

**קביעת תקופת כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה - תיקון החלטת הממשלה**

**(הפסקת כהונה)**

**הצעה להחלטה**

מ ח ל י ט י ס, בהחלטה מספר 4062 מיום 7 בספטמבר 2008, סעיף 4(א) יתוקן כך שהפסקת כהונה של נושא משרה במהלך תקופת הכהונה שנקבעה לאותה משרה או בתקופת הפז"מ שנקבעה לה, תיעשה על פי ההמלצה של כל אחת מהוועדות שלחן, לפי העניין:

1. לעניין משרות שהמינוי להם נעשה לאחר המלצה של הוועדה המייעצת לעניין

מינויים לתפקידים בכירים שנתמנתה לפי החלטה מספר 91 מיום 30 במאי 2006 –

על פי המלצה של הוועדה כאמור;

2. לעניין יתר המשרות שהחלטה 4062 חלה עליהם – על פי המלצת ועדת המינויים

בראשות נציב שירות המדינה, אשר פועלת לפי חוק שירות המדינה (מינויים),

התשי"ט-1959, ובהתאם להחלטות הממשלה מספר 516 מיום 14 באוגוסט 1960,

ומספר 4892 מיום 7 במרץ 1999.

## דברי הסבר

### רקע כללי

החלטת הממשלה מספר 4062 מיום 7 בספטמבר 2008 (להלן – "ההחלטה המקורית") קבעה הוראות לעניין תקופת הכהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה.

עיקרה של ההחלטה המקורית – כשמה – בקציבת כהונת נושאי המשרה הנזכרים בו. מטרת קציבת הכהונה למנוע סטגנציה בשירות המדינה: לאפשר תחלופה של נושאי המשרה לטובת המטרות הציבוריות שבבסיס התפקיד הציבורי, לרענן את האנשים המכהנים וממילא את החשיבה לגבי אופן ביצוע התפקיד ושיקולי המדיניות שבבסיס התפקיד. כחלק מההחלטה המקורית, וכצעד משלים, קובעת ההחלטה גם את ההליך לסיום כהונתו של נושא משרה לפני תום תקופת הכהונה הקבועה לו בהחלטת הממשלה.

לעניין זה, קובעת ההחלטה המקורית שניים:

ראשית – במישור המהותי קובעת ההחלטה המקורית את השיקולים שבשלם ניתן לסיים את כהונתו של נושא משרה לפני תום תקופת הכהונה. לעניין זה קבעה ההחלטה המקורית כי סיום הכהונה ייעשה על פי המלצת ועדה שתהיה רשאית להמליץ על סיום ההעסקה לפני תום התקופה בשל כל אחת מעילות אלה:

- (1) קיומה של אי-התאמה מובהקת של נושא המשרה לתפקידו;
  - (2) קיומו של משבר אמון חריף ומתמשך, או קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין נושא המשרה הבכיר לבין הממונים עליו, היוצרים מצב המונע תפקוד יעיל ותקין.
- עוד הודגש, כי אין בהחלטה האמורה כדי לגרוע מעילות נוספות או מהסדרים אחרים שבדין לעניין סיום כהונה.

לעניין זה, היינו: לעניין השיקולים המהותיים הנוגעים לסיום כהונה לפני תום התקופה – לא מוצע כל שינוי כעת.

שנית – קובעת ההחלטה המקורית במישור הפרוצדוראלי כי ההחלטה לסיום תקופת כהונה במקרה פרטני תתקבל על פי המלצה של ועדה בלתי תלויה, שהיא זו שתנהל את השימוע לבעל התפקיד באשר להתקיימות העילות המהותיות הנזכרות. לעניין זה מוצע כעת רק שינוי אחד, פרוצדוראלי: באשר לזהות הוועדה שתערוך את השימוע ותמליץ בפני הממשלה.

בהחלטה האמורה, נקבע כי הוועדה שתערוך את השימוע לנושא המשרה, ואשר על פי המלצתה יובא הנושא לאישור הממשלה, תהיה הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים לפי החלטת הממשלה מספר 91 מיום 30 במאי 2006 (הוועדה שבראשה עומד, כיום, כבוד השופט בדימוס יעקב טירקל).

הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים עוסקת במספר מצומצם מאוד של מינויים בהתאם להחלטת הממשלה 91 הנזכרת. ועדה זו נכבדה, כמובן, אך היא אינה עוסקת בעבודה היומיומית של המינויים בשירות המדינה, ואף אינה מצויה בקשר רציף עם הסגל הבכיר בשירות המדינה.

שאלת סיום כהונתו של בעל תפקיד היא שאלה שצריכה להיבחן בכל מקרה ובאופן מאוזן: מחד – לאור הצורך למנוע סיום כהונה ממניעים לא ראויים, להגן על פקידי הציבור הממלאים תפקידים נאמנה מפני מי שיבקשו לפגוע בעצמאותם, ולשמור על זכויותיו של פקיד ציבור כזה; ומאידך – לאור הצורך להבטיח את התפקוד המלא והתקין של השירות הציבורי, ולמנוע מצב של שיתוק הפוגע באינטרס הציבורי. אלה בדיוק הנימוקים המהותיים שנשקלים, בהתאם להחלטת הממשלה המקורית, בהתאם לעילות לסיום הכהונה, כמפורט לעיל.

כדי לשמור על האיזון הנזכר, יש להעדיף את הטלת התפקיד על מי שמצוי במינויים רבים, דבר יום ביומו, ומצוי בקשר יומיומי ומתמשך עם נושאי משרה כאלה, ואשר על כן יידע לשמור על איזון זה. חריג לעניין זה, הם אותם מינויים שנעשים מלכתחילה בוועדה למינויים בכירים, אשר מוצע כי לגביהם גם סיום הכהונה יהיה בידי ועדה זו.

לאור האמור, מוצע להטיל את התפקיד הנזכר לעניין מי שמתמנה בידי הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים (כאמור, רשימה בכירה מאוד ומצומצמת מאוד של נושאי משרה) – בידי ועדה זו; ולעניין כל יתר המינויים – בידי ועדת המינויים שבראשות נציב שירות המדינה. הרכבה של הוועדה האחרונה שונה לאחר החלטת הממשלה המקורית, וזאת בהחלטה מס' 4892 מיום 7 במרץ 1999 ונקבע כי ראש הממשלה ימנה את נציב שירות המדינה ושמונה אנשי ציבור, בעלי ידע או ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לתחרי ממשלה, שמתוכם תורכב ועדה שתחווה דעתה על מועמדים למשרת מנהל כללי או לאחת מן המשרות בתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

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

אין.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין.

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

החלטה מספר 4062 מיום 7 בספטמבר 2008.

### עמדת נציב שירות המדינה

לדעתנו של נציב השירות, לא יהיה זה נכון לשנות הנהג על פי החלטת הממשלה מספר 4062 בעיתוי הנוכחי, ועוד בטרם הוגשה פניה כלשהי לפי ההחלטה הנזכרת. זאת, הן לאור הקשר הדברים והן לאור הקשיים שהצעת ההחלטה מעוררת, כפי שהובאו בדיון שהתקיים אצל היועץ המשפטי לממשלה ביום 8 בפברואר 2016. נציב שירות המדינה מציין גם כי לדעתו, ככל שחפצים בבחינתו של ההסדר המתאים לסיום כהונתם של בכירים, הנושא צריך להיבחן יותר לעומקו אל מול כל המשרות הרלוונטיות, אופיין ומהותן וההרכב המתאים לבחינת סיום הכהונה בהתאם לאמור.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות הדעת.

### סיווגים\*

סיווג ראשי: ממשלה

סיווג משני: שינוי

תחום פעולה עיקרי: מגזר ציבורי

מוגש על ידי ראש הממשלה  
ועל ידי שר האוצר  
ועל ידי שרת המשפטים

א' באדר א' התשע"ו  
10 בפברואר 2016

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: קביעת תקופת כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה –  
תיקון החלטות הממשלה (הפסקת כהונה)

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

כמפורט בדברי ההסבר.

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

הצעת ההחלטה משמרת את האיזון שבין הצורך למנוע סיום כהונה ממניעים לא ראויים, להגן על פקידי הציבור הממלאים תפקידם נאמנה מפני מי שיבקשו לפגוע בעצמאותם, ולשמור על זכויותיו של פקיד ציבור כזה; לבין הצורך להבטיח את התפקוד המלא והתקין של השירות הציבורי, ולמנוע מצב של שיתוק הפוגע באינטרס הציבורי. אלה בדיוק הנימוקים המהותיים שנשקלים, בהתאם להחלטות הממשלה המקורית, בהתאם לעילות לסיום הכהונה, כמפורט בדברי ההסבר.

לעניין זה, מדובר אך בשינוי של זהות הגוף שיעסוק בכך.

אמנם, בראשות הוועדה למינויים בכירים עומד שופט בית המשפט העליון (בדימוס), אך אין בהרכב זה כדי לשנות ממהותו של התפקיד המוטל על הוועדה כחלק מהליך סיום כהונה. הליך זה הוא הליך מינהלי במהותו, אשר יש לגביו ביקורת שיפוטית מלאה. משכך, אין בשינוי המוצע כדי ליצור שינוי מהותי בהיבט זה.

באשר לשאלה אפשרית באשר לתחולתו של השינוי המוצע. יהיה, אולי, מי שיטען כי שינוי כזה יש להחיל רק על מינויים מכאן ולהבא, שכן מי שנתמנה אחרי החלטת הממשלה המקורית ולפני שתקבל הצעת ההחלטה המתקנת, נסמך, אולי, על מצב הדברים כפי שהיה בעת שנתמנה.

ברם, כלל ידוע הוא בדין כי אין זכות קנויה לסדרי הדין, אלא לזכויות המהותיות בלבד. כך, אין אף זכות לעניין סדרי הדין הפלילי למי שביצע עבירה לפני שאלו נשתנו. ראו למשל: פרופ' ברק, פרשנות במשפט, חלק שני: פרשנות חקיקה (התשנ"ג-1993), עמ' 638.

באנאלוגיה למקרה שבפנינו, הרי שהשיקולים המהותיים לסיום כהונה אינם משתנים. מעבר לנדרש, אף החליך לקבוע כי התקיימו שיקולים אלו אינו משתנה – שכן הוא ימשיך להתנהל בפני ועדה בלתי-תלויה, והממשלה תקבל את ההחלטה לעניין זה על פי המלצתה.

כל שמשתנה הוא הגורם שיעשה בחינה זו.

לעניין זה יהיה זה מרחיק לכת לומר כי בעל התפקיד קנה זכות לא רק לעניין השיקולים המהותיים לסיום כהונתו, לא רק להליך לקבוע כי אלו התקיימו – אלא אף לגבי הגורם שיבחן את הדברים.

השינוי המוצע מבוסס על שיקולים ניהוליים וטעמים שבמדיניות, בשלם מוצע לבצע שינוי שהוא טכני-פרוצדוראלי במהותו, בנוגע לגורם אשר על פי המלצתו תפעל הממשלה לסיום כהונתו של נושא משרה לפני תום תקופת כהונתו. לא מצאתי מניעה משפטית להחלטה זו. בשל אופיה של ההחלטה כנוגעת אך למישור הפרוצדוראלי, אף לא מצאתי מניעה להחיל את ההצעה על בעלי תפקיד מכהנים.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

לאחר בחינת מכלול השיקולים, היועץ המשפטי לממשלה איננו מוצא בנסיבות העניין מניעה משפטית מלהביא את ההחלטה לאישור הממשלה. הקשיים המשפטיים הקשורים בהצעת ההחלטה יובאו במלואם בפני שרי הממשלה במסגרת הערות היועץ המשפטי לממשלה וטרם קבלת ההחלטה בנושא.

היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה והיועצת המשפטית למשרד המשפטים – אין מניעה משפטית.

היועץ המשפטי לנציב שירות המדינה – חוות דעתו של היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה הובאה בפני היועץ המשפטי לממשלה בדיון שהתקיים אצל היועץ ביום 8 בפברואר 2016.

**עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר:**

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

יואל בריס

חתימה

תפקיד

שם



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 4062 של הממשלה מיום 07.09.2008.

4062.

קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות

### המדינה

מ ח ל י ט י ם :

#### 1. כללי -

א. לקבוע הסדרים לקציבת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה בהתאם לאמות-המידה שיפורטו להלן.

ב. הסדרים אלה יחולו על נושאי משרה בכירים מבין נושאי המשרה בשירות המדינה המנויים בתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, כפי שיוצע על ידי הצוות המקצועי האמור בסעיף 5 להלן, וכפי שיאושר על-ידי הממשלה.

הצוות המקצועי מוסמך להציע לממשלה להחיל את ההחלטה גם על משרות בכירות נוספות בשירות המדינה, העונות על המאפיינים האמורים בסעיף 2 להלן, ואשר הכללתן עולה בקנה אחד עם מטרות החלטה זו.

ג. החלטה זו אינה חלה על כהונת מנהלים כלליים של משרדי הממשלה, לגביהם נקבעו הוראות מיוחדות בסעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 ובפרק 17.16 לתקשי"ר.

#### 2. קביעת תקופת כהונה לפי קטגוריות -

לתפקידים בכירים בשירות המדינה תיקבע תקופת כהונה בהתאם לאחת הקטגוריות שלהלן:

א. קציבת תקופת כהונה (קדנציה) אחת שאינה ניתנת להארכה

(1) לתפקידים בכירים בשירות המדינה המפורטים להלן, תיקבע תקופת כהונה אחת (קדנציה) שאינה ניתנת להארכה:

## מזכירות הממשלה

(א) משרות ניהוליות בכירות של ראשי מערכות גדולות בשירות המדינה;

(ב) משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון: משרות שהנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה.

(2) בסיומה של תקופת הכהונה שנקבעה, תתפנה המשרה מאליה, ולא יהיה ניתן להאריך את כהונת אותו עובד בתפקיד. יחד עם זאת, אין מניעה כי עובד כאמור ימונה, בכפוף לקיום הליכים לפי כל דין, למלא תפקיד אחר בשירות המדינה.

### ב. קציבת תקופת כהונה (קדנציה) הניתנת להארכה

(1) למשרות מקצועיות בכירות, אשר המכהנים בהן אינם עומדים, ככלל, בראש המערכת, ואשר מתאפיינות בכך שנוודעת חשיבות לצבירת הניסיון בתפקיד מחד גיסא, אך גם בצורך ברענון השורות, מעת לעת, מאידך גיסא - תיקצב תקופת הכהונה תוך אפשרות להארכתה לתקופה קצובה נוספת, אחת או יותר.

(2) בתום תקופת הכהונה הקצובה הראשונה, ניתן יהיה, בהחלטה של השר הממונה, לאחר התייעצות עם נציב שירות המדינה, ובהתחשב בתפקודו של נושא המשרה ובצורך בריענון השורות, להאריך את הכהונה לתקופה נוספת, או להחליט שלא להאריך את הכהונה לתקופה נוספת ואז המשרה תתפנה. כל עוד לא התקבלה החלטה כאמור - ימשיך נושא המשרה בתפקידו.

(3) בסיומה של תקופת הכהונה - אם לא הוארכה - אין מניעה כי העובד ימונה, בכפוף לקיום הליכים לפי כל דין, לתפקיד אחר בשירות המדינה.

### ג. תקופת כהונה שאינה קצובה - קביעת פרק זמן מינימלי לכהונה (פז"מ)

(1) למשרות בכירות שמאפייניהן יפורטו להלן, לא תיקצב תקופת כהונה אך ייקבע פרק זמן מינימלי לכהונה (פז"מ), בו לא ניתן יהיה להעביר את נושא המשרה מכהונתו (בכפוף לאמור בסעיף 4 להלן), וזאת במגמה להבטיח יציבות, המשכיות ואטרקטיביות של המשרה.

(2) עם תום תקופת הכהונה שנקבעה (הפז"מ), יהא רשאי הגורם הממנה לבצע חילופי גברי במשרה, לפי שיקול דעתו, או להאריך את הכהונה בתקופה קצובה נוספת או בתקופות



## מוכירות הממשלה

קצובות נוספות, שלא יעלו, במצטבר, על תקופת הפז"מ, אך זאת מבלי לגרוע מהסמכות להפסיק את הכהונה בעקבות חילופי השר.

(3) המשרות להן ייקבע פרק זמן מינימלי לכהונה (פז"מ) הן משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות, שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה, והדורשות מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרה לחברי הממשלה.

(4) תקופת הפז"מ למשרות כאמור תיקבע על ידי הצוות המקצועי האמור בסעיף 5 להלן. ככלל, תקופת הפז"מ למשרות כאמור תהיה בין שלוש לארבע שנים, בהתאם לאופי המשרה.

(5) בסיומה של הכהונה במשרות אלו אין מניעה כי העובד ימונה, בכפוף לקיום הליכים לפי כל דין, לתפקיד אחר בשירות המדינה.

3. סיום ההעסקה - סיום העסקה של נושא המשרה בשירות המדינה כאמור בסעיף 2, ייחשב לפרישה מן השירות וייזכה את נושא המשרה בזכויות המגיעות לו על פי דין ועל פי חוזה ההעסקה.

4. הפסקת כהונה בתוך תקופת הקדנציה או הפז"מ -

א. לא תופסק כהונתו של נושא משרה במהלך תקופת הכהונה שנקצבה למשרה, או בתקופת הפז"מ, אלא עפ"י המלצת הוועדה המייעצת למינויים בכירים, לפי החלטת הממשלה מס' 91 מיום 30.5.2006.

ב. הוועדה רשאית להמליץ על סיום העסקה בתוך תקופת הכהונה שנקצבה למשרה או בתקופת הפז"מ, אם הוכח להנחת דעתה כי מתקיים אחד מאלה:

(1) קיומה של אי התאמה מובהקת לתפקיד;

(2) קיומו של משבר אמון חריף ומתמשך, או קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין נושא המשרה הבכיר לבין הממונים עליו, היוצרים מצב המונע תפקוד יעיל ותקין.

ג. אין באמור בסעיף זה כדי לגרוע מעילות או מהסדרים אחרים שבדין, בגינם ניתן לסיים את כהונת העובד בתוך תקופת הקדנציה או הפז"מ, כגון הליכי משמעת, מצב בריאות וכיו"ב.

ד. הוועדה תקבע את סדרי עבודתה, בכפוף לאמור להלן:

(1) הבקשה לחוות-דעת הוועדה לענין הפסקת כהונתו של נושא משרה לפי החלטה זו תוגש לוועדה בכתב על ידי השר או המנכ"ל שעם

## מזכירות הממשלה

משרדו נמנית המשרה, תוך פירוט התשתית העובדתית הרלבנטית, ונימוקי הבקשה, בצירוף המסמכים לתמיכה בבקשה, ככל שישנם.

(2) הוועדה תגבש את עמדתה לאחר שנתנה לנושא המשרה שעניינו נדון בפניה הזדמנות להשמיע דברו בפניה, בכתב או בעל-פה, ותגיש לשר ולנושא המשרה את המלצתה המנומקת בכתב.

(3) נציבות שירות המדינה תרכז את עבודת הוועדה.

### 5. קביעת רשימות המשרות וסיווגיהן -

א. צוות מקצועי בראשות נציב שירות המדינה או נציגו, ובהשתתפות נציג ראש הממשלה, נציג שר האוצר, נציג שר המשפטים, נציג היועץ המשפטי לממשלה, מנכ"ל משרד ממשלתי או נציגו שיוצע על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה וימונה על ידי ראש הממשלה, יגבש בתוך 120 ימים, בהתייעצות עם השרים והמנכ"לים הנוגעים בדבר, הצעה של רשימת משרות בכירות המתאימות לכל אחת מהקטגוריות המנויות בסעיף 2 לעיל. הצוות גם יציע את משך תקופת הכהונה או הפז"מ המתאימים לכל משרה ומשרה. הצעת הצוות תובא לאישור הממשלה.

ב. בפרסום הודעה אודות הליך אישור משרה מן המשרות שסווגו כאחת מן החלופות לעיל, יפורסמו סיווגה של המשרה ומשך תקופת הכהונה או הפז"מ, שנקבעו לגביה.

ג. במסגרת אישורה של משרה בכירה חרשה ייבחן הצורך בסיווגה של המשרה לאחת מן הקטגוריות דלעיל, לפי העניין.

### 6. תחילה ותחולה -

א. תחילתה של החלטה זו עם אישור רשימת המשרות ותקופות הכהונה לגבי אותה משרה על-ידי הממשלה, כאמור בסעיף 5 (להלן - מועד תחילתה של ההחלטה).

ב. הצוות המקצועי האמור בסעיף 5 יביא בפני הממשלה, בתוך 120 ימים, הצעה להחלת העקרונות שבהחלטה זו גם על נושאי משרה המכהנים במועד קבלת ההחלטה, כולם או מקצתם, לפי אמות מידה שיוצעו.

7. א. להטיל על היועץ המשפטי לממשלה והמנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, לבוא בדברים עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה כדי לגבש הצעה למינוי צוות ומנדט לצוות אשר יעסוק בנושאים הנוספים שהועלו על-ידי חברי הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה בעת הדיון בממשלה בסוגיית קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה.

## מזכירות הממשלה

ב. היועץ המשפטי לממשלה והמנהל הכללי של משרד  
ראש הממשלה יביאו הצעותיהם בעניין בפני ראש  
הממשלה.

מועד ביצוע ההחלטה - כמפורט בהחלטה.