

ט"ו אב, התשע"ז 07/08/2017

לכבוד

מר אהוד (אודי) פראוור

מ"מ נציב שירות המדינה

נציבות שירות המדינה

א.נ. שלום רב,

הנדון: קריאה להימנע מקידום המלצות ועדת השרים בדבר מינוי משנים למנכ"לים במשרדי ממשלה כמשרות אמון

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") ובשם מעש – לחיזוק ולהתחדשות השירות הציבורי (להלן: "מעש"), הרינו לפנות אליך כדלהלן:

1. בימים האחרונים פורסם בתקשורת על כוונתך לתמוך בוועדת השירות, בהצעת ועדת השרים שקד-לויך בדבר הוספת תקנים למינוי משנים למנכ"לים ב-25 משרדי ממשלה כמשרת אמון וללא מכרז – קרי, על דרך של מינויים פוליטיים (להלן: "ההצעה").¹

2. ברצוננו להביע את התנגדותנו למהלך, וזאת משני טעמים: הראשון הוא תוכן הצעת הוועדה, אשר תכליתה פוגעת קשות באדני השירות הציבורי במדינת ישראל. הטעם השני הוא כי מן הראוי שהחלטה גורלית זו לשירות הציבורי לא תתקבל על ידי מי שמכהן, במלוא הכבוד והערכה, אך כממלא מקום למשך עד שלושה חודשים.

3. ראשית, התנועה וארגון מעש מתנגדים נחרצות להצעת ועדת השרים, ולהצעות דומות שהועלו לאחרונה. עמדתנו היא שצעדים אלו, של הגברת הפוליטיזציה בשירות הציבורי, רק יסכלו את תכליות המנהל בקידום רווחת הציבור ויפתחו פתח לפגיעה עתידית בעקרונות שלטון החוק, המינהל התקין, טוהר המידות, ואמון הציבור בשירות הציבורי כשירות מקצועי וא-פוליטי.

4. כידוע לך, הנחת המוצא במדינה דמוקרטית היא כי השירות הציבורי ועובדיו חייבים את חובת הנאמנות שלהם לציבור אותו הם משרתים. הפיכת היוצרות, והגדלת המינויים הפוליטיים הנעשים על ידי השר עצמו (במישרין או בעקיפין על ידי המנכ"ל, המכהן כמשרת אמון וכזרוע הארוכה של השר), עלולות לפגוע באיזון המתבקש, ולהמיר את חובת הנאמנות של עובד הציבור כלפי הציבור – בחובת נאמנות לגורם הפוליטי. הפרה זו עלולה להביא לפגיעה קשה בשירות הציבורי ובאמון הציבור במערכת הציבורית. והרי ידוע שללא מתן לגיטימציה מן הציבור, השירות הציבורי לא יוכל למלא את תפקידו וייעודו.

¹ אדריאן פילוט "25 מינויים פוליטיים בשירות הציבורי יוצאים לדרך" כלכליסט (03.08.2017)

5. את ההשלכות הבעייתיות של המינוי הפוליטי, אותו מבקשת לקדם ועדת השרים, הטיבה לתאר השופטת שטרסברג-כהן: "המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרון השוויון; הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור שאינם נדרשים להוכיח, במסגרת מכרז, את היותם הטובים ביותר; הוא עלול להביא לתופעה שבה הקשרים קודמים לכישורים, והפוליטיקה במובן הצר הופכת לגורם המרכזי למינוי; הוא עלול להביא לניפוח המערכת על-מנת לקלוט 'מיודעים', ולגרום ליצירת תפקידים חדשים שלא לצורך ולקידום מהיר של מי שרוצים ביקרו; הוא עלול להסיט את שיקולי הרשות משיקולים ענייניים; הוא מביא לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים על ידי העדפת מפלגה או עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי; הוא עלול להביא להשחתת המוסר הציבורי; הוא עלול לגרום לתחלופה בשירות הציבורי כל אימת שמתחלף הדרג הפוליטי, ולגרום על ידי כך לחוסר יציבות ולחוסר מקצועיות; הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי, להשפיע על איכותו של השירות ולפגוע בדימויו. 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".²

6. ואם נבקש לאתר קשר בין המינוי הפוליטי לבין הפגיעה האנושה באמון הציבור במשרדי הממשלה, הרי שבנקל נמצא. בשבועות האחרונים עולים ללא הרף פרסומים, המרמזים לקשר בין החשדות נגד מנכ"ל משרד התקשורת שלמה פילבר, בדבר סיועו לכאורה לקידום מעמדה של בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, לבין קשריו הטובים של ראש הממשלה ושר התקשורת דאז – ומי שמינה את מר פילבר – עם בעל השליטה בבזק, מר שאול אלוביץ'.³ הציבור מרגיש שאותם בעלי תפקידים אינם פועלים לקידום טובתו, אלא לטובת הגורם שמינה אותם, ובכך הציבור מאבד את אמונו במערכת השלטונית – ומשם קצרה הדרך ליכולתו של השירות הציבורי למלא את תפקידו.

7. שנית, לאור העובדה שנציב שירות המדינה שזה עתה סיים את תפקידו, מר משה דיין, הביע בעבר – ואף גם בשבוע שעבר במסגרת דיון מקצועי שהתקיים במכון הישראלי לדמוקרטיה – עמדה ברורה ונחרצת נגד הצעה זו והצעות דומות לה. וכך אמר: "זה נכון שיש בעיית משילות אבל זה לא קשור לסיפור של המינויים. היוזמות שעל הפרק הן מסה מסוכנת. בתור מי שראה איך הדברים מתנהלים בחדרי חדרים, השינויים הללו לא מתאימים לתרבות הפוליטית שלנו. המודל שלפיו הדרג המקצועי מרצה את הדרג הפוליטי הוא מודל גרוע. לב

² בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל ואח' פ"ד נב(5) 111, פס" 10 (1998); ההדגשות שלנו.

³ הדס מגן "שליחות קטלנית: פילבר נשכב על הגדר פעם אחת יותר מדי" אתר גלובס, 21.07.2017; גידי וייץ "נתניהו הגיש למבקר תצהיר כוזב והסתיר את קשריו עם אלוביץ' ומילצ'ין", אתר הארץ, 12.07.2017; נעמה סיקולר "די לפילברייזם", אתר כלכליסט, 16.07.2017; מרב ארלוזורוב "שערוריית המינויים הפוליטיים: הנזק הנורא שיכול לגרום שר נחוש שממנה מנכ"ל נחוש", אתר דה-מרקר, 03.08.2017.

העניין הוא שמירה על המינויים המקצועיים⁴. על כן, הכשרת המהלך בוועדה בראשותך, כממלא מקום, הינה בעיתית בלשון המעטה ופוגעת במנהל התקין.

8. עקרון חוזר במשפט הציבורי הוא שממלא מקום זמני, שלא נבחר באופן מוסדר כנדרש בחוק וכהונתו מוגבלת לשלושה חודשים בלבד, איננו רשאי לקבל החלטות הרות-גורל, ובמיוחד לא כאלו המשנות באופן דרמטי את עמדת נושא המשרה הנבחר כדין. דוגמאות ליישום עקרון זה ניתן לראות בפסיקות בית המשפט העליון בהחלטות לפיהן "ממשלת מעבר" נדרשת להפגין ריסון ואיפוק בהפעלת סמכויות שלטוניות – שעה שהיא אינה מכהנת עוד מכוח אמון הכנסת.⁵ בהמשך, נקבע שניתן להקיש מדרישה זו גם בנוגע לממלא מקום שר, בבחינת "קל וחומר".⁶ ממלא מקום אמנם מחזיק בסמכות, אולם מתחם שיקול הדעת שלו מצומצם בהשוואה לבעל המשרה הקבוע, ועל כן החלטתו עלולה להיפסל על ידי הערכאות השיפוטיות.

9. כך גם בענייננו. עסקינן בסוגיה מהותית, בעלת השלכות מרחיקות לכת על טיב השירות הציבורי בישראל, מקצועיותו ונאמנותו לציבור. זאת ועוד, החלטתו של אדוני מבטאת היפוך מוחלט של עמדת משרד נציב שירות המדינה הקודם, מר משה דיין, עמדה שהגיע אליה לאחר ששירת את הציבור במשך 6 שנים כנציב שירות המדינה וראה את הבעייתיות בהרחבת המינויים הפוליטיים בשירות הציבורי במשמרתו. יש אף האומרים שהיה מוכן להילחם עליה.


10. על כן, ראוי היה שאדוני ימנע משינוי מדיניות הנציבות, על אחת כמה וכמה לגבי שינוי כה בעייתי ושנוי במחלוקת אשר לו השלכות רוחביות ותקציביות. כמו כן, יהא זה ראוי לדחות את כינוסה של ועדת השירות עד אשר יכנס לתפקידו נציב קבוע, בין אם יהיה זה אדוני ובין אם יהיה זה אדם אחר.

11. לאור כל האמור לעיל, נבקש מאדוני להימנע מקידום המלצת ועדת השרים שקד-לויך ולדחות את כינוס ועדת השירות ודיון בנושא, הן מבחינה מהותית והן עד שימונה נציב שירות מדינה קבוע.

12. לטיפולך ותגובתך המהירים, נודה.

בכבוד רב,


רחלי אדירי, עו"ד
מעש


דניאל דושניצקי, עו"ד
התנועה למען איכות השלטון בישראל

⁴ <https://www.idi.org.il/events/17516>

⁵ בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455, 469-470 (2001); בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, פסי 9 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 26.12.2005).

⁶ בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פסי לד לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין (פורסם בנבו, 27.3.2016).