



נציבות שירות המדינה

הודעות

הודעה פ/2

ז' בתשרי התש"פ (6.10.2019)

הודעה מס' פ/2

הוראות בעניין מעורבות עובדי מדינה במשא ומתן קואליציוני

1. בהתאם להנחית היועץ המשפטי לממשלה, כלל העקרוני הוא, כי משא ומתן קואליציוני והסכמים קואליציוניים נערכים בין מפלגות, כאשר משרדי הממשלה אינם צד להסכם. כיוון שפעילות מפלגתית אסורה על עובדי מדינה (ראו לעניין זה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902 בעניין פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות על האסמכתאות שבו ובהם: חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959; בג"ץ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, בעמ' 147 (1986)), נקודת המוצא המתבקשת היא שעל עובדי מדינה להימנע מלנקוט עמדה ואף מלהיות מעורבים במשא ומתן קואליציוני.
2. מן העבר השני, לא ניתן להתעלם מהעובדה שהסתייעות של נבחרי הציבור בדרג המקצועי הבכיר בשירות המדינה, עשויה לעתים להיות חיונית מבחינה עניינית, במתן תשתית עובדתית ומקצועית רלוונטית למשא ומתן ולכך שיגובשו הסכמים שיש להם היתכנות מעשית ושעומדים במגבלות הדין והתקציב. כיוון שהסכמים אלה נערכים לרוב באופן מאוד מפורט ומתורגמים מיד לאחר כינון הממשלה להחלטות אופרטיביות, יש הגיון רב בכך שיינתן סיוע מאת אדם שמבין ויכול להסביר את הרקע המקצועי הרלוונטי לסוגיות בהן מדובר, להאיר את המגבלות ולתת מידע, בין היתר כך שהממשלה לא תצטרך להתמודד בדיעבד עם סיכומים פוליטיים שמעוררים קשיים מעשיים ניכרים - תקציביים או אחרים - ואשר לא ניתן יהיה ליישם. בהקשר זה יצוין כי גם במנותק מן המשא ומתן הקואליציוני, נבחרי הציבור רשאים לקבל מידע והתייחסויות מגורמי המקצוע במשרדי הממשלה בדרכים שונות, וקשה לקבוע כי התנהלות מסוג זה פסולה דווקא בעת הזו.
3. הלכה למעשה, עובדי המדינה נמצאים בסיטואציה בעייתית, כאשר מצד אחד מוטלת עליהם חובה להימנע מכל פעילות מפלגתית ומלהיקשר לסיעה זו או אחרת - ומן הצד השני, קיימים טעמים טובים למציאת דרכים שיאפשרו מסירת מידע רלוונטי וזאת על מנת שתהיה בפני המפלגות הנושאות ונותנות תשתית עובדתית ומקצועית הולמת לגיבוש ההסכמים ביניהן ולשם צמצום החשש כי ההסכמים שיחתמו יכללו התחייבויות שיעוררו קשיים שונים בעת מימושם.

4. נוכח כל האמור לעיל, ובעקבות עמדת היועץ המשפטי לממשלה (מס' מסמך : 004-99-007727-2019, מיום י"א ניסן התשע"ט 16.4.2019), הוספו הוראות ביצוע מעשיות בפסקה 42.392 לתקשי"ר, במטרה לאפשר לנבחרי הציבור להסתייע ברמה מסוימת בדרגים המקצועיים לגיבוש הסכם קואליציוני מעשי, תוך הבטחת היעדר המעורבות של עובדי המדינה בפעילות מפלגתית האסורה כאמור על-פי הדין.

5. התיקון לתקשי"ר בהתאם לנ"ל כלול בדף ההחלפה המצורף להודעה זו.

פרופ' דניאל הרשקוביץ
נציב שירות המדינה

תיקונים בהחלפת דפים

אסמכתא	להוציא את הדפים שכותרותיהם	להכניס את הדפים שכותרותיהם
2/פ (פסקה 42.392)	_____	42.392 (דף אחד)

42.392

מעורבות עובדי מדינה במשא ומתן קואליציוני בלבד

עובדי המדינה במשרדי הממשלה לא ייטלו חלק בעריכת הסכמים קואליציוניים בעת הקמת ממשלה או לצורך שינויים בהרכבה. מעורבות הדרג המקצועי בהליך המשא ומתן הקואליציוני תותר רק בהתאם למפורט להלן:

(א) הקשר עם נציגי המפלגות או הסיעות בנושא המשא ומתן הקואליציוני יכול להיערך רק לאחר תום הבחירות לכנסת;

(ב) בכל משרד ימונה איש קשר לצורך המשא ומתן הקואליציוני (להלן - "איש הקשר"). איש הקשר יכול להיות מנכ"ל המשרד או אדם אחר שימונה על-ידו, שיהיה עובד מדינה הנמנה על הדרג המקצועי הבכיר במשרד, הבקיא במכלול פעילות המשרד. בנוסף, ישמשו הגורמים הבאים כאנשי קשר ייעודיים: במשרד האוצר, בשאלות תקציביות ובשאלות של רפורמות כלכליות מבניות איש הקשר יהיה הממונה על התקציבים; בשאלות משפטיות, איש הקשר יהיה היועץ המשפטי לממשלה או מי שימונה לצורך כך מטעמו; בשאלות הנוגעות למבנה משרדי הממשלה, איש הקשר יהיה נציב שירות המדינה או מי שימונה לצורך כך מטעמו;

(ג) יובהר, כי עובדי מדינה המכהנים במשרות האמון בלשכת השר לא ישמשו כאנשי הקשר מטעם המשרד ויימנעו ממעורבות במשא ומתן הקואליציוני;

(ד) לאחר הבחירות לכנסת, המנהל הכללי של כל משרד ממשלתי ימסור למזכירות הממשלה הודעה על זהות איש הקשר מטעמו לצורך המשא ומתן הקואליציוני ופרטי ההתקשרות עימו. רשימת אנשי הקשר תרוכז במזכירות הממשלה ותועבר לנציגי המפלגות לפי הצורך;

(ה) הקשר בין נציגי המפלגות לבין הדרגים המקצועיים במשרדי הממשלה ייעשה רק באמצעות איש הקשר שימונה בכל משרד, כמפורט לעיל. איש קשר מטעם המשרד יערב במידת הצורך בעלי תפקידים נוספים במשרד בדרגה מקבילה או נמוכה יותר, ובלבד שהמגעים ירוכזו על ידיו ושלא ייעשו פניות ישירות לעובדים אחרים במשרד שלא באמצעותו. במקרה הצורך, או לבקשת נציג המפלגה, ניתן לקיים שיחה משותפת של נציגי המפלגות עם בעלי תפקידים אחרים במשרד, יחד עם איש הקשר, וזאת כאשר המידע הרלוונטי מצוי בידי אותם בעלי תפקידים, או מפאת מורכבות העניין;

(ו) איש הקשר לעניין זה יעמוד בקשר רק עם נציגי מפלגות המנהלות משא ומתן קואליציוני. יש להבטיח כי הקשר יתקיים רק עם גורם שהוסמך לכך על ידי יושב ראש המפלגה או עם יושב ראש המפלגה בעצמו;

(ז) איש הקשר המשיב לפניה בנוגע למשא ומתן הקואליציוני ימסור לנציגי המפלגות הפונים אליו מידע עובדתי ומידע מקצועי. בכלל זה, רשאי איש הקשר למסור מידע הנוגע למגבלות המעשיות העשויות להשפיע על היתכנות של מהלך שהוא נשאל לגביו, וכן לתאר בקווים כלליים משמעות הנגזרות מהמהלך המוצע, כמו גם יתרונות וחסרונות ביחס למהלך ולחלופות העומדות על הפרק. המידע האמור יעמוד לרשות כל מפלגה המנהלת משא ומתן קואליציוני אשר תבקש לקבלו. עם זאת, איש הקשר יימנע מלהעלות ביוזמתו הצעות לצדדים במשא ומתן הקואליציוני, בנוגע לנושאים שהוא לא נשאל לגביהם;

(ח) מלבד האמור לעיל, איש הקשר יוכל להציע למפלגות אשר פנו אליו, כמצוין לעיל, לקבל מידע כמפורט לעיל, מתן סקירה כללית בתחומים המקצועיים המסורים לתחומי אחריותו של המשרד;

(ט) איש הקשר או כל עובד מדינה אחר לא ייטול חלק במשא ומתן ולא ינכח במקום המשא ומתן;

(י) איש הקשר יתעד בכתב את פעולותיו הנוגעות למשא ומתן הקואליציוני ואת המענה הניתן על ידיו לפניות; ככלל, יש לשאוף לכך שהמענה האמור יימסר מראש בכתב. בנוסף, איש הקשר ידאג לריכוז כלל התשובות שניתנו מטעם המשרד במסגרת המשא ומתן. התייעוד האמור יישלח למנכ"ל המשרד (במקרים שבהם הוא לא יישמש כאיש הקשר) וליועץ המשפטי של המשרד ויישמר על ידם;

- (יא) איש הקשר יקדיש את המשאבים הנדרשים בכדי לאפשר לכל נציגי המפלגות להסתייע בו - בין אם מדובר בפניה מצד מפלגה שעל העומד בראשה הוטלה או צפויה להיות מוטלת משימת הרכבת הממשלה, ובין אם הפניה היא מצד כל מפלגה אחרת המנהלת משא ומתן קואליציוני. ההיענות של איש הקשר לפניות מאת נציגי המפלגות השונות תיעשה באופן שוויוני וללא משוא פנים, בשים לב לאופי הפניות ותוכנן;
- (יב) במסגרת המענה לפניות בנוגע למשא ומתן קואליציוני, על אנשי קשר להימנע מחיווי דעה משפטית אודות חוקיות של המהלכים הנדונים. במקרים חריגים שבהם עולה חשש שבמשא ומתן נדון מהלך הכרוך באי חוקיות מובהקת, יעדכן איש הקשר המשרדי את היועץ המשפטי לממשלה או את איש הקשר שמונה מטעמו.
- האמור לעיל יחול גם על משא ומתן קואליציוני הנערך במהלך כהונתה של הממשלה ביחס לשינוי הרכב הקואליציה, בשינויים המחויבים.
- (2/פ)