי חברי גופים בעלי סמכויות לקבלת החלטות נוטים להקדיש זמן ותשומת לב רבים לנושאים שהם מבינים בהם, על חשבון נושאים שבהם נדרשת מומחיות שאינה בידיהם. פרקינסון הדגים זאת בדוגמה מפורסמת: ועדה הדנה בתקציב של תחנת כוח גרעינית תסיים את דיונה תוך דקות ספורות, שכן רק מעטים מחבריה מבינים בתחום; ואילו אותה ועדה עצמה תקדיש שעות ארוכות לדיון בבניית מחסן אופניים, מאחר שכל אחד מחבריה מבין בנושא ויש לו בו דעה.[1]

2. כפי שהודגם לאחרונה בפסק הדין בעניין מינויו של האלוף רומן גופמן לתפקיד ראש המוסד,[2] מדיניות הביקורת השיפוטית של בית המשפט העליון על מינויים לתפקידים בכירים עשויה להיות מונהרת כווריאציה של "חוק" זה של פרקינסון.

בית המשפט – אף שביקורתו המהותית על מינויים לתפקידים בכירים מבוססת בדרך כלל על הלכת הסבירות, שעניינה הוא באיזון בין השיקולים שההחלטה מגלמת – מתמקד בשיקולי טוהר המידות ובדרך כלל אינו בוחן את האיזון בין כלל השיקולים.

ההתמקדות בטוהר המידות נובעת לדעתנו משילוב בין שני סוגים של טעמים. הטעם האחד הוא מומחיות בית המשפט בנושאים של טוהר המידות ומומחיותו הפחותה, אם בכלל, בשיקולים הרלוונטיים האחרים במינויים לתפקידים בכירים – כשירות מקצועית ובחלק מהמינויים גם שיקולים פוליטיים. הטעם השני הוא בעל אופי של שפיטות מוסדית: הלגיטימיות הציבורית הפחותה של מעורבות בית המשפט בשיקולים מקצועיים ובשיקולים פוליטיים במינויים לתפקידים בכירים.

מהדוגמה של פרקינסון משתמעת ביקורת נורמטיבית חדה – משעשעת ככל שתהיה – על נטייתם של גופים מוסמכים קולקטיביים לשטחיות בנושאים מסובכים ולמיקוד תשומת הלב בעניינים טריוויאליים. לעומת זאת, הוויאציה השיפוטית אינה נובעת משטחיות, אלא מקורה הוא בטעמים מוסדיים כבדי משקל. הפקת לקחים ממנה – מורכבת. מטרתה העיקרית של רשימה זאת היא להצביע על המורכבות.

3. פסק דין **אלמקייס** התמקד בפרשת אורי אלמקייס, נער שגויס ללא סמכות על ידי אוגדה שעליה פיקד גופמן ל"מבצע השפעה" שבעקבותיו אלמקייס נעצר, נחקר, והוגש נגדו כתב אישום בגין עבירות חמורות של השגה ופרסום ברשתות חברתיות של מידע מסווג.[3] בפסק הדין הוטעם כי חלקה של האוגדה בפרשה היה "זניח", ועיקרה של החקירה

---

* פרופסור מן המניין, מופקד הקתדרה למחקר משפטי ע"ש פרנק צ'רץ' וסגן הדקנית למחקר, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר־אילן.

** בוגר (בהצטיינות) של הפקולטה למשפטים וסטודנט לתואר ראשון במחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר־אילן.

1 סיריל נורתקוט פרקינסון **חוקי פרקינסון: כללי הברזל של הבירוקרטיה** 35–43 (עודד לוין מתרגם 2024).

2 בג"ץ 23426-04-26 **אלמקייס נ' ראש הממשלה** (נבו 1.6.2026).

3 שם, בפסקת הפתיחה של פסק הדין של השופט גרוסקופף.

הביטחונית והפלילית שנערכה בפרשה לא נגע לאוגדה בכלל, וממילא לא נגע להתנהלותו של מפקד האוגדה האלוף גופמן.[4]

ועדה שבחנה, מכוח החלטת הממשלה, את היבטי טוהר המידות במינוי,[5] מצאה כי במינוי לא נפל פגם. דעת המיעוט של יושב ראש הוועדה נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) אשר גרוניס, הייתה כי יש לקיים בירור עובדתי נוסף על מנת להכריע בסוגיה.

חילוקי הדעות בין השופטים התמקדו בתשתית העובדתית לטענות בעניין "טוהר המידות" של גופמן בפרשה זאת.

4. השופט עופר גרוסקופף ציין בפסק דינו כי באחת העתירות נגד המינוי "הועלו [גם] טענות הנוגעות לכישוריו וניסיונו של האלוף גופמן. נושאים אלה מסורים לשיקול דעתו של הגורם הממנה – במקרה זה ראש הממשלה – ולמעט מקרי קיצון בהם המועמד בעליל אינו מחזיק בכישורים הדרושים לצורך מילוי התפקיד, אין זה מתפקידו של בית המשפט להתערב בכך (במקרים קיצוניים כאלה, ייתכן שיהיה ניתן לראות במינוי אדם לא-כשיר בעליל ביטוי אפשרי לשקילת שיקולים זרים)".[6] דברים אלה מתחדדים לנוכח קביעתו של השופט גרוסקופף כי "האלוף גופמן כשל בתפקודו בפרשת אלמקייס. הוא כשל בעצם ההפעלה של אזרח פרטי, לא כל שכן קטין, ללא קבלת האישורים הדרושים; הוא כשל בכך שלא פיקח כיאות על הגורמים הנתונים למרותו באוגדה [...]".[7]

השופט אלכס שטיין, שהצטרף לשופט גרוסקופף בדחיית העתירה, מצא גם הוא כי התנהלותו של האלוף גופמן בפרשה הייתה "בלי ספק בגדר התרשלות וכֶשֶל פיקודי";[8] אך ציין בנחרצות כי "בחינת היבטיה המקצועיים של [ההחלטה] [...] לא מסורה לנו או למאן דהוא שאינו ראש הממשלה. מטעם זה, אני דוחה בשתי ידיים את הניסיון הפסול להפוך את ההליך שלפנינו ל'משפט גופמן', שמטרתו לקבוע האם גופמן ראוי לעמוד בראש המוסד".[9]

גם השופטת דפנה ברק-ארז, אף שתמכה בדעת מיעוט בקבלת העתירה בחלקה, כך שייערכו בדיקות עובדתיות נוספות בשאלות הנוגעות לטוהר המידות, כתבה כי "שאלת התאמתו המקצועית של אדם לתפקיד מסוג זה אינה מסורה לבחינתנו, וממילא אף סוגיית התאמתו של האלוף גופמן לתפקיד אינה בפנינו ולא לנו להכריע בה".[10]

---

4 ראו שם, בפס' 17–18 לפסק הדין של השופט גרוסקופף.

5 ראו החלטה 3839 של הממשלה ה-34 "הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים וביטול החלטות ממשלה" (27.5.2018): "א. מינויים לתפקידים בכירים הנעשים על-ידי הממשלה, באישורה או בהמלצתה, או על-ידי ראש הממשלה ייעשו לאחר בדיקה מקדמית של ועדה מייעצת [...] ביחס למינוי וקבלת חוות-דעתה. 'תפקידים בכירים' לעניין החלטה זו: ראש המטה הכללי של צה"ל, המפקח הכללי של משטרת ישראל, ראש שירות הביטחון הכללי, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל, המשנה לנגיד בנק ישראל. ב. הוועדה תחווה דעתה בנוגע לטוהר המידות במינוי על מנת להבטיח כי לא ייעשו מינויים לא ראויים, בין היתר מסיבות כגון זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה. [...]". הוועדה אינה מוסמכת לבחון את התאמתם המקצועית של המועמדים לתפקידים אלה. ראו פסק דין **אלמקייס**, לעיל ה"ש 2, בפס' 22 לפסק הדין של השופט גרוסקופף.

6 שם, בפס' 70 לפסק הדין של השופט גרוסקופף.

7 שם, בפס' 72 לפסק דינו.

8 שם, בפס' 7 לפסק הדין של השופט שטיין.

9 שם, בפס' 9 לפסק דינו.

10 שם, בפס' 2 לפסק הדין של השופטת ברק-ארז.

5. לעומת זאת, התפיסה היא שונה באשר להיבט ה"ערכי". השופט גרוסקופף כתב כי "במדינת ישראל גם אדם הכשיר מקצועית, מבחינת כישוריו וניסיונו, לעמוד בראש אחת מהמערכות הציבוריות המרכזיות, אינו יכול להתמנות לתפקיד אם דבק בו כשל ערכי מהותי".[11] וכך, בין היתר, כתב השופט גרוסקופף:

> ישנה חשיבות מיוחדת למינוי של ראש מוסד ראוי, שלא נפל בו פגם ערכי. במידה מסוימת ניתן לומר כי ההחלטה היחידה (ולפחות, ההחלטה המרכזית) הנוגעת לפעילות המוסד אשר נתונה לביקורת שיפוטית היא ההחלטה המונחת בפנינו – ההחלטה על מינוי ראש הארגון. [...] הביקורת השיפוטית על ההחלטה תהיה צרה מבחינת הטעמים לה, המתמצים במידה רבה בקיומם של שיקולים זרים במינוי או בחשש לפגם בטוהר המידות בהינתן חוות דעת הוועדה המייעצת, ואינם נוגעים לשאלה האם המועמד שהוצג הוא הכשיר ביותר מבין המועמדים האפשריים. אך מבחינת אופי הביקורת באותן עילות מעטות, על הביקורת השיפוטית להיות מעמיקה [...] על מנת להבטיח כי המתמנה ראוי לרום המשרה בה הוא אמור לכהן.[12]

השופט שטיין בחן אף הוא באופן מעמיק את הטענה כי התנהלותו של האלוף גופמן בפרשת **אלמקייס** פגעה בטוהר המידות, וזאת הייתה גם גישתה של השופטת ברק־ארז.

6. ממילא, אף אחד משלושת השופטים לא בחן את סבירות המינוי על בסיס איזון בין שיקולי ההתאמה של האלוף גופמן לתפקיד ראש המוסד לבין השיקולים הערכיים. השופטים שטיין (שכאמור מצא כי גופמן כשל בתפקודו בפרשת **אלמקייס**) וברק־ארז סברו כי אין מקום לביקורת שיפוטית בהיבט של ההתאמה לתפקיד. מכאן עולה שגם לשיטתם אין לאזן היבט זה עם ההיבט הערכי, אשר בו דנו בנפרד. השופט גרוסקופף, למרות קביעתו כי האלוף גופמן כשל בתפקודו המקצועי בפרשת **אלמקייס**, ציין כי "מבחינת כישוריו וניסיונו של האלוף גופמן, מינויו לתפקיד ראש המוסד הוא החלטה המצויה עמוק במתחם הסבירות";[13] ואילו בהיבטים הערכיים דן בנפרד, ולא בחן את האיזון בינם לבין היבטי המקצועיות.

7. עמדות אלה של השופטים בפסק דין **אלמקייס** הן לכאורה חידוש. שכן, ההלכה המוצהרת עד עתה היא כי החלטות בדבר מינויים לתפקידים בכירים (ופיטורים מהם) נדרשות, ככלל, לאזן בין שיקולים של התאמה לתפקיד, ואף בין שיקולים פוליטיים־מפלגתיים, כאשר אלה מותרים, לבין שיקולים אתיים של טוהר המידות, וכי בית המשפט בוחן את האיזון במסגרת הלכת הסבירות.[14] כך באשר למינויים פוליטיים מובהקים, של

---

11 שם, בפס' 46 לפסק הדין של השופט גרוסקופף.

12 שם, בפס' 57 לפסק דינו.

13 שם, בפס' 70 לפסק דינו.

14 ראו למשל, בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, בפס' 163 לפסק הדין של הנשיאה חיות (נבו 1.1.2024); בג"ץ 8948/22 **שיינפלד נ' הכנסת**, בפס' 1 לפסק הדין של המשנה לנשיאה פוגלמן (נבו 18.1.2023); אריאל בנדור ומיכל טמיר "מינוי בכירים בישראל: על הבולענות ההדדית של משפט ואתיקה" **משפט ועסקים** יז 409, 434–435 (2014). חריגים הם מקרים שבהם החוק שולל כשירות להיבחר לתפקיד, או מחייב הדחה ממנו, בשל הרשעה במשפט פלילי שנקבע כי יש עמה קלון (ראו, לדוגמה, ס' 6(ג)(1) לחוק-יסוד: הממשלה) וכן, חריגים המקרים שבהם החוק מקנה במפורש שיקול דעת לפיטורים מטעמים אתיים ערכיים (ראו, לדוגמה, ס' 22(א) לחוק הרשויות

שרים ושל סגני שרים;[15] וכך גם לגבי מינויים מקצועיים, כדוגמת מינויים של מנהלים כלליים של משרדי ממשלה ומינויים של בכירים במערכת הביטחון.[16]

עם זאת, בית המשפט העליון ציין כי בעוד שבמינויים של נבחרי ציבור "בולט הצורך לאזן בין אינטרס הייצוגיות, קרי – הרצון לאפשר לציבור להיות מיוצג לפי בחירתו – לבין האינטרס הציבורי בדבר שמירה על רמה ערכית ראויה של נבחרי הציבור",[17] הרי ש"כוחם של שיקולים [פוליטיים] [...] פחות בנסיבות [של] [...] סמכות הממשלה למנות לפי שיקול-דעתה מועמד למשרה בכירה במערך **המקצועי** של שירות המדינה".[18]

8. ואולם, בפועל בית המשפט – גם בפסיקה שקדמה לפסק דין **אלמקייס** – אינו דן כמעט בכלל במהותם ובמשקלם של שיקולים פוליטיים במינויים של נבחרי הציבור ובאיזון בינם לבין שיקולים של טוהר המידות.[19] בפועל בית המשפט גם אינו דן באיזון בין שיקולים של התאמה מקצועית לתפקיד לבין שיקולים של טוהר המידות.

כך היה בפסקי דין בעניין מינויים והעברה מתפקיד של שרים וסגני שרים, אשר בהם בית המשפט לא דן בסבירות המינויים או אי־ההעברה מהתפקיד לאור איזון בין שיקולי טוהר המידות לבין מידת התרומה של השר או סגן השר ומידת החשיבות הפוליטית של כהונתו בממשלה.[20] חריג יחיד הוא עמדתו של השופט דוד מינץ בפסק דין **שיינפלד**, אשר אף שהצטרף לקבלת העתירה נגד מינויו של ח"כ אריה דרעי לשר מטעמי מניעות שנבעו מהתנהלותו של דרעי שקדמה להסדר טיעון עימו, דחה את הטענה כי המינוי פסול בשל אי־סבירותו. לדבריו של השופט מינץ, כמעט כל מרכיב ממשלה סביר היה, בנסיבות הפוליטיות שנוצרו לאחר הבחירות, מנהל משא ומתן עם רשימת ש"ס בראשות דרעי, ובחינת סבירותו של המינוי בדיעבד מתעלמת מהאילוצים שעמדו לפני ראש הממשלה

המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה–1975 "נוכחה המועצה כי ראש הרשות מתנהג התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות וסבורה היא שעל כן אין הוא ראוי לכהונתו, רשאית היא [...] להעבירו מכהונתו"); בג"ץ 4921/13 **אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון**, פ"ד סו(3) 135, בפס' 42 לפסק הדין של המשנֶה לנשיא נאור (2013).

15 ראו לדוגמה, בג"ץ 4267/93 **אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 441, בפס' 30 לפסק הדין של השופט ברק (1993); בג"ץ 5853/07 **אמונה – תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה**, בפס' 18 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה (נבו 6.12.2007); בג"ץ 3997/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר החוץ**, בפס' 23–34 לפסק הדין של הנשיא (בדימ') גרוניס (נבו 12.2.2015) (להלן: פסק דין **הנגבי**); פסק דין **שיינפלד**, לעיל ה"ש 14, בפס' 51–55 לפסק הדין של הנשיאה חיות.

16 ראו, לדוגמה, בג"ץ 6163/92 **אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד מז(2) 229, בפס' 51 לפסק הדין של השופט ברק (1993).

17 בג"ץ 4646/08 **לביא נ' ראש הממשלה**, בפס' 18 לפסק הדין של הנשיאה ביניש (נבו 12.10.2008).

18 שם. ההדגשה במקור.

19 ראו בנדור וטמיר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 414–417.

20 ראו, למשל, בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 404 (1993); בג"ץ 2533/97 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נא(3) 46 (1997); בג"ץ 3095/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (נבו 13.8.2015) (להלן: פסק דין **דרעי – 2015**); בג"ץ 232/16 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (נבו 8.5.2016) (להלן: פסק דין **דרעי – 2016**); פסק דין **אמיתי**, לעיל ה"ש 15; פסק דין **הנגבי**, לעיל ה"ש 15.

בזמן אמת. השופט מינץ ציין כי אילולא נסיבות חריגות אלה, המינוי היה חורג ממתחם הסבירות בשל שיקולי טוהר המידות.[21]

ואולם, נימוקיו של השופט מינץ הם חריגים. ככלל, האיזון שבית המשפט נוהג לערוך הוא במסגרת שיקולי טוהר המידות. כך, למשל, צוין כי "יש לאזן בין חומרת העבר הפלילי והדופי המוסרי במעשים אותם ביצע המועמד מחד, לבין שיקולים המקהים את עוקצו של העבר הפלילי מאידך – וביניהם פרק הזמן שחלף מאז ביצוע העבירות והתנהלותו של המועמד מאז הרשעתו".[22] אומנם, בפסקי דין אחדים הוזכרו על ידי בית המשפט, במסגרת בחינת סבירותה של ההחלטה, גם טענות המשיבים בדבר הכישורים של השר או סגן השר והצורך הפוליטי בכהונתו.[23] אך גם במקרים אלה בית המשפט לא ערך איזון מושכל ומפורט בין השיקולים השונים, ועיקר הדיון היה בהיבטים הנוגעים לטוהר המידות.

9. אפשר היה לסבור כי אין להחיל את הלכת הסבירות – הלכה מובהקת של משפט מינהלי – על מינויים לתפקידים של נבחרי ציבור, ובוודאי על מינויים לתפקידי שרים ועל העברת שרים מתפקידם, שהן החלטות חוקתיות במהותן,[24] שאף מוסדרות בחוק-יסוד: הממשלה.

ואולם, זו אינה גישתו של בית המשפט העליון, הרואה גם בסמכויות אלה כ"סמכויות מינהליות",[25] שהלכת הסבירות חלה עליהן. ממילא חלה – לפחות לפי ההלכה המוצהרת – גם על מינויים של נבחרי ציבור המתודולוגיה של דיני שיקול הדעת המינהלי, המחייבים מתן משקל יחסי סביר לכלל השיקולים הרלוונטיים.

10. ההבדל בין כללי הביקורת השיפוטית המוצהרים על מינויים לתפקידים של נבחרי ציבור לבין הכללים החלים על הביקורת השיפוטית על מינויים מקצועיים בכירים, ובכללם מינויים לתפקידים בכירים ברשויות הביטחון, אינו באיזון בין שיקולי התאמה לתפקיד לשיקולי טוהר המידות, אלא בתפיסה מרחיבה יותר של טוהר המידות במינויים לתפקידים מקצועיים.[26]

---

21 ראו פסק דין **שיינפלד**, לעיל ה"ש 14, בפס' 7 ו־8 לפסק הדין של השופט מינץ. עם זאת, השופט מינץ לא הזכיר את הטענות בדבר כישוריו הייחודיים של דרעי וניסיונו. לטענות אלה ראו שם, בפס' 31 לפסק הדין של הנשיאה חיות.

22 פסק דין **דרעי – 2016**, לעיל ה"ש 20, בפס' 8 לפסק הדין של השופט ג'ובראן. ראו גם פסק דין **אמונה**, לעיל ה"ש 15, בפס' 5 לפסק הדין של השופטת ארבל (בדעת מיעוט לגבי התוצאה). בנסיבות שבהן הטענה לאי-סבירות של מינוי או של העברה או אי-העברה מתפקיד של שר אינה נובעת משיקולים של טוהר המידות אלא של תפקודו של השר, בפועל בית המשפט אינו נוהג להתערב. ראו למשל, בג"ץ 9223/10 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, בפס' 28 לפסק הדין של השופט פוגלמן (נבו 19.11.2012) (להלן: פסק דין **השרפה ביערות הכרמל**); בג"ץ 11205-11-

24 **משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ראש הממשלה**, בפס' 14–21 לפסק הדין של השופטת וילנר (נבו 7.11.2024).

23 ראו, למשל, פסק דין **אמונה**, לעיל ה"ש 15, בפס' 31 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה; פסק דין **שיינפלד**, לעיל ה"ש 14, בפס' 16 לפסק הדין של השופטת ברון.

24 ראו Yoav Dotan, *Impeachment by Judicial Review: Israel's Odd System of Checks and Balances*, 19 Theoretical Inquires L. 705, 728 (2018).

25 ראו, למשל, פסק דין **הנגבי**, לעיל ה"ש 15, בפס' 26 לפסק הדין של הנשיא (בדימ') גרוניס; פסק דין **שיינפלד**, לעיל ה"ש 14, בפס' 3 לפסק הדין של השופטת ברון.

26 ראו בנדור וטמיר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 417–420.

לגבי מינויים של שרים והעברתם מתפקידם, התפיסה היא שככלל, עניינם של שיקולי טוהר המידות הוא ב"דופי חמור [...], אגב חשדות לביצוע מעשים פליליים",[27] וכי "הנסיבות שבהן ימצא בית המשפט, כי אין מנוס אלא להורות לראש-הממשלה להעביר שר מכהונתו, על אף שהאחרון לא הורשע ולא הוגש כנגדו כתב-אישום, הן חריגות וקיצוניות".[28] בפועל, בית המשפט העליון אינו מתערב במינויים או בהעברה מתפקיד של שרים או של סגני שרים מטעמים של טוהר המידות שאינם נשענים על מעשים פליליים שבהם הורשעו או הואשמו.

לעומת זאת, במינויים מקצועיים בכירים נבחן "טוהר המידות במובן הרחב".[29] כך, למשל, בית המשפט העליון פסל מועמדות לתפקיד מנהל מינהל מקרקעי ישראל של העותר בשל התבטאויותיו, אף שלא נטען שהיו בגדר עבירה פלילית, בשל "הפסול הערכי-נורמטיבי הטמון בהתבטאויות",[30] אשר עמדו "בניגוד מובהק לנורמות ציבוריות ראויות עליהן מושתת תפקודו התקין ותדמיתו של השירות הציבורי ואמון הציבור בו".[31] גם בפסק דין **אלמקייס** הוטעם כי "טוהר המידות במובן הרחב", שדופי בו עשוי להפוך מינוי לתפקיד ביטחוני בכיר לבלתי סביר באופן קיצוני, "אינו מתמצה אך בבדיקת קיומם של פגמים פליליים בעברו של המועמד, ואף אינו מוגבל לפגמים שעשויים היו להוביל לחקירה פלילית ולהעמדה לדין".[32] השאלה היא "אם נפל דופי בהתנהלות המועמד באופן שלא מעיד רק על כשירותו המקצועית, אלא גם מכתים את דמותו הערכית באורח משמעותי".[33]

ואולם, כפי שהודגם בפסק דין **אלמקייס**, גם במינויים מקצועיים בית המשפט אינו נוהג לבחון את ההתאמה לתפקיד ככל שהממונה עומד בתנאי סף קונקרטיים שנקבעו על פי דין. ממילא, גם במינויים אלה בית המשפט אינו בוחן באופן מושכל את האיזון בין שיקולי "טוהר המידות במובנו הרחב" לבין שיקולי ההתאמה לתפקיד, שבמינויים לתפקידים מסוימים עשויים לכלול גם "שיקולים הנוגעים ליכולתו של המועמד **מבחינה מקצועית** להגשים את המדיניות אליה [הממשלה] [...] מכוונת".[34]

הרחבתו של מושג "טוהר המידות" במינויים לתפקידים מקצועיים בכירים מעצימה אפוא את הקושי שבבחינת חוקיותם של מינויים אלה על פי הלכת הסבירות.

11. בית המשפט נוהג להיזקק להתאמה לתפקיד במינויים לתפקידים ציבוריים בכירים בנסיבות שבהן הרשות המוסמכת סטתה מהמלצתה של ועדה הבוחנת את ההתאמה,[35]

---

27 פסק דין **השורפה ביערות הכרמל**, לעיל ה"ש 22, בפס' 27 לפסק הדין של השופט פוגלמן.

28 בג"ץ 1400/06 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממלא מקום ראש הממשלה**, בפס' 13 לפסק הדין של השופט ריבלין.

29 בג"ץ 1570/07 **עמותת "אומץ" נ' השר לבטחון פנים**, בפס' 1 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה (נבו 25.2.2007).

30 פסק דין **לביא**, לעיל ה"ש 17, בפס' 25 לפסק הדין של הנשיאה ביניש.

31 שם.

32 פסק דין **אלמקייס**, לעיל ה"ש 2, בפס' 50 לפסק הדין של השופט גרוסקופף.

33 שם.

34 דנג"ץ 70105-05-25 **ממשלת ישראל נ' מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב**, בפס' 118 לפסק הדין של השופט מינץ (נבו 3.2.2026) (להלן: פסק דין **נציב שירות המדינה**). ההדגשה במקור.

35 ראו למשל, בג"ץ 5657/09 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (נבו 24.11.2009) (להלן: פסק דין **ג'רבי**); בג"ץ 8173/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (נבו 22.5.2022) (להלן: פסק דין **פרץ**).

ובכלל זה ועדת איתור.[36] ועדות כאלה אינן קיימות במינויים לתפקידי שרים וסגני שרים, שבהם אין מנגנון חיצוני לרשות הממנה לבחינת ההתאמה לתפקיד ואף לא לבחינת טוהר המידות, ובמינויים לשבעה תפקידים מקצועיים, וביניהם ראש המוסד, שבהם ועדה בודקת רק את היבטי טוהר המידות.[37]

ואולם, במקרים שבהם ההחלטה התקבלה בניגוד להמלצת ועדה הבוחנת את ההתאמה לתפקיד – הביקורת השיפוטית מתמקדת בסבירות של עצם החריגה מהמלצת הוועדה,[38] ולחלופין, בשאלה אם מתקיימים "שיקולים מיוחדים" המצדיקים חריגה מההמלצה, תוך היפוכה של חזקת התקינות.[39]

12. ניתן להנהיר את התמקדות הביקורת השיפוטית על מינויים לתפקידים ציבוריים בכירים בשיקולים של טוהר המידות בדרכים שונות.[40]

הסבר אחד הוא התפיסה הלא־מוצהרת של שיקולי טוהר המידות כבעלי אופי דאונטולוגי, המקשה על איזון ביניהם לבין השיקולים התועלתניים של התאמה לתפקיד ולא כל שכן שיקולים פוליטיים. הסבר זה, בוודאי לבדו, אינו מספיק, שכן, בית המשפט אינו טוען כי לא ניתן לאזן בין השיקולים ואף אינו רומז לכך. איזון בין שיקולים ערכיים לבין שיקולי יעילות אינו נדיר בעולם המשפט.[41]

הסבר שני, אשר לו אנו נוטים, הוא הווריאציה של "חוק הטריוויאליות" של פרקינסון: שיקולי מומחיות ושפיטות מוסדית מצמצמים את הבחינה על ידי בית המשפט של שיקולי התאמה לתפקיד ושיקולים פוליטיים – הן בהקשר של מינויים לתפקידים של נבחרי ציבור, והן למינויים מקצועיים, לרבות מינויים ביטחוניים.[42] כך, בפסק דין **אלמקייס** צוין כי ההתאמה המקצועית לתפקיד ביטחוני נתונה לסמכותו של ראש הממשלה, ואינה נתונה לביקורת שיפוטית.[43] בקשר למינוי לתפקיד מקצועי, ובמיוחד בקשר למינוי לתפקיד ביטחוני, נקבע כי "מרווח שיקול הדעת של הגורם הממנה לקבוע את התאמתו של אדם לכהן בתפקיד [במערכות המופקדות על בטחון המדינה ועל אכיפת החוק] הוא רחב במיוחד. ממילא, נכונות בית משפט זה להתערב בשיקול דעת זה היא צרה במיוחד".[44] באשר למינויים לתפקידי שרים צוין כי "לראש הממשלה ולממשלה נתונה סמכות רחבה במעשי הרכבת הממשלה ומינוי שרים, כחלק מהתהליך המדיני-

---

36 ראו, למשל, בג"ץ 8134/11 **אשר נ' שר האוצר** (נבו 29.1.2012) (להלן: פסק דין **אשר**).

37 ראו לעיל, ה"ש 5.

38 ראו פסק דין **ג'רבי**, לעיל ה"ש 35, בפס' 49 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה; פסק דין **אשר**, לעיל ה"ש 35, פס' 18 לפסק הדין של המשנה-לנשיאה ריבלין.

39 ראו פסק דין **פרץ**, לעיל ה"ש 35, בפס' 61 לפסק הדין של השופט שטיין.

40 ראו בנדור וטמיר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 436–440.

41 ראו למשל, ע"א 5604/94 **חמד נ' מדינת ישראל**, פ"ד נח(2) 498, בפס' 3–4 לפסק הדין של השופט ריבלין (2004); תמר גדרון ואחסאן כנען "על עקרון המידתיות בדיני הנזיקין" **ספר סלים ג'ובראן** 1091, 1115 (גד ברזילי ואח' עורכים 2023).

42 ראו לעיל, בשתי הפסקאות הראשונות למאמר.

43 ראו לעיל, בפסקה הרביעית למאמר; גרוסקופף כתב כי חריג לכך הוא "מקרי קיצון בהם המועמד בעליל אינו מחזיק בכישורים הדרושים לצורך מילוי התפקיד" (פסק דין **אלמקייס**, לעיל ה"ש 2, בפס' 70 לפסק דינו של השופט גרוסקופף), אך הוסיף כי "במקרים קיצוניים כאלה, ייתכן שיהיה ניתן לראות במינוי אדם לא־כשיר בעליל ביטוי אפשרי לשקילת שיקולים זרים" (שם).

44 בג"ץ 5562/07 **שוסהיים נ' השר לביטחון פנים**, בפס' 8 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה (נבו 23.7.2007); ראו גם בג"ץ 427-10-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, בפס' 36 לפסק הדין של המשנה לנשיא סולברג (נבו 28.12.2025).

פוליטי, המאפיין את מבנה המשטר הדמוקרטי";[45] וכי שיקול דעתו של ראש הממשלה בהעברת שרים מתפקידם – שלא במקרים שבהם נטען כי ההעברה מהתפקיד מתחייבת משיקולי טוהר המידות – הוא "רחב ביותר",[46] ו"אין לתחום אותו בצורה גורפת שתסכל את מעמדו של ראש-הממשלה".[47] על רקע זה אפשר אף לסבור כי הפסיקה, אף שהיא נשענת על הלכת הסבירות האיזונית, רואה פגמים ערכיים מהותיים כפוסלים על הסף מינויים לתפקידים ציבוריים.

13. מכל מקום, מתעוררות שאלות מורכבות, אשר הדיון בהן טעון מחקר. אחת השאלות המרכזיות נוגעת למידת התאמתו הדוקטרינרית והנורמטיבית של המשפט הקיים, המתבסס על הלכת הסבירות במשפט מינהלי, להסדיר הן מינויים של נבחרי ציבור והן מינויים מקצועיים,[48] ובכלל זה להסדיר את היחס בין שיקולים פוליטיים, שיקולים מקצועיים, ושיקולים ערכיים של טוהר המידות. בין היתר, ראוי לשקול הבחנה בין כללים של משפט חוקתי לכללים של משפט מינהלי, ופיתוח של המשפט המינהלי באופן שיקבע חובה, שקשה לעגנה בהלכת הסבירות, לבחור לתפקידים ציבוריים במועמד או במועמדת הטובים והמתאימים ביותר.[49] אכן, כדבריה של השופטת ברק־ארז:

> ככלל, על מדינת ישראל לשאוף לכך שהמינויים בזירה הציבורית לא יהיו רק מינויים "טובים" או "אפשריים". כשם שבמגזר הפרטי חותרים מי שמנהלים עסקים לדאוג לכך שנושאי משרה בגופים העסקיים יהיו המתאימים ביותר לתפקידם, ונאבקים על האנשים הטובים ביותר, כך צריכים להיות פני הדברים גם במגזר הציבורי.[50]

ספק אם הלכת הסבירות לבדה – ללא חקיקה או פיתוח של הדוקטרינה הפסיקתית – מסוגלת לשאת מורכבות זאת.[51]

---

45 פסק דין **אמונה**, לעיל ה"ש 15, בפס' 21 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה.

46 בג"ץ 5261/04 **פוקס נ' ראש-ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 446, בפס' 29 לפסק הדין של הנשיא ברק (2004).

47 שם.

48 ראו בנדור וטמיר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 440.

49 השוו למחלוקת בין השופטים בפסק דין **נציב שירות המדינה**, לעיל ה"ש 34.

50 פסק דין **פרץ**, לעיל ה"ש 35, בפס' 7 לפסק הדין של השופטת ברק־ארז.

51 השוו בנדור וטמיר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 440–445; יואב דותן "שני מושגים של ריסון – וסבירות" **משפטים** נא 673, 674–675 (2022); אריאל בנדור "הצדקות לחקיקת חוק המינהל הציבורי (חלק כללי)" **בלוג רשות הרבים** ס' 10 (12.3.2023) https://perma.cc/5BPC-D9VJ.