



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 ליעץ 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 תחווה 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 ותחווה 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 תחווה 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 מינויים 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 ובנהלים 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 לביור נכונותם ויכולתם לשמש בוועדה. עוד נמסר כי הוועדה בהרכבה החדש תקיים את הליך העבודה מראשיתו ותגבש חוות דעת על אודות המועמדת שעמדה לבחינת הוועדה בהרכבה הנוכחי או מועמד אחר כפי שיוא 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 ייעשה 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 שישמש 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 מסי 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 ליעץ 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 **בזומה** 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 (בדימי) מרדכי בן דרור (יו"ר), חיים גלוקמן, מנכ"ל משרד המשפטים, ופרופ' זאב לב); החלטת ממשלה מס' 2466 מיום 21.11.2010 (השופט (בדימי) דן ארבל (יו"ר), רו"ח איריס שטרק ופרופ' בן ציון זילברפרב (הוחלף בגבי נה קינן בהחלטת ממשלה מס' 2504 מיום 28.11.2010); החלטת ממשלה 2651 מיום 14.5.2017 (פרופ' רון שפירא (יו"ר)(הוחלף בשופט (בדימי) חנן אפרתי בהחלטת ממשלה מס' 3211 מיום 3.12.2017), גבי נה 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 שיהיה 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 תיזדרש החלפתו בנציג אחר, דבר שישנה 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 הצטברות 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 שבהצטברותם 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