



**חוות דעת על הצעה להחלטת ממשלה:
הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה**

שלום רב,

ביום ראשון הקרוב, 11.8.2024, צפויה הממשלה לדון בהצעת ההחלטת שבנדון. **ברצוננו להביע את התנגדותנו להצעה זו מתוך שלושה טיעונים מרכזיים:**

- אופי התפקיד של הנציב בהיותו שומר סף מחייבים הליך שקוף, תחרותי ועצמאי
- ההליך המוצע חלש עוד יותר ומושפע פוליטית מהליכי מינויי קודמים או של בעלי תפקיד מקבילים
- ההצעה עומדת בניגוד ישיר להחלטה קודמת של הממשלה משנת 2018 לפיה יקבע נוהל קבוע ומוסדר למינוי הנציב

להלן הנימוקים:

1. כפי שפורט ארוכות במכתביהם של היועצת המשפטית של משרד רה"מ (מיום 29.5.2024), המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) (מיום 18.6.2024), היועצת המשפטית לממשלה (מיום 19.6.2024) והיועצת המשפטית של נציבות שירות המדינה (מיום 20.6.2024), **מאפייני תפקיד נציב שירות המדינה מצדיקים הליך מינוי מקצועי, תחרותי ועצמאי – כלומר באמצעות ועדת לאיתור מועמדים ולא באמצעות ועדת מינויים**. לא נחזור על כל הטענות; נציין רק שלפי הקריטריונים שגובשו במהלך השנים, משרות שמתאפיינות בדרישה למידה רבה של עצמאות ובשמירת האינטרס הציבורי, וכן משרות בעלות אופי רגולטורי מובהק, מתאימות למינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים (למשל החלטה ממשלה 345 מיום 14.9.1999, ואמות מידה שגובשו בשנת 2012 ע"י משרד המשפטים והנציבות לבחינת התאמתן של משרות להליך ועדת איתור).

אכן, הנציב הוא גם (אם כי לא רק) "שומר סף", שמתפקידו להגן על האינטרס הציבורי ושיש חשיבות רבה לעצמאותו ואי-תלותו בדרג הנבחר – כפי שבא לידי ביטוי במיוחד במסגרת תפקידו המשמעותיים בכל הנוגע להענקת פטורים ממכרז למשרות בכירות ולאישור המדינה, לאישור מינויים ספציפיים למשרות בכירות ובכירות ולאישור הדחה מתפקיד של עובדים. לנציב יש גם תפקיד רגולטורי מובהק – קביעת התקשי"ר. באופן כללי יותר, לנציב יש חשיבות עליונה בשמירה על שירות מדינה ממלכתי הנהנה מאמון הציבור – וגם לשם כך יש צורך בהליך מינוי שאינו נשלט לחלוטין בידי הדרג הנבחר. עוד יצוין כי הממשלה עצמה הכירה, במסגרת החלטת ממשלה 4470 מיום 8.2.2009 (העוסקת בקציבת כהונה למשרות בכירות), כי משרת הנציב אינה אחת מהמשרות "שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה, והדורשות מידה גבוהה של אמון ותיאום בין נושאי המשרה לחברי הממשלה".

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגריר לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אן אפלבוואם, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקוסיץ, גרמניה
ד"ר שרון נריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן [אורח]
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן [אורח]
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטמון
פרופ' בני פורת
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

מכל הסיבות האלה – הרי שגם אם בהחלטות עבר של הממשלה (במיוחד החלטה 345 מיום 14.9.1999) נקבע שהנציב יתמנה באמצעות ועדת מינויים – הרי שמבחינת מאפייני התפקיד קשה לחלוק על כך שמינוי באמצעות ועדת איתור הוא המתאים למשרה זו. בהקשר זה נזכיר שבסקירה קודמת עמדנו על כך שבתקופה הנוכחית, לאור האתגרים הכבירים שעומדים בפני שירות המדינה, חשוב במיוחד למנות נציב עצמאי, מקצועי, שיוכל להתמודד עם האתגרים שיעמדו בפניו.¹

יודגש שאיננו סבורים שההרכב הספציפי של ועדת האיתור שהציעה היועצת המשפטית לממשלה הוא בגדר "כזה ראה וקדש"; בהחלט יש מקום לדון על זהות חלק מהחברים, ואנו אף מסכימים עם הטענה, המופיעה בדברי ההסבר להצעת ההחלטה שבנדון, כי ייתכן שההרכב מעניק משקל-יתר לגורמים משפטיים.. על כל פנים, היועצת המשפטית לממשלה כתבה בעצמה כי ראש הממשלה רשאי להציע נוהל חלופי (גם בג"ץ 2699/11 קבע כי אין חובה חוקית למנות את הנציב דווקא בוועדת איתור), כל עוד הוא יהיה מבוסס על נימוקים מבוססים – שאינם מופיעים לטעמנו בהצעת ההחלטה שבנדון.

2. **ההצעה שתובא להחלטת הממשלה – מינוי בכפוף לבחינת הוועדה המייעצת למינויים בכירים – צפויה ליצור הליך בדיקה "חלש" במיוחד, גם ביחס לוועדות מינויים אחרות.**

ראשית, בניגוד לוועדות מינויים אחרות (ועדת המינויים של הנציבות, הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות) ולוועדות המינויים שבדקו בעבר את המועמדים לתפקיד הנציב, **הוועדה המייעצת למינויים בכירים היא ועדה שמתפקידה לבחון את טוהר המידות של המינוי המוצע, ואינה עוסקת בהתאמתם מבחינה מקצועית ומבחינות אחרות לתפקיד; היא אינה מורגלת בכך ואין לה הכלים המתאימים לעשות זאת, ולפי נוסח החלטת הממשלה המוצעת היא גם לא תתבקש לעשות זאת לגבי מינוי הנציב.** במובן זה, ההליך המוצע על ידי הממשלה ייצור הליך בדיקה חלש יותר מהליכי הבדיקה למשרות כמו מנכ"לים במשרדי ממשלה – אף שברור שתפקידו של הנציב דורש הרבה יותר עצמאות ואי-תלות בהשוואה למנכ"לים.

שנית, לפי הצעת ההחלטה, הרכב הוועדה המייעצת למינויים בכירים ישתנה אד-הוק לצורך מינוי הנציב: נציב שירות המדינה, המכהן בוועדה מתוקף תפקידו, יוחלף בנציב לשעבר או מנכ"ל משרד ממשלתי לשעבר, שימונה ע"י הממשלה. **השינוי בהרכב הוועדה המייעצת, שיבתצע לצורך מינוי הנציב, יהפוך אותה לעצמאית-פחות:** א. משום שנציב שירות המדינה לפחות נבדק טרם מינוי בידי ועדת מינויים, ואילו החבר שיחליף אותו בוועדה המייעצת ימונה רק בידי הממשלה, ללא בדיקה כזו; ב. משום שהנציב מכהן בתפקידו ובוועדה המייעצת דרך קבע ונדרש הליך מיוחד ולא-פשוט, ואילו החבר הזמני ימונה על ידי הממשלה אד-הוק, דבר שבאופן טבעי יפגע בעצמאותו (למשל משום שייתכן שירצה להתמנות לתפקידים אחרים על ידי הממשלה בהמשך).

¹ אסף שפירא וריטה גולשטיין-גלפרין, "מינוי הנציב או הנציבה הבאים", כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

3. ההצעה שתובא לאישור הממשלה סוטה מהחלטת הממשלה משנת 2018 (החלטה 3793 מיום 13.5.2018) בשני היבטים חשובים:

ראשית, ההצעה מ-2018 קבעה שהממשלה תאמץ נוהל קבוע למינוי נציב שירות המדינה – ואילו ההצעה שתובא לאישור הממשלה מאמצת נוהל זמני בלבד. שנית, ההחלטה מ-2018 קבעה ש"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". לעומת זאת, ההצעה שתובא לאישור הממשלה לא גובשה על ידי היועצת המשפטיות הנ"ל – אלא, ככל הידוע, בניגוד גמור לעמדתן. במכתבה של היועצת המשפטית של משרד רה"מ מיום 29.5.2024 אף נכתב במפורש לגבי מינוי באמצעות הוועדה המייעצת כי "הצטברות הקשיים המשפטיים הכרוכים באפשרות זו עלולה לדעתנו כדי מניעה משפטית בבחירה במתווה זה".

4. לבסוף, נזכיר כי במכתבה של היועצת המשפטית של נציבות שירות המדינה מיום 20.6.2024, היא טענה כי נכון יהיה להאריך את כהונתו של נציב שירות המדינה המכהן, פרופ' דניאל הרשקוביץ', שאמור לסיים את כהונתו בספטמבר הקרוב, עד לקביעת נוהל קבוע למינוי נציב שירות המדינה והשלמת הליך המינוי. אנחנו לעומתה סבורים כי אם הממשלה הייתה מאמצת אז את הנוהל שהציעה היועצת המשפטית לממשלה אפשר בהחלט היה להשלים את הליך המינוי בזמן. עם זאת, **בנסיבות הנוכחיות, הארכת כהונתו של הנציב עדיפה על פני אימוץ נוהל פגום למינוי נציב.**

לסיכום, אנו קוראים לממשלה לדחות את הצעת ההחלטה שבנדון, ולהתחיל בהליך מסודר (ומהיר) לגיבוש נוהל ראוי למינוי נציב שירות המדינה הבא – נוהל שיבטיח מינוי נציב מקצועי, עצמאי ומתאים, שיוכל להתמודד בהצלחה עם האתגרים הכבירים שיעמדו בפניו ולהצמיד את שירות המדינה קדימה.

נשמח לעמוד לרשותכם ככל שיידרש,

בברכה,

ד"ר אסף שפירא ועו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין,

המכון הישראלי לדמוקרטיה