

26 מאי, 2024

באמצעות דוא"ל
5 עמ' כולל עמוד זה

גב' גלי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה
משרד ראש הממשלה
ירושלים

נכבדי,

הנדון: הליך בחירת ומינוי נציבת שירות המדינה – מיצוי הליכים

הריני מתכבד לפנות אליכם בעניין שבנדון בשם מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה במכללה למינהל (להלן - "מכון ברנדייס" או "המכון"). מכון ברנדייס הוא מכון מחקר אקדמי עצמאי ובלתי תלוי העוסק במחקרים שנועדו לקדם ולחזק את המשק ואת המדינה, ובכלל זה מבצע המכון מזה כשנה מחקר מקיף על תהליכי המינוי בשירות הציבורי בכלל ובמשרות הסגל הבכיר בשירות המדינה בפרט.

פנייתנו זו נעשית נוכח העובדה שנציב שירות המדינה, פרופ' דניאל הרשקוביץ' מסיים את תפקידו בחודש ספטמבר 2024.

על ממשלת ישראל מוטלת החובה למלא את התחייבותה לבית המשפט העליון, ולגבש נוהל באשר לאופן הבחירה והמינוי של נציבת שירות המדינה הבאה.¹ על נוהל זה להבטיח כי נציב שירות המדינה הבא יהיה עצמאי, בלתי תלוי ובעל יושרה ומקצוענות ברמה הגבוהה ביותר.

לא ניתן להפריז בחשיבות תפקידו של נציב שירות המדינה, המופקד על יריעה רחבה מאד של תחומי אחריות וסמכויות בכל היבטיו של השירות הציבורי הישראלי, לרבות, מינויים, משמעת, קביעת ועיצוב משרות בשירות המדינה והשכר להן, תכנון ובניית ההון האנושי.

נציב שירות המדינה הוא תפקיד מרכזי ביותר בעיצוב מבנה הממשל והמשטר בישראל, וככזה יש לראות בו אף שומר סף מרכזי וחיוני בכל הקשור להבטחת המקצועיות, העצמאות וטוהר המידות של ממלאי תפקידים שונים בשירות הציבורי.²

¹ מכאן ואילך כל האמור גם בלשון נקבה במשמע.

² תפקידי הנציב תוארו אך לאחרונה כך: "מסקירת תפקידי השונים של נציב שירות המדינה ניכר שיש לו תפקיד מרכזי ביותר בעיצוב מבנה הממשל והמשטר בישראל. נציב שירות המדינה משמש כזרוע של הממשלה כמעבדה, ובמסגרת תפקידו אמור להגשים וליישם את מדיניות הממשלה המכהנת בתחום זה. הנציב אחראי ישירות על למעלה משמונים אלף עובדי מדינה (מה שעושה אותו למנהל של המעסיק הגדול במשק), כלומר עובדי משרדי הממשלה ויחידות הסמך (לרבות למשל בתי חולים ממשלתיים). יתר על כן, לנציב יש השפעה על גופים מחוץ לשירות המדינה אשר אין לו אחריות פורמלית עליהם — למשל חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים, שלטון מקומי, הצבא, המשטרה, שירות בתי הסוהר, עובדי קופות החולים והאוניברסיטאות — בין היתר משום שגופים אלה משתמשים לעתים קרובות באמות המידה שנקבעו בתקשי"ר."

אסף שפירא, ריטה גולדשטיין-גלפרין, מינוי הנציב או הנציבה הבאים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024. ניתן לצפיה בכתובת: <https://www.idi.org.il/media/24026/appointing-the-next-civil-service-commissioner.pdf>

גלעד ברנע, עורך דין Gilad Barnea, Advocate

ממחקר שבוצע במכון ברנדייס עולה כי אין כמעט תפקיד בשירות המדינה – מקטון ועד גדול – שהנציב אינו מעורב במישרין או בעקיפין, באיושו ועוד קודם לכן, בעיצובו, ובכלל זאת, קביעת דרך הבחירה או מינוי, קביעת אמות המידה הנדרשות מהמועמדים, ואף בחינת עמידתם של המועמדים באמות המידה הללו.

כמו כן, המחקר שביצע המכון מעלה כי כשליש מכלל המשרות בסגל הבכיר בשירות המדינה אשר הנציב מעורב בדרך זו או אחרת באיושן, הן משרות ששיש להן מאפיינים של שמירת סף ועל כן יש חשיבות מיוחדת להבטיח כי תהליך המינוי שלהן יפוקח על ידי גורם עצמאי ובלתי תלוי.

נכון לעת הזו, הסדרת דרך הבחירה והמינוי של נציב שירות המדינה עומדת בסתירה מהותית מוחלטת לחשיבות ולרגישות הרבה של תפקיד נציב שירות המדינה ולצורך להבטיח את עצמאותו.

הוראת סעיף 6 לחוק חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, קובעת כי משרת הנציב פטורה מחובת המכרז וכי הסמכות למינויו היא נתונה לממשלת ישראל. מדובר בהוראת חוק "רזה" השותקת ואיננה קובעת תנאים ופרטים מהותיים באשר לדרך הבחירה והמינוי:

"נציב שירות המדינה"

6. הממשלה תמנה נציב שירות המדינה (להלן - נציב השירות); על מינויו לא

תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 והודעה על המינוי תפורסם ברשומות."

ממשלת ישראל נדרשה לדרך בחירת ומינוי נציב המדינה בעבר, וקבעה במסגרת מספר החלטות שקבלה לאורך השנים. נציין את שתי ההחלטות האחרונות והעדכניות: החלטת ממשלה מס' 2651 בנושא "מינוי ועדה מיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה" מיום 14.5.2017 והחלטת ממשלה מס' 3793 בנושא: "אופן מינוי ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה" מיום 13.5.2018 (להלן – "החלטת ממשלה 3793")³.

החלטת ממשלה 3793 קבעה כך:

א. לשם מינוי נציב שירות המדינה בהתאם לסעיף 6 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, תוקם ועדת מינויים מיוחדת אשר תחווה דעתה על המועמד לתפקיד.

ב. יושב ראש ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה ימונה על ידי הממשלה, ולצידו יכהנו שני נציגי ציבור מתוך רשימת נציגי הציבור החברים בוועדת המינויים הפועלת בהתאם להחלטות הממשלה מס' 4892 מיום 7.3.1999 ומס' 345 מיום 14.9.1999, שייבחרו על ידי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה, לפי סבב בחירת נציגי הציבור לוועדות המינויים בנציבות שירות המדינה.

ג. לאור האמור בסעיף ב', לתקן את החלטת הממשלה מס' 2651 מיום 14.5.2017 ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 3211 מיום 3.12.2017, לקבוע כי במקום שני

³ כן נציין את החלטת ממשלה מס' 3211 מיום 3.12.2017 בגדרה הוחלף יו"ר ועדת המינויים המיוחדת למתן חוות דעת על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה.

גלעד ברנע, עורך דין Gilad Barnea, Advocate

נציגי הציבור שמונו בהן, ימונו לוועדת המינויים המיוחדת, לצד יו"ר הוועדה, השופט (בדימוס) חנן אפרתי, שני נציגי ציבור שייבחרו כאמור בסעיף ב' לעיל.

ד. יובהר 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."

עד היום הליך בחירת ומינוי נציב שירות המדינה, לא כלל ועדת איתור אלא אך הבאת המועמד המוצע לבחינת וועדת המינויים המיוחדת שהוקמה מכוחן של החלטות הממשלה האמורות. כאמור מעלה, במסגרת החלטת ממשלה 3793 נדרשה ממשלת ישראל לדרך הבחירה והמינוי של נציב השירות שיכהן לאחר פרופ' הרשקוביץ' וקבעה כך:

"ד. יובהר 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."

עיון בחומר הנלווה להצעת ההחלטה לממשלה ("מחליטים") מלמד כי סעיף זה הוסף במהלך הדיון בממשלה ולא היה חלק מהצעת ההחלטה הראשונית. כן ניתן ללמוד שעצם ההחלטה נבעה מהתחייבות שנתנה הממשלה במסגרת תשובתה לעתירה שהתנהלה באותה עת בבית המשפט הגבוה לצדק (בג"צ 7455/17 עו"ד ד"ר רפי נץ-צננוט נ' ראש הממשלה) ובעקבותיה ניתן פסק דין המוחק העתירה.

נוכח כל האמור ובשים לב לחשיבות ורגישות התפקיד של נציב שירות המדינה, בעתות שגרה ועל אחת כמה וכמה בעתות משבר ומלחמה, מתחייב כי ממשלת ישראל תפעל כמפורט להלן.

בהחלטת ממשלה 3793, שבאה כאמור כחלק מקיום התחייבות שנתנה הממשלה לבית המשפט העליון, התחייבה הממשלה לגבש נוהל ע"י היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה. חרף זאת, עד היום לא גובש נוהל שכזה.

בשים לב לכך שאין חולק כי נציב שירות המדינה הוא שומר סף קריטי, וכל פוליטיזציה במינוי זה סוללת את הדרך לפוליטיזציה של שירות המדינה כולו, יש להבטיח שהליך הבחירה והמינוי יהיה בלתי תלוי ונקי מאבק של שיקול זר או השפעה פסולה. למרות זאת, הליך הבחירה והמינוי כיום חשוף במיוחד לפוליטיזציה ולא מספק ערובות מספקות להבטחת עצמאות הנציב שיבחר וימונה.

ניסיון העבר מלמד כי ב-28 השנים האחרונות התמנו 3 נציבי שירות מדינה בלבד. במהלך תקופה זו התדרדר מעמד שירות המדינה לשפל חסר תקדים. בין השאר, בין היתר, בשל תופעה רחבת היקף של פטורים מהליכי מכרז. המציאות כיום מחייבת רפורמה עמוקה בשירות המדינה, ובראש ובראשונה ניתוק הבחירה והמינוי של הנציב מהדרג הפוליטי.

לטעמנו מתבקש אפוא לגבש נוהל לגבי דרך הבחירה והמינוי של הנציב, שיבטיח הליך מינוי בלתי תלוי שמתבסס על שיקולים מקצועיים וענייניים בלבד, בטרם יתמנה הנציב הבא.

גלעד ברנע, עורך דין Gilad Barnea, Advocate

אנו סבורים כי עת הממשלה נדרשת למינוי נציב שירות המדינה, עליה לפעול בדרך הבאה, הכוללת כמה מרכיבים חיוניים שעיקרם יפורט להלן.

ראשית, על הממשלה לפעול למינוי ועדת איתור שתמליץ לממשלה על המועמדים לתפקיד נציב שירות המדינה. מדובר בוועדת איתור שאין אמנם חובה פורמאלית בדין למנותה, אך מהות ורגישות התפקיד, הצורך ליצור חיץ ברור בין הממשלה כגוף פוליטי לבין הליך המינוי וכן הנסיבות בהן שרוי שירות המדינה, מחייבים כולם לפעול כן.

שנית, מוצע כי ועדת האיתור תהא בת חמישה חברים, בראשה יעמוד שופט בית המשפט העליון בדימוס שימנה נשיא בית המשפט העליון, וחבריה יהיו: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מי שכיהן 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.

שלישית, הוועדה תהא מורכבת מהרכב בעל איזון מגזרי. כן מתחייב שנציגי הציבור לא יהיו בעלי זיקה לשר משרי הממשלה.

רביעית, כל הליכי המינוי, לרבות עבודת ועדת האיתור יעשו בשקיפות מלאה כלפי הציבור.

חמישית, מוצע לקבוע באופן ברור וחד משמעי כי **לא ניתן יהא למנות לתפקיד אדם שיש לו זיקה לשר משרי הממשלה או לגורם פוליטי אחר**. האמור מתחייב קודם לכל לצורך הבטחת וביצור עצמאות הנושא בתפקיד, חיזוק אמון הציבור בשירות המדינה והן למניעת מראית עין של מינוי לא ענייני.

ששית, ובאשר לדרישות מהותיות באיתור המועמדים, מוצע לשים משקל כבד על יושרה, טוהר מידות, עצמאות, מצוינות, כישורים מתאימים והישגים בפועל. בעת הזו, ובמיוחד לנוכח מצב המלחמה והחירום בו שרויה מדינת ישראל והמשבר הכבד בשירות הציבורי, מוצע שהוועדה תיתן גם 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.

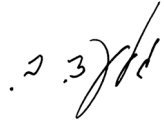
זהו מכתב למיצוי הליכים, הנועד לתת לכם האפשרות לקיים עימנו שיח אמיתי ופתוח, שבו: "לעיתים תשתכנע הרשות בצדקתו של הפונה אליה. לעיתים ישתכנע הוא בצדקת הרשות [...] יתרה מכך, הפנייה לרשות – והתשובה המנומקת המתקבלת בעקבות כך – מאפשרת בהמשך לבית-המשפט לבחון את שיקול הדעת המינהלי שהופעל, ולקיים ביקורת שיפוטית" בג"צ 4934/08 **מלכית נ' ראש ממשלת ישראל**, פסקה 3 (25/6/2008) וכן ר' בג"צ 6804/20, **ישראייר תעופה ותיירות בע"מ נ' ממשלת ישראל** (1/10/2020), בג"צ 2106/22 **תולדות ייזום והשקעות בע"מ נ' שר האוצר**, פסקה 3 (28.3.2022); בג"צ 5586/22 **אגוד מכוני הרישוי בישראל נ' שר האוצר** (24.8.2022).

נציין כי נטל מיצוי ההליכים אשר עליו מקפידים ב"כ הממשלה – הוא מטבע ששני צדדים לו. כאשר נעשה מיצוי הליכים כהלכתו והרשות לא טרחה כלל לקיים את השיח האמור – הדבר צריך להיזקף לחובתה ולשמש כנגדה.

גלעד ברנע, עורך דין Gilad Barnea, Advocate

נוכח כל האמור, נודה על קבלת התייחסותכם העניינית במסגרת הזמן הרלוונטית ולא יאוחר מ-
15 ביולי 2024, בשים לב למועד תום כהונת הנציב הנוכחי.

בכבוד רב,



גלעד ברנע, עו"ד

העתקים:

גב' שלומית ברנע-פרגו, עו"ד, היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה;
מר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי), משרד המשפטים;
מר ענר הלמן, עו"ד, מנהל מחלקת הבג"צים, משרד המשפטים;