



מסמך רקע בנושא:
פיקוח על מינוי בכירים בשירות הציבורי

מוגש לחה"כ אורית נוקד

כתיבה: דפנה סחייק, עובדת מחקר ומידע

אישור: שרון סופר, ראש תחום חברה

ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מחלקת מחקר

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

חשוון תשס"ה

נובמבר 2004

תוכן העניינים

1	מבוא
2	חלק א – ועדות לבחינת מינויים בשירות הציבורי בישראל
2	1. ועדת מינויים בראשות נציב שירות המדינה (ועדת הולנדר)
3	2. הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים (ועדת רביבי)
5	חלק ב – מינויים בשירות הציבורי במדינות שונות
5	1. ארה"ב
6	2. בריטניה
7	3. אוסטרליה
8	4. בלגיה
9	5. צרפת
10	6. מדינות נוספות
10	מקורות

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשתה של חה"כ אורית נוקד, ועניינו – פיקוח על מינוי בכירים בשירות הציבורי. חלקו הראשון של המסמך מציג את הוועדות העוסקות בנושא בישראל: ועדת הולנדר וועדת רביבי. בחלק זה נסקרים תחומי פעולתן ומקורות סמכותן של ועדות אלו. חלקו השני של המסמך סוקר את הנוהג במדינות שונות אשר למינוי עובדי ציבור בכירים.

נהוג להציג זו מול זו את השיטה הנוהגת בבריטניה ואת השיטה הנוהגת בארצות-הברית, כמקרי הקיצון: מינוי בכירים בשירות הציבורי בבריטניה נחשב למנותק במיוחד משיקולים פוליטיים; השיטה האמריקנית, לעומת זאת, מכירה במינויים פוליטיים. חלק ניכר מסגל השירות הציבורי מזוהה פוליטית עם הנשיא, הנשיא עצמו ממנה אותו, ועם חילופי השלטון גם הוא מוחלף.

בישראל, על-פי החקיקה והפסיקה, השירות הציבורי הוא בעל אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. מינוי עובדי מדינה אמור להיעשות על-פי כישורים מקצועיים בלבד, ומעמדם אינו תלוי בחילופי השלטון.¹

מינוי פוליטי

מינוי פוליטי הוא מינוי שעילתו פוליטית, כלומר – מינוי של אדם מכיוון שהוא בוחר או מקורב לגורם הממנה או נמנה עם בוחריו הפוטנציאליים. יש משרות אמון של אנשים המגיעים עם מינויו של בעל תפקיד בכיר (שר, למשל), ועוזבים עם תום כהונתו.²

מינוי פוליטי שלא במסגרת משרות אמון הוא בעייתי, הן בשל החשש למינוי אדם שאינו מוכשר וראוי למלא את תפקידו כנדרש, הן משום שהוא עלול להביא "לניצול משאבים ציבוריים לקידום אינטרסים אישיים-פוליטיים", כפי שהגדיר זאת היועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז, בדבריו בכנס שדרות.³

עוד ציין מזוז כי במינוי פוליטי "אין מדובר במינוי אנשים בשל השקפותיהם הפוליטיות, אלא בשל הצבעתם הפוליטית".⁴

בית-המשפט הגבוה לצדק קבע כי יש במינוי כזה חשש להשחתת השירות הציבורי:⁵

המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרון השוויון... הוא עלול להביא להשחתת המוסד הציבורי... על ידי כל אלה, פוגע המינוי הפוליטי בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, של תפיסתנו הערכית את מהותו של השירות הציבורי ושל האמנה החברתית, שהיא בסיס הווייתנו כחברה מתוקנת.

¹ מתוך: שמואל הולנדר, נציב שירות המדינה, עקרונות יסוד וכללי מינהל בשירות המדינה, הוצאת נציבות שירות המדינה, 2003.

² מדבריו של נציב שירות המדינה, עו"ד שמואל הולנדר, בישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 19 באוקטובר 2004.

³ 2 בנובמבר 2004.

⁴ שם.

⁵ בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל ואח'**, פ"ד נב(5) 111; כפי שצוטט בדוח מבקר המדינה על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה, ירושלים, אוגוסט 2004 (עמ' 9).

חלק א' – ועדות לבחינת מינויים בשירות הציבורי בישראל

בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, נקבע כי משרות בשירות המדינה יפורסמו בפומבי. אין למנות עובד שלא בדרך של מכרז, למעט משרות שניתן להן פטור כדין. מדובר במשרות אמון אישיות מובהקות או במשרות מיוחדות (משרות רגישות ובעלות מאפיינים מיוחדים).

בחלק זה ייסקרו שתי הוועדות הפועלות בתחום המינוי למשרות בכירות בשירות הציבורי בישראל: ועדת הולנדר, הבוחנת מינוי בכירים בשירות הציבורי, וועדת רביבי, הבוחנת מינוי בכירים בחברות הממשלתיות (תאגידים סטטוטוריים וגופים אחרים שהוקמו על-פי חוק). קיומן של הוועדות מעיד על כך שהמחוקק בישראל עסק בסוגיית מינוי הבכירים ובהקשר הפוליטי שבו הוא נעשה.

1. ועדת מינויים בראשות נציב שירות המדינה (ועדת הולנדר)⁶

ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה פועלת מכוח החלטות ממשלה שנתקבלו בשנת 1999. כאשר מוצע לממשלה מועמד למשרה בכירה, תפקידה של הוועדה לצרף להצעת המינוי שלו את חוות דעתה עליו.

החלטות הממשלה נתקבלו על בסיס תיקונים בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959,⁷ המקנים לממשלה, בין השאר, סמכות למנות מנכ"לים, לפטור משרות מסוימות מחובת מכרז ולאשר מינויים למשרות שמפורטות בתוספת לחוק.⁸ ועדת המינויים מכונה גם "ועדת הולנדר", על שם היושב בראשה – עו"ד שמואל הולנדר, נציב שירות המדינה.

החלטות הממשלה שמכוחן פועלת ועדת הולנדר:

א. החלטת הממשלה מ-3 במאי 1999 – הודעה בדבר תנאים למינוי למשרות מסוימות. בהודעה זו הוחלט על הקמת ועדה שתחווה את דעתה על מועמדים למשרת מנהל כללי או לאחת המשרות המפורטות בתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. ראש הממשלה הוא הממנה את נציב שירות המדינה ושמונה אנשי ציבור. נציב שירות המדינה משמש יושב ראש הוועדה, ובכל ישיבה נוכחים שניים מתוך שמונת חברי הוועדה. אנשי הציבור צריכים להיות בעלי ידע או ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, בלא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה. מינויים לחברים בוועדה נעשה לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם נציב שירות המדינה.

על השר הממונה להגיש לממשלה את חוות דעתה של הוועדה על מועמד שעליו הוא ממליץ לפני אישור המינוי.

ב. החלטת הממשלה מ-10 במאי 1999 – הודעה בדבר פטור ממכרז למשרות דיפלומטיות מסוימות. מכוח החלטה זו, יש 11 משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות שהמגוישים מועמדות

⁶ מתוך: רן פריימרק, מתמחה בלשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה, מכתב, 17 באוקטובר 2004; שיחה, 14 בנובמבר 2004; וכן על-פי החלטות הממשלה האמורות.

⁷ הסמכת הממשלה להקמת הוועדה מעוגנת בסעיף 21 לחוק.

⁸ סעיפים 12, 21 ו-23 לחוק. התפקידים המוזכרים בתוספת: יועץ לממשלה, מזכיר הממשלה, פרקליט המדינה, החשב הכללי, הממונה על התקציבים, ממונה על מחוז, מנהל ענייני המים, הממונה על מינהל ההסברה, שגריר, ציר, קונסול כללי, יושב-ראש הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל; מנהל מינהל החשמל במשרד האנרגיה והתשתיות וכל משרה שנקבע בחיקוק שנושאה יתמנה בידי הממשלה. מינוי לתפקידים אלו נעשה בידי הממשלה ועל-פי תנאים שהיא קובעת.

למילוי פטורים מן התנאי של שייכות לסגל משרד החוץ. התנאי לפטור ממכרז במקרים אלו הוא בחינת ההתאמה של המועמד למשרה בוועדת המינויים.

כאמור, חוק שירות המדינה (מינויים) מקנה לממשלה את הסמכות לאשר את המינויים, והחלטות ועדת המינויים הן בגדר המלצה בלבד.

2. הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים (ועדת רביבי)⁹

הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים פועלת מכוח תיקון משנת 1993 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (סעיף 18ב).

היוזמה להקמת הוועדה עלתה בעקבות דוחות מבקר המדינה שעסקו בסוגיית המינויים הפוליטיים בחברות הממשלתיות, ובייחוד דוח המבקר לשנת 1988.¹⁰ תיקון החוק מסדיר הקמת ועדה ציבורית לבדיקת מינויים בחברות הממשלתיות. הוועדה דנה במינויים לחברות ממשלתיות ובמינויים לתאגידים ציבוריים מכהנים. בטיפול הוועדה כ-100 חברות וקרוב ל-100 תאגידים.

בראש הוועדה עומד נציג שקבע היועץ המשפטי לממשלה הכשיר לכהן כשופט של בית-משפט מחוזי, שבא מקרב עובדי המדינה או מקרב עובדי השירות הציבורי. את רשימת חברי הוועדה קובעים שר האוצר ושר המשפטים. מתקיימים בהם תנאי הכשירות הקבועים בחוק זה ליושב ראש דירקטוריון ואין להם זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה; עם חברי הוועדה נמנה גם נציג רשות החברות הממשלתיות.¹¹

מטרת תיקון החוק¹² היתה למנוע מצב שבו חברים במרכזי מפלגות ומקורבים אחרים ימונו על רקע פוליטי לתפקיד דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית. תיקון מס' 6 לחוק החברות הממשלתיות (1993) קובע דרישות סף למינויים האלה, ובין השאר על המועמד להיות בעל השכלה או ניסיון רלוונטיים למילוי התפקיד. כמו כן, נקבעו בחוק עילות לפסילת מינוי.

את יו"ר הוועדה בוחר היועץ המשפטי לממשלה ואת חברי הוועדה בוחרים שר האוצר (בנושא החברות הממשלתיות) ושר המשפטים (בנושא התאגידים). יו"ר הוועדה בוחר מתוכם שני נציגים לכל דיון של הוועדה. בדיון בנושא החברות הממשלתיות תמיד ישב בוועדה נציג רשות החברות ונציג נוסף מתוך רשימת חברי הוועדה.¹³

עבודת הוועדה נעשית על סמך מסמכים הנוגעים למועמד (תעודות, שאלון שממלא המועמד וכיו"ב) בלי להיפגש עמו.

⁹ על-פי פגישה עם השופט יצחק רביבי בלשכתו, 26 באוקטובר 2004.

¹⁰ דוח מס' 39 לשנת 1988, החלק העוסק במינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות: <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=287&id=160&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>

¹¹ לשון החוק.

¹² על-פי פגישה עם השופט יצחק רביבי בלשכתו, 26 באוקטובר 2004.

¹³ בהקשר זה השופט רביבי מציין שבתקופת כהונתו הופעת הנציגים בוועדה היא רנדומלית, על-פי סדר הופעתם ברשימה שמית.

בעיקרון, למועמד שיש לו זיקה פוליטית לשר הממנה נדרשים כישורים מיוחדים. כפי שנאמר בפסיקת בג"ץ 932/99 התנועה לאיכות השלטון נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים:¹⁴

מהי, אם כן, הדרישה ל"מיוחדות" המוצאת ביטוי בסעיף 18ג'(א)? מבלי לקבוע מסמרות בדבר... די אם נאמר כי מועמד בעל זיקה לשר כשיר לעבור את תנאי הסף של "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת", רק אם בשל כישוריו המיוחדים משקלה הסגולי של תרומתו לחברה צפויה להיות כה מכרעת, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינויו בשל קשריו עם שר משרי הממשלה. מכל מקום, וזאת בקשתי להדגיש, אין די בקיום כישורים התואמים את תחומי הפעולה בחברה הממשלתית הנדונה, אם כישורים אלה אינם יוצאי דופן, "מיוחדים".

החלטת הוועדה מחייבת – מועמד שנפסל בוועדה לא ימונה. ואולם:

1. הוועדה יכולה להסתייג ממינוי אדם שנמצא כשיר מבחינת החוק, אך אינה יכולה למנוע את מינויו (למשל, אדם שיש לו השכלה רלוונטית ומלאו לו 25, אך הוא חסר ניסיון ורקע מתאימים לתפקיד).
 2. כאשר הוועדה מוצאת שמועמד אינו כשיר (הוא בעל זיקה פוליטית לממנה וחסר כישורים מיוחדים כנדרש בחוק), באפשרות השר הממליץ להביא את סוגיית מינויו לפני מליאת הממשלה ולהעלות את השגותיו אשר לפסילה. מליאת הממשלה יכולה לאשר את השגותיו ואת המינוי.
- הגדרות תחומי סמכותה של הוועדה הועלו על סדר יומה של הכנסת הנוכחית בכמה הצעות חוק, המבקשות לבטל את פסילתם של מועמדים בעלי זיקה פוליטית,¹⁵ להגדיר את סמכות הוועדה כסמכות ייעוץ בלבד,¹⁶ ואף לבטל את הוועדה ולהקים במקומה ועדת מכרזים שימנו שרי הממשלה.¹⁷
- בהצעת חוק אחרת¹⁸ הוצע לפרסם את החלטות הוועדה כדי להבטיח את שקיפות עבודתה, ולחזק את מעמדה כגוף נייטרלי שהחלטותיו פתוחות לציבור.

¹⁴ תק-על 99(2), 86.

¹⁵ הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – ביטול דרישת כישורים מיוחדים והגדלת הניסיון הנדרש מדירקטורים), התשס"ג-2003; הונחה על שולחן הכנסת ב-12 במאי 2003 (פ/591).

¹⁶ הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – סמכויות הוועדה לבדיקת מינויים), התשס"ד-2004; הונחה על שולחן הכנסת ב-19 ביולי 2004 (פ/2506).

¹⁷ הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – ביטול הוועדה לבדיקת מינויים), התשס"ד-2004 (פ/2157).

¹⁸ הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – פרסום החלטות הוועדה לבדיקת מינויים), התשס"ד-2004 (פ/2528).

חלק ב' – מינויים בשירות הציבורי במדינות שונות

חלק זה סוקר את הליך המינוי למשרות בכירות בשירות הציבורי בכמה מדינות. מן ההשוואה אפשר ללמוד בעיקר על ההבדלים בין השיטות הנהוגות במדינות, מאחר שהמשרות המוגדרות כבכירות והמשרות הנתונות לפיקוח שונות ממדינה למדינה. נוסף על כך, לא תמיד אפשר להסיק על מהותן ואופיין של המשרות מהגדרתן, ועל כן אי-אפשר להשוות בין משרות במדינות שונות. תחילה ייסקרו בפרק זה השיטות הנהוגות בארה"ב ובבריטניה, כשני מקרי הקיצון, ובהמשך יסקרו מדינות נוספות, על-פי סדר אלפביתי.

1. ארה"ב¹⁹

השיטה הנהוגת בארה"ב שונה מן השיטות הנהוגות במדינות האחרות הנסקרות במסמך. בממשל הפדרלי הסגל המינהלי הבכיר שותף לדרכו הפוליטית של כל נשיא נבחר, ולכן השיטה הנהוגת היא שיטה של מינויים נשיאותיים.²⁰ המינויים הפוליטיים הם כאמור חלק משיטת הממשל. הנשיא מביא עמו לבית הלבן רבים מנושאי המשרות המקצועיות, והם עוזבים עמו בעת חילופי נשיאים. גם מנהלי ועדות הקונגרס מזוהים פוליטית עם יושבי-ראש הוועדות.

משרות רבות בממשלה מאוישות בשיטת המינויים הפוליטיים, חלקן בידי הנשיא עצמו. הבולטים הם ראשי משרדים ובכירים במשרדים ושופטים בבתי-המשפט הפדרליים. המינויים מתפרסמים מדי שנה בספר "Plum Book". בשנת 2003 למשל היו 6,722 משרות "במינוי שאינו תחרותי", היינו – מינוי פוליטי.²¹

הגוף המאשר מינויים פוליטיים הוא על-פי רוב הסנאט. עם זאת, יש מעט יותר מ-200 משרות שהנשיא יכול למנות בלא אישור הסנאט (recess appointments). משרות אלו הן משרות לא-מפלגתיות.²² ועדות הסנאט יכולות לקיים שימוע פומבי למועמד זה או אחר. על-פי רוב ידחה מועמד מטעמים של אי-התאמה לתפקיד;²³ דחיית מועמד בסנאט היא סופית. יש לציין כי הסנאט כמעט אינו פוסל מינויים. יוצאת דופן בעניין זה היא סוגיית מינוי השופטים, שבה מתגלעים עיקר המאבקים בין הקואליציה לבין האופוזיציה בהקשר של המינויים הפוליטיים. עיכוב מינויים בסנאט הוא כלי פוליטי להפעלת לחץ על הנשיא כדי שיטפל בנושאים שסנטור זה או אחר מעוניין בהם.

¹⁹ מתוך: Ralph Amelan, Information Resources, The American Center, Embassy of the United States of America, letter, October 25th, 2004

²⁰ על-פי החוקר דוד דרי, 1993, בתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה, כתיבה: ליאור בן דוד, ספטמבר 2004.

²¹ נתוני 2003 מופיעים באתר ההוצאה לאור הממשלתית של ארה"ב.

(<http://www.gpoaccess.gov/plumbook/2000/p321-323.pdf>, תאריך כניסה: 1 בנובמבר 2004). בדף זה מופיע גם פירוט המשרות.

²² ההליך מוסדר בחוקה (Article II section 2).

²³ לעתים ההחלטה מושפעת משיקולים מפלגתיים; הנשיא אינו מחויב להסביר מדוע הציע מועמד מסוים, והסנאט אינו נדרש להסביר מדוע דחה מינוי שהוצע (מתוך: אתר הסנאט, תאריך כניסה: 1 בנובמבר 2004 –

<http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm>).

מאז ימיה הראשונים של השיטה ב-1789, הסנאט דחה פחות מ-2% מהמינויים הפוליטיים, אך בכלל זה חסימה של כ-18% מהמינויים הפוליטיים לבית-המשפט העליון.²⁴

2. בריטניה

כאמור, בריטניה היא דוגמה נגדית לשיטה האמריקנית. על-פי השיטה הבריטית, השירות הציבורי נתון בידי פקידות מקצועית בלבד.

בבריטניה ממלאים את תפקידי המפתח בממשל פקידים שצמחו בשירות הציבורי, והם נדרשים למלא את תפקידם בלא הטיה פוליטית. גם המנכ"לים במשרדי הממשלה (permanent secretaries) הם מינוי של המינהל הציבורי, בלא השתייכות מפלגתית, ומתפקידם לפעול לפי הנחיות הדרג הפוליטי. הליך בחירתם לתפקיד נתון בידי ועדה מיוחדת לבחירת מועמדים לכהונה במשרות הבכירות בשירות הציבורי (Senior Appointments Selection Committee). הוועדה מעבירה את המלצותיה ל- Head of the Home Civil Service, והוא מעביר את המלצותיו לראש הממשלה, שבידו ההחלטה הסופית. במקביל יש יועצים מיוחדים בלשכות השרים, הממונים מינוי פוליטי שבבסיסו נאמנות אישית לשר. תחומי הסמכות של יועצים אלו התרחבו עם השנים, התרחבות שהובילה לטענות בדבר הגברת הפוליטיזציה של הפקידות הבכירה בבריטניה.²⁵ יש הרואים בשיטה הבריטית שיטה הקרובה ביותר למודל הוובריאני הקלאסי של civil service המבצע נאמנה את מדיניות הממשלה המכהנת בלא תלות בהרכבה הפוליטי.²⁶

דאגה ציבורית בנוגע לשקיפות מינויים של אנשי ציבור בכירים הובילה לדיונים בוועדה בלתי תלויה, העוסקת בנושא הסטנדרטים המקובלים בשירותים הציבוריים. הוועדה הדגישה את הצורך בביסוס מינוי למשרה בגוף ציבורי (סמכות הנתונה בידי שרי הממשלה) על היות המועמד ראוי למשרה (merit).²⁷ בעקבות עבודת ועדה זו, הוגדר תפקיד של נציב בלתי תלוי למינויים ציבוריים כדי לפקח על תהליך המינוי למשרות ציבוריות, וכדי שייצור קוד מחייב להסדרת תהליך המינויים בשירות הציבורי.²⁸ ניסוח הקוד המחייב בא לפתור את בעיית העדר בדיקה קפדנית חיצונית ובלתי תלויה של המינויים. התיקון שהומלץ לכך היה שימוש בוועדות מייעצות.²⁹

קוד המינויים בשירות הציבורי חל על כל מינוי למשרות ניהוליות (executive non-departmental public bodies) בגופים ציבוריים ובשירותי הבריאות הציבוריים, ומתבסס על שבעה עקרונות:³⁰

²⁴ מתוך: אתר הסנאט, <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm>, תאריך כניסה: 1 בנובמבר 2004.

²⁵ מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה, כתיבה: ליאור בן דוד, ספטמבר 2004.

²⁶ Fry, שם.

²⁷ מתוך: Gay, הפרלמנט הבריטי, מכתב, 7 בספטמבר 2004.

²⁸ פירוט באתר הנציב, www.ocpa.gov.uk/index2.htm. הנציב הבריטי אחראי לפיקוח, לדיווח ולייעוץ בדבר למעלה מ-11,000 מינויים לגופי ציבור הנעשים בידי שרים באנגליה, בסקוטלנד ובוויילס (מתוך האתר. תאריך כניסה: 11 באוקטובר 2004).

²⁹ מתוך: Gay, הפרלמנט הבריטי, מכתב, 7 בספטמבר 2004.

³⁰ שם.

1. **אחריות מיניסטריואלית** למינויים: מאחר שמדובר במינויים הנתונים בידי השר, וכדי להקל עליו את עבודתו, יודאו עובדי משרדו שיובאו לפניו רק מועמדים המתאימים לתנאי המשרה המוצעת.
2. **היות המועמד ראוי**: הבחירה בין המועמדים מתבססת על התאמת יכולתם, ניסיונם וכישוריהם לנדרש בגוף הציבורי שבו הם מבקשים לעבוד.
3. **בדיקה בלתי תלויה**: כל מינוי, בטרם יכנס לתוקף, ייבדק בבדיקה יסודית בידי צוות בלתי תלוי או בידי קבוצה שבה חברים בלתי תלויים במחלקה הרלוונטית.
4. **שוויון הזדמנויות** בין המועמדים.
5. **הגינות**: על המועמד להיות מחויב לעקרונות ולערכים של השירות הציבורי ולמלא את תפקידו ביושרה.
6. **פתיחות ושקיפות**: הדרישה לפתיחות הממשל ולשקיפות חלה גם על מינויים בשירות הציבורי ועל ההליך הקודם להם.
7. **פרופרציונליות**: הליכי המינוי צריכים להתאים לאופי המשרה המוצעת ולנטל האחריות הכרוך בה.

כל שלבי המינוי צריכים להיות מתועדים במלואם, ומידע עליהם צריך להיות נגיש לכול.

ועדות הבית התחתון (commons committees) מקיימות הליכי שימוע לאישור מינויים לדרגות בכירות בשירות הציבורי.³¹ הפיקוח על הפקידות נתון בידי גוף מרכזי (הדומה לנציבות שירות המדינה בישראל).³²

3. אוסטרליה³³

כוונת המחוקק באוסטרליה היתה לקדם שירות ציבורי מקצועי, ובין היתר למנוע מקרים של נפוטיזם, פטרונות או השפעה פוליטית. בסעיף 58 של החוק (Public Service Act 1999) נזכר מינוי ראשי מחלקות – ראש הממשלה יכול למנות למשרות אלה עובדים עד לתקופה של חמש שנים. לפני מינוי אדם למשרת מזכיר משרד ראש הממשלה והקבינט, על ראש הממשלה לקבל דוח מאת האחראי לשירות

³¹ שם; מידע נוסף – באתר הפרלמנט של בריטניה,

www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03161.pdf (בעיקר ראה 8 task, objective c, table 1;

administration – box 1).

³² על-פי דרי, 1993, בתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה, כתיבה: ליאור בן דוד, ספטמבר 2004.

³³ מתוך: Madden, ספריית הפרלמנט של אוסטרליה, מכתב, 21 באוקטובר 2004. הרחבה על נושא מינוי שופטים ומינוי למשרות ניהול אפשר למצוא בפרסום של ספריית הפרלמנט של אוסטרליה:

<http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2000-01/01rp07.htm>

הציבורי. אשר למשרות ראשי משרדים אחרים, עליו לקבל דוח ממזכיר משרדו. ככלל, לפרלמנט חלק קטן ביותר במינוי departmental heads (ראשי המשרדים) או עובדי ציבור בכלל.³⁴

מינוי בכירים בשירות הציבורי באוסטרליה נתון לרוב בידי השר הרלוונטי והממשלה, לאחר אישור הקבינט.

הליך המינוי: שר המבקש להציע מינוי פונה בכתב לראש הממשלה, או לקבינט לפי המלצת ראש הממשלה, ומבקש אישור למינוי המוצע.³⁵

במקרה של **מינוי מקורביהם** של שרים, חברי פרלמנט, צוות עובדי השר, מזכירות מחלקה וראשי סוכנויות, יצוין הקשר בהצעה המוגשת לקבינט.

כדי למנוע מראית עין של ניגוד עניינים, המעורבים בהליך המינוי לא יהיו בעלי קשרי משפחה למועמדים, ושרים מעורבים ירחיקו את עצמם מכל דיון בנושא. יש מסורת ארוכת שנים ששרים אינם ממנים את מקורביהם למשרות במשרדיהם שלהם. יתרה מזו, הם לא ימונו לתפקידים (בכל דרגה שהיא) במשרדים אחרים, אלא באישור מיוחד של ראש הממשלה. קרוב משפחה של שר לא ימונה למשרה בגוף הנמנה עם תחומי הסמכות של השר.

יש הבנה שאין לחשוף מידע הנוגע למינויים עד להשלמת כל התהליכים ההכרחיים ועד למועד ההכרזה על מינוי שנעשה בידי השר.

יש יוצאים מן הכלל להליך המתואר, בעיקר במשרות סטטוטוריות.

4. בלגיה³⁶

בלגיה נודעת חשיבות עליונה לכך שמינוי בכירים במשרות רשמיות יהיה אובייקטיבי ובלתי מוטה מבחינה פוליטית. החקיקה הנוגעת למינויים למשרות בכירות בשירות הציבורי כוללת תיאור ההליכים שנועדו להבטיח זאת. בחוק נמנות ארבע קבוצות עיקריות של משרות:

1. **פקידות בכירה:** הליך המינוי נתון בפיקוח של מלך בלגיה. בדיקת המועמדים נעשית באופן דיסקרטי, והפרטים על כל מועמד נמסרים לידי המלך בלבד. מושם דגש על שוויון בין המועמדים ועל בחירתם על בסיס כישוריהם ועמידתם בדרישות המשרה. כל מועמד שנפסל רשאי לערער על ההחלטה.

כל התהליכים שונו לפני זמן לא רב, כדי לאפשר איוש משרות של פקידות בכירה באנשים שמחוץ לשירות הציבורי וכדי לאפשר הסדרת הליך מינוי למשרות זמניות (לשנים אחדות).

³⁴ סעיף 67 של החוקה, מתוך: Spry, Library of Parliament, Australia, Executive and High court Appointments, 10th October 2000, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2000-01/01rp07.htm>.

³⁵ מן המינויים המובאים לפני ראש הממשלה: משרות (מלאות או חלקיות, קבועות או זמניות) של חברי ועדות או משרות סטטוטוריות; קצין מינהלי ראשי באחד הגופים הללו; מינויים לטריבונלים, לגופים מיעצים ולוועדות חקירה שאינם סטטוטוריים.

³⁶ מתוך: Myttenaere, בית הנבחרים של בלגיה, מכתב, 7 בספטמבר 2004.

פקודה מלכותית מ-29 באוקטובר 2001 מסדירה מינוי זמני של פקידים בתפקידי ניהול בכירים לשש שנים (מינוי הניתן לחידוש). הליך המינוי כולל בדיקה השוואתית של המועמדים לבחינת התאמתם לפרופיל התפקיד המוצע שנוסח במשרד הרלוונטי.

2. **אנשי צבא:** איוש כל המשרות הבכירות בצבא בלגיה נתון בידי המלך. המינוי נעשה על בסיס המלצות ונתוני המועמדים.

3. **שופטים.**

4. **בכירים בגופים אחרים של המדינה.**

שתי הקבוצות האחרונות רלוונטיות פחות לעניינו של מסמך זה.

5. צרפת

לפי החוקה של צרפת, את המינויים לדרגות הבכירות בשירות המדינה עושה נשיא צרפת במועצת השרים. מינויים נוספים נעשים בידי ראש הממשלה, שר משרי הממשלה, ראש הסוכנות הרלוונטית או מי שהם הסמיכו לכך. שיטות המינוי נחלקות לשתי קטגוריות כלליות:

א. מינויים על-פי החלטת הרשות המבצעת – כ-1,000 משרות בכירות בלתי צמיתות. על-פי רוב ההחלטה על מינויים מתקבלת בישיבות ממשלה, ובמקרים אחרים – על-ידי הנשיא. המועמדים אינם הופכים לאנשי השירות הציבורי, והם פטורים מחלק מהדרישות שלו. עם זאת, הם מחויבים לעמוד בדרישות ספציפיות של המשרה המבוקשת. בהחלטת ממשלה בנושא נמנות המשרות הכפופות להליך זה,³⁷ אולם מועצת המדינה יכולה להחיל את השיטה על משרות נוספות לפי שיקוליה, ובהן משרות של ראשי חברות ממשלתיות. מינויים אלו מושפעים מחילופי שלטון: בסמכות הנשיא להפסיק את עבודתם של מי שמונו בהליך זה.

ב. מינויים במסגרת לשכת השר (הקבינט המיניסטריל) – הקבינט הוא מעין לשכה מורחבת של השר, ובו כ-12 פקידים פוליטיים שרובם מהשירות הציבורי. חברי הקבינט הם למעשה אנשי מטה של השר. מינויים נתון לשיקול דעתו של השר, ועל-פי רוב יבואו מסביבתו הקרובה, אך רובם יבואו מהשירות הציבורי, ורק מיעוטם מהמגזר הפרטי. הממשלה קובעת את גודל הקבינט, וכן את אופי המשרות של חברי הקבינט. המינויים מתפרסמים ברשומות, ועל-פי רוב יסתיימו עם תום כהונת השר. בפועל, נעשים גם מינויים שאינם רשמיים ואינם מתפרסמים. יש קושי לפקח על מינויים אלו ועל מספרם, מאחר שאין פרסום מלא של כל המינויים, מהות המשרות משתנה ושכרם משולם מתקציב סגור של הלשכה (המשמש גם לתשלום עבור עבודות "קטנות" שונות). על-פי

³⁷ מופיע בסעיף 25 לחוק 16-84.

רוב, נעשה ניסיון להבטיח את העסקתם של עובדים אלו במקומות אחרים עם תום כהונת השר.³⁸

6. מדינות נוספות

דנמרק³⁹ – בדנמרק אין הליך מיוחד למינוי בכירים בשירות הציבורי. עובדי ציבור בכירים נשארים בתפקידיהם בעת חילופי שלטון. הפיקוח על מינויים אלה נתון בידי התקשורת וההתעניינות הציבורית. בשנים האחרונות החלו שרים למנות יועצים פוליטיים מיוחדים, הנדרשים לעזוב את תפקידם יחד עם השר שמינה אותם ("spin doctor").

נורבגיה⁴⁰ – בנורבגיה אין הליך מיוחד למינוי בכירים בשירות הציבורי. מינויים אלו זהים למינוי לכל משרה אחרת.

שבדיה – במשרדי הממשלה מועסקים כיום כ-4,500 איש, ומהם 120-150 מוגדרים כמינויים פוליטיים, העוזבים את משרותיהם עם חילופי הממשלה.⁴¹

ספרד⁴² – משרות על-פי מינוי פוליטי אינן נחשבות חלק ממערכת השירות הציבורי, אף שרוב המחזיקים בהן באים מתוכה. המינויים הפוליטיים נעשים בצו של הממשלה (ראש הממשלה והשרים), בהסתמך על המלצת השר או ה-Secretario de Estado ("מזכיר המדינה").

תחת משרות אלו מתפקדת הפקידות הבכירה של השירות הציבורי, ובראשה – המשנים למנכ"לים במשרדי הממשלה, הנבחרים מקרב עובדי השירות הציבורי. שלא כמו שאר המשרות בשירות הציבורי, המינוי לדרגה זו (שהיא גם הדרגה הבכירה ביותר בשירות הציבורי) אינו מתבסס על כשירות או על מצוינות, אלא על המלצת הגורמים האמורים, ובאפשרות הגורם הממנה להרחיק משנה למנכ"ל ממשרתו.⁴³

מקורות

³⁸ מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה, כתיבה: ליאור בן דוד, ספטמבר 2004; וכן מתוך: Olivier Schrameck, Les Cabinets ministriels, Dalloz, 1995 (דוח של ראש לשכת ראש ממשלת צרפת לשעבר, זיוספאן).

³⁹ מתוך: Ole Ø. Christiansen, Legal advisor in the Folketing, Parliament of Denmark. 21st, December, 2004.

⁴⁰ מתוך: Noreng, הפרלמנט של נורבגיה, מכתב, 2 בספטמבר 2004.

⁴¹ מתוך: אתר האינטרנט של ממשלת שבדיה, <http://sweden.gov.se/sb/d/3145>; האתר עודכן ב-29 ביוני 2004.

⁴² מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה, כתיבה: ליאור בן דוד, ספטמבר 2004.

⁴³ עם עליית המפלגה השמרנית לשלטון בבחירות 1996 הוחלפו קרוב ל-90% מנושאי המשרות המתמנות במינוי פוליטי. רוב המינויים נעשו במהלך חצי השנה הראשונה שלאחר חילופי השלטון (שם).

- דברי נציב שירות המדינה, עו"ד שמואל הולנדר, בישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בנושא "מינויים פוליטיים בשירות המדינה – המותר והאסור", 19 באוקטובר 2004.
- הולנדר שמואל, נציב שירות המדינה, עקרונות יסוד וכללי מינהל בשירות המדינה, הוצאת נציבות שירות המדינה (מהדורה רביעית), 2003.
- מבקר המדינה, דוח שנתי מס' 9 לשנת 1988, ירושלים 1989.
- מבקר המדינה, דוח על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה, ירושלים, אוגוסט 2004.
- מזוז מני, היועץ המשפטי לממשלה, נאום בכנס שדרות, 2 בנובמבר 2004.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה, כתיבה: ליאור בן דוד, ספטמבר 2004.
- פריימרק רן, מתמחה בלשכה המשפטית, נציבות שירות המדינה, מכתב, 17 באוקטובר 2004; שיחת טלפון, 14 בנובמבר 2004.
- רביבי יצחק, שופט וראש ועדת רביבי, פגישה שנערכה בלשכתו, 26 באוקטובר 2004.
- דוח של ראש ממשלת צרפת לשעבר, ז'וספאן, <http://www.personnel-territorial.weka.fr/affichage/dispmain.asp?nGcmId=wk2701001>

- Cathy Madden, Politics and Public Administration, Information and Research Services, Parliamentary Library, Australia, letter, October 21st, 2004
- Maria-Luise Janota, the Austrian Parliamentary Administration, letter, September 2nd, 2004
- Max Spry, Politics and Public Administration Group, Library of Parliament, Australia, Executive and High Court Appointments, October 2000, In: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2000-01/01rp07.htm>
- Ole Ø. Christiansen, Legal advisor in the Folketing, Parliament of Denmark. 21st, December, 2004
- Olivier Schrameck, Les Cabinets ministriels, Dalloz, 1995
- Oonagh Gay, Parliament and Constitution Center, Library of the House of Commons, Britain, letter, September 7th, 2004
- Ralph Amelan, Information Resources, The American Center, Embassy of the United States of America, letter, October 25th, 2004
- Robert Myttenaere, Secretary-General of the Belgian House of Representatives, letter, September 7th, 2004

- Torodd Noreng, Stortingets Information Bureau, Parliament of Norway, letter, September 2nd, 2004

החלטות ממשלה

- החלטת ממשלה מ-3 במאי 1999 – הודעה בדבר תנאים למינוי משרות מסוימות.
- החלטת ממשלה מ-10 במאי 1999 – הודעה בדבר פטור ממכרז למשרות דיפלומטיות מסוימות.

חקיקה ופסיקה

- בג"ץ 932/99 **התנועה לאיכות השלטון נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים**, תק-על (2)99, 86, עמ' 93.
- הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון) – ביטול דרישת כישורים מיוחדים והגדלת הניסיון הנדרש מדירקטורים), התשס"ג-2003 (פ/591).
- הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון) – ביטול הוועדה לבדיקת מינויים), התשס"ד-2004 (פ/2157).
- הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון) – סמכויות הוועדה לבדיקת מינויים), התשס"ד-2004 (פ/2506).
- הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון) – פרסום החלטת הוועדה לבדיקת מינויים), התשס"ד-2004 (פ/2528).
- חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.
- חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.
- צרפת:
- Article 25 de la loi no. 84-16 du 11 janvier 1984
- D'cret no. 85-779 du 24 juillet 1985

אתרי אינטרנט

- Richard Kelly, Parliament and constitution centre, Modernization – select committees – core tasks. August 2004, In:
www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03161.pdf
- אתר האינטרנט של ממשלת שבדיה, <http://sweden.gov.se/sb/d/3145>, עודכן לאחרונה ב-29 ביוני 2004.

- אתר האינטרנט של מרכז המחקר הפרלמנטרי האירופי, European Center for Parliamentary Research and Documentation, מחקר בנושא Nomination procedure for senior state officials מ-17 ביוני 2004.
- אתר ההוצאה לאור הממשלתית של ארה"ב, רשימת המשרות "במינוי שאינו תחרותי", <http://www.gpoaccess.gov/plumbok/2000/p321-323.pdf>, תאריך כניסה: 1 בנובמבר 2004.
- אתר הסנאט של ארה"ב, <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm>, תאריך כניסה: 1 בנובמבר 2004.
- אתר נציב בריטניה לענייני מינויים פוליטיים, www.ocpa.gov.uk/index2.htm.