



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**ועדת טירקל וועדות נוספות
לבחינת מינויים בשירות הציבורי**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כ"ד בחשוון תשס"ח

5 בנובמבר 2007

כתיבה: ליאור בן דוד

אישור: הודיה קין, ראש צוות

מבוא

מסמך זה, אשר הוכן לבקשת חה"כ אפי איתם, עוסק בוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, שבראשה עומד כיום שופט בית המשפט העליון (בדימוס) יעקב טירקל (להלן: ועדת טירקל). המסמך סוקר את תפקיד הוועדה וסמכויותיה, הרכבה, דרכי פעולתה וחלוקת האחריות בינה לבין ועדות אחרות לבחינת מינויים בשירות הציבורי.

1. תפקידה של ועדת טירקל וסמכויותיה, הרכבה ודרכי פעולתה.

ועדת טירקל פועלת מכוח החלטה מס' 91 של הממשלה מיום 30 במאי 2006 (להלן: החלטת הממשלה).¹ תפקידה לייעץ לממשלה ולראש הממשלה בעניין מינויים לתפקידים בכירים הנעשים על-ידי הממשלה, באישורה או בהמלצתה, או מינויים לתפקידים בכירים הנעשים על-ידי ראש הממשלה. לעניין החלטה זו "מינויים לתפקידים בכירים" מתייחסים לשבעת התפקידים הבאים:²

- ראש המטה הכללי של צה"ל
- המפקח הכללי של משטרת ישראל
- ראש שירות הביטחון הכללי
- ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים
- נציב בתי-הסוהר
- נגיד בנק ישראל
- המשנה לנגיד בנק ישראל

סמכותה של ועדת טירקל ותכלית תפקידה הוגדרו בהחלטת הממשלה כדלקמן:

"מטרת עבודתה של הוועדה בנושא המינויים היא להבטיח את טוהר המידות, ובין השאר, כי לא יעשו מינויים לא ראויים מסיבות כגון: זיקה אישית, זיקה עסקית, או זיקה פוליטית לגורמים בממשלה."³

בהחלטתו מיום 25 בפברואר 2007 התייחס בית המשפט העליון לתפקיד הוועדה וקבע:

"עיקר תפקידה של הוועדה המייעצת הוא, אפוא, לבדוק את המינוי המוצע מבחינת טוהר המידות במובנו הרחב של מושג זה, הן מבחינת האדם המוצע לתפקיד, הן מבחינת הגורם הממנה, והן מכל היבט אפשרי אחר שעשויה להיות לו נגיעה לשאלת טוהר המידות הכרוך במינוי. פרשנות רחבה זו של סמכות הוועדה המייעצת נובעת מנוסחה של החלטת הממשלה ומהתכלית והמטרות שלשמן הוקמה הוועדה.

¹ החלטה זו ביטלה שתי החלטות קודמות של הממשלה בעניין זה - החלטה מס' 4891 מיום 7 במרס 1999 והחלטה מס' 1191 מיום 30 בדצמבר 2001.

² סעיף א' להחלטת הממשלה.

³ סעיף ב' להחלטת הממשלה.

פרשנות זו מתיישבת עם התפיסה המדגישה את חשיבותה של הביקורת המנהלית כאמצעי רב חשיבות לבחינה מעמיקה ויסודית של הסוגיה העומדת לדיון [...] ביקורת מנהלית כאמור עשויה להיות אף רחבה יותר מן הביקורת השיפוטית, המתמקדת, על-פי טיבה, בבחינה – האם נפל בהחלטה פגם משפטי.⁴

לגבי הרכב הוועדה ודרכי מינויה קובעת החלטת הממשלה שחברי הוועדה יתמנו על-ידי ראש הממשלה. יושב-הראש שלה יהיה שופט בדימוס של בית המשפט העליון ושאר חבריה יהיו נציב שירות המדינה ואיש ציבור נוסף אחד או שניים.⁵ נציב שירות המדינה מכהן בוועדה מתוקף תפקידו. שאר חבריה מתמנים לתקופה של שלוש שנים, כאשר ניתן לחזור ולמנותם לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד.⁶

לגבי הליך הבדיקה של המינויים האמורים וחיווי דעתה של הוועדה בכל הנוגע להם קובעת החלטת הממשלה שראש הממשלה, או השר המציע את המינוי, יעביר לוועדה את תולדות חייו של המועמד וכן טופס (שאלון) שממלא המועמד.⁷ הוועדה תדון ותמסור את חוות דעתה לראש הממשלה ולשר המציע את המינוי. עוד נקבע כי מזכיר הממשלה יביא את חוות דעת הוועדה לידיעת חברי הממשלה. מעבר לכך החלטת הממשלה אינה מפרטת את סדרי עבודתה של ועדת טירקל. בפועל נוהגת הוועדה לראיין את המועמד לתפקיד וכן מופיעים בפניה השר המציע את המועמד או ראש הממשלה, ממלא התפקיד היוצא ואם יש צורך בכך, גם אנשים נוספים.⁸

2. ועדות נוספות לבחינת מינויים בשירות הציבורי

בצד ועדת טירקל פועלות כיום שתי ועדות נוספות שתפקידן לערוך בדיקות מקדמיות למינויים הנעשים בידי הממשלה או המובאים לאישורה.⁹ הכוונה היא למינויים שאינם נעשים בהליך תחרותי כגון בוועדה

⁴ בג"ץ 1570/07 עמותת "אומץ" ואח' נגד השר לביטחון פנים ואח', אתר בתי המשפט, www.court.gov.il.

⁵ סעיף ג' להחלטת הממשלה.

⁶ שם.

⁷ בדומה לטופס שממלאים מועמדים בוועדת המינויים של נציבות שירות המדינה, או בוועדה לפי סעיף 18 א' לחוק החברות הממשלתיות, התש"ל-1975, בשינויים המחויבים (סעיף ו(1) להחלטת הממשלה).

⁸ אריה זוהר, משנה למזכיר הממשלה ומזכיר הוועדה, שיחה, 14 באוקטובר 2007. לדבריו, בעבר, כאשר בראש הוועדה עמד השופט (בדימוס) מרדכי בן-דרור, הוועדה לא ראינה את המועמד לתפקיד וגם לא את שאר האנשים הנזכרים לעיל אלא הסתפקה בבחינת המסמכים והטפסים שהוגשו לה. השופט (בדימוס) גבריאל בך, בעת כהונתו בראש הוועדה, הנהיג את הנוהג לראיין את המועמד לתפקיד ואת שאר הנוגעים בדבר ומאז זו הפרקטיקה.

⁹ סעיף 21(א) לתקנון לעבודת הממשלה אשר אושר בהחלטות הממשלה מס' 3 מיום 7 במאי 2006, מס' 2296 מיום 19 באוגוסט 2007 ומס' 2386 מיום 23 בספטמבר 2007. אתר משרד ראש הממשלה (תאריך כניסה: 18 באוקטובר 2007), <http://www.pmo.gov.il/PMO/Government/Documents/takanongov.htm>. על-פי אותו סעיף, מינויים שבדיקתם המקדמית אינה נעשית באחת משלוש הוועדות הללו, יעברו בדיקה מקדמית, בטרם דיון בהם בממשלה, במסגרת פנימית של המשרד היוזם את המינוי. בדיקה שכזו היא באחריות השר המציע את המינוי ובאמצעות היועץ המשפטי של המשרד היוזם, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

לאיתור מועמדים.¹⁰ כפי שיובהר בהמשך הדברים, כל אחת משלוש הוועדות בוחנת למעשה מינויים לסוגים שונים של משרות ותפקידים. להלן פירוט קצר על תפקידי הוועדות הללו.

2.1. ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה, עו"ד שמואל הולנדר ("ועדת הולנדר")¹¹

ועדה זו פועלת מכוח שתי החלטות ממשלה: החלטה מיום 3 במאי 1999 – הודעה בדבר תנאים למינוי למשרות מסוימות; והחלטה מיום 10 במאי 1999 – הודעה בדבר פטור ממכרז למשרות דיפלומטיות מסוימות. החלטות אלה התקבלו מכוח סמכות הממשלה לפי סעיפים 12, 21 ו-23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, למנות מנכ"לים, לפטור משרות מסוימות מחובת מכרז ולאשר את המינויים למשרות שבתוספת לחוק.

ראש הממשלה ממנה את נציב שירות המדינה ועוד שמונה אנשי ציבור, שמתוכם מורכבת ועדה בת שלושה חברים (נציב שירות המדינה ועוד שניים מבין השמונה). תפקידה לחוות את דעתה על מועמדים למשרות שיפורטו בהמשך. אנשי הציבור הממונים לכהן בוועדה צריכים להיות בעלי ידע או ניסיון בתחומי המנהל הציבורי, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה. מינויים יעשה לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם נציב שירות המדינה. הוועדה מתכנסת בהרכב של שלושה חברים. יושב הראש שלה הוא נציב שירות המדינה והוא גם זה שמזמן לכל דיון, לפי תור, שני חברים מתוך אותה רשימה של שמונה אנשי ציבור.

להלן המשרות שמינוין הוא בידי הממשלה או טעון אישורה; ושנדרשת לגביהן חוות דעת של ועדת המינויים האמורה: מנהל כללי של משרד; נציב שירות המדינה; מזכיר הממשלה; מנהל רשות החברות הממשלתיות במשרד ראש הממשלה; מנהל מינהל מקרקעי ישראל במשרד התשתיות הלאומיות; מנהל הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה; מנהל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים במשרד התחבורה; מנהל הוועדה לאנרגיה אטומית (משרד הביטחון); מנהל הקריה למחקר גרעיני (משרד הביטחון); מנהל המרכז למחקר גרעיני (משרד הביטחון); מבקר מערכת הביטחון (משרד הביטחון); החשב הכללי (משרד האוצר); הממונה על התקציבים (משרד האוצר); הממונה על אגף הכלכלה והכנסות המדינה (משרד האוצר); הממונה על שוק ההון (משרד האוצר); הממונה על השכר והסכמי עבודה (משרד האוצר); מנהל מרכז ההשקעות (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה); ו-11 משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות.¹²

¹⁰ מינוי מועמדים למשרות בהליך של ועדה לאיתור מועמדים ("ועדת איתור") הוא הליך בו, בדומה להליך מכרז, נשמרים עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הטוב ביותר. הליך זה מיועד למשרות המאופיינות בהיבט מקצועי ומדעי מובהק, או בעלות אופי רגולטורי ושמירה על האינטרס הציבורי. ראו: החלטת הממשלה מס' 345 מיום 14.9.1999 וכן סעיף 11.968 לתקשי"ר. סעיף זה מפרט רשימה ארוכה למדי של משרות שהמינוי להן נעשה בהליך של ועדות איתור. יצוין כי במהלך השנים נוספו לרשימה זו עוד ועוד משרות, כך שלמעשה המנגנון של ועדות איתור צמצם את היקף המשרות שמינוין נדון ב"וועדת הולנדר" (ראו להלן).

¹¹ עו"ד נטע נדיב, הלשכה המשפטית, נציבות שירות המדינה, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 באוקטובר 2007.

¹² פסקאות 11.961 ו-11.962 לתקשי"ר. יצוין, כי האמור בפסקה 11.961(ב) בנוגע למשרת היועץ המשפטי לממשלה אינו מעודכן, שכן, לפי החלטת הממשלה מס' 2274 המינוי למשרה זו נדון בוועדה ציבורית מקצועית ולא בוועדת הולנדר.

החלטות ועדת הולנדר הן בגדר המלצה לממשלה. השר הממונה, המציע למנות אדם למשרה מבין המשרות האמורות, נדרש להביא את חוות דעתה של הוועדה בפני הממשלה לפני אישור המינוי. הוועדה פועלת על-פי כללי המשפט המנהלי. במסגרת תפקידה היא אמורה לבחון, בין השאר, שיקולים הנוגעים לכישוריו של המועמד וליכולתו לבצע באופן הטוב ביותר את התפקיד, בשים לב להשכלתו ולניסיון התעסוקתי הרלוונטי לתפקיד.

2.2 הוועדה לבדיקת מינויים בראשות עו"ד טנה שפניץ ("ועדת שפניץ")¹³

בניגוד לשתי הוועדות הקודמות, ועדה זו לא הוקמה מכוח החלטת ממשלה אלא מכוח חוק - סעיף 18 בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975.¹⁴

בראש הוועדה עומד נציג שקבע היועץ המשפטי לממשלה, הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי, שבא מקרב עובדי המדינה או השירות הציבורי. את רשימת חברי הוועדה קובעים שר האוצר ושר המשפטים. חברי הוועדה צריכים לעמוד בתנאי הכשירות הקבועים בחוק זה ליושב-ראש דירקטוריון. תנאי למינוים הוא העדר זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה. נציג רשות החברות הממשלתיות נמנה על חברי הוועדה. מתוך כלל חברי הוועדה, יושב-ראש הוועדה בוחר שני נציגים לכל דיון שהיא מקיימת.¹⁵

תפקידה לבדוק מינויים לכהונת דירקטור, יושב-ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברות ממשלתיות, בהתאם לתנאי הכשירות לתפקידים אלה שנקבעו בחוק האמור. כמו כן, מתפקידה לבדוק מינויים לכהונה כחבר מועצה, חבר רשות, יושב-ראש או מנהל כללי בתאגידים שהוקמו בחוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק, אם המינוי נעשה בידי שר או בידי הממשלה או בהמלצתם או באישורם של מי מהם, ובכפוף להוראות החוק או החיקוק שמכוחו מוקם התאגיד או הגוף.¹⁶

בשונה, אפוא, מהוועדות הקודמות, ועדה זו אינה בודקת רשימה מוגבלת ומצומצמת של מינויים לתפקידים ספציפיים, אלא כמות מינויים גדולה למדי בכ-200 חברות ותאגידים.¹⁷

¹³ ועדה זו נקראה בעבר "ועדת רביבי" על שם השופט בדימוס יצחק רביבי שעמד בראשה מאז 1999. בדצמבר 2005 נתמנתה עו"ד טנה שפניץ לעמוד בראש הוועדה.

¹⁴ סעיף זה נחקק בתיקון לחוק האמור שהתקבל ב-1993.

¹⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **פיקוח על מינוי בכירים בשירות הציבורי**, כתיבה: דפנה סחייק, נובמבר 2004, בעמ' 3.

¹⁶ סעיף 6א לחוק האמור והתוספת לחוק זה.

¹⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **פיקוח על מינוי בכירים בשירות הציבורי**, כתיבה: דפנה סחייק, נובמבר 2004, בעמ' 3. במסמך זה ניתן למצוא דיון נרחב ומפורט יותר בתפקידיה וסמכויותיה של ועדה זו.

