

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה – מינויים בשירות הציבורי
תאריך: ג' טבת תש"ף, 31 דצמבר 2019 מספר הנחיה 1.1505	מינוי נציג מטעם השר או המשרד הממשלתי בגופים שונים

מינוי נציג מטעם השר או המשרד הממשלתי בגופים שונים

1. בהוראות חוק, החלטות ממשלה והוראות מנהל שונות קיימות הוראות בדבר מינויו של נציג שר או משרד ממשלתי במועצות, ועדות וגופים שונים (להלן: **ועדות**). מינוי נציג משרד ממשלתי בוועדות כאמור נועד, ככלל, לאפשר למשרד הממשלתי ייצוג במסגרת הגוף אליו נדרש המינוי, ולתת ביטוי לאינטרסים, למדיניות ולשיקולים עליהם אמון המשרד הממשלתי במסגרת פעילות הגוף.
2. הנחיה זו עניינה בשאלת פרשנות המונח "נציג" וכתוצאה מכך – זהות הגורם אותו ניתן למנות כנציג השר או המשרד הממשלתי בוועדה בה נדרש נציג כאמור.
3. יצוין כי אין בהנחיה זו כדי לגרוע מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 שכותרתה "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" (להלן: **הנחיה מס' 6.5000**), אשר עוסקת בין היתר במינוי עובדי מדינה כנציגי השרים בתאגידים ציבוריים, וכן עוסקת במינוי מנכ"ל של משרד ממשלתי לכהונה בחברה ממשלתית או בתאגיד ציבורי הפועל בתחום הפעילות שמשרדו אחראי עליו או מסדיר אותו.

זהות נציג מטעם משרד ממשלתי בגוף

4. כאמור, תכלית השתתפותו של נציג משרד ממשלתי בוועדה היא לתת ביטוי למדיניות המשרד הממשלתי ולייצגה במסגרת עבודתה של הוועדה. כמו כן, מקום בו מדובר בוועדה או גוף בעל סמכויות אופרטיביות, תפקיד הנציג גם לתת ביטוי לאינטרסים עליהם אמון המשרד במסגרת הפעלת סמכויותיה. מטבע הדברים, על מנת שגורם הנשלח לייצג ולתת ביטוי למדיניות, אינטרסים או תפישת עולם מקצועית יוכל לעשות זאת באופן המיטבי – עליו להיות בעל היכרות מעמיקה עם הגוף המדובר, עבודתו וקווי מדיניותו. היכרות כאמור מצויה קודם כל בידי מי שבעל זיקה לאותו גוף, קרי נמנה על חבריו או עובדיו. בהתאם, עובדיו של המשרד הממשלתי מקיימים זיקה ארגונית למשרד והם בעלי היכרות ובקיאיות מרבית עם עבודתו ומדיניותו. חזקה כי ביכולתם לייצג ולבטא את עמדות המשרד באופן המיטבי בפורומים השונים.¹
5. בהתאם לאמור, ובכדי להגשים את התכליות שבבסיס מינוי הנציג, ככלל, ובהיעדר כוונה אחרת הנלמדת מן ההוראה המסמיכה, **נדרש כי נציג המשרד או השר בוועדה יהיה עובד מדינה מן הדרג המקצועי במשרד הממשלתי.**

¹ ראו פרק 3.3 ד. להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים".

6. ביסוד כלל זה עומדים מספר טעמים, כפי שיפורט.²

ראשית, על מנת שהנציג יוכל לשקול, לבטא ולקדם באופן המיטבי את מדיניותו של המשרד במסגרת עבודת הגוף, מתחייבת היכרות מספקת של הנציג עם עבודתו המקצועית של המשרד. עובדי המשרד המקצועיים עוסקים באופן שוטף ויומיומי בגיבוש ויישום מדיניות המשרד, ובהבטחת קידום האינטרסים שבסודו.

שנית, במקרים רבים השתתפותו של עובד המשרד המקצועי בוועדות כנציג המשרד מהווה חלק אינהרנטי מעבודתו השוטפת במשרד. משכך, פיצול העיסוק המקצועי בין גורמים שונים עשוי לפגוע בהתנהלותו המקצועית התקינה והשוטפת של המשרד.

שלישית, על עובד המשרד, שהוא עובד מדינה, חלות חובות מכוח חקיקה ייעודית וכללי תקשי"ר אשר כוללות גם הוראות שעשויות להיות רלוונטיות לעבודה במסגרת התפקיד כנציג בוועדה (כך למשל, הוראות רלוונטיות בפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971; חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963; חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959 ודברי חקיקה נוספים). זאת ועוד, ביחס לעובדי המשרד קיימות למשרד סמכויות פיקוח בין היתר במסגרת המבנה ההיררכי שלו, שיש בהן להבטיח שאלו אכן יפעלו בהתאם למדיניות שתיקבע על ידי האורגנים המוסמכים במשרד.

7. בהתאם לאמור, **ככלל, לא ניתן למנות כנציג המשרד מי שאינו עובד המשרד, קרי מי שאינם נמנים על עובדי המדינה.**

8. אשר לעובדי מדינה, המכהנים במסגרת "משרת אמן", יש להביא בחשבון את אופיין ומהותן של משרות אלה, אשר אינן נמנות על הדרג המקצועי במשרד ותפקידן הוא במובהק אחר. תפקידו של עוזר השר לשמש זרועו הארוכה של השר בביצוע תפקידו. במסגרת זו מקשר עוזר השר בין גורמי המקצוע ללשכת השר, מייצג את עמדת השר בפניהם ולמעשה מהווה צינור להרחבת מוטת השליטה בין השר לבין יתר גורמי המשרד, כחלק מהמערכת הארגונית של "לשכת השר".

9. בשל אופייה של משרת עוזר השר הוחלו עליה במסגרת התקשי"ר הוראות המגבילות באופן משמעותי את מעורבותם של המשמשים בה בפעולות הביצוע של המשרד.³ מגבלות אלה מלמדות על היחס וחלוקת העבודה שבין עוזרי השר לעובדי הדרג המקצועי במשרד הממשלה. חלוקת עבודה זו משליכה ורלוונטית גם לשאלת ייצוג המשרד בוועדות. בהתאם, מגבלות אלה מקשות אף הן על האפשרות למנות עוזר שר כנציג המשרד בוועדה. בצד הדברים יוער, כי מעורבות לשכת השר בפעילות הוועדות בהן נדרשת השתתפות נציג המשרד, תעשה ככלל

² בפסק-הדין בדנג"ץ 5361/00 פלג נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(5) 145, נקבע כי סעיף 17(א)(12) לחוק התכנון והבניה, אינו מגביל רשויות מקומיות במינוי נבחרי הרשות או עובדיה כנציגים בוועדה המחוזית וזאת בכפוף לנקיטת אמצעי זהירות מיוחדים, בפרט במינויים של מי שתפקיד נציג הרשות המקומית בוועדה עשוי להעמידם בניגוד עניינים. בהקשר זה צוין בפסק-הדין, כי נציג הרשות המקומית בוועדה המחוזית, אינו בבחינת 'שופר' של מדיניות הרשות. דברים אלה, שעסקו בנציגי הרשויות המקומיות בלבד, אינם רלוונטיים לנציגי שר או ממשלה בוועדות, אשר בהן נדרש נציג השר או המשרד לייצג את המשרד הממשלתי והאינטרסים עליהם הוא אמן בוועדה. תכלית מינויו של נציג המשרד או השר לוועדה היא, אם כן, מתן אפשרות למשרד להשפיע ולבטא את האינטרסים המשרדיים בגוף המדובר, כאשר על-פי-רוב, גופים אלה נעדרים סמכות סטטוטורית ועיקר תפקידם להגיש המלצות לגורמים להם נתונה סמכות זו. בעניין זה, ראו והשוו גם בג"ץ 5848/99 פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים פ"ד נד(3) 5.

³ ביחס למשרת עוזר שר ראו הוראת נסמן 02.502 לתקשי"ר.

באמצעות הנחיה ושיח עם הדרגים המקצועיים במשרד ובפרט עם הגורם המקצועי המשמש נציג המשרד בוועדה.

יובהר כי הדברים האמורים נכונים אף ביחס למשרת עוזר מנכ"ל המשרד, גם היא משרת אמון, בהתאמות המתחייבות נוכח המגבלות השונות הקבועות לגבי משרה זו בתקשי"ר.⁴

10. לאור האמור, ככלל, **נציג השר או המשרד הממשלתי, יהיה מי שנמנה על הדרג המקצועי במשרד.**

11. לצד הכלל האמור, במקרים מיוחדים ובנסיבות חריגות בלבד, ניתן לשקול למנות מי שאינו עובד מדינה בדרג המקצועי כנציג המשרד או השר בוועדה. מפאת חריגות הדברים ורגישותם, יפנה יועץ משפטי של משרד ממשלתי שבו קיימת כוונה למנות גורם שאינו מבין עובדי המשרד המקצועיים כנציג המשרד או השר, למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), על מנת שיאשר כי מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות מינוי כאמור. אישור חריג, כאמור, יוכל להינתן למשל כאשר אין כל עובד מקצועי במשרד המתאים לשמש כנציג בוועדה, ולעומת זאת למועמד שאינו נמנה על הדרג המקצועי בשירות המדינה כישורים, ניסיון והתאמה יוצאי דופן, והוא אינו מצוי במצב של ניגוד עניינים המונע את מינויו לתפקיד.

⁴ ביחס למשרת עוזר מנכ"ל ראו הוראת נסמן 02.621 לתקשי"ר.