

הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. לתקן את החלטת הממשלה מס' 4891 מיום 7.3.1999 בעניין הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים ולהוסיף, באופן חד פעמי, לרשימת התפקידים הנבדקים על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, את תפקיד נציב שירות המדינה. התיקון האמור נעשה בשל סמיכות מועד סיום כהונתו של נציב שירות המדינה (בחודש ספטמבר 2024).
2. לקבוע כי לצורך בדיקת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה הבא בלבד, נציב שירות המדינה, פרופ' דניאל הרשקוביץ, המשמש חבר בוועדה המייעצת, יוחלף ובמקומו תמנה הממשלה מי ששימש נציב שירות מדינה בעבר או מנהל כללי של משרד ראש הממשלה בעבר ואינו מכהן כיום בשירות המדינה.
3. יובהר כי החלטה זו תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא בלבד.

דברי הסבר

רקע כללי

בהתאם לסעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - החוק), שקובע כי הממשלה תמנה את נציב שירות המדינה ללא חובת מכרז, ובהתאם לפסק הדין בבג"ץ 2699/11 שדחה ניסיון להשית על הממשלה חובה משפטית מחוץ לחוק למנות נציב באמצעות וועדת איתור, ולאחר שבהתאם להחלטת ממשלה 3793 מיום 13.5.2018 הממשלה נדרשה ביום 30.6.2024 לדיון בנוהל שאותו גיבשה יועמ"שית משרד רוה"מ בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה ולנוכח סד הזמנים הדוחק למינוי נציב לפני תום כהונת הנציב הנוכחי ביום 11.9.24 – מוצע בזאת כי הממשלה תמנה את הנציב הבא לפי הצעת ראש הממשלה בהתאם לחוק, כאשר תתווסף לתהליך בדיקה של המינוי המוצע בידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בטרם תחליט הממשלה אם לאשר את הצעת המינוי. נציב שירות המדינה, פרופ' דניאל הרשקוביץ, אשר מונה בהתאם להמלצת ועדת מינויים מיוחדת שהוקמה בהחלטת הממשלה מס' 3793 מיום 13.5.2018 (להלן – החלטה 3793), אמור לסיים את תפקידו ביום 11 לספטמבר 2024. בסעיף ד' להחלטה 3793 צוין כי ההחלטה על הקמת ועדת מינויים מיוחדת תקפה, אך ורק לאותו המינוי וכי הממשלה תידרש בעתיד לדיון בנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה.

יוער כי הצעת ההחלטה הנ"ל הוגשה לממשלה ביום 9.5.2018 על ידי ראש הממשלה ללא סעיף ד' וצורפה לה חוות דעת משפטית תומכת של יועמ"שית משרד רוה"מ, שבה ציינה כי בית המשפט העליון (בבג"צ 7455/17) לא נתן הנחיות בהתייחס לפעולתה העתידה של הממשלה בעניין מינוי נציב שירות המדינה, בקבעו כי "חזקה עליהם כי יפעלו לפי אמות המידה הקבועות במשפט המנהלי".

סעיף ד' להחלטה, הוסף במהלך הדיון שהתקיים בישיבת הממשלה ביוזמת חברי הממשלה דאז, ולא בעקבות טענה אודות צורך משפטי מצידה של היועצת המשפטית למשרד רוה"מ, שנכחה בישיבה.

לנוכח מועד פקיעת כהונתו של נציב שירות המדינה המכהן, פרופ' דניאל הרשקוביץ, ביום 11 לספטמבר 2024, פנה מזכיר הממשלה ללשכה המשפטית במשרד רוה"מ בבקשה לקדם הצעת החלטה למינוי נציב שירות מדינה באמצעות הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בראשות כב' נשיא בית המשפט העליון לשעבר אשר גרונס (להלן – "הוועדה המייעצת").

ביום 13.6.2024 פנה מזכיר הממשלה למשנה ליועצת המשפטית לממשלה, בנוגע להליך מינוי נציב שירות המדינה עם העתק ליועמ"שית משרד רוה"מ וציין בפניו שמזה כשבועיים הוא ממתיך לקבלת טיוטת הצעת החלטה למינוי נציב שירות המדינה בשים לב לתום כהונת הנציב הנוכחי.

בפנייתו הדגיש מזכיר הממשלה שבשל סד הזמנים הקצר וחשיבות המינוי בכוונת הממשלה לקדם הצעת החלטה לפיה נציב שירות המדינה ימונה באמצעות הוועדה המייעצת, באופן חד

פעמי. לאור זאת, העביר מזכיר הממשלה טיוטת הצעת החלטה בעניין וביקש כי יגבשו חוות דעת משפטית להצעת ההחלטה.

ביום 19.6.2024 העבירה היועצת המשפטית לממשלה את התייחסותה בצירוף שתי חוות דעת משפטיות מאת יועמ"שית משרד רה"מ ומאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, בה היא מציינת שחוות הדעת המשפטיות מקובלות עליה. חוות הדעת המשפטיות כללו הן חוות דעת משפטית להצעת החלטה זו והן את הנוהל שגיבשה יועמ"שית משרד רה"מ.

בתמצית, היועצת המשפטית לממשלה, כמו גם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, תומכים בנוהל אותו גיבשה יועמ"שית משרד רה"מ וסבורים שיש למנות נציב באמצעות הליך של ועדת איתור בהרכב של חמישה חברים, כמפורט להלן:

1. שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת ראש הממשלה (יו"ר);
2. היועצת המשפטית לממשלה או נציגה;
3. מי שכהן בעבר כנציב שירות המדינה או כמנכ"ל של משרד מטה ממשלתי (משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד המשפטים), שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה;
4. איש אקדמיה המיומן בתחום המשפט הציבורי, שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות והמכללות בישראל;
5. נציג ציבור בעל ניסיון מקצועי משמעותי בתחום הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

יודגש כי, הנוהל שהוצע על ידי יועמ"שית משרד רה"מ בהיוועצות עם היועמ"שית לממשלה גובש שש שנים לאחר החלטת הממשלה מס' 3793 ונמסר למזכירות הממשלה בין מועד ניסוח טיוטת הצעת החלטה זו, אשר כאמור הועברה לעיון לבין מועד הגשת הצעת החלטה זו לממשלה.

חוות הדעת המשפטית שצורפה לנוהל קבעה שהדרך היחידה למנות נציב ואין בלתה היא הדרך שהוצעה באותו נוהל. קרי: ועדת איתור בהרכב חריג בשליטתה של היועצת המשפטית לממשלה. עוד יצוין כי בחוות הדעת של יועמ"שית משרד רה"מ, של המשנה ליועצת ושל היועצת המשפטית לממשלה לא הופיעו נימוקים להרכב הספציפי שנקבע בה, ולשליטה שניתנת ליועצת המשפטית לממשלה על מינוי מרבית חבריה ולשליטה שניתנת לגורמים משפטיים על מינוי כל חבריה.

בהתאם להחלטה 3793, (ועל אף שהממשלה אינה כבולה בהחלטותיה להחלטות ממשלות קודמות), נדרשה הממשלה לדיון בנוהל שאותו גיבשה יועמ"שית משרד רה"מ בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה. ביום 30.6.2024 קיימה הממשלה דיון מעמיק בנושא במסגרת ישיבת הממשלה, בו הוצג הנוהל שגובש ע"י יועמ"שית משרד רה"מ וכן הוצגו חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה, של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ושל יועמ"שית משרד

רוה"מ כאשר בדיון השתתפו המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ד"ר גיל לימון ויועמ"שית משרד רוה"מ עו"ד שלומית ברנע.

במסגרת הדיון הקשו חברי הממשלה על עמדת הייעוץ המשפטי, ובכלל זה שאלו מדוע גובש הנוהל למינוי נציב שירות המדינה ללא כל שיח מקדים עם ראש הממשלה, שר המשפטים או עם גורמים בכירים כלשהם במשרד רוה"מ או בנציבות שירות המדינה, לשם מה יש צורך בוועדת איתור כדי למנות נציב ביחס למינויים בכירים אחרים בשירות המדינה כגון מפכ"ל ורמטכ"ל ומדוע אין בכך משום שינוי הכללים תוך כדי "המשחק" כפי שטען הייעוץ המשפטי לממשלה בסוגיית מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ציין כי בפועל עד כה התמנה הנציב בדרך אחרת וכי הם לא טוענים שדרכי המינוי בעבר לא סבירות אלא שהם סבורים, כי הדרך הנכונה היא באמצעות ועדת איתור כמו כן הוא מציין כי לאחר שפורסמה חוות הדעת ובעקבות תגובות שקיבלו, הם סבורים כעת כי הרכב הוועדה שהם הציעו אינו ההרכב הנכון ויש לשנותו.

לנוכח דבריו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה במסגרת הדיון חברי הממשלה תהו כיצד זה מתיישב עם קביעתו בחוות הדעת המשפטית שיהיה זה קשה עד כדי בלתי אפשרי, להגן מבחינה משפטית על הליך מינוי נציב, שלא בדרך של ועדת איתור במתווה המתואר בחוות הדעת המשפטית.

לאחר סקירה של החלופות לדרך מינוי נציב שירות המדינה ודיון מעמיק בהן, חברי הממשלה לא השתכנעו כלל כי קיימת בעיה מהותית למינוי נציב בדרך של ועדת מינויים או באמצעות הוועדה המייעצת כפי שמתמנים לתפקידים בכירים אחרים בשירות הציבורי, בייחוד לאור עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי דרכי המינוי בעבר היו כדין.

הממשלה נדרשה אפוא לנוהל אותו גיבשה יועמ"שית משרד רוה"מ בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה, בהתאם להחלטה 3793 הנ"ל אך הממשלה לא אימצה את הנוהל שהוצע וזאת מהטעמים הבאים:

1. הנוהל גובש ללא שיתוף גורמי הממשלה והנציבות הנוגעים לדבר.
2. העמדה העקרונית שביסוד הנוהל שלפיו יש להרחיק מנבחר הציבור את מלאכת מינוי נציב שירות המדינה, וממילא גם את ההשפעה על אופיו של שירות המדינה, מנוגדת לקביעת המחוקק שהחריג מפורשות את מינוי הנציב משיטת מינוי "מקצועית" במכרז ומנוגדת לאופן שבו מונו כל הנציבים הקודמים במשך למעלה מיובל שנים.
3. הממשלה סבורה שעקרונות הדמוקרטיה והמשילות דווקא מחייבים שלממשלה, לנבחרי הציבור שמכהנים בה ומתוך כך גם לציבור שבוחר באותם נבחרי ציבור, תהיה השפעה על דמותו של שירות המדינה שתפקידו לסייע בידי הממשלה לשרת את הציבור. זאת, לצד ההקפדה על עצמאות ומקצועיות התפקיד (בדיוק כפי שהדבר קורה במינוי רמטכ"ל, מפכ"ל וכד').
4. הנוהל הספציפי שגובש, הוצע לממשלה באופן שרירותי ללא כל נימוק של הרכב הוועדה הספציפי שהוצע בו.

5. הממשלה חלוקה על התפיסה שלפיה השליטה באיתור הנציב צריכה להיות דווקא של אנשי משפט. קל וחומר שלא להתנות את בחירת כל חברי וועדת האיתור, עד האחרון שבהם, במינוי או בהסכמה של אנשי משפט.

לנוכח הדיון המעמיק שהתקיים בנושא בישיבת הממשלה והחלופות הקיימות שנבחנו, התקיים שיתוף רציף במשך מספר שבועות בין שר המשפטים, שר האוצר, מזכיר הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, על דעת ראש הממשלה, כולל התייעצות עם גורמים בנציבות שירות המדינה באשר למצב העובדתי שהיה נהוג עד היום, לבחינת החלופה המיטבית נוכח סד הזמנים הקצר לסיום כהונת הנציב הנוכחי ונשקלה גם הצעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה לגבש יחד הרכב אחר של ועדת איתור. לבסוף הגיעו למסקנה כי התהליך של ועדת איתור ארוך ומיותר וכי חזקה על ראש הממשלה שיציע מועמד מתאים לתפקיד בכיר זה, לא פחות מהצעה של שר ביטחון ביחס למועמד מתאים לתפקיד רמטכ"ל. לפיכך הומלץ לראש הממשלה על החלופה של בחינת מינוי נציב שירות המדינה באמצעות הוועדה המייעצת בטרם יאושר המינוי ע"י הממשלה.

לאור האמור בשלב זה ומאחר שמועד סיום תפקידו של נציב שירות המדינה המכהן הוא כאמור בעוד חודש ימים בלבד, מוצע כי בהתאם לסעיף 6 בחוק הממשלה, הממשלה תמנה את הנציב לפי הצעת ראש הממשלה בפטור ממכרז.

עוד מוצע, כי אופן חד פעמי לצורך בדיקה מקדמית למינויים הנעשים ע"י הממשלה תשמש הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים גם כוועדת מינויים הבודקת את מינויו של נציב שירות המדינה, שהוא תפקיד הזהה בבכירותו לתפקידים אחרים שאותם בודקת הוועדה המייעצת. בעלי התפקידים שאותם בודקת הוועדה הם: הרמטכ"ל, המפכ"ל, נציב בתי הסוהר, ראש השב"כ, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל.

כמו כן מוצע לקבוע כי לצורך בדיקת המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה הבא בלב וכדי למנוע לזות שפתיים, נציב שירות המדינה המכהן, המשמש חבר בוועדה המייעצת, יוחלף ובמקומו תמנה הממשלה מי ששימש נציב שירות מדינה בעבר או מנהל כללי של משרד ראש הממשלה בעבר ואינו מכהן כיום בשירות המדינה. מוצע כי החלטה זו תהיה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא בלבד כאשר הממשלה שתמנה את הנציב שלאחר מכן תידרש לדרכי מינוי קבועות.

בעניין זה כבר פסק בית המשפט העליון בבג"ץ 2699/11 שלא מוטלת על המשלה החובה למנות נציב דווקא בדרך של ועדת איתור-כדלקמן:

"חוק המינויים אינו קובע תנאים נוספים המחייבים את הממשלה בהליך המינוי, לאמור: הממשלה אינה כפופה, מבחינת חוק המינויים, למגבלות פרוצדוראליות כלשהן בעת מינוי של נציב שירות המדינה..."

העותרת מודעת למצב החוקי שתואר לעיל. למרות זאת, היא סבורה כי החלטתם של המשיבים להימנע מהקמת ועדת איתור לאיוש משרת נציב שירות המדינה לוקה באי סבירות קיצוני. זאת משתי סיבות...:

בטענה זו אין ממש. אמנם, חלק נכבד מן המשרות בשירות הציבורי אכן מאוישות בדרך של מכרז או בדרך של ועדת איתור. עם זאת, קיימות גם לא מעט משרות בכירות הממונות על ידי הממשלה שלא באמצעות מכרז או ועדת איתור. כך הדבר במינוי הרמטכ"ל (סעיף 3 ג) לחוק יסוד: הצבא, (ראש השב"כ) סעיף 3 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב (2002- מפכ"ל המשטרה....

זאת ועוד, הליך המינוי המתקיים בעניין נציב שירות המדינה, דומה ביותר להליך המינוי הננקט במינוי מנכ"לים של משרדי ממשלה, החשב הכללי באוצר, הממונה על התקציבים באוצר, ועוד. הליך המינוי של בעלי משרות אלה מוסדר אף הוא באמצעות סעיף 3 להחלטה 345 לאמור: גם הליך המינוי שלהן אינו כולל מכרז או ועדת איתור, כי אם בחינה של ועדת מינויים.

ברי כי אין לקבל טענה לפיה משרת נציב שירות המדינה היא משרה רמה או חשובה יותר מן המשרות הנזכרות לעיל. אין לקבל גם טענה לפיה משרת נציב שירות המדינה היא משרה "מקצועית" יותר מאשר המשרות שלעיל – זו כמו גם אלה הן משרות מקצועיות א-פוליטיות. לפיכך, אין לומר כי מה שסביר עבור מינוי רמטכ"ל או מפכ"ל, אינו סביר עבור מינוי נציב שירות המדינה.....

אף אם נקבל את טענת העותרת לפיה שיקולים רבים תומכים במינוי נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור ואף אם נקבל את טענתה לפיה מינוי בדרך של ועדת איתור עדיף על מינוי בדרך של ועדת מינויים, הרי שלא ניתן לומר כי מינוי בדרך של ועדת מינויים חורג ממתחם הסבירות. ועדת מינויים אינה ועדת סרק. תפקידה לבחון את כישוריו של המועמד ואת התאמתו לתפקיד. בכך מבקשת הוועדה להבטיח כי מינוי נציב שירות המדינה נעשה משיקולים ענייניים ולא משיקולים פוליטיים כאלה ואחרים לא ניתן לומר כי "הסתפקות" בוועדה שכזו, וזאת כאמור מעבר לנדרש על פי חוק, לוקה בחוסר סבירות....."

אשר על כן בהתאם לסעיף 6 לחוק ובהמשך לפסיקת בג"ץ האמורה, מוצע כי נציב שירות המדינה הבא יתמנה בידי הממשלה לפי הצעה של ראש הממשלה כאשר להליך חוקי זה תתווסף חוות דעת של הוועדה המייעצת למינוי לתפקידים בכירים ותוך החלפת נציב שירות המדינה המכהן בנציב שיהיה בעבר או במנכ"ל משרד ראש הממשלה בעבר שתמנה הממשלה.

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 ממשלה מס. 4891 מיום 07.03.1999

סעיף 1938 של הממשלה מיום 30.06.2024.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב עמדות :

- היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.
- המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי).
- היועצת המשפטית לממשלה.

סיווגים

מגיש: ראש הממשלה

ד' באב התשפ"ד
08 באוגוסט 2024



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"א באייר התשפ"ד

29 במאי 2024

סימוכין: 3545501113

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: אופן מינוי נציב שירות המדינה

סעיף ד' להחלטת ממשלה מס' 3739 מיום 13.5.2018 בנושא "אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה", קובע כי ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה דהיום, וכי "הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".

בהתאם להחלטה זו, ולקראת סיום כהונתו של נציב שירות המדינה, להלן סקירה שהכנו בנושא דרכי המינוי האפשריות של נציב שירות המדינה, הצעותינו והמלצותינו.

נודה על קבלת עמדתך באשר לאפשרויות המוצעות על ידינו ובאשר להצעותינו, על מנת שניתן יהיה להביא את ההצעה לפני ראש הממשלה, לשם הבאתה לאישור הממשלה.

רקע:

סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**), קובע כי "הממשלה תמנה נציב שירות המדינה (להלן: **נציב השירות**); על מינויו לא תחול חובת המכרז". מעבר לכך לא נקבעה הוראה נורמטיבית באשר לאופן המינוי.

בתוקף סמכותה לפי סעיפים 12 ו-23 לחוק המינויים, קבלה הממשלה מספר החלטות בנוגע לתנאים למינוי אדם למשרת מנהל כללי ולמשרות נוספות שהמינוי להן הוא בידי הממשלה או באישורה.

בהחלטת ממשלה מס' 4892 מיום 7.3.99 (להלן: **החלטה 4892**), נקבע כי ראש הממשלה ימנה את נציב שירות המדינה ושמונה אנשי ציבור, שמתוכם תורכב ועדה שתחווה את דעתה על מועמדים לאחת מהמשרות כאמור לעיל (להלן: **ועדת המינויים**). עוד נקבע בהחלטה זו כי אנשי הציבור, שימונו כחברי ועדת המינויים, יהיו בעלי ידע או



היועצת המשפטית

ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה, ומינויים ייעשה לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם נציב שירות המדינה.

בהחלטת ממשלה מס' 345 מיום 14.9.1999 (להלן: **החלטה 345**), קבעה הממשלה כי תנאי לפטור ממכרז למשרות שבסעיפים 1 ו-2 להחלטה זו, ובכלל זה למשרת נציב שירות המדינה, הוא שכישוריו של מועמד למשרה מן המשרות הנ"ל, והתאמתו הכללית למשרה, ייבדקו על ידי ועדת המינויים, בהתאם לנוהל שיהיה בתוקף בעת הגשת המועמדות. נקבע כי הוועדה תהיה מורכבת משלושה: נציב השירות המכהן (שישמש יו"ר הוועדה), ושני חברים נוספים, שיוזמנו על ידו לפי תור מתוך הרשימה של שמונת אנשי הציבור. בבסיס הקביעה הזו עומדת הגישה, כי על מינוי שאינו מתבצע בדרך של מכרז או של מעין מכרז לעבור הליך של בדיקה מקדמית אשר נועדה לייצג לגורם הממנה, הממשלה או השר, בדבר התאמתו של המועמד לתפקיד, הן מבחינה מקצועית והן מבחינת טוהר המידות.

לקראת מינויו של נציב השירות הנוכחי, ובדומה להחלטות קודמות בנושא, והגם שהחלטה 345 קבעה, על פניו, כי ועדת המינויים, כמות שהיא, תבדוק את מינויו של נציב השירות, החליטה הממשלה למנות ועדה מיוחדת, שבראשה לא יעמוד נציב השירות, אשר תחוה דעתה בדבר כישוריו והתאמתו של המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה (החלטה מס' 2651 מיום 14.5.2017). זאת מכיוון שלא נכון לאפשר שהנציב המכהן יעמוד בראש הוועדה שתבדוק ותחוה דעתה ביחס למינוי מחליפו וימנה את חבריה. בהתאם, נקבע בהחלטה 2651 כי בראש הוועדה יעמוד פרופ' רון שפירא, ובנוסף יהיו חברים בה שניים מנציגי הציבור החברים בוועדת המינויים: גב' נגה קינן ומר אריה בר. בהחלטת ממשלה מס' 3211 מיום 3.12.2017 הוחלט למנות ליו"ר הוועדה המיוחדת את השופט (בדימוס) חנן אפרתי, במקום פרופ' שפירא שפרש מהתפקיד.

בעקבות עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון (בג"ץ 7455/17 עו"ד ד"ר רפי נץ-צנגוט נ' ראש הממשלה ואח') (להלן: **בג"ץ 7455/17**), בעניין אופן הקמתה ואופן פעולתה של ועדת המינויים המיוחדת למינוי נציב השירות, ועקב פסק הדין שניתן בעתירה¹, התקבלה החלטת ממשלה מספר 3793 מיום 13.05.2018 בעניין אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה. בהחלטה נקבע כי לשם מינוי נציב השירות בהתאם לסעיף 6 לחוק המינויים תוקם ועדת מינויים מיוחדת אשר תחוה דעתה על המועמד לתפקיד. עוד נקבע כי יו"ר ועדת המינויים המיוחדת ימונה על ידי הממשלה, ולצידו יכהנו שני נציגי ציבור מתוך רשימת נציגי הציבור החברים בוועדת המינויים, שייבחרו על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, לפי סבב בחירת נציגי הציבור לוועדות המינויים בנציבות שירות המדינה. לפיכך, הוחלט להחליף את שני נציגי הציבור שמונו לוועדת המינויים המיוחדת בהחלטה 2651, לכאלו שייבחרו על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה כאמור לעיל.

¹ העתירה פרשה טענות וסוגיות רבות בעניין הליך מינוי נציב שירות המדינה, אולם לבסוף התמקד הדיון רק בסוגיית מינוי נציגי הציבור בוועדה המיוחדת שמינתה הממשלה לחוות דעתה בעניין המועמד לתפקיד. בית המשפט נתן צו על תנאי שהורה למשיבים "להתייצב וליתן טעם מדוע לא יבוטל מינוים של נציגי הציבור בוועדה המיוחדת לבחירת נציב שירות המדינה, ומדוע לא ימונו לוועדה המיוחדת לבחירת נציב שירות המדינה נציגי ציבור לפי סדר קבוע מראש (כפי הקבוע בהחלטת הממשלה ובנחלים הרלוונטיים)". בהודעת המשיבים נטען כי אין זה מתחייב לבחור מבין נציגי הציבור לפי הסבב הנוהג למינוי ועדות המינויים בנציבות. ואולם, מטעמים מעשיים, נוכח פרק הזמן שחלף מתום תקופת כהונתו של הנציב הקודם והצורך לקדם את המינוי במהירות האפשרית, הודיעה המדינה כי בדעתה לפעול למינויים מחדש של נציגי הציבור בוועדה, באופן שבצד יו"ר הוועדה ישובצו שני נציגי ציבור שייבחרו לפי סבב בחירת נציגי הציבור לוועדות המינויים בנציבות. צוין כי מתכונת פעולה זו תובא לאישור הממשלה, ובכפוף ולאחר קבלת החלטת ממשלה כאמור, תמסור הנציבות ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה את רשימת נציגי הציבור ואת זהות נציגי הציבור שיהיו בוועדות המינויים האחרונות, על מנת שהלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה תפנה לנציגי הציבור הבאים בתור לבירור נכונותם ויכולתם לשמש בוועדה. עוד נמסר כי הוועדה בהרכבה החדש תקיים את הליך העבודה מראשיתו ותגיש חוות דעת על אודות המועמד שעמדה לבחינת הוועדה בהרכבה הנוכחי או מועמד אחר כפי שיובא לבדיקתה. הכל בכפוף להחלטת בית המשפט ולביטול הצו הארעי שניתן. לאור הודעת המשיבים וכיוון שעמדתם תאמה את הצו על תנאי שניתן, מצא בית המשפט כי התייתר הצורך לדון בעתירה, וביטל את הצו על תנאי ומחק את העתירה.



היועצת המשפטית

כאמור, הובהר בהחלטה כי "ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא וכי הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".

בהמשך להבהרה זו, ולקראת פרישתו של נציב שירות המדינה הנוכחי, בחנו את דרכי המינוי האפשריות, ואנו סבורים כי יש מקום להישען על אחת מוועדות המינויים הפועלות בשירות המדינה (בהתאמות נדרשות).

בהתאם נסקור להלן את הוועדות הרלוונטיות, לדעתנו, ואת עמדתנו באשר לדרך המינוי המתאימה ביותר מבין האפשרויות.

צורך בקביעת תיאור תפקיד למשרת נציב שירות המדינה

בטרם סקירת הוועדות חשוב לציין כי לנציב שירות המדינה לא נקבע עד היום תיאור תפקיד, הכולל דרישות כשירות ותנאי סף, בשונה מהמקובל במשרות בכירות אחרות. משכך, הוועדות שבחנו בעבר את המינוי לתפקיד זה נדרשו בעצמן לגבש אמות מידה לבחינת התאמת המועמד לתפקיד, כל אחת בהתאם לשיקול דעתה, ונראה כי מצב זה אינו אידיאלי.

אנו סבורים כי קיימת חשיבות רבה לגבש תיאור תפקיד למשרה שיאפשר לוועדה שתבחן את המינוי לבדוק את התאמתו של המועמד המוצע לתפקיד. בהמשך לכך, נציע כי גורמי המקצוע הרלוונטיים בנציבות שירות המדינה יכינו, בשיתוף עם היועץ המשפטי לממשלה, תיאור תפקיד שישרת את הגוף שייבחר לדון במינוי.

דרכי המינוי האפשריות למשרת נציב שירות המדינה

ועדת המינויים: ועדת המינויים, שהקמתה ועבודתה מוסדרות בהחלטות 4892 ו-345 ובהנחיית נציב מס' 1.3.

מטרות ועדת המינויים: הבטחת טוהר המידות של המועמדים, כי מינויים ייעשו על פי אמות מידה שקופות, ומשיקולים ענייניים בהתחשב בכישורי המועמד ובהתאמתו לתפקיד, ולא יונחו ממניעים של זיקה פוליטית או שיקולים זרים כלשהם. אחריותה של הוועדה מוגברת כיוון שהיא דנה במשרות הפטורות ממכרז.

שלבי עבודת ועדת המינויים בהתאם לנוהל:

מינוי חברי הוועדה:

- הרכבה: כאמור, בהתאם להחלטה 4892 ראש הממשלה ימנה את נציב שירות המדינה ושמונה אנשי ציבור. על פי החלטות הממשלה אנשי הציבור, אשר ימונו כחברי ועדת המינויים, יהיו בעלי ידע או ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה, ומינויים ייעשו לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם נציב שירות המדינה. ועדת המינויים פועלת בהרכב של שלושה, והם: נציב השירות שמשמש יושב ראש, ושני חברים שמוזמנים על ידו, מתוך רשימת נציגי הציבור שממנה ראש הממשלה, בסבב קבוע לפי סדר הופעתם ברשימה, ובשים לב לכך שבכל הרכב של ועדת מינויים תהא אישה



היועצת המשפטית

אחת לפחות. הנציבות מנהלת את הרשימה בשתי רשימות, גברים ונשים, בשל הצורך להבטיח מינוייה של אישה אחת לפחות. אם נבצר מנציג הציבור להשתתף, ומנימוקים שיירשמו, ניתן לפנות לנציג הציבור הבא אחריו ברשימה.

- יועמ"ש נציבות שירות המדינה או מי מטעמו נותן ייעוץ משפטי ומשתתף בישיבות במידת הצורך.
- נציב השירות יכול לצרף לוועדה עובד נציבות שירות המדינה שימש כמרכז הוועדה.

הצעת שר למינוי מועמד: על השר להגיש לנציב השירות את פרטי הצעתו, הכוללת נימוק והסבר מדוע המועמד ראוי לתפקיד (תחת כללי חובת הייצוג ההולם, כמופיע בס' 15 א'א) (לחוק המינויים), 10 ימים לפחות לפני מועד פנייתו למזכיר הממשלה להבאת הצעת המינוי לשרים.

טרם כינוס ועדת מינויים לדיון במועמד על היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה למסור לנציב השירות חוות דעת משפטית הכוללת בדיקת ניגוד עניינים, בחינת מידע משמעותי ו/או פלילי, ובדיקת קיומן של עילות פסילה שונות.

דרכי פעולת ועדת המינויים:

- נציב השירות הוא היו"ר. הוא מנהל את דיוני הוועדה וקובע את סדרי עבודתה ודרכי פעולתה.
- על חברי הוועדה להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים.
- על הוועדה לקבוע אמות מידה לבחינת התאמת המועמד (עמידה בתנאי הכשירות למשרה ובתנאי הסף ובתנאים נוספים כפי שאושרו בתיאור התפקיד; ניסיון בעשייה דומה, לרבות כישורי ניהול; השכלה רלוונטית; עיסוקים רלוונטיים; תכונות אישיות; יכולת ניהול מו"מ מול רשויות, גופים ואינטרסים. חברי הוועדה רשאים לקבוע אמות מידה נוספות ככל שימצאו לנכון).
- בחינת הצרכים המיוחדים של התפקיד והתאמת המועמד אליו.
- פנייה לממליצים.
- ריאיון של המועמד בפני הוועדה.

החלטת הוועדה: בסיום הבדיקות ובשים לב לאמות המידה שנקבעו ולנתונים שהובאו בפני הוועדה, על הוועדה לגבש המלצה מנומקת בעניין התאמת המועמד לתפקיד. אם אחד החברים מסתייג מההחלטה, הוא רשאי להוסיף את הסתייגותו ואת הנימוקים לה. סמכות הוועדה בשלב בחינת תנאי הכשירות היא סמכות החלטה (אישור או פסילה), ובשלב בחינת מידת התאמתו של המועמד לתפקיד סמכות הוועדה היא מתן המלצה בלבד.

מינוי על ידי הממשלה: בכפוף לאמור לעיל, הממשלה רשאית למנות את המועמד לאחר שקיבלה לידיה את חוות דעתה של הוועדה באשר למידת התאמתו, ולאחר ששקלה את המלצת ועדת המינויים בלב פתוח ובנפש חפצה. ניתן יהיה לסטות מהמלצת הוועדה רק בהימצא טעם מהותי בעל משקל מיוחד ובנסיבות חריגות.

ועדת איתור: הנושא של הקמת ועדת איתור ואופן עבודתה מוסדרים בהחלטת ממשלה 345 ובהחלטת ממשלה מס' 2541 מיום 29.9.2002 ובהנחיות נציב מס' 1.1 ומס' 1.2.



היועצת המשפטית

מטרת הקמת ועדת איתור היא לאתר מועמדים למשרות בכירות בשירות המדינה, המאופיינות בהיבט מקצועי או מדעי מובהק, או שהן בעלות אופי רגולטורי, במובן זה שממלאיהן נדרשים לשמירה על האינטרס הציבורי, הפטורות מחובת מכרז בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, הן על בסיס פרסום לקהל הרחב, והן באופן יזום. זהו מודל המאפשר הליך תחרותי בין מועמדים, מקרב עובדי המדינה וכן מכלל הציבור, השומר על עקרונות היסוד של ההליך המרכזי, ואמור להבטיח כי גיוס עובדים לשירות המדינה בדרך זו ייעשה באופן שוויוני ונטול שיקולים זרים.

הרכב ועדת האיתור: ככלל הוועדות יפעלו בהרכב של 3 חברים, למעט ועדות למשרות בעלות מאפיינים ייחודיים ובמקרים המצדיקים זאת, שנקבע כי ימשיכו לפעול במתכונת של 5 חברים (החלטת ממשלה מס' 3075 מיום 15.10.2017).

וועדות בהרכב של 3 חברים כוללות את המנהל הכללי של המשרד שבו נמצאת המשרה או נציגו מקרב העובדים הבכירים של משרדו, שישמש כיו"ר הוועדה, נציב השירות או נציגו, וכן נציג נוסף מקרב הציבור בעל מומחיות ונסיון בתחום הרלוונטי שימונה על ידי המנהל הכללי של המשרד שבו נמצאת המשרה ונציב השירות בהסכמה.

בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3543 מיום 11.2.2018 כאשר לא נקבעו דרישות ספציפיות לנציג הציבור, עליו לעמוד לפחות ב-2 מהדרישות הללו:

- בעל ניסיון מקצועי או מעשי משמעותי בתחומים הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה;
- בעל ניסיון בתפקידים ניהוליים בכירים בשירות הציבורי או בתאגיד בעל היקף עסקים ו/או פעילות משמעותיים;
- חבר סגל אקדמי בכיר בתחומי העיסוק של המשרה;
- לא ימונה לנציג ציבור מי שנמצא כי מתקיימת בעניינו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר בממשלה או לגורם הממנה (לנציב השירות סמכות לפסול מינוי נציג ציבור מטעם זה).

המקרים שבהם ניתן לקבוע כי ועדת האישור תכלול 5 חברים הם למשל: משרות בעלות רגישות מיוחדת או משרות המופקדות על היבטים של הגנה על זכויות אדם, משרות שבהן נדרש כי בהרכב הוועדה תהיה נציגות למשרד ממשלתי נוסף או נציגות ליועץ המשפטי לממשלה, משרות שלגביהן יש אילוצים משפטיים (על פי חוק או פסק דין) ביחס להרכב הוועדה, כאשר המינוי למשרה הוא על ידי שני שרים וכדומה.

הקמת ועדת האיתור:

- מנכ"ל המשרד יודיע אם הוא יכהן בעצמו כיו"ר, או ישלח נציג מטעמו; נציב השירות יחליט אף הוא אם הוא חבר בוועדה, ואם לאו – ימנה את נציגו. על הנציגים להיות עובדי מדינה בתפקידים בכירים, תוך שמירה על כללי הייצוג ההולם.
- בדיקת ניגוד עניינים של חברי הוועדה (בלשכה המשפטית של המשרד הרלוונטי).
- חתימת נציב השירות על כתב המינוי.

פרסום דבר הקמתה של ועדת האיתור: לבקשת מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר לפרסום הליך של ועדת איתור המוגשת לנציבות יש לצרף תיאור תפקיד ודרישות, המאושרים על ידי רפרנט המשרד בנציבות.



היועצת המשפטית

כינוס ועדת האיתור – ועדת האיתור תפעל בהתאם לנוהל עבודה שנקבע בהנחיית נציב מס' 1.2, שנקבע בו כי הנהלים המפורטים במסגרתו חלים, ככלל, גם על פעולתן של ועדות איתור וולנטריות (כאשר הליך ועדת האיתור אינו מתחייב על פי החוק או על פי החלטת ממשלה).

הנוהל כולל, בין היתר, את השלבים הבאים:

- פרסום משרה פנויה – בעיתונות ובאתר האינטרנט של הנציבות, כאשר חברי ועדת האיתור רשאים לפנות מיזמתם ובכל שלב של דיוני הוועדה לכל אדם אשר לדעתם מתאים לתפקיד, ובלבד שהוא עומד בתנאי הסף שנקבעו.
- הגשת וקבלת מועמדות – קליטת המועמדות וריכוז ועדת האיתור יתבצעו על ידי אגף בכיר לבחינות ומכרזים של נציבות שירות המדינה. בדיקת עמידתם של המועמדים בתנאי הסף תיערך על ידי מנהלת אגף בכיר לבחינות ומכרזים או מי מטעמה.
- סדרי עבודתה של ועדת האיתור (הוועדה רשאית לשנות את הנהלים, אם מתעורר הצורך, באישור נציב השירות):
 - א. בדיון ראשון מרכז הוועדה ינחה את חברי הוועדה לעניין אופן עבודת הוועדה, לרבות העדפה מתקנת וחובת הייצוג ההולם, ויצג בפניהם את תיאור התפקיד. נציג המשרד יסביר את אופי התפקיד והדרישות הנוספות שעליהן לדעתו צריך המועמד לענות.
 - ב. כמו כן ייקבעו בדיון הראשון אמות מידה ותבחינים להערכת המועמדים הנובעים מהמשרה, מתיאור התפקיד ומדרישות המשרה (מעבר לתנאי הסף).
 - ג. מרכז הוועדה יעביר לחברי הוועדה תיק הכולל את המועמדות והמסמכים שנשלחו על ידי המועמדים. הוועדה תערוך סינון ראשוני בהתאם לאמות המידה שנקבעו, תוך נימוק והחלטה לכל אחד מהמועמדים.
 - ד. גיבוש רשימת המועמדים הראויים והמתאימים ביותר להתקדם לשלבים הבאים. הוועדה רשאית להחליט כמה מועמדים יופיעו בפניה. החלטת הוועדה לעניין זה תנומק ותתועד בפרוטוקול.
 - ה. הוועדה רשאית, לקראת הראיונות עם המועמדים או לאחר מכן, לפנות לממליצים או לאנשים נוספים שבאפשרותם למסור מידע על המועמד.
 - ו. דיוני הוועדה, ככלל, וראיונות המועמדים בפרט, הם חסויים (למעט פרוטוקול החלטת הוועדה שיופץ לגורמים רלוונטיים).
- שלב קבלת ההחלטה – לאחר סיום שלבי המיון והראיונות יתקיים דיון בין חברי הוועדה, בהתבסס בין היתר על דירוג המועמדים בשכלול גיליונות הציונים של כלל חברי הוועדה. ההחלטה תהיה מנומקת ותתייחס לכלל הנתונים, התכונות והתבחינים שהובאו בפני הוועדה, לרבות דירוג המועמדים. בשלב זה תילקח בחשבון גם חובת הייצוג ההולם למועמדת הזכאים להעדפה מתקנת. כאשר יש דעת מיעוט, היא תובא בפרוטוקול הוועדה ותנומק.
- הוועדה תגיש לאישור השר מועמד אחד אם נמצא על ידה מועמד אחד כמתאים ביותר. ואולם. רשאית הוועדה להציע לשר שניים או שלושה מועמדים בהתאם לאמור בנוהל עבודת ועדת איתור.

בהקשר זה יצוין כי ביום 26.5.24 התקבלה פנייתו של עו"ד גלעד ברנע בשם מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה במכללה למינהל, לראש הממשלה וליועצת המשפטית לממשלה, בנושא הליך בחירת ומינוי נציב



היועצת המשפטית

השירות. בפניה זו מוצע כי תוקם ועדת איתור שתמליץ לממשלה על מועמדים לתפקיד נציב השירות, זאת לטענת הפונה בשל מהות ורגישות התפקיד, הצורך ליצור חיץ ברור בין הממשלה כגוף פוליטי לבין הליך המינוי, והנסיבות שבהן שרוי שירות המדינה.

במכתב מוצע כי ועדת האיתור תהא בת חמישה חברים: בראשה יעמוד שופט בית משפט עליון בדימוס שימנה נשיא בית המשפט העליון, וחבריה יהיו: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מי שכהן בעבר כנציב שירות המדינה שימנה יו"ר הוועדה, ושני נציגי ציבור-האחד בעל ניסיון מעשי נרחב בשירות הציבורי שימונה על ידי יו"ר הוועדה, והאחר-בעל ניסיון אקדמי מוכר ומבוסס בתחום שימונה על ידי נשיא האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

עוד מוצע שהוועדה תהיה מורכבת מהרכב בעל איזון מגזרי; שנציגי הציבור לא יהיו בעלי זיקה לשר משרי הממשלה; שכל הליכי המינוי, לרבות עבודת ועדת האיתור, ייעשו בשקיפות מלאה כלפי הציבור; שיקבע באופן ברור וחד משמעי כי לא ניתן יהיה למנות לתפקיד אדם שיש לו זיקה לשר משרי הממשלה או לגורם פוליטי אחר.

באשר לדרישות מהותיות באיתור המועמדים, מוצע לשים משקל כבד על יושרה, טוהר מידות, עצמאות, מצוינות, כישורים מתאימים והישגים בפועל. עוד מוצע שהוועדה תיתן דגש מיוחד ליכולתו של המועמד לקדם רפורמות משמעותיות בגופים גדולים, בין היתר דרך שיקום מערכות במשבר ודרך הצעתן קדימה בכל הנוגע לאופן ניהול המשאב האנושי והטמעת טכנולוגיות, עד כדי הצגתה כמעט כתנאי סף למינוי.

במכתב צוין כי הוא בגדר מיצוי הליכים והתבקשה התייחסות לא יאוחר מיום 15.7.2024.

הוועדה המייעצת למינוים לתפקידים בכירים: מוסדרת בהחלטת ממשלה מס' 3839 מיום 27.05.2018 (להלן: **החלטה 3839**), שתוקנה בהחלטת ממשלה מס' 1725 מיום 30.4.2024.

הוועדה הוקמה על מנת לייצץ לממשלה ולראש הממשלה ולשרים רלוונטיים לעניין מינויים לשבעה תפקידים בכירים הנעשים על ידי הממשלה או באישורה (רמטכ"ל, מפכ"ל, ראש שב"כ, ראש מוסד, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל).

הרכב הוועדה: הוועדה מונה ארבעה חברים, המתמנים על ידי הממשלה, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. יו"ר הוועדה הוא שופט בדימוס של בית המשפט העליון, וחבריה הנוספים הם נציב שירות המדינה ושני אנשי ציבור. חברי הוועדה יתמנו לתקופת כהונה אחת בת 6 שנים, ללא אפשרות הארכה, למעט נציב שירות המדינה המכהן בוועדה מתוקף תפקידו.

ניתן לקיים ישיבות גם בנוכחות 3 חברים, ובהם יו"ר הוועדה. במקרים שבהם הדעות שקולות – ליו"ר הוועדה יינתן קול נוסף.

הוועדה קובעת את סדרי עבודתה ודיוניה ככל שאלו לא נקבעו בהחלטה 3839.

מזכיר הוועדה יהא עובד מזכירות הממשלה.



היועצת המשפטית

תפקיד הוועדה: בהחלטה 3839 נקבע כי מינויים של בעלי התפקידים האמורים ייעשה לאחר בדיקה מקדמית של הוועדה ביחס למינוי וקבלת חוות דעתה. על הוועדה לחוות דעתה בנוגע לטוהר המידות במינוי, כדי להבטיח שלא ייעשו מינויים לא ראויים, בין היתר מסיבות של זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה.

הליך בדיקת המינוי:

- על ראש הממשלה או השר מציע המינוי להודיע ליו"ר הוועדה בכתב על הכוונה למנות אדם לאחד התפקידים הבכירים 30 יום לפחות לפני תום כהונת נושא המשרה המכהן ולבקש את חוות דעתה על המינוי המוצע (חריגה – מטעמים מיוחדים בלבד).
- ראש הממשלה או השר המציע את המינוי יעבירו לוועדה שאלון, קו"ח ועיקרי נימוקים לבחירה במועמד, לרבות פרטים על הרקע של המועמד.
- אחרי קבלת המסמכים, הוועדה תפרסם הודעה לציבור על כוונתה לדון במועמדות למשך 7 ימים לשם קבלת תגובות, ותפעל לפי שיקול דעתה באשר לתגובות שיתקבלו.
- הוועדה תזמן את ראש הממשלה או השר המציע את המינוי, את המועמד לתפקיד, את בעל התפקיד היוצא, ואת מי שתמצא לנכון כדי לגבש את עמדתה.
- הוועדה תעביר למועמד את כל המידע לגביו, ותאפשר לו להגיב.
- חוות דעת משפטית תינתן לוועדה, במידת הצורך, על ידי היועץ המשפטי לממשלה. אם מגיע מידע המצריך חקירה או בדיקה לגבי מועמד – הוועדה רשאית לפנות ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת עמדתו בנושא.
- דיוני הוועדה לא יופסקו, למעט אם ביהמ"ש הורה להפסיקם או שראש הממשלה או השר המציע את המינוי החליטו לחזור בהם מהמינוי או לעכב את הבדיקה.

החלטת הוועדה:

- הוועדה תגיש את חוות דעתה לראש הממשלה או לשר המציע את המינוי.
- הוועדה לא תחזור לדון במועמד שלגביו חיוותה דעתה גם אם התגלו נתונים ומידע חדשים לגבי המינוי, אלא אם המינוי טרם אושר וראש הממשלה או השר המציע את המינוי ביקש בכתב מהוועדה לחזור ולדון בחוות דעתה שכבר ניתנה לנוכח הנתונים והמידע החדש שהתגלו.
- לאחר אישור המינוי בממשלה, אם התגלו לגביו נתונים ומידע חדשים, תהא הממשלה רשאית, אם סברה כי יש צורך בדבר, להחזיר את הנושא לוועדה ולבקש ממנה לשוב ולבדוק את המינוי.

עמדתנו באשר להתאמת כל אחת מהוועדות הנ"ל לצורך בחינת מינויו של נציב שירות המדינה:

- **ועדת המינויים:** כמפורט להלן, החלטה 345 קבעה כי כישוריו והתאמתו של המועמד לתפקיד נציב השירות ייבחנו על ידי ועדת המינויים. ואולם, בהחלטות שמינו ועדות למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה לאחר שהתקבלה החלטה 345 לא עמד בראש הוועדות נציב השירות. זאת לאור ההבנה שהנציב המכהן אינו יכול לעמוד בראש ועדת המינויים למינוי מחליפו ולא למנות את



היועצת המשפטית

נציגי הציבור בוועדת המינויים שתבדוק את המועמד להחליפו. מטעם זה הרכבת הוועדה אינה נעשית בנציבות במתכונת הקבועה בהחלטה 4892 והנחיית הנציב, אלא הממשלה מקבלת החלטה קונקרטי, שבמסגרתה היא ממנה **ועדה מיוחדת** לבדיקת מינוי הנציב. כך היה גם בטרם התקבלה החלטה 345, כאשר ליו"ר הוועדה מונה בכל פעם אדם אחר, אד הוק, ולאור החלטה 345 בשני המינויים האחרונים על ידי הוועדה המיוחדת נציגי הציבור בוועדה נבחרו מתוך מאגר נציגי הציבור של ועדת המינויים². כלומר, מדובר בהחלטת ממשלה עצמאית למינוי ועדה מיוחדת **בדומה** לוועדות המינויים הנהוגות בנציבות, ולא במינוי ועדה נוספת במתכונת הנהוגה בנציבות.

אשר לבחירת נציגי הציבור מתוך מאגר ועדת המינויים – עמדת המדינה בעתירה בבג"ץ 7455/17 היתה כי משמדובר במינוי ועדה מיוחדת בהחלטת ממשלה נפרדת, קובעת הממשלה את ההרכב מראשיתו ואינה מוגבלת למתכונת בחירת ועדות המינויים בנציבות, שלפיה חברי ועדת מינויים לצורך מינוי ספציפי נבחרים מתוך מאגר נציגי ציבור, בסדר קבוע. ואולם, כאמור לעיל, מטעמים מעשיים, הודיעה המדינה כי תפעל למינויים מחדש של נציגי הציבור בוועדה לפי סבב בחירתם לוועדות המינויים בנציבות, ועל בסיס הודעה זו הוחלט לבטל את הצו הארעי ולמחוק את העתירה, ומשכך ככל שלא יקבע הליך אחר למינוי נציב השירות, נראה כי יש להמשיך בדרך זו. לכך יש להוסיף כי נציגי הציבור במאגר ועדת המינויים כבר נמצאו כ"בעלי ידע או ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה" עובר למינויים למאגר, שנערך גם לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם נציב שירות המדינה, כנדרש בהחלטה 4892. כמו כן, נציגי ציבור אלה כבר שימשו בפועל בשורת ועדות מינויים למשרות בכירות בשירות המדינה וצברו ניסיון בכך. בנוסף, קיים יתרון בכך שמדובר בוועדה שחלק מחבריה נבחרים מתוך מאגר קיים ומצומצם, כך שלא מדובר בגוף המוקם כולו אד-הוק עבור המינוי הספציפי.

מינוי וועדה אד-הוק לבחינת מינוי ספציפי אינו עולה בקנה אחד עם הרציונאליים שבסיס ועדת המינויים – לחזק את עצמאות הוועדה, להגביר את אי התלות שלה בדרג הממנה ולנתק את הזיקה של חברי הוועדה אליו. זאת כחלק מהתפיסה הרחבה שמקדמת הממשלה שהיא הבטחת העצמאות ואי התלות של נושאי משרות בכירות מסוימות, המתאפיינות בעצמאות, שמירת סף, ושמירה על טוהר מידות. מדיניות זו של הממשלה יוצרת ודאות ומחזקת את יציבות ואת עצמאות כהונתו של הנושא בתפקיד ציבורי. על הקושי בפעילותה של ועדה המוקמת אד-הוק לטובת מינוי ספציפי נכתב גם בעמדת המדינה בבג"ץ 5403/22 **לביא, זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' רה"מ ואח'**.

מנגד, ולאחר התייעצות עם היועצת המשפטית של הנציבות, אנו סבורים כי קיימת בעייתיות בכך שנציגי ציבור ממאגר נציגי הציבור של ועדת המינויים יחוו דעתם על מינוי של נציב השירות הבא, שתחתיו הם ידונו במינויים עתידיים שיונחו לפתחה של ועדת המינויים, באופן שעלול ליצור מראית עין של ניגוד עניינים ושיקולים זרים בבחירת נציב השירות החדש.

² ראו לעניין זה: החלטת ממשלה מס' 1596 מיום 18.7.1993 (מר חיים קלוגמן, מנכ"ל משרד המשפטים (יו"ר), פרופ' יחזקאל דרור ופרופ' צבי זוסמן); החלטת ממשלה מס' 14 מיום 20.6.1996 (השופט (בדימ') מרדכי בן דרור (יו"ר), חיים גלוקמן, מנכ"ל משרד המשפטים, ופרופ' זאב לב); החלטת ממשלה מס' 2466 מיום 21.11.2010 (השופט (בדימ') דן ארבל (יו"ר), רוי"ח איריס שטרק ופרופ' בן ציון זילברפרב (הוחלף בגבי' נגה קינן בהחלטת ממשלה מס' 2504 מיום 28.11.2010); החלטת ממשלה מס' 2651 מיום 14.5.2017 (פרופ' רון שפירא (יו"ר) (הוחלף בשופט (בדימ') חנן אפרתי בהחלטת ממשלה מס' 3211 מיום 3.12.2017), גבי' נגה קינן ומר אריה בר (הוחלפו בפרופ' מינה טייכר ומר דב גולדברג, בהמשך להחלטה 3793).



היועצת המשפטית

זאת ועוד, נראה כי מאפייניה של משרת נציב השירות עולים בקנה אחד דווקא עם אמות המידה שנקבעו להתאמה להליך של ועדת איתור, המפורטות בנספח לנוהל הקמת ועדות איתור (להבדיל מפטור מלא ובחינה על ידי ועדת המינויים), כפי שיפורט להלן.

ועדת איתור: כאמור, נראה כי מאפייניה של משרת נציב השירות עולים בקנה אחד עם אמות המידה שנקבעו להתאמה להליך של ועדת איתור, המפורטות בנספח לנוהל הקמת ועדות איתור (להבדיל מפטור מלא ובחינה על ידי ועדת המינויים). זאת כיוון שמדובר במשרה בכירה בשירות המדינה העומדת בתנאים לאיוש בדרך של ועדת איתור, המפורטים להלן:

א. ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, אשר סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה.

ב. נושא המשרה מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי תלות מקצועית.

ג. נושא המשרה נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות.

ד. המשרה מאופיינת בהיבט מקצועי/מדעי מובהק או בעלת אופי רגולטורי.

ה. לא מדובר במשרת אמון (בשונה ממשרות שנקבע להן פטור מלא וועדת מינויים, שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה, ומחייבות בשל כך מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרות לחברי הממשלה).

הרכב ועדת האיתור: נראה כי משרת נציב השירות, כמי שעומד בראש שירות המדינה המופקד על ניהול כל ההון האנושי בשירות המדינה, היא בעלת מאפיינים ייחודיים המצדיקים קביעת הרכב של חמישה חברים, אשר יבטא את הצורך במינוי מי שמחזיק בכישורים המתאימים למורכבות ולבכירות התפקיד, ואת חשיבות עצמאות שיקול הדעת, אי התלות ויכולת העמידה של בעל התפקיד, וזאת נוכח הרגישות המיוחדת של התפקיד, הסמכויות המשמעותיות הנלוות לו, ומעמדו הייחודי כמי שמשמש כשומר סף של השירות הציבורי.

מוצע אפוא כי הרכב הוועדה יהא כדלהלן: בראש הוועדה יעמוד שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון בהסכמת ראש הממשלה. יתר חברי הוועדה: היועצת המשפטית לממשלה או נציגה; במקום נציב שירות המדינה המנוע ממעורבות במינוי מחליפו - מי שכהן בעבר כנציב שירות המדינה או מנכ"ל משרד מטה ממשלתי לשעבר, אשר ימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה; איש אקדמיה המיומן בתחום המשפט הציבורי, שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות ובמכללות בישראל; ונציג ציבור, בעל ניסיון מקצועי משמעותי בתחומים הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

היתרון בהליך של ועדת איתור טמון בכך שמעצם טיבה ועדה זו אינה מוגבלת לבחינת מועמד שמובא בפניה, אלא סוברנית לבחון מספר מועמדים למשרה, בין כאלה שהגישו מועמדות בעקבות הפרסום ובין כאלה שהוועדה מוצאת לנכון לפנות אליהם.

אשר לאופן עבודת ועדת האיתור, נראה שניתן לקבעו בהתאם לנוהל שנקבע בהנחיית הנציב מס' 1.2. עם זאת, יש לתת את הדעת לקושי האפשרי בניהול הליכי הוועדה במסגרת נציבות שירות המדינה, על ידי בעלי תפקידים שיהיו כפופים לנציב השירות שיבחר, ולהחליט האם למרות זאת יש לנהל את עבודת



היועצת המשפטית

הוועדה, כמקובל, במסגרת נציבות שירות המדינה, או במסגרת אחרת, חיצונית לנציבות, שהחיסרון הוא שאין לה את הנסיון המקצועי העומדים לרשות הגורמים המקצועיים בנציבות בניהול ועדות איתור.

- בחירה בהצעה זו תדרוש תיקון של החלטה 345 והצעת החלטה חדשה.

- **הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים:** ועדה זו היא הגוף הבוחן את מינויים של גורמים בכירים בשירות הציבורי, כך שניתן לטעון כי מדובר בפורום המתאים ביותר לדון במינוי של בעל תפקיד בדרג ובמעמד של נציב שירות.

- מנגד, במינויים שבהם עוסקת הוועדה בעת הנוכחית, היא בוחנת את המועמדים המוצעים בהיבטי טוהר המידות בלבד, ואינה עוסקת בהתאמתם המקצועית לתפקיד, ולכן נראה כי יש קושי בכך שהיא זו תבדוק את המינוי, לרבות בהיבטי התאמה לתפקיד, כפי שראוי לעשות. כמו כן, אחד מחברי הוועדה הוא נציב השירות המכהן, ועל כן תידרש החלפתו בנציג אחר, דבר שיטשנה את הרכבה המקורי של הוועדה ויהפוך אותה לוועדה אד-הוק. מעבר לכך נראה שיהיה קושי לדרוש ממנה לבחון את התאמתו המקצועית של המועמד לתפקיד נציב השירות, הן מבחינת נכונותה וניסיונה והן מבחינת נכונות הממשלה להרחיב את סמכויותיה של הוועדה במקרה הנוכחי, בין היתר מחשש להרחבה ביחס למשרות אחרות שבסמכות הוועדה.

בחירה בהצעה זו תדרוש תיקון החלטות ממשלה (345 ו-3839). ברם הצטרפות הקשיים המשפטיים הכרוכים באפשרות זו עולה לדעתנו כדי מניעה משפטית בבחירה במתווה זה.

לאור כל האמור לעיל, אנו סבורים כי האפשרות המגשימה בצורה הטובה ביותר את התכליות של מינוי נציב שירות מדינה עצמאי בדעותיו ובעל כישורים מתאימים לתפקיד היא באמצעות ועדת איתור בהרכב של חמישה חברים כפי שפורט לעיל. האפשרות האחרת של דרך מינוי באמצעות בחינת מינוי מוצע על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, מעוררת כאמור קשיים משפטיים שבהצטרבותם עולים כדי מניעה משפטית.

ב ב ר כ ה ,
שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית

העתק: עו"ד ד"ר גיל לימון, משנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)

עו"ד עידית ביטמן, היועצת המשפטית, נציבות שירות המדינה



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

י"ב בסיון התשפ"ד
18 ביוני 2024
תיקנו: 803-98-2021-000003
סימוכין: 803-99-2024-029409

לכבוד
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: הליך מינויו של נציב שירות המדינה
סמך: מכתבה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מיום 29.5.2024

רקע

- בהחלטת ממשלה מס' 3793 מיום 13.5.2018 (להלן: **החלטה 3793**), נקבע אופן מינויו של נציב שירות המדינה המכהן (להלן: **הנציב**), תוך שהובהר כי "ההחלטה תקפה לבחירתו של נציב שירות המדינה הבא וכי הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".
- כעת, לקראת סיום כהונת הנציב, נדרש ליישם את החלטת הממשלה האמורה, ולהביא בפני הממשלה נוהל מוצע לגבי הליך מינויו של הנציב.
- בעניין זה הועברה לידינו חוות הדעת שבסימוכין, מאת היועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה, עו"ד שלומית ברנע-פרגו, אשר מפרטת בהרחבה את הרקע ההיסטורי והמשפטי בנוגע לסוגיה, ומציגה את ההצעה של הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה להליך מינוי הנציב (מצ"ב כנספח).
- לפי המוצע בחוות דעת הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, ייקבעו למשרת הנציב תנאי סף ודרישות כשירות, כפי שאלו קיימים לכל משרה אחרת בשירות המדינה. בנוסף, המינוי עצמו יעשה בדרך של ועדת איתור, שמוצע כי אלו יהיו חבריה:
 - שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימונה על-ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת ראש הממשלה (יו"ר);
 - היועצת המשפטית לממשלה או נציגה;
 - מי שיהיה בעבר כנציב שירות המדינה או כמנכ"ל של משרד מטה ממשלתי (משרד ראש

הממשלה, משרד האוצר, משרד המשפטים), שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה;

ד. איש אקדמיה המיומן בתחום המשפט הציבורי, שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות והמכללות בישראל;

ה. נציג ציבור בעל ניסיון מקצועי משמעותי בתחום הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

5. במקביל, הועברה לנו בקשה מטעם מזכיר הממשלה, לאחר שיח שקיים בנושא עם ראש הממשלה, לקבוע דרך מינוי שונה לנציב הבא שייבחר. לפי המוצע, הנציב הבא ייבחר באופן ישיר על ידי ראש הממשלה, בדומה למצב הקיים, כאשר משרת הנציב תתווסף למשרות שנבדקות על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, שפועלת מכוח החלטת ממשלה מס' 3839 מיום 27.5.2018 (להלן: **החלטה 3839**). ואולם, את מקומו של נציב שירות המדינה בוועדה ימלא אד-הוק, לצורך בחינת המינוי שבנדון, מי שיהיה בעבר בתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שאיננו משמש עוד כעובד מדינה או בתפקיד נציב שירות המדינה, אשר ימונה על-ידי הממשלה לפי הצעתו של ראש הממשלה.

6. בתמצית, עמדתנו ביחס למכלול הדברים, היא כדלקמן:

(א) בהתאם להחלטה 3793, הממשלה החליטה לבחון מחדש את דרך מינויו של נציב שירות מדינה, על בסיס נוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה. בהיעדר טעמים המצדיקים לסטות מהחלטה זו (שלמיטב הבנתנו אינם קיימים), יש לממש את האמור בה. על כן, לאחר שהוכנה חוות הדעת מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, ומשההצעה המובאת בה היא גם על דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, על הממשלה להידרש לנוהל שהוצע על ידה. בחינת הנוהל המוצע צריכה להתבצע בהתאם לדין ובכפוף לאמור בחוות דעת משפטית זו.

(ב) לגופו של עניין, יישום הכללים הקיימים בנוגע לדרכי המינוי של בעלי משרות בכירות בשירות המדינה, על המאפיינים הייחודיים של משרת הנציב, מוביל למסקנה כי יש מקום למנות את נציב שירות המדינה מעתה ואילך בדרך של ועדת איתור, לאחר שייקבעו לתפקיד תנאי סף ודרישות כשירות. מינוי כאמור בדרך של ועדת איתור הולם את הכללים הנוגעים לדרכי מינוי של בעלי משרות בכירות בשירות המדינה; מאפשר להגשים בדרך הטובה ביותר את התכליות העומדות בבסיס המינוי לתפקיד נציב שירות המדינה; ומבטיח כי לתפקיד יתמנה מי שמחזיק בכשירות ובניסיון המתאימים וכן שיוכל למלא אותו בעצמאות וללא משוא פנים.

(ג) הרכב הוועדה המוצע על-ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה נותן מענה ראוי ומאוזן לשיקולים אלו. לשם כך, נדרש גם לקבוע למשרה זו דרישות כשירות ותנאי סף, כמקובל ביחס לכל המשרות בשירות המדינה.

(ד) החשיבות בהקמת ועדת איתור בהרכב המוצע מקבלת משנה תוקף, על רקע התפתחויות מהשנים האחרונות, לרבות אירועים שחידדו לאחרונה את החשיבות המשטרית הגדולה בעצמאות מוסד נציבות שירות המדינה.

(ה) הצעתו של ראש הממשלה לבחון את מינוי הנציב הבא על-ידי הוועדה המייעצת למינויים בכירים, תוך החלפת נציב שירות המדינה בוועדה, היא מוקשה ממספר טעמים ביניהם: היא מתעלמת מהאמור בהחלטה 3793 בנוגע לצורך לבחון את הצעתה של הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה לאחר שנועצה ביועצת המשפטית לממשלה; היא אינה נתמכת בתשתית מקצועית ואיננה מנומקת; היא איננה תואמת את מאפייני התפקיד ואיננה מאפשרת בנסיבות העניין להשיג את התכלית של הבטחת מינוי מקצועי ונטול פניות. מטעמים אלה כולם, יש מניעה משפטית לקדם את הצעתו של ראש הממשלה, להביא בדחיפות וללא כל דיון מקצועי או הנמקה את הצעתו לדרך מינויו של הנציב הבא.

(ו) בהתאם לכללי המשפט המינהלי, על הממשלה לתת משקל משמעותי להצעה למנות נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור, בהרכב שהוצע על-ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, המובאת בפניה בהתאם להנחייתה בהחלטה 3793, על דעת היועצת המשפטית לממשלה. סטייה מהאמור בהצעת היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה צריכה להיות מנומקת ולהייתמך בטעמים כבדי משקל.

תפקידו של נציב שירות המדינה

7. נציבות שירות המדינה היא ארגון המטה האחראי מטעם הממשלה לתכנון ולניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה, אשר כולל עשרות אלפי עובדים שמועסקים בעשרות גופים ממשלתיים שונים.¹ תפקידה העיקריים של הנציבות הם ניהול התקנים של הגופים הממשלתיים, מינוי וקליטה של עובדים, קביעת מסלולי קידום, הכשרת עובדי מדינה וטיפול ברווחתם,² "תוך הבטחת השמירה על ערכיו, על מצוינותו ועל תקינות תפקודו של שירות המדינה, לרבות ארגוני יחידותיו וכלל עובדיו".³

8. נציב שירות המדינה, העומד בראש הנציבות, ממונה על עובדי המדינה כולם ומשמש כגורם בעל הסמכות הבכירה ביותר בתחום כוח האדם בשירות המדינה. הוא נושא באחריות להבטיח את אופיו הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה, המהווה את "תפיסת היסוד של המינהל הציבורי בישראל".⁴ הנציב מחזיק בתפקידים רבים ומשמעותיים,⁵ ובתוכם: לאשר את חלוקת התפקידים והסמכויות בין היחידות המנהליות ובתוכן, לקבוע את סדרי ההעלאות בדרגה, לארגן מוסדות הדרכה והכשרה לעובדים, לדאוג לזכויות העובדים וליחסי העבודה

¹ בדוח מבקר המדינה בנושא "נציבות שירות המדינה – הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", משנת 2020, צוין כי בשירות המדינה עבדו בשנת 2019 – 83,000 עובדים ב-78 גופים ממשלתיים (דוח שנתי 2020, התש"ף-2020, עמ' 547, זמין כאן).

² לסקירת סמכויותיה של הנציבות, ראו לדוגמה: ע"ע (ארצי) 66574-05-20 מדינת ישראל נ' חיון (פורסם בנבו, 10.3.2022), בפסקאות 74-68 לפסק הדין.

³ דוח מבקר המדינה, לעיל בהערה 1, עמ' 548.

⁴ בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 118 (1998); בג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל (1.11.2018), פסקה 26 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

⁵ תפקידים אלו נקבעו בהחלטת ממשלה קנד, מיום 27.12.1950, "תפקידי נציב המנגנון וסמכויותיו".

התקינים בשירות המדינה, ועוד. הנציב גם עומד בראש ועדת שירות המדינה.

9. אחד הכלים המרכזיים העומדים לרשות הנציב למילוי תפקידו הוא תקנון שירות המדינה (התקשי"ר), אותו הוא מתקין, ואשר כולל הוראות וכללים שמסדירים את ניהולו של שירות המדינה תחום משאבי האנוש. התקשי"ר מפרט את זכויותיהם וחובותיהם של עובדי המדינה, והנציב גם מחזיק בסמכות לאשר חריגה מהוראותיו במקרים חריגים. אחד מחלקיו של התקשי"ר מסדיר את נושא המשמעת בשירות המדינה, המצוי אף הוא בסמכות הנציב, באמצעות אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה הנתון תחת אחריותו.

10. הגם שנציבות שירות המדינה היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, נציב שירות המדינה עצמו עצמאי בהפעלת סמכויותיו. גורם המדיניות הממונה עליו הוא הממשלה, המוסמכת לאמץ החלטות שעניינן ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, אשר מובאות בפניה לאחר שנדונו ואושרו על-ידי ועדת שירות המדינה, שבראשה עומד הנציב.

11. הנציב הוא זה שמאשר את הרכבן של ועדות האיתור לתפקידים הבכירים ביותר בשירות המדינה. בחלקן הוא גם משמש כחבר הוועדה מתוקף תפקידו (כמו ועדת האיתור לתפקיד פרקליט המדינה ולתפקידי המשנים ליועצת המשפטית לממשלה). באופן דומה, הוא מכהן מתוקף תפקידו כחבר בוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. נוסף על כך, הנציב עומד בראש ועדת המינויים שבוחנת את תקינותם של מינויים בכירים שנעשים בפטור ממכרז והתאמתם לתפקיד, כמו מנכ"לים של משרדי הממשלה. הוא גם עומד בראש הוועדה המוסמכת לבחון את סיום כהונתם של אותם בעלי תפקידים.

12. כל אלה מחייבים כי נציב שירות המדינה יהיה אדם בעל ניסיון בניהול הון אנושי, בעל שיעור קומה מקצועי ויכולת עמידה בפני לחצים פוליטיים. עליו להיות עצמאי ונעדר משוא פנים.

דרכי המינוי של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה

13. תהליכי המינוי והבחירה של עובדי המדינה, בדגש על הבכירים שבהם, מהווים ערובה חשובה לשמירת אופיו הממלכתי, המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה. כפי שנקבע בפסיקה, "ביסוד השירות הציבורי עומד האדם. עמידה על מינויו של האיש המתאים, והעברתו מתפקידו של האיש הלא מתאים, הם תנאי בסיסי לקיומו של שירות ציבורי הנהנה מאמון הציבור".⁶ בהקשר זה נפסק רק לאחרונה בפרשת **ביטול עילת הסבירות**:

"מינוי לתפקיד שלא על פי הכישורים המקצועיים הטובים ביותר, הוא מרשם בדוק לממשל לא אפקטיבי... מינויים בלתי ראויים יוצרים אפקט-דומינו. כאשר עובדי ציבור נוכחים לדעת כי הקידום למשרה בכירה אינו משקף כישורים אלא קשרים, מטבע הדברים יש בכך כדי לכרסם במוטיבציה ולדחוק עובדי ציבור נאמנים מהשירות הציבורי אל השוק הפרטי, ואת מקומם יתפסו אחרים,

⁶ בג"צ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 776 (1994).

מקושרים, שאינם בהכרח בעלי כישורים".⁷

14. עמד על כך גם מבקר המדינה, בציינו כי:

"חיי הפרט והכלל בישראל תלויים בשירות הציבורי, ברמתו ובדרך תפקודו. רמתם ואיכויותיהם של עובדי הציבור, ובייחוד נושאי המשרות הבכירות, מבטיחות את אמון הציבור בשירות הציבורי, אשר נבנה במידה רבה על יכולותיהם של עובדי הציבור מבחינת רמתם המקצועית-תפקודית ואיכותם הערכית".⁸

15. דרך המלך למינוי עובדים בשירות הציבורי היא עריכת מכרז פומבי, המיועד להבטיח כי המועמד הטוב ביותר ייבחר לתפקיד, בהליך שוויוני ותחרותי אשר נשען על שיקולים מקצועיים. בתוך כך, חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**), קובע כי מינויים מסוימים יהיו פטורים מחובת מכרז – בהם גם המינוי לתפקיד הנציב, לגביו נקבע בסעיף 6 לחוק, כי "הממשלה תמנה נציב שירות המדינה (להלן: **נציב השירות**); על מינויו לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק המינויים והודעה על המינוי תפורסם ברשומות".

16. לאורך השנים, התקבלו החלטות ממשלה והנחיות של נציבות שירות המדינה לפיהן הוסדרו שני מסלולים עיקריים למינויים של בעלי תפקידים בכירים הפטורים ממכרז:

"**המסלול האחד** מאפשר מינוי בפטור **מלא** ממכרז של נושאי משרה בכירים המופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה באופן המחייב מידה גבוהה של אמון ותיאום עם חברי הממשלה; **ומסלול שני** מאפשר מינוי של נושאי משרה בכירים בתפקידים שבהם ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, וזאת בהליך מיוחד שבו ממליצה ועדה מקצועית לאיתור מועמדים (להלן: **ועדת האיתור**) על המועמד המתאים ביותר לאחר קיום הליך של איתור ובחינת המועמדים השונים לתפקיד".⁹ (הדגשות במקור)

17. בהקשר זה, התקבלה ביום 14.9.1999, החלטת ממשלה מס' 345 (להלן: **החלטה 345**), שהקימה את מנגנון ועדת האיתור והחילה אותו על מספר מצומצם של משרות הפטורות ממכרז, אשר מאופיינות בהיבט מקצועי-מדעי מובהק או שהן בעלות אופי רגולטורי, ואלו הממלאים אותן מופקדים על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת מהם מידה רבה של עצמאות ואי-תלות מקצועית. אשר למשרת הנציב, נקבע בהחלטה זו כי היא תיכלל במשרות שתנאי למינוי להן יהיה כי כישוריו של מועמד למשרה ייבחנו על ידי ועדת המינויים של הנציבות (במשרה זו נדון בפירוט להלן).

18. בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2010, שהעביר ביקורת על השימוש במנגנון המינוי של ועדות

⁷ בג"צ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 1.1.2024), בפסקה 92 לפסק דינו של השופט עמית (להלן: **ביטול עילת הסבירות**).

⁸ דו"ח מבקר המדינה בנושא "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה" (דוח שנתי 66, התשע"ו-2016, עמ' 185, זמין כאן).

⁹ בג"ץ 7908/17, לעיל ה"ש 4, פסקה 3.

איתור,¹⁰ נערכה בשנת 2012 עבודת מטה על ידי משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה, על-מנת ליצור אמות מידה לבחינת התאמתן של משרות עתידיות להליך ועדת איתור. במסמך אמות המידה, המצ"ב, נקבע בין היתר כי משרה תתאים להליך של ועדת איתור אם מדובר במשרה בכירה, אשר עומדת בתנאים הבאים:

(א) ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד, אשר סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה;

(ב) נושא המשרה מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי-תלות;

(ג) נושא המשרה נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות;

(ד) המשרה מאופיינת בהיבט מקצועי / מדעי מובהק או בעלת אופי רגולטורי.

19. מסמך אמות המידה כולל שיקולים נוספים להכרעה האם משרה מסוימת מתאימה להליך של ועדת איתור, ובכלל זאת האם המשרה היא בראש ההיררכיה הארגונית של הגוף, והאם יש משרות מקבילות שמאוישות באמצעות במכרז. נוסף על כך, המסמך מפרט תנאים להיותה של משרה רגולטורית: המשרה מחייבת דרישות ברורות להפעלת סמכויות, אסדרה, הכוונה ופיקוח על תחום ייעודי; המשרה מחייבת דרישות ספציפיות לתחום ידע רלוונטי; ידע וניסיון רלוונטי המבטיחים קבלת אחריות סטטוטורית והפעלת סמכויות הנגזרות ממנה.

20. מקור חשוב לאפיון של משרות בכירות בשירות המדינה הוא החלטת ממשלה מס' 4062 מיום 7.9.2008 (להלן: **החלטה 4062**), העוסקת בקביעת תקופות כהונה למשרות בכירות בשירות המדינה. לשם קביעת תקופת הכהונה המתאימה לכל תפקיד, נקבעו בהחלטה 4062 שלוש קבוצות של סוגי משרות, שביחס אליהן יש לקבוע את טיב תקופת הקדנציה (האם היא קדנציה קשיחה, או ניתנת להארכה וכד'). קבוצה א' של המשרות כוללת "משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון: משרות שהנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה". בהתאם לכך, בהחלטת ממשלה מס' 4470 מיום 8.2.2009 (להלן: **החלטה 4470**) שויכו המשרות הבכירות בשירות המדינה לאחת מן הקבוצות הרלבנטיות.

21. למיטב ידיעתנו, החלק הארי של המשרות בקטגוריה א' מאוישות בדרך של ועדת איתור או במכרז, ובכלל זאת: הסטטיסטיקן הלאומי; הממונה על שוק ההון; מנהל רשות החברות הממשלתיות; מנהל רשות המיסים; נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות; משנים ליועצת המשפטית לממשלה; רשם הפטנטים; האפוטרופוס הכללי; ראש הרשות להלבנת הון; ראש רשות התאגידים; מנהל מינהל התכנון; מנהל מינהל השלטון המקומי; המדענים הראשיים במשרדי הממשלה; הממונה על התחרות; הממונה על הגנת הצרכן; ומנהל מינהל מקרקעי ישראל.¹¹

¹⁰ דו"ח שנתי 2010, התש"ע-2010, זמין כאן.

¹¹ למיטב ידיעתנו, קיימים חריגים מעטים לכלל האמור, לדוגמה – החשב הכללי.

22. גם משרות חדשות שנוצרו לאחר החלטה 4470, ונקבע שמתאימות לקטגוריה א' – מאוישות בדרך של ועדת איתור, ובכלל זה: מבקר מערכת הביטחון (החלטת ממשלה מס' 1205, מיום 3.3.2022); הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי (החלטת ממשלה מס' 1411, מיום 6.5.2022); הממונה על בקרת התביעה והייצוג בערכאות (החלטת ממשלה מס' 5097, מיום 9.9.2012); ראש הרשות לאכיפת דיני התכנון והבניה במשרד הפנים (החלטת ממשלה מס' 4477, מיום 8.2.2009); הממונה על זרוע העבודה (החלטת ממשלה מס' 2330, מיום 21.10.2010); ורשם האגודות השיתופיות (החלטת ממשלה מס' 4528, מיום 12.4.2012).

מינוי נציב שירות המדינה

23. נציבות שירות המדינה היא הגורם המוסדי שאמון כאמור על שמירת טוהר המידות, המקצועיות והיעילות של כלל עובדי המדינה. לשם כך, נמסרו לנציב שירות המדינה סמכויות מרחיקות לכת בחוק המינויים ובחוקים אחרים. בידיו של הנציב נתונות הסמכויות ומופקדת האחריות לשמירת האופי המקצועי, הממלכתי והא-פוליטי של שירות המדינה בכללותו. **מדובר במי שממלא תפקיד מובהק של שומר סף, שתפקודו העצמאי והא-פוליטי הוא חיוני מבחינה משטרית לשמירתו של השירות הציבורי בישראל מקצועי וממלכתי.**

24. על הקשר ההדוק בין אופיו המקצועי והממלכתי של שירות המדינה לבין אינטרסים ציבוריים כבדי משקל, עמד לאחרונה בית המשפט העליון בפרשת **ביטול עילת הסבירות**:

"עובדי הציבור, שבשנים האחרונות מכונים לעתים "פקידים", הם עמוד השדרה של השירות הציבורי. בלעדי אותם "פקידים" לא ניתן לקיים שירות ציבורי תקין ברמה ההולמת מדינה מודרנית, ולמעשה, "חיי הפרט והכלל בישראל תלויים בשירות הציבורי, ברמתו ובדרך תפקודו" (עניין **מנכ"ל משרד המדע**, בפסקה 13). בלעדי אותם "פקידים", בלעדי אותם משרתי ציבור (**civil servants**), לא היה בלם בפני החלטות בעלות אופי פוליטי-סקטוריאלי שאין מיטיבות עם כלל הציבור. התפקוד היעיל של הרשות המבצעת ויכולתם של שרי הממשלה למלא את המשימות שבאחריות משרדיהם, תלויים בתפקודם של אותם עובדי ציבור. הדבר נכון במיוחד על רקע אי היציבות הפוליטית בישראל, דבר שמביא לכך שמשך הכהונה הממוצע של שר בישראל אינו עומד אפילו על שנתיים.

עובד הציבור נדרש להיות נקי כפיים ובר-לבב, ממלכתי, מקצועי, א-פוליטי, שנתוניו האישיים, השכלתו וניסיונו המקצועי מתאימים לתפקיד שאותו הוא ממלא במערכת. זו דמותו של הפקיד המקצועי, ומשידענו זאת, איננו רואים פחיתות כבוד בתואר "פקיד", ובלבד שיהיה פקיד מקצועי ולא לבלר שתורתו-אומנותו היא בנאמנותו ובקרבנותו הפוליטית או האישית לשר הממנה".¹²

25. מכאן, כי התאמתו לתפקיד של מי שיתמנה למשרת נציב שירות המדינה, ויכולתו לפעול באופן עצמאי ונטול פניות, מהווה ערובה חשובה לתפקוד היעיל של הרשות המבצעת בכללותה, לטובת האינטרס הציבורי הרחב. בהקשר זה, ממלא הנציב תפקיד חשוב גם בכל הנוגע לסיום תפקידם

¹² פרשת **ביטול עילת הסבירות**, לעיל בהערה 7, בפסקה 92 לפסק דינו של השופט עמית.

של עובדי המדינה, והוא נושא באחריות לכך שאלו יוכלו למלא את תפקידם באופן מקצועי, ללא חשש כי יבולע להם בשל כך וכי יפוטרו ללא הצדקה. "ניתן רק לשער איך ייראה השירות הציבורי אם הפקידים ידעו כי כל החלטה עצמאית שלהם, שאינה נושאת חן בעיני השר, עלולה להביא לפיטוריהם".¹³ במכתבנו מיום 10.4.2024, בנושא: "כינוס ועדת המינויים לצורך בחינת בקשה להפסקת כהונה של בעל תפקיד בכיר בשירות הציבורי", עמדנו על תפקידו החשוב של הנציב בהגנה על בעלי תפקידים בכירים מפני ניסיונות לפגוע בעצמאותם באמצעות התנעת הליך פיטורין, ללא תשתית מספקת.

26. גם הניסיון המצטבר של הייעוץ המשפטי לממשלה בליווי המשפטי של נציבות שירות המדינה, מלמד כי הלחצים המופעלים על נציב שירות המדינה להתגמש ו"ולעגל פינות" בכל הקשור למינויים בשירות המדינה הם לעיתים משמעותיים, ועל כן הכרחי שהנציב יהיה דמות מקצועית בכירה שאין לה כל קשר לדרג הפוליטי. הליך הבחירה של הנציב הוא רכיב משמעותי – לצד תקופת הכהונה הקשיחה שלו והמגבלות על העברתו מתפקידו תוך כדי קדנציה – אשר מבטיח לנציב ולנציבות כולה עצמאות ואי-תלות.

27. כאמור למעלה, חוק המינויים קובע כי משרת הנציב תמונה בדרך של פטור ממכרז. מכך ניתן ללמוד על עמדת המחוקק, לפיה ההליך המכרזי המלא איננו מתאים למשרת הנציב. יחד עם זאת, חוק המינויים איננו כולל הנחיה פוזיטיבית בנוגע לשאלה, מהו הליך המינוי החליפי לבחירת הנציב. במאמר מוסגר יצוין, כי סעיף 6 לחוק המינויים לא השתנה מאז חקיקת החוק בשנת 1959, ומעיון בדברי ההסבר לחוק (וכן בדיונים בכנסת בעת חקיקת החוק) לא מוצע הסבר לקביעה כי משרת הנציב איננה כפופה להליך המכרזי.¹⁴ ייתכן שהפטור מחובת המכרז נבע מכך שהנציבות מנהלת את הליכי המכרזים בשירות המדינה, והיה רצון להימנע מניגוד עניינים מוסדי בבחירת הנציב.¹⁵

28. בשנות התשעים של המאה הקודמת, מונו שני נציבי שירות מדינה – פרופ' יצחק גל-נור (שמונה בשנת 1993) ועו"ד שמואל הולנדר (שמונה בשנת 1996), כאשר בשני המקרים, הממשלה מינתה ועדה אד-הוק שתחווה את דעתה על המועמד שנבחר על-ידי ראש הממשלה, טרם הבאתו לאישור הממשלה, כולל ביחס להתאמתו לתפקיד.¹⁶ בשנת 1999, הוסדר כאמור הליך אישור משרת הנציב בהחלטה 345, אשר כללה אותה כאחת המשרות שצריכה להיבחן על ידי ועדת המינויים של הנציבות, ולא בדרך של ועדת איתור. ואולם, החלטה זו לא יושמה מעולם כלשונה ביחס למינוי משרת הנציב.

29. כך, לקראת סיום כהונתו של הנציב הולנדר, בשנת 2010, קרא ראש הממשלה, בסיום ישיבת ממשלה שנערכה ביום 23.5.2010, לאישים מן המגזר הפרטי והציבורי להגיש את מועמדותם

¹³ שם, פסקה 93.

¹⁴ ה"ח תשי"ט מס' 365 עמ' 84. עברנו באופן ראשוני על כלל הדיונים שיש באתר הכנסת בנושא משנת 1959, אף שמסגרת הזמנים הקצרה לא אפשרה בחינה מעמיקה ומדוקדקת של כל האמור בהם.

¹⁵ למען שלמות התמונה יצוין כי אין צורך לקבל את אישורה של ועדת שירות המדינה לדרך המינוי של הנציב, היות שמשרת הנציב פטורה מהליך מכרזי מכוח סעיף מפורש בחוק (ראו בסעיפים 6, 21 לחוק שירות המדינה).

¹⁶ ראו: החלטת ממשלה מס' 1596, מיום 18.7.1993, בנושא: "מינוי ועדה מיוחדת בתוקף הסמכות על-פי סעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים) – נציב שירות המדינה", מכוחה מונתה ועדה אד-הוק שבראשה עמד מנכ"ל משרד המשפטים דאז, מר חיים קלוגמן, וחבריה היו פרופ' יחזקאל דרור ופרופ' צבי זוסמן. והחלטת ממשלה מיום 20.6.1996, שמכונה מונתה ועדה אד-הוק שבראשה עמד השופט בדימוס מרדכי בן-דרור וחבריה היו מנכ"ל משרד המשפטים דאז, מר חיים קלוגמן, ופרופ' זאב לב.

לתפקיד נציב שירות המדינה. בהמשך, הקים מנכ"ל משרד ראש הממשלה "צוות חיפוש" שתפקד כמעין ועדת איתור, בהשתתפות ראש אגף תקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד התרבות והספורט והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ). הצוות בחן כ-150 מועמדים פוטנציאליים, והביא בפני ראש הממשלה את שמותיהם של ארבעה מועמדים מומלצים לבחירתו.¹⁷ המועמד שנבחר על-ידי ראש הממשלה הובא לבדיקת ועדה מיוחדת, שהוקמה בהחלטת ממשלה מס' 2466, מיום 21.11.2010, בראשות השופט בדימוס דן ארבל ובהשתתפות שתי נציגות ציבור חברות ועדת המינויים.

30. גם במינויו של הנציב הנוכחי, הממשלה סטתה מהחלטה 345, בכך שמינתה – במסגרת החלטה 3793 – ועדה אד-הוק לבדיקת כישוריו של המועמד לתפקיד הנציב, בראשות השופט בדימוס חנן אפרתי, ובהשתתפות שני נציגי ציבור מתוך ועדת המינויים, שנבחרו על-ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, לפי סבב בחירת נציגי הציבור לוועדות המינויים בנציבות.¹⁸

31. לצד הליך בחירה זה, קבעה כאמור הממשלה בהחלטה 3793, כי בעתיד הממשלה תידרש לנוהל לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה, שיגובש על ידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. על רקע זה נכתבה חוות דעתה שבסימוכין של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה.

32. **בשים לב למאפייניה של משרת נציב שירות המדינה שתוארו לעיל, ולאמות המידה המקצועיות שגובשו על-ידי הנציבות והייעוץ המשפטי לממשלה ביחס למשרות שמינויו צריך להיעשות בדרך של ועדת איתור, עמדתנו המשפטית – כעמדתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה – היא שמינוי נציב שירות המדינה איננו יכול להיעשות עוד בדרך של בדיקה על-ידי ועדת מינויים בלבד. חלף זאת, יש לקבוע כי המינוי יעשה מעתה בדרך של ועדת איתור, שהרכבה ישקף את מאפייניו של התפקיד ואת הצורך במינויו של מי שמחזיק בכישורים וביכולות המתאימים, ונהנה מעצמאות במילוי תפקידו.**

33. כפי שפורט לעיל, בחירת הנציב באמצעות ועדת איתור הולמת את ההנחיות והכללים על-פיהם פועלת נציבות שירות המדינה בכל הקשור לקביעת דרך האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה. משרת הנציב תואמת באופן מלא את אמות המידה המקצועיות שגובשו בשנת 2012 לבחינת התאמתן של משרות להליך ועדת איתור.¹⁹ כך, הנציב מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי-תלות; סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת ומפורשת בחקיקה, ותפקידו איננו כולל מאפיין דומיננטי של ביצוע מדיניות השר או הממשלה; הנציב נדרש לכישורי ניהול מוכחים למערכות מורכבות – בהיותו מי שממונה על עשרות אלפי עובדי המדינה; והמשרה היא בעלת אופי רגולטורי מובהק, הבא לידי ביטוי בסמכותו של הנציב לקבוע את תקנון שירות המדינה.

¹⁷ לקריאתו של ראש הממשלה בסיום ישיבת הממשלה ראו בנספח מש/10 לתגובת המדינה ב-בג"צ 2699/11, המצ"ב (בעמוד 33 למסמך); לפירוט אודות הצוות, ראו בפסקה 22 לתגובת המדינה האמורה (בעמוד 6 למסמך).
¹⁸ בנושא זה היו מספר שינויים פרסונליים בהרכב הוועדה, בין היתר בעקבות עתירה שהוגשה בנושא, ראו בהרחבה בעמודים 2-3 לחוות דעת היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה.
¹⁹ מבדיקה לא פורמלית שערכנו, עלה כי לאחר שנת 2012 הנציבות לא בחנה בעצמה האם מבחינה מקצועית משרת הנציב מתאימה להליך של ועדת איתור, וזאת ככל הנראה בשל הקירבה המוסדית של משרת הנציב לגורמים הרלבנטיים בנציבות.

34. שיקולים נוספים שנכללו במסמך אמות המידה, התואמים את מאפייניה של משרת הנציב, הם עמידתו בראש ההיררכיה הארגונית של נציבות שירות המדינה, והעובדה שמשרות דומות בשירות המדינה מאוישות בדרך של ועדת איתור. במסגרת החלטה 4770 שהוזכרה לעיל, הממשלה סיווגה את משרת הנציב תחת הקטגוריה של "משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת, כגון: משרות שהנושאים בהן ממונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה", והחליטה לקצוב את תקופתה הכהונה של הנציב לקדנציה קשיחה בת 6 שנים. כפי שצוין, החלק הארי של המשרות בקטגוריה זו מאוישות בדרך של ועדת איתור או במכרז, לרבות משרות חדשות שנוצרו לאחר החלטה 4470, ונקבע שהן שייכות לקטגוריה האמורה.

35. לדידנו, המשרות המקבילות בשירות המדינה להן יש להשוות את משרת הנציב, בכל הנוגע לדרכי המינוי, הן אלו המסווגות תחת אותה קטגוריה בהחלטה 4770, של משרות ניהוליות-מקצועיות בכירות בשירות המדינה, של מי שאמונים על אכיפת החוק, טוהר מידות ורגולציה, ושבהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת. מאידך, איננו סבורים כי יש מקום להשוות את דרך המינוי של משרת הנציב למשרות שמינוין נבדק על-ידי הוועדה המייעצת למינויים בכירים (לדיון באופן המינוי של משרות אלו ובהתאמתו למינוי הנציב, ראו בהמשך חוות הדעת).

36. זה המקום לציין, כי בשנת 2011 דן בית המשפט העליון בטענה, כי מינוי נציב שירות המדינה בדרך של בחירה ישירה ובדיקה של ועדת אד-הוק, איננו סביר, ועל כן יש למנות את הנציב באמצעות ועדת איתור. בית המשפט דחה את הטענה, בקבעו בין היתר כדלקמן:

"סעיף 4 להחלטה 345 מגדיר רשימת משרות אשר יש למנות בדרך של ועדת איתור. דא עקא, שמשרת נציב שירות המדינה אינה כלולה כאמור ברשימה זו, אלא דווקא ברשימת המשרות הכפופות לבחינה של ועדת מינויים (סעיפים 1 ו-2 להחלטה). מכאן ברור כי הממשלה בחרה להפריד באופן מכוון בין משרות אשר בגינן נדרשת ועדת איתור לבין משרות אחרות אשר בגינן נדרשת ועדת מינויים. אכן, אף אם נקבל את טענת העותרת לפיה שיקולים רבים תומכים במינוי נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור, ואף אם נקבל את טענתה לפיה מינוי בדרך של ועדת איתור עדיף על מינוי בדרך של ועדת מינויים, הרי שלא ניתן לומר כי מינוי בדרך של ועדת מינויים חורג ממתחם הסבירות".²⁰

37. אנו סבורים כי אין בפסק הדין האמור כדי לשנות מהעמדה העקרונית המוצגת כאן, לפיה אין מקום להמשיך במינוי הנציב באמצעות בחירה ישירה ובדיקה של ועדה אד-הוק, וכי חלף זאת נדרש לערוך את המינוי בדרך של ועדת איתור. זאת, ממספר טעמים:²¹

²⁰ בג"צ 2699/11 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 17.5.2011), בפסקה 7 לפסק הדין.
²¹ למען שלמות התמונה, נציין כי פסק הדין משווה את אופן מינויו של נציב שירות המדינה לדרך המינוי של מנכ"לים של משרדי ממשלה, וכן לדרך המינוי של המפכ"ל והרמטכ"ל, אשר כולן לא כוללות בחינת מועמדים על-ידי ועדת איתור. בכל הכבוד, אנו סבורים כי השוואה זו אינה מדויקת. אשר למשרת מנכ"ל של משרד, מדובר בתפקיד בעל רכיבים של משרת אמון לשר הממונה, דבר שבא לידי ביטוי, בין היתר, בדרכי המינוי והפסקת הכהונה. אשר למשרת הרמטכ"ל והמפכ"ל, ראו את הדיון בהמשך חוות הדעת בהבדלים בינן לבין תפקידו של הנציב.

ראשית, פסק הדין ניתן על בסיס תשתית משפטית שהשתנתה מאז שנת 2011, ובפרט הוא ניתן לפני גיבוש אמות המידה בנוגע להתאמת משרות להליך של ועדת איתור, בשנת 2012. על כן, פסק הדין מסתמך רק על המיפוי של משרת הנציב כמשרה שאיננה טעונה ועדת איתור, כאמור בהחלטה 345, וזאת מאחר שהחלטה זו היוותה באותה העת את הכלל המשפטי הרלבנטי היחידי, לבחינת התאמת משרות להליך של ועדת איתור. ואולם, מסמך אמות המידה שינה את המצב המשפטי בכך שהוא קבע תנאים כלליים להתאמת משרות להליך של ועדות איתור. כאמור לעיל, החלת תנאים אלה על ענייננו מלמדת על ההתאמה הברורה של משרת הנציב להליך של ועדת איתור.

שנית, חשוב לעמוד על ההקשר העובדתי שעמד ברקע פסק הדין: כפי שתואר לעיל, מינויו של נציב שירות המדינה בשנת 2011 בוצע לאחר שראש הממשלה קרא לאישים מן המגזר הפרטי והציבורי להגיש את מועמדותם לתפקיד נציב שירות המדינה, ובהמשך לכך, הקים מנכ"ל משרד ראש הממשלה "צוות חיפוש", אשר תפקד כמעין ועדת איתור, שהביאה בפני ראש הממשלה את שמותיהם של ארבעה מועמדים מומלצים לבחירתו. נתונים אלו הובאו בתגובת המדינה לעתירה ועמדו בפני בית המשפט. מכאן, שקביעת בית המשפט ניתנה על רקע העובדה כי המדינה בחרה בפועל בנתיב פעולה שמקרב את הליך הבחירה בנציב להליך איוש בדרך של ועדת איתור.

שלישית, עמדתנו לפיה יש למנות את נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור איננה הופכת את הליכי המינוי שנקטו בעבר לתפקיד לבלתי סבירים. כפי שעולה מהתיאור שהובא לעיל, הליכי המינוי של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה עוברים שינויים כל העת, במטרה לדייקם ולהתאימם למאפייני התפקידים השונים. הדבר נכון במיוחד למשרת נציב שירות המדינה, אשר למרות הכללתה כבר בשנת 1999 ברשימת המשרות שהמינוי להן נעשה באישור ועדת המינויים של נציבות שירות המדינה, בפועל, בשני המקרים שבהם מונה מאז בעל התפקיד, הדבר נעשה בסטייה מהחלטת הממשלה. הממשלה עצמה הייתה ערה לקושי זה, ועל כן, ביקשה בהחלטתה מספר 3793 לבחון את דרך המינוי, והפקידה משימה זו בידי היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

לאור החלטת הממשלה, ובהינתן עמדתנו כי המינוי למשרת נציב שירות המדינה צריך להיעשות באמצעות ועדת איתור מקצועית, נדרשים טעמים כבדי משקל כדי להמשיך בהליך של בחירה ישירה בצירוף בדיקה של ועדה אד-הוק. בהקשר זה נזכיר, כי פסק הדין היה מוכן לקבל את העמדה לפיה "שיקולים רבים תומכים במינוי נציב שירות המדינה בדרך של ועדת איתור", ועל כן, האמור בו לא סותר את העמדה המוצעת באשר לאופן המינוי.

לבסוף, בשנים האחרונות ניתן לראות כי הפסיקה מדגישה יותר ויותר את הצורך בביצוע מינויים באופן עצמאי וא-פוליטי, בעיקר בכל הקשור לשומרי סף, דבר המקרין באופן ישיר מינויו של נציב שירות המדינה עצמו, הממלא תפקיד מרכזי בשמירת עצמאותם של שומרי הסף בשירות המדינה. קביעות בית המשפט אודות חשיבות פעילותם של שומרי הסף בפרשת **ביטול עילת הסבירות**, שצוטטה כבר לעיל, מהוות דוגמה טובה לכך. כפי שקבעה השופטת רון:

תפקידם של שומרי הסף – כמו תפקידו של כל מבקר או מפקח – מחייב אותם

"לפעול לעיתים תכופות באופן המנוגד לאינטרס של הגופים המפוקחים. כדי להיות אפקטיביים, המחויבות היחידה של שומרי הסף צריכה להיות ביצוע מיטבי וחסר פניות של פעילות הפיקוח שהם הוסמכו לבצע. לכן, אחד הנושאים המשמעותיים שיש לתת עליהם את הדעת כדי להבטיח כי שומרי הסף יבצעו את תפקידם החשוב כנדרש, הוא עצמאותם והעדר התלות שלהם בגורמים שעליהם הם אמורים לפקח. [...] מכאן נובע כי יש חשיבות להליך מינוי "נקי" ולניתוק הזיקה בין שומר הסף לבין מי שאותו הוא אמור לבקר; כמו גם לצמצום האפשרות של הגורם המפוקח לפטר את שומר הסף או להרע את תנאי העסקתו שלא מטעמים ענייניים. באופן זה ניתן למזער את החשש מפני ניגוד עניינים מובנה, ולהבטיח שההחלטות שיקבלו שומרי הסף יהיו מבוססות רק על שיקולים ענייניים ולא יהיו מיועדות לקידום אינטרס כזה או אחר של מי שמינה אותם".²²

38. לסיכום עמדתנו בעניין אופן מינויו של נציב שירות המדינה: הכללים והנהלים של נציבות שירות המדינה, שנסקרו לעיל, מתייחסים לשאלה אילו משרות ראוי שיאוישו בדרך של ועדת איתור. על פי כללים ונהלים אלה, עולה כי מבחינה מקצועית, משרת הנציב היא משרה שיש לאיידש בדרך של ועדת איתור. ככלל, על הרשות המינהלית לפעול בהתאם להנחיות והכללים שמתווים ברגיל את שיקול דעתה, אלא אם יש הצדקה משמעותית שמבססת את הצורך לחרוג מהכללים.²³ נראה שבמקרה זה אין הצדקה מקצועית לחרוג מן הכללים שצוינו לעיל, אלא להפך – בחינה מהותית של משרת הנציב מובילה למסקנה כי בשל מהות תפקידו, יש לתת משקל ניכר לצורך למנותו בדרך של ועדת איתור.

39. בהחלטה 3793, הממשלה גילתה את דעתה כי דרך המינוי שנהגה עד כה ביחס לתפקיד של נציב שירות המדינה מצדיקה בחינה מחודשת, וביקשה את היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה לגבש נוהל בעניין זה, בהיועצות עם היועצת המשפטית לממשלה. הבחירה בין החלופות השונות למימוש הנחיה זו, היא החלטה מינהלית, הכפופה לכללי המשפט המינהלי, ובתוך כך, עליה להיות סבירה. על-מנת שההחלטה תהיה סבירה, עליה לתת משקל ניכר לצורך בעצמאותו המוסדית של הנציב. התחשבות ראויה בשיקול זה, מובילה למסקנה כי "דרך המלך" למינוי הנציב צריכה להיות בוועדת איתור מקצועית, אלא אם קיימים שיקולים מקצועיים נוגדים. למיטב ידיעתנו, לא קיימים שיקולים מקצועיים שיסבירו מדוע נכון שמשרת הנציב לא תאויש בדרך של ועדת איתור.

חוות דעת היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

40. בחוות דעתה, סוקרת היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה את דרכי המינוי האפשריות למשרת נציב שירות המדינה, ובסופה של הסקירה, ממליצה כי המשרה תאויש באמצעות ועדת איתור, כאשר עובר לכך יוסדר תיאור תפקיד הנציב, הכולל תנאי סף ודרישות כשירות, כמקובל ביחס לכל המשרות בשירות המדינה. המלצה זו מקובלת עלינו במלואה, כאשר הגדרת תנאי

²² פרשת ביטול עילת הסבירות, לעיל ה"ש 7, בפסקה 35 לפסק דינה של השופטת רונן.
²³ ראו: יואב דותן, **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי** כרך א' 593 (2022).

הסף ודרישות הכשירות צריכה להיעשות על-ידי הדרג המקצועי הבכיר בנציבות שירות המדינה, בליווי הייעוץ המשפטי לממשלה.

41. אף באשר להרכב ועדת האיתור המוצעת, מקובלת עלינו הצעתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, אשר מבקשת להגביר את עצמאות הוועדה, באופן שהולם את מאפייני התפקיד של נציב שירות המדינה, על ידי הקמת "ועדה מקצועית-ציבורית", בדומה לוועדה שדנה במינוי לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה,²⁴ בשינויים מחויבים.

42. לפי הצעה זו, הרכב הוועדה יהיה כדלקמן:

(א) שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון, בהסכמת ראש הממשלה (יו"ר);

(ב) היועצת המשפטית לממשלה או נציגה;

(ג) מי שכהן בעבר בתפקיד נציב שירות המדינה או בתפקיד מנכ"ל של משרד מטה ממשלתי, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה;

(ד) איש אקדמיה המיומן בתחום המשפט הציבורי, שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות ובמכללות בישראל;

(ה) נציג ציבור בעל ניסיון מקצועי משמעותי בתחומים הנוגעים לליבת העיסוק של המשרה, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהסכמת היועצת המשפטית לממשלה.

הצעת ראש הממשלה

43. כאמור לעיל, נמסר לנו על-ידי מזכיר הממשלה, כי ראש הממשלה מבקש להביא לממשלה בהקדם האפשרי (עוד לפני בחינת הצעתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה) הצעת מחליטים, הקובעת כי משרת הנציב תתווסף באופן חד-פעמי לרשימת המשרות שנבדקות על-ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, וכי את מקומו של נציב שירות המדינה בוועדה, ימלא אד-הוק לצורך בחינת המינוי שבנדון, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, שאינו עובד מדינה, או נציב שירות המדינה לשעבר, שימונה על-ידי הממשלה לפי הצעתו של ראש הממשלה.

44. תפקידה וסמכותה של הוועדה המייעצת למינויים בכירים מפורטים בחוות דעתה שבסימוכין של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה,²⁵ ולכן נזכיר רק בקצרה, כי הוועדה נוסדה בשנת 1997, על רקע פרשת "בר און-חברון", על-מנת למנוע מצב בו מינויים לתפקידים בכירים אינם נבדקים כלל בהיבטי טוהר מידות. המינויים בהם עוסקת הוועדה, מתאפיינים בכך שהם מגיעים מעולמות תוכן מקצועיים מאוד ספציפיים: עולמות הביטחון (רמטכ"ל, מפכ"ל, נציב שב"ס, ראש שב"כ וראש מוסד) ועולמות המקרו-כלכלה (נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק

²⁴ ראו: הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ 4922, 20.9.2000, החל מעמוד 4894.

²⁵ ראו בעמודים 8-9 למזכר.

ישראל). על כן, "בנק" המועמדים הפוטנציאליים למשרות אלה הוא מצומצם מראש, כאשר למשרות הביטחוניות מתמנים, ככלל, מועמדים שהם בדרגת אלוף, גונדר וכד', לרוב מן הארגון הביטחוני שבו מתפנה התפקיד (ולעתים מארגון מקביל), ולתפקיד נגיד בנק ישראל מתמנה מומחה בעל מוניטין בינלאומי בכלכלה (לרוב מהאקדמיה או מהעובדים הבכירים של בנק ישראל – לדוגמה, פרופ' סטנלי פישר, פרופ' קרנית פלוג, ד"ר דוד קליין וכיום פרופ' אמיר ירון).

45. עבודת הוועדה המייעצת למינויים בכירים, נשענת, אפוא, על הנחה כי המועמדים המובאים בפניה מתאימים לתפקידים הייחודיים המצויים בסמכותה, ועל כן, הוועדה כלל איננה עוסקת בבדיקת התאמה לתפקיד,²⁶ אלא מתמקדת במינוי בהיבטי טוהר המידות. להבדיל, תפקיד הנציב מצריך אמנם ידע ומומחיות בניהול, אך הנציבים לדורותיהם הגיעו מעולמות תוכן מקצועיים שונים ומגוונים. לדוגמה, הנציב הולנדר היה לפני מינויו מזכיר הממשלה; הנציב גל-נור היה פרופ' למדע המדינה; הנציב דיין היה היועץ המשפטי של משרד המשפטים טרם מינויו; והנציב הרשקוביץ, שהוא פרופ' למתמטיקה, מילא תפקידים בכירים באקדמיה וכיהן כשר בממשלה. על כן, כמות המועמדים הפוטנציאליים לתפקיד זה היא גדולה הרבה יותר מהרגיל.

46. לא בכדי, הגם שהחלטה 3793, שביקשה את היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה לבחון את אופן מינויו של נציב שירות המדינה הבא, והחלטה 3839, שעסקה בתפקידה של הוועדה המייעצת למינויים בכירים, התקבלו בהפרש של שבועיים זו מזו, אף אחד מהן לא מתייחסת לרעותה. בכך, ניכרת ההבנה כי משרת הנציב אינה דומה באופייה ובמהותה למשרות הנבחנות על-ידי הוועדה המייעצת.

47. על רקע סקירה זו, נציין כי לעמדתנו, דרך המינוי המוצעת על ידי ראש הממשלה לוקה במספר פגמים משפטיים, הן מבחינה תהליכית והן מבחינה מהותית.

48. **מבחינה תהליכית**, סוגיית אופן המינוי של בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה, בפרט אלו הממלאים תפקיד של שומרי סף, היא סוגייה מקצועית בעיקרה, כאשר אלו המובילים הצעות לשיוני בדרכי המינוי הקיימות צריכים להיות גורמי המקצוע, האמונים על טוהר המידות בשירות המדינה, דהיינו – נציבות שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

כך, באופן כללי, החלטות הממשלה השונות הנוגעות לאופן המינוי של בעלי תפקידים בשירות המדינה, מובאות לממשלה רק לאחר שנדונו בוועדת שירות המדינה, בראשות הנציב, בליווי עמדותיהם של גורמי המקצוע בנציבות; אופן מינויו של היועץ המשפטי לממשלה עוגן בהחלטת ממשלה בעקבות המלצות ועדה מקצועית, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס, מאיר שמגר; החלטת הממשלה 3839, בנוגע לעבודתה של הוועדה המייעצת למינויים בכירים, גובשה על בסיס הצעה של יושב-ראש הוועדה דאז ועבודת מטה שנעשתה בהמשך לכך בנציבות שירות המדינה וביעוץ המשפטי לממשלה.

לא בכדי, אם כן, עניין זה הוסדר במפורש ביחס למינוי הקרוב של הנציב בהחלטה 3793, שבמסגרתה ביקשה הממשלה, כאמור למעלה, את היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

²⁶ ראו בסעיף 1(ב) להחלטה 3839.

לגבש נוהל למינויו של נציב שירות המדינה, בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

על כן, עצם העובדה כי ההצעה לשינוי אופן מינויו של נציב שירות המדינה, המשמש שומר סף מרכזי ברשות המבצעת, היא תוצר של שיח פוליטי, שנעשה ללא מעורבות של גורם משפטי או מקצועי כלשהו, מהווה פגם תהליכי חמור.

49. עוד יודגש, בהיבט התהליכי, כי ההצעה מהווה סטייה מהאמור בהחלטה 3793, כאשר הנימוק המובא לכך בדברי ההסבר של טיוטת הצעת המחליטים שהועברה לידינו הוא מועד סיום כהונתו של נציב שירות המדינה המכהן בחודש ספטמבר הקרוב, כלומר, בעוד 3 חודשים (מינויו של הנציב המכהן נכנס לתוקף ביום 12.9.2018, בהחלטת הממשלה מס' 4161). למיטב ידיעתנו, פרק זמן שכזה מספיק לצורך הקמת ועדת איתור והשלמת הליך האיתור.

זאת ועוד, ההצעה אינה כוללת נימוק ענייני לשאלה כיצד דרך המינוי המוצעת במסגרתה, החורגת הן מדרכי מינויו של נציב שירות המדינה בעבר והן מהרכבה הקיים של הוועדה המייעצת למינויים בכירים, יכולה להשיג את התכליות העומדות בבסיס מינויו של נציב שירות מדינה, כמפורט לעיל. כפי שציין בית המשפט העליון, חריגה מהכללים שנקבעו ללא הנמקה, מהווה פגם משפטי משמעותי: "כל חריגה מהכלל על ידי הרשות, מחייבת אותה לנמק את החלטתה, שאם לא כן לא זו בלבד שיהיה קשה להעמיד החלטה זו במבחן הביקורת, אלא שירחף מעליה ענן כבד של חשד שהיא התקבלה באופן שרירותי ומטעמים שאפשר כי היו פסולים. כך הוא במיוחד מקרה בו החלטתה של הרשות מתקבלת בניגוד לדעתם של הגורמים המקצועיים, שלכאורה פעלו על פי אמות מידה שוויוניות שנקבעו כדי להנחות לעניין אופן הפעלתו של שיקול הדעת".²⁷

50. **מבחינה מהותית**, המתווה המוצע לא נותן מענה לתכליות העומדות בבסיס המינוי לתפקיד, שכן הוא לא מספק את מידת המקצועיות והעצמאות הנדרשים לבעל התפקיד שייבחר, שישוגו באמצעות מינוי בדרך של ועדת איתור.

כאמור לעיל, בשונה מהתפקידים שמינויים נעשה באמצעות בחינה של הוועדה המייעצת למינויים בכירים, שלגביהם "בנק" המועמדים הפוטנציאליים הוא מצומצם מראש, שכן למשרות הביטחוניות מתמנים ככלל מועמדים בדרגות הבכירות ביותר, לרוב מן הארגון הביטחוני שבו מתפנה התפקיד, ולתפקיד נגיד בנק ישראל מתמנה מומחה בעל מוניטין בינלאומי בכלכלה, ועל כן, הוועדה כלל אינה עוסקת בבחינת התאמתם לתפקיד, היקף המועמדים הפוטנציאליים לתפקיד נציב שירות המדינה הוא רחב הרבה יותר. כפי שצוין לעיל, בשנת 2011, כאשר ראש הממשלה קרא לציבור הרחב להתמודד על התפקיד, הוגשו כ-150 מועמדות, שמתוכם 4 הומלצו לראש הממשלה.

51. מכאן, שהמתווה המוצע, לפיו נציב שירות המדינה יתמנה בבחירה ישירה, ללא כל תנאי סף או דרישות כשירות, ואף ללא כל בדיקה של התאמה לתפקיד, משום שהוועדה המייעצת למינויים בכירים אינה עורכת בדיקה שכזו, הוא מוקשה אפילו יותר מאופן המינוי של נציבים קודמים

²⁷ בג"צ 3/04 הוועדה המקומית לתכנון ובניה – צפת נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 26.12.2005), בפסקה 12 לפסק דינו של השופט לוי.

– שנעשה בבחירה ישירה ואישור על ידי ועדה אד-הוק, שבחנה גם התאמה לתפקיד.

52. בנוסף, ההצעה מהווה סטייה מהאמור בהחלטה 3839, ומוסיפה משרה למשרות הנקובות בהחלטה זו ללא הנמקה.

53. ההצעה להחליף בוועדה המייעצת את נציב שירות המדינה במנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, שאיננו עובד מדינה, או בנציב שירות המדינה לשעבר, שימונה על-ידי הממשלה, לפי הצעתו של ראש הממשלה, תביא לשינוי האיזון הפנימי בוועדה, שנקבע בהחלטה 3839, לטובת הדרג הפוליטי. למעשה, הצעה זו יוצרת באופן מהותי ועדה חדשה, **שאיננה** הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. גם בהיבט זה, מדובר למעשה בהפחתה מהסטנדרט שנהג עד כה ביחס למינוי הנציב, שכן בעוד שבעבר – היחס בוועדת המינויים עמד על שופט בדימוס ושני נציגי ציבור, לפי המוצע – היחס בוועדה המייעצת למינויים בכירים לצורך מינוי נציב שירות המדינה יעמוד של שופט בדימוס, שני נציגי ציבור, ובכיר לשעבר שמונה לפי הצעת ראש הממשלה.

זאת ועוד, הטלת בחינת המינוי על ועדה זו משמעה כי הוועדה בוחנת למעשה את המינוי של אחד מחבריה העתידיים (נציב שירות המדינה שייבחר יהיה חבר הוועדה מתוקף תפקידו).

54. מכאן, שהצעת ראש הממשלה מוקשית עוד יותר מהליך בחירת הנציב שנהג עד כה, אינה מגשימה את התכליות של בחירת נציב שירות מדינה מקצועי ועצמאי שיוכל לשמור על המעמד הממלכתי והא-פוליטי של שירות המדינה, ואין מקום לקבלה. קיים פער משמעותי ובלתי ניתן לגישור בין אופי ועדת המינויים המוצעת על-ידי ראש הממשלה וסמכויותיה, לבין המשימה המוטלת עליה – להבטיח את מינויו של נציב שירות מדינה מקצועי ועצמאי שישמור על האופי המקצועי והא-פוליטי של שירות המדינה. התפקיד אותו מבקשים להטיל על הוועדה לא תואם את אופייה, סמכויותיה, המומחיות שלה והרכבה המוצע.

55. כפי שמפורט למעלה, ההליך המתאים ביותר והנכון לאיוש משרת הנציב, הן על פי כללי והנחיות הנציבות, והן באופן מהותי – הוא ועדת איתור. הליך של בחירה ישירה ואישור על ידי ועדה חיצונית במתווה המוצע על-ידי ראש הממשלה איננו מתאים למשרה זו בשל מאפייני תפקיד הנציב כתפקיד של שומר סף עצמאי.

סיכום

56. בהחלטה 3793, הממשלה ביקשה לקבל הצעה להליך מינוי הנציב, שהדעת נותנת שתהיה שונה מדרך המינוי שנקבעה בהחלטה 345. כלומר, הממשלה כבר גילתה דעתה כי דרך המינוי שנהגה עד כה אינה מספקת.

57. הבחירה בדרך איוש משרת הנציב מסורה אמנם לממשלה, אך בבואה לקבל החלטה בעניין זה, על הממשלה להסתמך על עמדתם של גורמי המקצוע, האמונים על תקינות הליכי המינוי ושמירת טוהר המידות בשירות הציבורי. כפי שנקבע בהחלטה 3793, בנסיבות העניין, מדובר ביועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, שנדרשה לגבש נוהל בעניין בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

58. דרך המינוי המגשימה בצורה הטובה ביותר את התכליות של מינוי הנציב – הבטחת מקצועיות והתאמת המועמד לתפקיד, שמירת עצמאותו המקצועית ואי-תלותו בדרג המדיני – ואשר תואמת את ההנחיות המקצועיות של נציבות שירות המדינה בהקשר זה, היא מינוי באמצעות ועדת איתור, אשר תבחן מועמדים שונים ותביא את המלצתה בפני ראש הממשלה. עוד קודם לכן, נדרש לקבוע את תיאור המשרה, ולהגדיר במסגרת זאת – באמצעות גורמי המקצוע בנציבות – את תנאי הסף והכישורים הנדרשים למי שייבחר לתפקיד. הרכב ועדת האיתור צריך לשקף את מאפייניו הייחודיים של התפקיד, ובהקשר זה אנו מקבלים את המלצתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, כמפורט לעיל בסעיף 42.

59. על הממשלה לתת משקל רב מאוד להמלצות האמורות, עת היא בוחרת בדרך המינוי של הנציב הבא. בהיעדר טעמים מקצועיים נוגדים, שכאמור, אינם ידועים לנו בשלב זה, יהיה זה קשה, עד כדי בלתי אפשרי, להגן מבחינה משפטית על הליך מינוי למשרת הנציב, שלא כולל ועדת איתור במתווה המתואר. בכל מקרה, וכפי שהובהר לעיל, קיימת מניעה משפטית לקבל את הצעת ראש הממשלה באשר לדרך מינויו של נציב שירות המדינה הבא.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ג סיוון תשפ"ד
19 יוני 2024

מס' מסמך: 004-99-2024-015145
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ח"כ בנימין נתניהו
ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: הליך מינוי נציב שירות המדינה

סמך: חוות דעת מטעם היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה מתאריך 29.5.2024; חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, מתאריך 18.6.2024; פניות מזכיר הממשלה לייעוץ המשפטי במשרד רה"מ ופניותיו אלינו מהתאריכים 13.6.2024 ו-16.6.2024

בהחלטה מס' 3793 מיום 13.5.2018 קבעה הממשלה, כי דרכי המינוי של נציב שירות המדינה הבא ייקבעו בנוהל שיגובש על ידי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה.

לאחר בחינת הנושא בהתאם להחלטת הממשלה על ידי גורמי המקצוע המשפטיים במשרד ראש הממשלה ובמחלקת ייעוץ וחקיקה האמונה על התחום, ודיונים שהתקיימו בעניין, מצאתי לקבל המלצתם לפיה: לשם הבטחת הליך מינוי תקין והולם של נציב שירות המדינה, יש לקיים הליך תחרותי למשרה, ולקבוע כי המינוי ייעשה על ידי ועדת איתור, בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון כמתואר בחוות הדעת המצורפות למכתבי. זאת, בין היתר, נוכח מאפייניו הייחודיים של תפקיד נציב שירות המדינה, חובתו לפעול בממלכתיות ובאופן בלתי תלוי, והשפעתו העמוקה על דמותו של השירות הציבורי.

בהמשך לפניות מזכיר הממשלה שבסמך, ועל פי הבחינה שנערכה בהתאם להנחיית ממשלת ישראל בהחלטתה המתוארת לעיל, קיימת מניעה משפטית לכך שהנציב הבא ייבחר בהליך בו הוא ימונה באופן ישיר על ידי ראש הממשלה ומינויו ייבדק על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. זאת, תוך החלפת נציב שירות המדינה בוועדה בחבר שיתמנה על ידי הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה, והוספת המשרה למשרות הנבדקות על ידי הוועדה. הצעה זו אינה נתמכת בהנמקה מקצועית; אינה הולמת את אופיו של התפקיד וסמכויותיו; ואין התאמה בין סמכויותיה של הוועדה המייעצת ומומחיותה, לבין המשימה החדשה והשונה שמציעים להטיל עליה כעת.

הכל, כמפורט בחוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ושל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), המקובלות עליי (שתיהן מצורפות למכתבי זה).

בברכה,

גלי בהרב-מיארה



היועצת המשפטית לממשלה

העתק:

מזכיר הממשלה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה
מנהל מחלקת הבג"צים



מזכירות הממשלה

סעיף מספר 1938 של הממשלה מיום 30.06.2024 .

1938. המלצה לנוהל לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה - דיון בהתאם לסעיף 3 להחלטת הממשלה מס' 3793 מיום 13.5.2018

מזכיר הממשלה פותח את הדיון ומציין כי כהונתו של נציב שירות המדינה הנוכחי, פרופ' דניאל הרשקוביץ, צפויה להסתיים בחודש ספטמבר 2024, בתום 6 שנות כהונה ומתייחס להחלטת הממשלה מס' 3793 מיום 13.5.2018 שבה נקבע אופן מינויו של הנציב המכהן היום, באמצעות ועדת מינויים וכן נקבע בסעיף 4 שהתווסף אז במהלך ישיבת הממשלה ולא נכלל בהצעת ההחלטה, כי היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה תציע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה נוהל שיובא לדיון בממשלה בעניין דרכי מינויו של נציב שירות המדינה.

מזכיר הממשלה משיב לשאלת שר האוצר כי הנוהל האמור מוצע רק כעת על ידי היועצת המשפטית לממשלה, כ-6 שנים לאחר החלטת הממשלה מס' 3793 וכי הממשלה מקיימת כעת את הדיון בנוהל שהציעה.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מר גיל לימון מציין שהדיון המתקיים הוא דיון חשוב, מתייחס לחוות הדעת שגיבשה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, על דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, ומציין כי נקודת המוצא שעמדה בפניהן היא מאפייני התפקיד של נציב שירות המדינה אשר למעשה משמש כסמכות הבכירה ביותר של שמירת שירות המדינה כשירות מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי. הנציב מחזיק בידיו גם סמכויות רגולטוריות הנובעות מחוק שירות המדינה וקובע את התקשי"ר המחייב את כלל עובדי המדינה.

מר לימון מפרט עוד כי הנציב, בתוקף תפקידו, מאשר את הרכבי ועדות האיתור לתפקידים בכירים, חבר בוועדות איתור ובוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים ואחראי על יחסי העבודה בשירות המדינה לרבות נושא של פיטורים.

ראש הממשלה מעיר בהקשר לכך כי ריכוז כוח בידי אדם אחד יכול להביא לתוצאות שליליות כמו הכוח להשחית וזו בעצם נקודה מהותית בתוך הדיון המתקיים כעת. מי קובע, אצל מי הסמכות ולמי בסוף יש את האחריות.

מר לימון מרחיב בעניין דרכי המינוי של תפקידים בשירות המדינה ומציין כי תפקיד נציב שירות המדינה פטור מחובת מכרז בהתאם לסעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 ומשכך קיימות שתי דרכים למנותו: 1. פטור מלא ממכרז ובדיקת המינוי על ידי ועדת מינויים מסוימת 2. באמצעות ועדת איתור. מציין כי ביום 14.9.1999 התקבלה החלטת ממשלה מס' 345 שקבעה שמשרות מסוימות ימונו דרך ועדת איתור אך נציב שירות המדינה לא נכלל במשרות אלו ולפי החלטה זו מתמנה בוועדת מינויים.

מר לימון מדגיש כי בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2010 נעשתה עבודת מטה בנציבות שירות המדינה ובמשרד המשפטים לקביעת אמות מידה סדורות ומקצועיות למשרות אשר מוצע כי לגביהן תיעשה הבחירה בדרך של ועדות איתור.

מר לימון מציין שההצעה שהם גיבשו מבוססת על אמות מידה מקצועיות וקובעת מתי יש צורך בוועדת איתור ומה הם מאפייני התפקיד:

- א. ביצוע מדיניות השר או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד אשר סמכויותיו נקבעו בצורה מפורטת בחקיקה.
- ב. נושא המשרה מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי תלות מקצועית.
- ג. נושא המשרה נדרש לכישורי ניהול מוכחים של מערכות מורכבות.
- ד. המשרה מאופיינת בהיבט מקצועי מובהק או בעלת אופי רגולטורי.

על יסוד מאפיינים אלו מציין מר לימון שהמסקנה הברורה כי הדרך הנכונה למינוי נציב שירות המדינה היא באמצעות ועדת איתור ולכן המליצו על דרך זו.

מזכיר הממשלה מעיר בהקשר לזה כי היועצת אומנם ממליצה בחוות דעת כי משרת הנציב תיבחר בדרך של ועדת איתור אך אינה מנמקת מדוע הרכב ועדת האיתור צריך להיבחר בשליטה מוחלטת של היועצת המשפטית לממשלה (על פי המלצתה, 3 מתוך 5 חברי הוועדה ייבחרו באישור היועצת המשפטית לממשלה).

מר לימון מציין כי בפועל נציב התמנה בדרך אחרת וכי הם לא טוענים שדרכי המינוי בעבר לא סבירות אלא שהדרך הנכונה היא באמצעות ועדת איתור.

מר לימון משיב כי לאחר שפורסמה חוות הדעת ובעקבות תגובות שקיבלו נעשתה עוד עבודת מטה והם סבורים כי לגבי הרכב הוועדה שהם הציעו ניתן לשנות אותו. כך למשל נציג אקדמיה לא צריך להיות מהתחום המשפטי ומציע כי הממשלה תקבל את ההמלצה העקרונית להקמת ועדת איתור תוך שיח עם גורם שהממשלה תסמך לכך על הרכב הוועדה.

השרה גילה גמליאל מעירה על כך שעבודת המטה בייעוץ המשפטי לממשלה נעשתה ללא שיח עם השרים ושמיעת עמדתם המקצועית ומדוע נדרש שינוי בדרך הבחירה כפי שנעשה לנציב שירות המדינה בעבר כאשר עד היום זה התנהל מצוין. בנוסף מציינת כי לעיתים משפטיזציות יתר גורעת ולא מסייעת.

השרה אורית סטרוק מציינת כי השרים עובדים באופן שוטף מול הנציב כמו גם מול היועצת המשפטית לממשלה ושואלת מדוע היועצת המשפטית לממשלה צריכה להיות הגורם שקובע ושולט בהרכב ועדת האיתור.

השר דוד אמסלם מתייחס לדרך המינוי של תפקידים בכירים אחרים כגון הרמטכ"ל, המפכ"ל ונשיא בית המשפט העליון, תפקידים שהם לא פחות בכירים ומשפיעים מתפקיד נציב שירות המדינה והם נבחרים ללא ועדת איתור. ככל שרוצים ועדת איתור, צריך לעמוד בראשה נציג ראש הממשלה וחברים בה יהיו מנכ"ל משרד ממשלתי לשעבר, נציגים מהשוק הפרטי ומהאקדמיה שיהיו מחוברים לצורכי המשק והמדינה וידעו לבחור מועמד שיפעל להתיר את כל החסמים של הביורוקרטיה ויאפשר למדינה סוף סוף להתנהל. תפקיד נציב שירות המדינה הוא תפקיד ליבתי ולממשלה צריכה להיות שליטה מלאה במינוי זה.

השר בצלאל סמוטריץ' מתייחס לזמן הממושך שלוקח לבצע מינוי במדינת ישראל. אומת סטארטאפ אך מדינת ימי הביניים. הביורוקרטיה והרגולציה מרחיקות אנשים טובים מלבוא ולהתמנות לתפקידים משמעותיים בשירות המדינה שכן אף אחד לא בא לעבור מסלול ייסורים של שנה עד שממנים אותו בסוף. הנציב צריך להפוך מאופורטור לרגולטור. השיטה הנוכחית במדינת ישראל מייצרת איזון. מצד אחד הממשלה ממנה את כל המינויים האלה, מצד שני הם ממונים לקדנציות כך שבדרך כלל זה חוצה קדנציות של ממשלה. זה לא שהממשלה באה ומחליפה הכול כמו בשיטה האמריקנית אבל כן הממשלה ממנה את נציב שירות המדינה, את ראש אגף התקציבים, את נציב הביקורת על השופטים. כל ממשלה ממנה חלק.

הממשלה הזאת תמנה חלק. הממשלה ממנה את נציב שירות המדינה זה הדבר הכי ליבתי שיש. ככה זה בדמוקרטיה, כל שיטה אחרת מביאה לתוצאה פחות טובה.

ראש הממשלה מעיר בהקשר לכך כי אנו מדינה שלה יש צבא ולא צבא שיש לו מדינה, אנחנו מדינה שיש לה פקידים ולא פקידים שיש להם מדינה.

השר ניר ברקת מביע את עמדתו כי תפקידים כמו יועץ משפטי לממשלה ונציב שירות המדינה חייבים להיות "בראש אחד" עם הממשלה, יש לתחם אותם בקדנציות ושכל ממשלה תוכל לבחור את היועצים הבכירים שלה.

מזכיר הממשלה מתייחס לעתירה משנת 2018 שבעקבותיה קבעה הממשלה את דרך המינוי של נציב שירות המדינה הנוכחי, עתירה שנמחקה בסופו של דבר והותירה על כנה את פסיקת בג"ץ בעתירה 2699/11 שאז העותרת טענה כי על ממשלת ישראל למנות ועדת איתור ואין להסתפק בבחינת המינויים על ידי ועדת המינויים. בג"ץ דחה אחת לאחת את הטענות: "במצב החוקי אין כל חובה משפטית למנות את נציב שירות המדינה דווקא באמצעות ועדת איתור", ולטענת העותרת כי נציב שירות המדינה אינו מינוי פוליטי או משרת אמון אלא משרה מקצועית ובלתי תלויה אשר גם דרכי המינוי שלה צריכים להיות מקצועיים ובלתי תלויים, אומר בג"ץ: "בטענה זו אין ממש... ברי כי אין לקבל טענה לפיה משרת נציב שירות המדינה היא משרה רמה או חשובה יותר מהמשרות הנזכרות לעיל (דובר שם על מנכ"ל משרדי ממשלה)... אין לקבל גם טענה לפיה משרת נציב שירות המדינה היא משרה מקצועית יותר מאשר המשרות שלעיל, זו כמו גם אלה הן משרות מקצועיות... לפיכך אין לומר כי מה שסביר עבור מינוי רמטכ"ל או מפכ"ל אינו סביר עבור מינוי נציב שירות המדינה."

מזכיר הממשלה מוסיף כי בסופו של דבר הדרישה שיהיה צורך בוועדת איתור ולא להסתפק בוועדת מינויים או בוועדה מייעצת, בג"ץ קבע בפסק דין שאין שום חובה כזאת!

השר שלמה קרעי מציין כי מדובר בניגוד עניינים כאשר היועצת המשפטית לממשלה התבקשה להמליץ על נוהל לבחירת נציב שירות המדינה ובסופו של דבר היא ממליצה על נוהל שבו היא שולטת במינוי או שמה את עצמה מעל החוק אשר אינו מטיל כל מגבלה על הממשלה ולמעשה שמה עצמה גם מעל לממשלה כאשר היא הופכת את עצמה לגוף שימנה בפועל את נציב שירות המדינה. השר קרעי מקשה על מר לימון לאחר שאמר שהוא מוכן להציע שינוי בהרכב הוועדה כיצד זה מתיישב עם קביעתו שקיימת מניעה משפטית להגן על הליך מינוי שלא כולל ועדת איתור במתווה המתואר. זהו

דבר בלתי אפשרי לממשלה אין סמכות להתפרק מסמכויותיה ויש לדחות את הנוהל המוצע.

שר המשפטים, יריב לוין, מציין את הצורך בביצוע שינוי במצב זה של העברת הכוח לידי גורמים לא נבחרים. זהו מקרה מובהק שכאשר יש לנו חוק ברור האומר בפירוש שהממשלה תמנה את נציב שירות המדינה ויותר מזה הוא גם אומר שעל המינוי שלו לא תחול חובת מכרז כדי שלממשלה יהיה את חופש הבחירה ואת חופש הפעולה כדי למנות נציב, מציעים לנו "לשפר" את התהליכים ובמבחן התוצאה מנציבים לממשלה כיצד למנות את הנציב והשליטה בוועדת האיתור תהיה בידי היועצת המשפטית לממשלה.

עוד מציין כי ההצעה מובאת ללא שום שיח עם גורם מוסמך מטעם הממשלה תוך ניצול לרעה של פרשנות החלטת הממשלה והחוק וכי ישנם תפקידים בכירים נוספים כגון הרמטכ"ל ומפכ"ל המשטרה ולמה שגם הם לא ימונו בוועדות שהיועצת המשפטית לממשלה תמנה. בסופו של דבר כאשר עולה בעיה, האחריות מוטלת על הממשלה כך שבפועל יוצא שהייעוץ המשפטי לממשלה נוטל את הסמכות ללא כל אחריות.

השר לוין קורא מתוך חוות דעת משפטית שנכתבה על ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, גבי אביטל סומפולינסקי, בעניין הליך מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים שבמסגרתה מציינת, בין השאר, גבי סומפולינסקי כי אין זה ראוי לשנות את הכללים תוך כדי המשחק ושיש בכך משום פגיעה בראייה הכללית והצופה פני עתיד, בדיוק ההיפך מהמלצת היועצת המשפטית לממשלה בעניין מינוי נציב שירות המדינה המבקשת לקבוע כללים חדשים תוך כדי המשחק!

ראש הממשלה מסכם ואומר כי ביסוד הדיון השאלה היא מהי דמוקרטיה ואיך היא עובדת והשאלה המרכזית היא מי אחראי להחלטות. מי שומר על טיב ההחלטה. יש החלטות הקשורות לטוהר המידות, לעבריינות ולגביהן ברור שהמערכת המשפטית מחויבת לוודא מינוי אנשים הנקיים מכל רבב.

אך ההנחה שהציבור מפקיע מידיו את הסמכות לקבוע את הכשירות להתמנות לתפקידים לאנשים שהם "מורמים מעם" ולא לנציגים שהציבור בחר, היא מופרכת מיסודה ואנטי דמוקרטית במהותה.

ראש הממשלה מציין כי לגישתו הכלל הוא שנציגי ציבור אשר החליטו החלטות לא נכונות ישלמו על כך בקלפי. ומה שמוצע כאן זה להעביר את המינוי של תפקיד מרכזי מהממשלה לפקידות וזה לא מקובל בעליל ועל כן תובא הצעה להחלטת הממשלה שתשקף את ההליך הדמוקרטי.

מזכירות הממשלה

מניין קולות

מחליטים

הערה