

 הנחיות נציב שירות המדינה	מילוי משרות
תאריך: ז' באייר התשע"ג, 17 באפריל 2013 מספר הנחיה: 1.3	נוהל עבודת ועדת המינויים

נוהל עבודת ועדת המינויים

הוראת סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - "חוק המינויים") קובעת את הכלל לפיו דרך המלך לאיוש משרות בשירות המדינה היא באמצעות מכרז. לצד הכלל כאמור, נקבע בסעיף 21 לחוק המינויים חריג לפיו רשאית הממשלה, על-פי הצעת ועדת שירות המדינה ובהודעה שתפורסם ברשומות, "לקבוע משרות וסוגים של משרות עליהם לא תחול, בתנאים שתקבע, חובת המכרז האמורה...".

מתוקף סמכותה כאמור, החליטה הממשלה לפטור מחובת מכרז משרות מקצועיות בכירות, כך שהמינוי להן יהיה בידי הממשלה בכפוף לקבלת חוות דעת של ועדת מינויים בראשות נציב שירות המדינה (להלן - "ועדת המינויים"), בהתאם לנוהל שיהיה בתוקף באותה עת (החלטות ממשלה: מס' 4892 מיום י"ט באדר התשנ"ט (7.3.1999), מס' 4990 מיום ב' באייר התשנ"ט (18.4.1999), מס' 345 מיום ד' בתשרי התש"ס (14.9.1999) ומס' 2127 מיום כ' בתמוז התשס"ב (30.6.2002).

אלה המשרות אותן החליטה הממשלה לפטור מחובת מכרז והטעונות המלצת ועדת המינויים (להלן - "המשרות"): מנהלים כלליים במשרדי הממשלה;

משרות המנויות בתוספת לחוק המינויים ושלא נקבע להן הליך מינוי אחר; משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות אשר לדעת שר החוץ יש למנות אדם אף אם אינו מבין הסגל הדיפלומטי והמקצועי הקבוע של משרד החוץ (לגבי משרות אלה לא יחול נוהל זה אלא "נוהל ועדת מינויים למשרות ראשי נציגויות דיפלומטיות במשרד החוץ").

נוהל זה מפרט את תהליך עבודת הוועדה על כל שלביו, כמו גם את סדרי עבודתה ודרכי פעולתה של ועדת המינויים, כנגזרת של מטרותיה. הנוהל הינו בהמשך להחלטות הממשלה כאמור לעיל.

1. הצעת שר למינוי מועמד

א. שר המעוניין להגיש הצעה למינוי מועמד לאחת המשרות (להלן - "הצעה למינוי מועמד"), המצויה במשרד/ביחידה שתחת אחריותו, יגיש לנציב שירות המדינה את פרטי הצעתו, כמפורט להלן. פניית השר אל הנציב תהיה עשרה ימים לפחות ממועד פנייתו אל מזכיר הממשלה בבקשה להביא את הצעת המינוי לממשלה¹.

ב. על הפעלת שיקול דעתו של השר חל, בין היתר, הקבוע בסעיף 15 א' (א) לחוק המינויים בכל הקשור לחובת הייצוג ההולם, וזו לשון הסעיף:

"בקרוב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו בארץ-ישראל".

ג. ההצעה תכלול את שם המועמד; התפקיד אליו הוא מיועד; קורות חיים של המועמד, בצירוף שאלון חתום על-ידי המועמד, לאחר שמולאו כל פרטיו².

ד. כמו כן, ינמק השר בהצעה מדוע לדעתו מתאים וראוי המועמד לתפקיד.

¹ פסקה 11.964 לתקשי"ר

² "שאלון למועמד/ת לוועדת איתור/וועדת מינויים", טופס מדף 584, הנמצא באתר נציבות שירות המדינה.

2. קבלת חוות-דעת משפטית**א. ניגוד עניינים**

כידוע, האיסור החל על עובד ציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים הוא עיקרון יסודי בשיטתנו המשפטית, והוא מבוסס על מספר מקורות, ובהם כללי הצדק הטבעי, כללי המינהל התקין וחובת ההגינות ותום הלב³. האיסור על עובד ציבור להימצא בניגוד עניינים נועד להבטיח, כי עובד הציבור ימלא את תפקידו משיקולים של טובת הציבור, ועל מנת שלא לפגוע באמון הציבור ברשות הציבורית⁴.

על יסוד המידע והנתונים כמפורט בסעיף 2 לעיל, יבדוק היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה (להלן - "יועמ"ש נש"מ") האם ישנו חשש לניגוד עניינים כלשהו ככל שימונה המועמד למשרה. במסגרת בדיקת ניגוד עניינים יבדוק יועמ"ש נש"מ גם את המידע בקשר לזיקות בין המועמד לשר משרי הממשלה/משרד ממשלתי/תאגיד ציבורי, משמעותן ועוצמתן, כפי שעולה מן השאלון.

במידה וקיים חשש לניגוד עניינים, יפנה יועמ"ש נש"מ ליועץ המשפטי של היחידה הממשלתית הנוגע בדבר, לפי העניין, ויבקש את התייחסותו לסוגיה.

למען הסר ספק, יובהר, כי האמור לעיל בא להוסיף ולא לגרוע מן החובות והכללים בקשר לניגוד עניינים כקבוע בתקשי"ר ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

ב. בחינת מידע משמעותי ו/או פלילי

מלבד הצהרתו של מועמד במסגרת השאלון, תעשה פנייה על-ידי הממונה על המשמעת בנש"מ אל המשטרה (בין אם באמצעות תשתית טכנולוגית של כספת ממוחשבת ובין אם בכל דרך אחרת אשר תיקבע בתיאום עם משטרת ישראל), לקבלת מידע מן המרשם הפלילי לגבי המועמד.

מועמד שהתנהל/מתנהל נגדו הליך משמעותי לפי כל דין - יועמ"ש נש"מ יפעל לקבלת פרטים מלאים מכל גורם רלוונטי, ובמקביל מאת המועמד.

מועמד נגדו תלוי ועומד כתב אישום - ככל שנדרש בירור עובדתי באשר לסטאטוס התיק או שנדרש כתב האישום עצמו, הממונה על המשמעת בנש"מ יפנה לפרקליט המחוז או לראש לשכת התביעות במשטרה או לראש הגוף התובע הנוגע בדבר לשם קבלת המידע המבוקש.

מועמד נגדו מתנהלת חקירה אך טרם הוחלט על הגשת כתב אישום - הממונה על המשמעת בנש"מ יבדוק את סטאטוס תיק החקירה. ככל שתתיק החקירה בעניינו של המועמד עבר לפרקליטות, תעשה פנייה לפרקליט המחוז בבקשה לקבלת התייחסות בנוגע לטיב הראיות שנאספו עד כה והחשדות העולים מן החומר. התייחסות זו תועבר ליועמ"ש נש"מ בכפוף לבדיקת רגישות החקירה. ככל שתתיק החקירה טרם עבר לפרקליטות, הממונה על המשמעת בנש"מ יבקש מהגורמים הרלוונטיים לרכז את חומר החקירה, ויעביר התייחסות לראיות בתיק כאמור לעיל.

ג. עילות פסילה

בהמשך לבדיקות המפורטות לעיל, יבדוק יועמ"ש נש"מ את המידע שהובא בפניו ויגבש עמדה בשאלה האם קיימת עילה מהעילות הפוסלות את המינוי⁵, לדוגמה: הרשעה בעבירה שיש עמה קלון או בעבירה אחרת המחייבת את אי מינויו של המועמד; קיומם של הליכי חקירה שטרם נסתיימו אך עלולים להביא לכתב אישום

³ "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1555 (תשס"ו), עמ' 1; בג"צ 531/79 הליכוד בעיריית פ"ת נ' מועצת עיריית פ"ת פ"ד (ד)2, 556.

⁴ "הליכי המינוי ותפקידי הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 (תשס"ד), עמ' 24 והאזכורים שם.

⁵ "הליכי המינוי ותפקידי הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 (תשס"ד), עמ' 19 – 20.

בעבירה כאמור; מועמדות של אדם בעל "עבר פלילי" במובן הרחב⁶; מעשים המעוררים ספק בדבר טוהר מידותיו של המועמד⁷ (למשל, מי שהגיש מסמכים כוזבים או בלתי מושלמים לצורך השגת המינוי); חשש לניגוד עניינים מוחלט, שאין אפשרות להסדירו באמצעות הטלת מגבלות סבירות על ממלא המשרה.

ד. גיבוש חוות-הדעת המשפטית יועמ"ש נש"מ ימסור את חוות דעתו המשפטית לנציב שירות המדינה, טרם כינוסה של ועדת המינויים לשיבתה הראשונה. ככל שקיימת עילת פסלות כאמור לעיל, נציב השירות יודיע לשר המציע, כי יש מניעה לביצוע המינוי המוצע, ויצג בפניו את חוות-הדעת המשפטית בעניין. נציב שירות המדינה רשאי להעביר העתק מחוות הדעת לשר, ככל שעולה ממנה כי קיימים קשיים משפטיים העלולים להשפיע על תקינות המינוי המוצע. כמו כן, רשאי הנציב לבקש את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, או מי מטעמו, לגבי האמור בה.

3. מינוי חברי הוועדה ותיאום מועד כינוסה

א. הרכב הוועדה הינו כדלקמן: יו"ר הוועדה- נציב שירות המדינה ושני נציגי ציבור, שימונו על-ידי נציב שירות המדינה מתוך רשימת נציגי הציבור בהתאם להחלטת הממשלה מס' 4892. מינוי נציגי הציבור ייעשה בסבב קבוע על-פי סדר הופעתם ברשימה, ובשים לב לכך שבכל הרכב של ועדת מינויים, תהא אישה אחת לפחות⁸. אם נבצר מנציג הציבור להשתתף ומנימוקים שיירשמו, ניתן יהיה לפנות לנציג הציבור הבא אחריו ברשימה. ב. הוועדה תתכנס בנציבות שירות המדינה, במועד שיתואם על-ידי נציב שירות המדינה או מי שהוסמך לכך מטעמו. ג. יועמ"ש נש"מ או מי מטעמו, ייתן ייעוץ משפטי לוועדה וישתתף בישיבותיה במידת הצורך. ד. נציב שירות המדינה רשאי לצרף לדיוני הוועדה עובד נש"מ שישימש כ"מרכז הוועדה" ויסייע בריכוז המסמכים, רישום פרוטוקול הוועדה וכל עניין מנהלי אחר.

4. מטרותיה של ועדת המינויים

א. תפקידה של ועדת המינויים הינו להבטיח את טוהר המינוי המוצע. יובהר, כי על אף ההחלטה בדבר פטור ממכרז כאמור לעיל, הליך המינוי לאיוש המשרות כפוף לתכליתו העיקרית של חוק המינויים, הבאה להבטיח כי מינויים בשירות המדינה ייעשו על-פי אמות מידה שקופות ומשיקולים עניינים בהתחשב בכישוריו של המועמד והתאמתו לתפקיד, ולא יונחו ממניעים של זיקה פוליטית או שיקולים בלתי ענייניים אחרים. ב. תכלית זו צומחת מכך שסמכות המינוי המצויה בידי הממשלה, הופקדה בידיה בנאמנות עבור הציבור, כמו כל סמכות אחרת הנתונה בידי רשויות השלטון. חובת הנאמנות מחייבת, כי הסמכות תופעל כדי לשרת את טובת הציבור, ובענייננו: כי אדם כשיר ומתאים יתמנה למשרה⁹. ג. יודגש, כי אחריותה של ועדת המינויים מוגברת, שכן מדובר במשרות הפטורות מחובת המכרז.

⁶ בג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז (2) 229.

⁷ בג"ץ 932/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב-ראש הוועדה לבדיקת מינויים כב' השופט (בדימוס) מ' בן דרור, פ"ד נג (3) 769, בעמ' 787.

⁸ סעיף 6 ל 11 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א – 1951.

⁹ "ההליכי המינוי ותפקידי הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 (תשס"ד), עמ' 4, 9 והאזכורים שם.

5. דרכי פעולתה וסדרי עבודתה של ועדת המינויים

- א. נציב שירות המדינה הוא יו"ר ועדת המינויים, והוא ינהל את הדיון בוועדה ויקבע את סדרי עבודתה ודרכי פעולתה, ככל שלא נקבעו בנוהל זה.
- ב. בפני ועדת המינויים יובא עותק מהצעת השר כמפורט בסעיף 2 לעיל, חוות הדעת המשפטית כמפורט בסעיף 2ד לעיל, ככל שישנה כזו, וכל חומר רלוונטי נוסף בדבר התאמתו של המועמד למשרה אליה הוא מיועד.
- ג. על חברי הוועדה אחריות לפעול בהתאם להתחייבותם להימנע מלהיקלע למצב של ניגוד עניינים. חבר ועדה המצוי בניגוד עניינים באשר למינויו כחבר וועדה מסוימת או שיש לו ספק כלשהו בקשר לכך, יודיע על כך עם היוודע לו הדבר ליועמ"ש נש"מ ויפעל בהתאם להנחיותיו.
- ד. קביעת אמות מידה לבחינת התאמת המועמד למשרה :
- 1) על הוועדה לבחון את עמידת המועמד בתנאי הכשירות הספציפיים למשרה-תנאי סף ותנאים רצויים נוספים, ככל שיהיו, כפי שאושרו בתיאור התפקיד (כך למשל באשר למנהלים כלליים של משרדי הממשלה, ראה החלטת ממשלה מס' 86 מיום 10.5.2009).
 - 2) כמו כן תבחן הוועדה תבחן את המועמדים על בסיס אמות המידה הבאות או דומות להן :
 - א) ניסיון בעשייה דומה, לרבות ניסיון וכישורי ניהול ;
 - ב) השכלה בתחומים רלוונטיים ;
 - ג) עיסוקים בתחומים רלוונטיים ;
 - ד) תכונות אישיות, לרבות יכולת ייצוגית ;
 - ה) יכולת לנהל משא ומתן מול רשויות, גופים ואינטרסים שונים ומגוונים.
 - 3) ככל שיהיה מקום לכך, חברי הוועדה רשאים לקבוע אמות מידה נוספות, הנוגעות לתכונות ולכישורים החשובים לביצוע התפקיד - הן מן ההיבט של הרמה המקצועית הנדרשת והן מן ההיבט של רמה אישית וערכית של המועמד כנדרש לצורך מילוי נאות של משרה ציבורית רמה - בהסתמך על דרישות המשרה, מהות התפקיד ומכלול המידע שהובא בפני הוועדה.
 - 4) על הוועדה לבחון את הצרכים המיוחדים של התפקיד והתאמת המועמד לצרכים אלה מתוך מבט רחב והפעלת שכל ישר. באשר לבחינת התאמתו המוסרית-ערכית של המועמד למשרה ציבורית - על הוועדה לתת את הדעת לעבר פלילי ו/או משמעותי של המועמד, או למעשים המעוררים ספק בדבר טוהר מידותיו והתאמתו לשרת במשרה בכירה בשירות הציבורי, כאמור בסעיף 5ד לעיל.
- ה. פנייה לממליצים
- הוועדה רשאית לפנות בכל שלב של דיוניה, לממליצים שרשם המועמד, או לאנשים/גופים נוספים¹⁰ אשר מסוגלים להעיד על יכולותיו של המועמד, כישוריו, והתאמתו לתפקיד, וליידע אותם, כי ייתכן שיהיה צורך לפנות למועמד על מנת לאפשר לו להגיב על הדברים שמסרו עליו, ככל שיהיה בדברים אלה כדי להשפיע על המלצת הוועדה בקשר להתאמת המועמד.
- ו. ראיון בפני הוועדה
- 1) חברי הוועדה יראיינו את המועמד וישאלו אותו שאלות הנוגעות להתאמתו לתפקיד לפי שיקול דעתם בהתאם למידע שהובא בפניהם. המועמד לא יישאל שאלות, העלולות להתפרש כשאלות מפלות בהתאם לקבוע בחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 ובחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.
 - 2) ככל שהובא בפני הוועדה מידע/ חוות דעת המהווה נימוק, שלא להמליץ על המועמד לתפקיד, על יו"ר הוועדה להציג בפני המועמד את חוות הדעת/ המידע ולאפשר למועמד להגיב, תוך תיעוד עיקרי הדברים בפרוטוקול הדיון.

¹⁰ נסמן 11.965 (ג) לתקשי"ר

(3) נבצר מן המועמד להשתתף בראיון מחמת היותו בחוץ-לארץ או מחמת מחלה, ראשית ועדת המינויים לדון בהצעת המינוי גם ללא ראיון המועמד.¹¹

6. החלטת הוועדה

- א. לאחר הראיון וסיום בדיקותיה של הוועדה, יתקיים דיון בין חברי הוועדה שבסיומו יחליטו, בשים לב לאמות המידה שקבעו ולנתונים שהובאו בפנים, האם יש מקום להמליץ על המועמד כמתאים לתפקיד.
- ב. כמו כן, על ועדת המינויים לתת את דעתה לחשש לניגוד עניינים, ככל שהדבר עולה מחוות הדעת המשפטית של יועמ"ש נש"מ. אם קיים חשש לניגוד עניינים של המועמד בקשר לאחד או יותר מהיבטיה השונים של המשרה, על חברי הוועדה לשקול אם הדבר יגרע מיכולתו של המועמד המוצע לבצע את התפקיד בהצלחה. יובהר, כי בסמכות חברי הוועדה להחליט שלא להמליץ על המועמד לתפקיד מסיבה זו, אף אם לדעת יועמ"ש נש"מ ניתן היה להסתפק בהכנת הסדר למניעת ניגוד עניינים לנטרול החשש.
- ג. המלצת הוועדה מחייבת הנמקה, שתתבסס על הנתונים שהובאו בפניה, על אמות המידה והתכונות הנדרשות כפי שנקבעו על-ידי הוועדה; וכל אלה - לאחר שקילת הדברים ומתן המשקל הראוי לכל נתון, תוך התחשבות באופי המשרה ובמהותה, רמתה המקצועית ודרישותיה.

7. ניסוח ההחלטה

- א. יו"ר הוועדה ידאג לניסוח החלטה, הכוללת פירוט של אמות המידה שנקבעו, פירוט הכישורים המיוחדים של המועמד במידת הצורך, עיקרי הדברים שעלו בדיון הוועדה, והמלצת הוועדה ונימוקה.
- ב. חברי הוועדה יחתמו על ההחלטה, אולם חבר ועדה המבקש להסתייג מההחלטה הסופית, רשאי להוסיף את הסתייגותו ואת הנימוקים לה.
- ג. זכות עיון בהחלטת הוועדה ו/או במסמכים האחרים שהובאו בפני הוועדה תינתן בכפוף להוראות בתקנון העבודה של הממשלה בדבר עיון הציבור.

8. מינוי על-ידי הממשלה

- א. החלטת ועדת המינויים תימסר לשר המבקש להציע את המינוי, והוא יצרפה להצעת המחליטים לממשלה.
- ב. הממשלה רשאית למנות את המועמד לאחר שקיבלה לידיה חוות דעת של ועדת המינויים באשר למידת התאמתו, ולאחר ששקלה את המלצתה של ועדת המינויים בלב פתוח ובנפש קולטת¹². יפים לעניין זה הדברים הבאים:
 "במסגרת חובה זו, על הממשלה לייחס משקל נכבד ביותר לחוות דעתה של ועדת המינויים, בתורת גוף מקצועי בלתי תלוי שהיא עצמה הקימה לבדיקה פרטנית של המועמדים, על-פי תנאי כשירות הסף שהיא גיבשה. מאחר שהממשלה עצמה איננה בוחנת את המועמד הספציפי לתפקיד, אלא הטילה את התפקיד על הוועדה, הרי בדרך כלל, ובהעדר טעמים מיוחדים, היא אמורה לאמץ את תוצאות הבדיקה הפרטנית שבוצעה על-ידי הוועדה, בתורת "זרוע ארוכה" שלה...הדעת נותנת כי חוות דעתה המוגשת לממשלה אודות מועמד לכהונת מנכ"ל הינה בעלת משקל רב במיוחד, "כמעט מכריע". רק בהימצא טעם מהותי בעל משקל מיוחד תהיה הצדקה לסטיית הממשלה מחוות דעתה של ועדת המינויים"¹³.

¹¹ נסמן 11.965 (ב) לתקשי"ר.

¹² בג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז 229, בעמ' 245; יצחק זמיר, [הסמכות המינהלית](#) כרך ב' 860 (1996).

¹³ בג"צ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, סעיף 47 (טרם פורסם, 24.11.09). להלן - פרשת שר-שלום ג'רבי.

- ג. סמכות הוועדה בשלב בחינת תנאי הכשירות היא סמכות החלטה (אישור או פסילה) ולא סמכות המלצה גרידא. לעומת זאת, בשלב בחינת מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, סמכות הוועדה הינה מתן המלצה בלבד¹⁴. משמע, כי אישור הצעת מינוי, בטרם קבלת חוות דעת הוועדה או בניגוד לחוות דעתה בעניין אי עמידת המועמד בתנאי הכשירות כאמור לעיל, מהווה חריגה מסמכות¹⁵.
- ד. יחד עם זאת הממשלה היא הגורם המחליט בדבר המינוי ושיקול הדעת הסופי בעניין זה נתון לה. על הממשלה להפעיל את שיקול דעתה "באופן עצמאי וסביר במסגרת שהחוק הפקיד בידיה, וזאת, גם כאשר לגורם המייעץ נתונה מומחיות מיוחדת. עם זאת, בהעדר פגם מינהלי בחוות דעת הגורם המייעץ, נדרשים טעמים מיוחדים ונסיבות חריגות כדי להצדיק סטייה מחוות דעתו, במיוחד כאשר בעל הסמכות הוא שהקים את הגוף המייעץ, והסמיכו לבצע את תפקידו"¹⁶.

צרופות :

החלטת ממשלה מס' 4892 מיום י"ט באדר התשנ"ט (7.3.1999)
 החלטת ממשלה מס' 4990 מיום ב' באייר התשנ"ט (18.4.1999)
 החלטת ממשלה מס' 345 מיום ד' בתשרי התש"ס (14.9.1999)
 החלטת ממשלה מס' 2127 מיום כ' בתמוז התשס"ב (30.6.2002)
 טופס מדף 584

¹⁴ "הליכי המינוי ותפקידי הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 (תשס"ד).

¹⁵ בג"צ 6777/98 רוזנברג נ' הוועדה לבדיקת מינויים, פ"ד נב(5) 721.

¹⁶ פרשת שר-שלום ג'רבי, בסעיף 48.