

אוגוסט 2017

האגף לביקורת פנימית ותלונות הציבור

דו"ח ביקורת בנושא:
טיפול במינויים שבסמכות שרת המשפטים שנבחנו ע"י הייעוץ
המשפטי של המשרד

הביקורת נערכה ע"י גב' רונית שנצר
בהנחיית רו"ח איריס פרידמן

כללי:

על פי תכנית העבודה של האגף לביקורת פנימית, נערכה ביקורת בנושא מינויים שבסמכות שרת המשפטים הנבדקים על ידי הייעוץ המשפטי של המשרד. הביקורת נערכה בחודשים דצמבר 2016 – אפריל 2017.

מטרת הביקורת:

לבחון תקינות ויעילות תהליכי הטיפול של הלשכה המשפטית בתחום המינויים.
לבחון האם קיימת מדיניות וקריטריונים ברורים, קבועים, עקביים לגבי המלצות לשרה.
לבדוק האם חוות הדעת של הלשכה המשפטית בתחום המינויים מגובה בנתונים מספקים.
לבחון תהליכים ומנגנוני בקרה בנושא זה.

עיקרי הנושאים שנבדקו:

מדיניות, נהלים והנחיות (כולל לוחות זמנים).
תהליכי עבודה במחלקה.
קשרי וממשקי עבודה עם גורמים רלוונטיים במשרד ומחוץ לו.
מערכת מידע, ריכוז מידע במחלקה לגיבוש חו"ד.
בקורות ודיווחים.

היקף הבדיקה:

הבדיקה התבצעה בלשכה המשפטית בתחום המינויים בלבד.
הבדיקה נעשתה באמצעות מספר מדגמים שנערכו ע"י הביקורת:
מועמדים שנקלטו בשנים 2015-2016
מינויים שאושרו על ידי השרה בשנים 2015-2016
ועדות שהוקמו בשנים 2015-2016
בדגש על בדיקת מדיניות הלשכה המשפטית בתחום המינויים, במתן חוות דעת, בהתבסס על נימוקי ההמלצה.

1. מבוא:

לשרת המשפטים סמכויות מינוי רבות ומגוונות; ניתן להבחין בין שני סוגים עיקריים של מינויים:

האחד, מינויים של בעלי תפקידים בכירים במשרד. המדובר במינויים הנעשים מכוח חוק או מכוח החלטות ממשלה, בהתאם להוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. במינויים מסוג זה, אחד הדגשים המרכזיים הוא על הליך הבחירה של המועמד (בהתאם להוראות החוק והחלטות הממשלה שמכוחו).

השני, מינויים לוועדות ותפקידים שונים (שאינם מהווים משרה). בחלק מהמקרים המדובר במינוי של עובדי מדינה ובמקרים אחרים מדובר במועמדים שאינם עובדי מדינה. במינויים מסוג זה, הדגש הוא שיקול הדעת הנתון לשר בבחירת המועמד למינוי.

בתוך המינויים מהסוג השני, נכללת קבוצה של מינויים לחברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים. מינויים אלו נבחנים על ידי הוועדה לבדיקת מינויים הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

במרוצת השנים התפתחו תהליכי בחירת מועמדים למשרות בשירות המדינה וכן הכלים המשפטיים לבחינת מינויים לתפקידים שאינם משרות.

מינויים לחברות ממשלתיות: הוועדה לבדיקת מינויים הוקמה ביולי 1993 וחלה על מינויים לתפקידים מסוימים שחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה – 1975 (להלן: "**חוק החברות הממשלתיות**") חל עליהם¹. על המועמד לתפקיד שחוק החברות הממשלתיות חל עליו למלא שאלון מקוון של רשות החברות הממשלתיות המוגש לוועדה לבדיקת מינויים בצרף חוות דעת שנערכה מטעם המשרד המציע את המינוי. הוועדה לבדיקת מינויים בודקת את כשירות המועמד בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות ולפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 6.5000 בנושא – "**מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים**" מיום 9.11.2003 (עדכון אחרון מחודש מאי 2015). מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי המועמד כשיר לכהונה, היא מודיעה על כך לשרים. הלשכה המשפטית בתחום המינויים מכינה לשרת המשפטים חוות דעת משפטית בדבר המינוי תוך התייחסות לכך שהמינוי נבחן ואושר על ידי הוועדה לבדיקת מינויים, בצרף כתב מינוי לחתימתה.

מינויים שאינם נבדקים על ידי הוועדה לבדיקת מינויים², כגון גופים לפיקוח על מקצועות, ועדות מייעצות מכוח חוק או מכוח תקנות, מועצות של תאגידים סטטוטוריים, נבדקים על ידי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, קרי, הלשכה המשפטית בתחום המינויים.

הלשכה המשפטית בתחום המינויים מלווה את תהליכי המינוי שבסמכות שרת המשפטים, החל בזיהוי הצורך במינוי, בסיוע באיתור מועמדים מתאימים, וכלה בטיפול בכתב המינוי החתום.

¹ דוג' לתפקידים שהוועדה לבדיקת מינויים נדרשת לבדוק: דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, חבר בתאגיד ציבורי, חבר ועד בעמותה ממשלתית, יו"ר דירקטוריון של חברה ממשלתית וחברת בת ממשלתית, יו"ר מועצה של תאגיד ציבורי, מנכ"ל של חברה ממשלתית וחברה בת ממשלתית.

² הוועדה לבדיקת מינויים חלה על חברות ממשלתיות, חברות ציבוריות, עמותות ציבוריות.

המחלקה המשפטית בתחום המינויים עורכת חוות דעת משפטית הבוחנת את היבטיו המשפטיים של המינוי בהסתמך של שאלונים, קורות חיים ומסמכים המועברים לה על ידי המועמדים. במסגרת בחינת ההיבטים המשפטיים של המינוי, בודקת המחלקה המשפטית בתחום המינויים את עמידת המועמד בתנאי הכשירות לתפקיד, קיומן של זיקות פוליטיות הפוסלות את המינוי, קיומם בהווה או בעבר של הליכים משמעתיים או פליליים, ועניינים הנלווים לאופיו של המינוי. בבחינת המינוי נבדקת גם שאלת קיומו של חשש לניגוד עניינים, ובמקרים בהם נדרש נערך הסדר למניעת ניגוד עניינים. במינויים שלשרה אין שיקול דעת בקביעת זהות הנציג, כגון בהסמכה של עובדי מדינה לביצוע תפקיד³, אין גם טעם ומקום לבדיקה מקדמית, ככל שהדבר נוגע לכשירותו המקצועית של המועמד, או לקיומן של זיקות בינו לבין השרה. במקרה זה, ניתן להסתפק בבדיקה מקדמית המוגבלת לשיקולים של טוהר המידות.

מחלקה המשפטית בתחום המינויים מוציאה אחת לחציון דוח מהמערכת הממוחשבת בדבר מינויים שצפויים לפקוע, ונערכת להארכת תקופת המינוי / מינוי חדש והכול לפי החוק הרלוונטי, ומדיניות המשרד ושרת המשפטים לריענון שורות⁴.

בלשכה המשפטית, לבד מהיועצת המשפטית, ישנה עו"ד הממונה על התחום, ניהולית ומקצועית, ועומדים לרשותה עובדים נוספים לפי הצורך. במצבים שאינם ברורים או מורכבים חוות הדעת עוברת לחתימת ובקרת היועצת המשפטית של המשרד.

להלן טבלה המסכמת את מספר המינויים, הועדות והגופים שהוקמו בתקופה הנבדקת:

מינויים ⁶	ועדות / גופים ⁵	שנים
794	15	2015
394	25	2016

2. המסגרת הנורמטיבית:

³ כגון – רשם המקרקעין, מפקח על המקרקעין.

⁴ רענון שורות – הינה מדיניות שאומצה במשרד המשפטים בעקבות בג"צ 5464/04 בעניין זריפי, לפיו, הגם שלא נקבע בחוק תקופת כהונה, למשרד סמכות לקבוע מדיניות התוחמת את משך הזמן הסביר, ולפיכך, הביקורת מצאה במינויים שנבחנו על ידה כי ככלל מדיניות מחלקת מינויים בהקשר זה לשתי תקופות כהונה. במקרים חריגים דוג' - הוועדה אמורה לסיים את תפקידה תוך זמן קצר ממנים לתקופה מעבר לשתי התקופות שלעיל.

⁵ הרשימה כוללת ועדות סטטוטוריות, ועדות ציבוריות, גופים ציבוריים, ועדות מייעצות וועדות איתור.

⁶ הנתון מתייחס למינויים שנבדקו ובהמשך נחתם כתב מינוי עם המועמד. הנתון אינו כולל מועמדות שנדחו מסיבה כזו או אחרת. כך לשם הדוגמא, בשנים 2015-2016 נבדקו כ 2017 מועמדות. המדובר ב – 829 מועמדים שנבדקו על ידי יחידת המינויים והמינוי לא אושר, ומשכך לא נחתם כתב מינוי בסיום הבדיקה.

בדיקת מינויים על ידי מחלקת המינויים:

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 1.1500 מיום 23.6.1999 אשר עודכנה מעת לעת, (עדכון אחרון מיום 30.12.2007) בנושא "בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" (להלן: "הנחייה 1.1500") עוסקת במינויים לוועדות או גופים קבועים, בין שהוקמו בחוק ובין בדרך אחרת שהמינוי אינו בדרך של מכרז או מעין מכרז. בבסיס ההנחיה עומדת הגישה, כי על כל מינוי לעבור הליך של בדיקה מקדמית, כאשר הגורם המבצע את הבדיקה משתנה לפי סוג המינוי כפי שיפורט להלן.

הנחייה 1.1500 קובעת כי כל מינוי הנעשה על ידי שר או על ידי הממשלה או טעון אישורה של הממשלה, שאינו נבדק על ידי ועדה לבדיקת מינויים, ייבדק על ידי השר הממנה או על ידי השר המציע את המינוי הנדון, באמצעות היועץ המשפטי של המשרד ובאחריותו המקצועית.

הבדיקה המקדמית נועדה לייעץ לגורם הממנה, בדבר ההיבטים המשפטיים הנוגעים למינוי, ובכלל זאת טוהר המידות. הנחייה 1.1500 קובעת כי על היועץ המשפטי של המשרד לבחון התאמתו של המועמד לצרכיו המיוחדים של הגוף אליו הוא אמור להתמנות מבחינת השכלתו, ניסיונו המקצועי, ובהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד לו הוא מיועד. בהקשר זה על היועץ המשפטי לבחון, בין השאר, אם המועמד לא הורשע בעבירה פלילית שמפאת מהותה חומרתה או נסיבותיה, אין למנותו למשרה הנדונה, וכן לבחון אם המינוי מוצע עלול להעמיד את המועמד בניגוד עניינים עם עיסוקיו האחרים. ככל שמועמד עלול להימצא בחשש לניגוד עניינים מחלקת מינויים מחתימה אותו על הסדר למניעת ניגוד עניינים, בהקשר זה קיימת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 1.1555 בנושא "עריכת הסדרים למניעם ניגוד עניינים בשירות המדינה".

מועמד לכהונה או לתפקיד, ממלא שאלון ייעודי ודבריו מאומתים בתצהיר. השאלון המכיל את הפרטים נמסר ליועץ המשפטי של המשרד הממנה או המציע את המינוי, והיועץ המשפטי חווה את דעתו, על בסיס הנתונים העובדתיים המפורטים בשאלון ובחומרים הנלווים לו, וחוות הדעת נמסרת לשר הממנה.

במקרה שמתעורר קושי או ספק בקשר למינוי מוצע, יכול היועץ המשפטי, וכן השר / ה או המנהל / ת הכללי / ת של המשרד לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה לשם קבלת חוות דעתו בעניין.

מקום שמועמד מתמנה על ידי גוף או ארגון הנקוב בחוק⁷, אין לשר או לממשלה למעשה מעורבות בבחירת המועמד למינוי, וממילא אין כל טעם וצורך בבדיקה המינוי בשאלת כישוריו והתאמתו של המועמד ובמקרה זה, הלשכה המשפטית בתחום המינויים עורכת בדיקה מקדמית המתמקדת בשיקולים של טוהר המידות, סוגיית ניגוד העניינים, ובדיקת עבר פלילי אם קיים.

מינוי ועדות ציבוריות מייעצות:

⁷ דוג' – חוקר ילדים, מפקחים ורשמים על המקרקעין.

במסגרת סמכותו של שר /ה המופקד על תחומי פעולה, נדרש הוא לעתים להתייעץ עם מומחים ועם נציגים מן הציבור. לשם כך נוהגים שרים להקים ועדות ציבוריות, הכוללות מומחים, על מנת שיבחנו סוגיות ובעיות שונות ויגישו המלצותיהן. ישנן ועדות מייעצות שמטרתן בירור סוגיה המצריכה חקיקה ומגבשות המלצות למהלך הרצוי⁸. מרבית הוועדות הציבוריות מוקמות למטרה מסוימת, לאחר הגשת מסקנותיהן מסתיימת עבודתן והן אינן ממשיכות להתקיים. ישנן ועדות ציבוריות הקבועות בחוק שתפקידן בחינת מועמדים ומוקמות למטרות ארוכת טווח⁹.

בחינת מינוי חברי ועדות ציבוריות מייעצות¹⁰ על ידי היועץ המשפטי במשרדי הממשלה נקבע בהנחית היועץ המשפטי לממשלה, מס' הנחיה: 1.1502 מיום 13.1.2003 בנושא "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן" להלן: "הנחיה 1.1502". בדיקת המינויים לוועדה המייעצת נעשית על פי כללי המשפט הציבורי, והיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה מסתייעים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים".

במינוי חברי ועדות ציבוריות מייעצות נבחנות קיומן של זיקות לשר בקרב המועמדים לחברות בוועדה, מאחר ובחירה בחברי ועדה בעלי זיקה לשר עלולה לעורר קושי בהיבט של ניגוד עניינים, או מראית עין לניגוד עניינים. בהתאם יש לבחון אם למועמד לחברות בוועדה ציבורית מייעצת יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר המעורב במינוי או לחבר בממשלה. קיומם של יחסי אמון וזיקה פוליטית בין המועמד לשר אינם נפסלים על הסף כגורם במינוי, יש צורך בהקפדת-יתר על עמידתו של המועמד בתנאי הסף המקצועיים, כדי להבטיח את כשירותו התפקודית לעמוד במשימות הכבדות המוטלות על כתפיו¹¹. מבחינה פרוצדורלית, על מנת לאפשר עמידה בהוראות ולהנהיג שקיפות מלאה, יש לחייב מועמד למינוי כחבר ועדה מייעצת לחשוף כל עניין אישי או סקטוריאלי בנושא הנבחן. לשם כך ימלא כל מועמד שאלון ויתחייב להודיע ליועץ המשפטי למשרד הרלוונטי על כל שינוי בפרטים שימלא בתקופת עבודת הוועדה.

ייצוג הולם למגזרים מסוימים:

הליכי בחירה או מינוי בגופים ציבוריים, בחברות ממשלתיות וגופים שהוקמו בחוק כגופים לחובת הייצוג ההולם המטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי, בהקשר זה קיימת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 1.1503 בנושא "ייצוג הולם למגזרים מסוימים".

לסיכום, נראה אפוא כי תפקידיה של מחלקת המינויים לאסוף נתונים, למינם, לבדקם באופן משכיל וענייני, קרי, סינון מוקדם בשלב הראשוני ובייעוץ בשלב קביעת התאמה לתפקיד בהתאם

⁸ דוג' – הועדה לאסדרת שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, הגישה מסקנותיה לגיבוש פרק השיקום בהצעת חוק שירותי הרווחה.

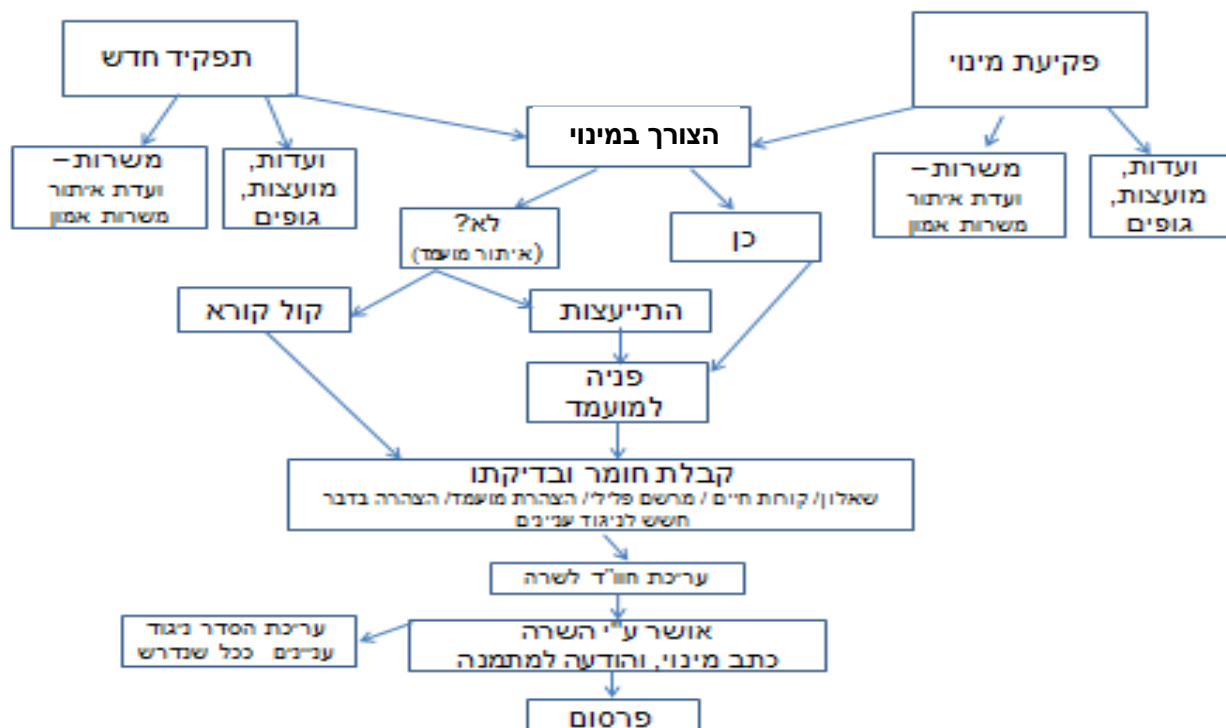
⁹ כך לדוגמה בחוק התכנות והבניה, תשכ"ה – 1965 תיקון 84 לחוק קובע כי "שר המשפטים יקבע על פי המלצת הוועדה המייעצת ... רשימה של שמאים מכריעים הכשירים לכהן כשמאים מכריעים".

¹⁰ דוג' – ועדה מייעצת לפי חוק התאגידים ביטחוניים, ועד מייעצת למינוי חוקרי ילדים, ועדה מייעצת לפי חוק הגנת הספרות והסופרים בישראל.

¹¹ בג"צ 5657/09 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל.

להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. ברי כי הבחירה הסופית במועמד כזה או אחר לא הופקד בידי מחלקת המינויים אם כי בידי שרת המשפטים.

3. תהליך בדיקת מינויים ע"י מחלקת המינויים שבסמכות שרת המשפטים



4. הלשכה המשפטית בתחום המינויים – תהליכי עבודה:

א. איתור מועמד:

הצעת מועמד לתפקיד, בהסמכת שרת המשפטים, מועברת באמצעות לשכת השרה לידי הלשכה המשפטית בתחום המינויים. הלשכה המשפטית בתחום המינויים בודקת את הצעת המינוי בהיבטים המשפטיים של המינוי בהסתמך על שאלונים, קורות חיים והמסמכים שמועברים אליה. הלשכה המשפטית בתחום המינויים בוחנת את כשירות המועמד לתפקיד בהתחשב בהשכלתו, הכישורים המקצועיים, תכונותיו האישיות של המועמד והניסיון הנדרש לתפקיד המוצע.

ישנם תפקידים כגון חוקרי ילדים, מאמתי חתימות נוטריונים, רשמים ומפקחים על המקרקעין ועוד בהם לא מדובר במינוי במובנו הקלאסי אלא בהסמכה לביצוע תפקיד בשירות המדינה. במקרים אלו, בדרך כלל התאמת המועמדים לתפקיד נבחנה עוד קודם על ידי גורם מקצועי (ועדת בוחנים, ועדה ממליצה וכיו"ב).

במקרים בהם לא מדובר במועמד שמועמדותו הוצעה על ידי שרת המשפטים, או שמועמדותו נבחנה על ידי ועדה מקצועית, הלשכה המשפטית בתחום המינויים פונה להתייעצות עם גורמים מקצועיים בהתאם לתפקיד הנדרש לצורך איתור מועמד¹². יוער כי מעת לעת פונים אנשים ללשכה המשפטית

¹² דוגי – כאשר מינוי כזה או אחר דורש מומחיות בתחום הרפואה, ולא הוצעה מועמדות על ידי לשכת השרה, פונה מחלקת מינויים לבתי חולים שונים בארץ על מנת לקבל המלצה למועמד מתאים.

בתחום המינויים להציע את מועמדותם ככל שיירש בעתיד. הלשכה המשפטית בתחום המינויים מנהלת קלסר בו נשמרים קורות החיים של אותם מועמדים שפנו באופן יזום, וככל שאין ללשכת שרת המשפטים מועמד נבחרת התאמת מועמדותם של אלה שפנו באופן עצמאי.

ציון כי בתקופה הנבדקת (2015-2016) מתוך כ 1200 מינויים שהוסמכו על ידי שרת המשפטים, **22 מועמדים אותרו בסיוע של הלשכה המשפטית בתחום המינויים.**

הביקורת ביקשה לקבל מסמכים המתעדים את תהליך גיוס המועמדים על ידי הלשכה המשפטית בתחום המינויים באותם מקרים בהם לא התקבלו מועמדים מן השרה או שלא הועברו על ידי ועדה מקצועית.

להבנת הביקורת לא ניתן למצוא תיעוד אחר עיקרי המידע והנימוקים בחיפוש מועמדים שאותרו באמצעות הלשכה המשפטית בתחום המינויים. לטענת המבוקרים, איתור מועמד על ידי הלשכה המשפטית בתחום המינויים ברובו נעשה באמצעות שיחות טלפוניות לגורמים מקצועיים בהתאם למינוי הנדרש, וללא תיעוד. את הנתונים קיבלה הביקורת מאחראית תחום המינויים אשר הפיקה דו"ח מן המערכת הממוחשבת בנוגע למינויים שבוצעו בתקופה הנבדקת, ואת פילוח המינויים ביצעה באופן עצמאי¹³ בהסתמך על הזיכרון.

לדעת הביקורת, יש חשיבות לתיעוד תהליכי העבודה של הלשכה המשפטית בתחום המינויים בבחינת איתור מועמדים על ידם כשם שגוף ציבורי נדרש לעקרון השקיפות. **"להבטחת תקינות פעילותו של המינהל הציבורי נוצר עקרון השקיפות. מקורו של עקרון השקיפות הוא בתפיסת היסוד של המינהל הציבורי כנאמן הציבור. שקיפות מבטיחה פיקוח ובקרה, ורק כך ניתן לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי שהוא יפעל"**¹⁴.

רוצה לומר כי לדעת הביקורת, סדרי המנהל התקין מחייבים לשקף את תהליך העבודה ואת עיקרי הדברים, הנימוקים והמידע שבעקבותיו אותר המועמד. בדרך זו נשמר עקרון השקיפות.

בנוסף, לא ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת מידע עבור אותם מועמדים שאותרו על ידי הלשכה המשפטית בתחום המינויים, אלה שהוצעו על ידי השרה ואלה שמועמדותם נבחרה על ידי ועדה מקצועית.

לדעת הביקורת יש ליצור במערכת הממוחשבת אפשרות להזין כיצד אותר מועמד לתפקיד **"הוצע על ידי השרה"**, **"ועדה מקצועית"**, **"הלשכה המשפטית בתחום המינויים"**. בדרך זו יהיה ניתן להפיק דוחות ניהוליים שיסייעו ללשכה המשפטית בתחום המינויים בעבודתם ולמשרד בשקיפות הנדרשת מגוף ציבורי. כמו כן ישנה חשיבות לתעד את התהליכים שבוצעו על ידי הלשכה המשפטית בתחום המינויים לאיתור מועמד באמצעות תרשומת לשיקולים בפניה למועמד כזה או אחר, עיקרי

¹³ מועמד שהוצע על ידי לשכת השרה / מועמד שוועדה מקצועית העבירה להסמכת השרה / מועמד שהוצע על ידי מחלקת מינויים.

¹⁴ ראה בג"צ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב יפו

השיחות שבוצעו עם גורמים מקצועיים לאיתור מועמד, וכן תיעוד פניות באמצעות דוא"ל וכדומה. יש לגבש נוהל מפורט לאיתור מועמד (ראה סעיף 5 המתייחס לנהלים באופן כללי).

ב. הליך בדיקת המועמד, והכנת חוות דעת:

מועמד לתפקיד בסמכות שרת המשפטים מגיש את כל המסמכים הנדרשים ללשכה המשפטית בתחום המינויים באמצעות תיבת דוא"ל בשם "מינויים" או באמצעות שאלון מקוון. הסטודנטית בלשכה המשפטית בודקת שהשאלון מולא כנדרש ומסמכי הלוואי לשאלון צורפו, וככל שחסרים מסמכים או פרטים מפנה את המועמד להשלמת מידע או המסמכים החסרים.

לאחר קבלת השאלון והמסמכים הנדרשים, הלשכה המשפטית בתחום המינויים מכינה חוות דעת המייעצת לשרת המשפטים בדבר התאמת המועמד לתפקיד בהתאם להיבטים הנבחנו בהחלטות היועץ המשפטי לממשלה¹⁵. ככל שאושרה המועמדות נחתם כתב מינוי עם המועמד לתפקיד / כהונה המוצעת.

הביקורת בדקה כ- 100 חוות דעת בתקופה הנבדקת שהוכנו לשרת המשפטים על ידי הלשכה המשפטית, **ומצאה כי בכל הבקשות למינוי צורפו המסמכים הנדרשים¹⁶, ונבדקו הנושאים האמורים בהחלטות היועץ המשפטי לממשלה.**

הביקורת מצאה כי הלשכה המשפטית בתחום המינויים מחווה את דעתה בנוגע למינוי המוצע בהסתמך על השאלון שממלא המועמד תוך סקירת תולדות חייו, כישוריו, התאמתו לתפקיד, הידע, הניסיון לתפקיד הרלוונטי, בהתבסס על בדיקה מהמרשם הפלילי וטוהר המידות. כך שלא נמצאה חוות דעת שלא נבחנה בהיבטים הקבועים בהחלטות הממשלה, או שאינה מגובה במסמכים הנדרשים.

הגם שהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1500 בנוגע לבדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה אינה קובעת לוחות זמנים לעבודת הלשכה המשפטית בתחום המינויים, ואף אין נוהל פנימי בנושא, **הביקורת מצאה במדגם שנערך ב 100 חוות הדעת שהוגשו לשרת המשפטים, כי בדיקת המינוי החל מיום קבלת כל המסמכים, וסקירת כל הנושאים האמורים בהחלטות היועץ המשפטי לממשלה, הכנת חוות הדעת ועד אישור המינוי על ידי השרה עומד על 60 יום¹⁷.**

¹⁵ השכלה, ניסיון, סייגים למינוי, קיומם של כישורים מיוחדים, זיקה אישית או פוליטית, קיום ייצוג הולם.

¹⁶ קורות חיים, שאלון אישי, הסכמה לקבלת מידע מהמרשם הפלילי והצהרת המועמד על נכונות הפרטים.

¹⁷ הנתון מתייחס למועמדים שהגישו את כל המסמכים הרלוונטיים לצורך בחינת המינוי, ואינו כולל מקרים בהם מועמדים מגישים רק חלק מהמסמכים או שהשאלון אינו מתייחס לכל הנושאים ואז נדרשות השלמות מצידם ומחלקת המינויים אינה יכולה לבחון את החוות הדעת בהיעדר המסמכים הרלוונטיים. **בדיקת מועמדים שאינם השלימו את המסמכים הנדרשים ופרקי הזמן לבחינת בקשה מסוג זה ידון בפרק 6 העוסק במעקב ובקרה של מחלקת המינויים.**

יוער כי מלבד המדגם של הביקורת שהתבצע באופן רנדומאלי, לביקורת הועבר דוח מינויים לתקופה הנבדקת שהופק מהמערכת הממוחשבת של הלשכה המשפטית בתחום המינויים, לפיו הזמן הממוצע למינוי עומד על 60.3 ימי עבודה.

ג. הודעה למועמד:

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1500 אינה קובעת לוחות זמנים לבדיקת המינוי על ידי הלשכה המשפטית בתחום המינויים, ואינה מתייחסת האם וכיצד להודיע למועמד. על אף האמור, במינויים שנדגמו על ידי הביקורת ואושרו על ידי השרה נמסרה הודעה למועמד בו ביום, או לכל היותר ביום שאחרי חתימת השרה על כתב המינוי.

ד. פרסום:

לאחר חתימת השרה על המינוי מועבר העתק מכתב המינוי לפרסום ברשומות, ובהמשך למעקב של הלשכה המשפטית כי אכן פרסם ברשומות. הביקורת מצאה במינויים שנדגמו ואושרו על ידי השרה כי בו ביום ולכל המאוחר ביום שאחרי חתימת השרה על כתב המינוי מועבר העתק חתום מכתב המינוי החתום לחקיקת משנה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד, אשר למעשה מאשרת את נוסח הפרסום.

חקיקת משנה בודקת את תקינות נוסח הפרסום בכתב המינוי, הפניות לחוק הרלוונטי שפורסם בילקוט הפרסומים ולאחר אישור הנוסח על ידה מועבר המינוי לפרסום ברשומות.

יצוין כי ישנם מינויים שנכנסים לתוקף לאחר פרסום ברשומות, קרי החוק מחייב לפרסם, וישנם מינויים שהמחוקק אינו מתייחס לכך "שותק". בשני המקרים הלשכה המשפטית בתחום המינויים מעבירה את המינוי לפרסום. לדעת הביקורת, במינויים שאין חובה חוקית לפרסם ברשומות וננקטת משנה זהירות, המשרד ער לדרישות הגוברות של מעורבות הציבור בעשייה הציבורית ולשקיפות.

במסגרת המדגם שנערך על ידי הביקורת במינויים שנחתם לגביהם כתב מינוי על ידי השרה, נמצא כי הזמן מיום העברת העתק מהמינוי החתום למחלקת חקיקת משנה ועד לפרסום ברשומות עומד על 60 יום.

הביקורת מבקשת להסב את תשומת הלב למחלקת המינויים, כי ככל שמדובר במינוי שהתקפות שלו תלויה בפרסום ברשומות, יש לבקש ממחלקת חקיקת משנה וממחלקת רשומות לתת קדימות בטיפול בבקשת הפרסום מסוג זה.

5. נהלים:

ללשכה המשפטית בתחום המינויים ישנם נהלים: מדובר בנוהל מקוצר ונוהל מפורט. עם הטמעת מערכת המחשוב החדשה, יש לעדכן הנהלים כך שיתאימו לתהליכי העבודה המובנים לתוך המערכת החדשה. אין התייחסות בנהלים הקיימים ל"מועמד לתפקיד בוועדה מתוך היעוץ המשפטי של המשרד". יש להתייחס בנוהל כיצד פועלים במצב שבו המועמד נבדק על ידי המחלקה.

מועמד לתפקיד בוועדה מתוך היעוץ המשפטי של המשרד:

ישנם מועמדים מתוך היעוץ המשפטי אשר נבחרים כחברי ועדה לתפקידים שונים.

אין התייחסות בהנחיית היעוץ המשפטי לממשלה 1.1500 לאופן הבדיקה של מועמדים אלה.

הביקורת מצאה כי מועמדות של שני יועצים משפטיים של המשרד נבחנה על ידי הלשכה המשפטית בתחום המינויים¹⁸. לדעת הביקורת כאשר נבחנת מועמדת לתפקיד מהיעוץ המשפטי של המשרד נכון כי הבדיקה תעשה על ידי גורם מחוץ ללשכה המשפטית בתחום המינויים. הגם שהביקורת התרשמה שלא נפל פגם בתהליך הבדיקה והמועמדים עמדו בתנאים הנדרשים למינוי, ונבחנו הנושאים המחייבים בהחלטות היעוץ המשפטי לממשלה, נראה כי יש מקום לשקול להסדיר תהליך עבודה בסוגיה זו בנוהל פנימי או בהנחיה פנימית של היועצת המשפטית למשרד.

6. מערכת ממוחשבת, מעקב ובקרה:

בחודש מאי 2016 הותקנה מערכת חדשה ללשכה המשפטית בתחום המינויים בשם "שק"ד" והנתונים מהמערכת הקודמת הוסבו למערכת הנוכחית. המערכת מאפשרת בין השאר למגיש מועמדות למינוי למלא שאלון באופן מקוון.

המערכת הממוחשבת מאפשרת הזנת פרטים, תיעוד מסמכים וחיפוש מידע. בכניסה הראשונית למערכת מופיע מסך ראשי עם עמודות שונות כגון "ועדות" "מועמדות" "מינויים" וכו'. בעמודות ועדות ניתן לחפש את הועדות השונות¹⁹ ומספר סידורי בסדר רץ שניתן להן על ידי מחלקת המינויים, המקור הנורמטיבי להקמתן והפרסום בילקוט הפרסומים של אותה ועדה. בעמודות "מועמדות" ניתן למצוא את המבקשים להתמנות לתפקידים בוועדות השונות והמסמכים שהתקבלו, ובעמודת "מינויים" ניתן למצוא את המועמדים שהמינוי שלהם אושר על ידי השרה, לרבות כתב המינוי, תקופת המינוי, תפקיד בוועדה ופרסום ברשומות.

תהליכי העבודה של הלשכה המשפטית בתחום המינויים מתבצעת באופן הבא: הסטודנט / ית קולטים את בקשת המועמד לתפקיד בוועדות השונות, תוך בחינת המסמכים הרלוונטיים שאכן צורפו, ובהמשך היועצים המשפטיים מכינים חוות דעת (בסיוע של מתמחים) לחתימת השרה.

¹⁸ מינוי יו"ר ועדת השגות ועדה מספר 7094.

¹⁹ ועדות, מועצות, גופים.

לבקשת הביקורת התקבלו הדוחות הבאים: דוח ועדות, דוח מועמדות, דוח מינויים ודוח המציג מינויים שצפויים לפקוע בשנה הקרובה²⁰.

במערכת הממוחשבת קיימים סטטוסים שונים²¹ שבאמצעות הפקת דוחות מהמערכת הממוחשבת ניתן לבצע מעקב ובקרה אחר הטיפול בבקשה.

בבדיקת הביקורת נמצאו מועמדים וועדות המצויים זמן ממושך בהליכי בדיקה, ללא מעקב ובקרה של מחלקת המינויים.

להלן דוגמאות לממצאי הביקורת:

ועדות שהוקמו בתקופה הנבדקת, שטרם הושלמו כל המינויים (התפקידים), ולדעת הביקורת יש לבצע מעקב ובקרה בנוגע להמשך הטיפול, הנתונים נלקחו מהמערכת בחודש מרץ 2017:

מס' ועדה	שם הוועדה	סטטוס	מתאריך	הערות
7411	ועדת המשנה לעררים על הוועדות המחוזיות למתקנים ביטחוניים	הקמה	29/5/16	אין התקדמות
7414	ועדה מחוזית משותפת לתכנון ובניה לענין "מתחם תעש השרון"	הקמה	7/6/16	אין התקדמות
7415	ועדות ערר לעניין עיצומים כספיים	הקמה	19/6/16	אין התקדמות
7418	ועדת דורנר לבחינת דרכי הטיפול באסירים ובעבריינים הסובלים מליקויים נפשיים	הקמה	20/7/16	אין התקדמות
7419	ועדת היגוי – חוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה	הקמה	2/8/16	אין התקדמות
7425	ועדה בעניין חזקת הגיל הרך	הקמה	27/9/16	אין התקדמות
7401	הוועדה הבין משרדית לעניין מיזם חקלאי משולב לפי חוק הרשות לפיתוח הנגב	פעילה	11/11/16	הוועדה פעילה אולם טרם הושלם מינוי בסמכות השרה

סטטוסים של מועמדים לתפקיד שלדעת הביקורת יש מקום לבצע מעקב ובקרה, הנתונים הוצאו על ידי הביקורת במרץ 2017:

²⁰ הדוחות האמורים מתייחסים להקמתם בשנים 2015-2016 למעט דוח מינויים הצפויים לפקוע בשנה הקרובה מתייחס לתאריך ספטמבר 2015 עד סוף אוגוסט 2016.

²¹ במסך איתור מועמדות ניתן למצוא את הסטטוסים הבאים: נשלח שאלון למועמד / בבדיקה מנהלתית / בבדיקה משפטית.

מס' מועמדות	מס' ועדה	מועמד לוועדה	בתפקיד	סטטוס מועמדות	מתאריך
3944	7031	מועצה לניסויים בבעלי חיים	מ"מ מקום נציג שר המשפטים	נשלח למועמד שאלון	16/8/16
4006	7251-1	ועדת ערר לפי חוק הרשויות	חבר	נשלח למועמד שאלון	26/9/16
4023	7425	ועדה בעניין חזקת הגיל הרך	חבר	נשלח למועמד שאלון	9/10/16
4079	7425		מ"מ יו"ר הועדה	נשלח למועמד שאלון	28/11/16
2173	7286	ועדה למינוי דירקטורים חיצוניים	יו"ר	בבדיקה מנהלתית	25/5/16
2900	7387	ועדת איתור למשרת ראש אגף חקירות	ראש אגף חקירות	בבדיקה מנהלתית	25/5/16
3521	7048	ועדה ציבורית לפי חוק הפיקוח	יו"ר	בבדיקה מנהלתית	25/5/16
3525	7407	ועדת פליטים	יו"ר ועדת הפליטים	בבדיקה מנהלתית	25/5/16
2420	7350	מתן היתר למטפל ...	חבר	בבדיקה משפטית	7/10/14
3487	7226	ועדת ערר לפי חוק הטיס	מ"מ מקום יו"ר	בבדיקה משפטית	11/2/16
3490	7165	ועדת אתיקה לפי חוק זכויות ..	מ"מ יו"ר	בבדיקה משפטית	14/2/16
3616	7062	מועצת הרשות לפיתוח ירושלים	נציג שרת המשפטים	בבדיקה משפטית	30/5/16

הביקורת נפגשה עם אחראית הלשכה המשפטית בתחום המינויים ביום 7 למרץ 2017 בנוגע לממצאים שלעיל והציגה בפניה דוגמאות למקרים בהם נמצא כי לא התבצע מעקב ובקרה של הלשכה המשפטית בתחום המינויים.

באותו בחודש עדכנה אחראית הלשכה המשפטית בתחום המינויים את הביקורת כי בהמשך לישיבה המשותפת ולהערות הביקורת, כי כל הברורים וההשלמות שנדרשו להשלים טופלון, וכל אותן נקודות שהציפה הביקורת בישיבה המשותפת טופלו על ידי הלשכה המשפטית בתחום המינויים.

לדעת הביקורת, על הלשכה המשפטית בתחום המינויים להוציא אחת לחודש דוח מהמערכת הממוחשבת לגבי מצב הטיפול בבקשות השונות²², כדי למנוע מצב שבו בקשה למינוי כזה או

²² דוגמאות בטבלאות דלמעלה.

אחר תתעכב זמן ממושך. כמו כן, ניתן לבצע מעקב ובקרה גם על ידי משלוח תזכורות אישיות מהמערכת הממוחשבת.

הביקורת ערכה מדגם בדו"ח מינויים שצפויים לפקוע מחודש ספטמבר 2015 ועד סוף אוגוסט 2016, בדגש על מעקב ובקרה שיש ללשכה המשפטית בתחום המינויים. **מתוך 103 מינויים בדו"ח שצוין הביקורת דגמה 49 מינויים שצפויים לפקוע (כ - 47%) ומצאה כי נושא זה מצוי במעקב ובקרה שוטף של הלשכה המשפטית בתחום המינויים וכי לא נמצאו מינויים שצפויים לפקוע ואינם מטופלים או נזנחו.**

הביקורת בדקה מינויים שפקעו בתקופה הנבדקת, והלשכה המשפטית בתחום המינויים נדרשה לפעול לחידושם (ככל שהחוק מאפשר מינוי לתקופה נוספת) או לאיתור מועמד חדש, או רענון שורות (מדיניות שאומצה לשכה המשפטית בתחום המינויים ראה הערת שוליים מס' 9 בעמוד 4) ולא מצאה מינויים אשר הוארכו מעבר לתקופה שקבועה בחוק²³.

7. סיכום:

התרשמות הביקורת כי הלשכה המשפטית בתחום המינויים בודקת את המינויים בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין מינויים בשירות המדינה הפטורים ממכרז, החל משלב קבלת כל המסמכים הנדרשים ועד להכנת חוות הדעת העניינית והמגובשת, תוך שימת דגש לדרישות התפקיד, כשירות המועמד, חשש לניגוד עניינים, מניעת זיקה פוליטית לשרת המשפטים במינוי לוועדות ציבוריות, ומתן ייצוג הולם למגזרים מסוימים.

הביקורת מצאה מקרים בהם עלה חשש לניגוד עניינים כפי שהצהיר המועמד בשאלון, ומחלקת המינויים איתרה ופרטה באופן מפורט ומדויק כיצד מילוי התפקיד עלול להתנגש עם עניין אחר של המועמד, ובהמשך ככל שניתן היה למצוא פתרון הולם ל"ניטרול" ניגוד העניינים החתימה את המועמד על הסכם המגביל אותו בעבודתו הציבורית שימנע ממנו למלא את תפקידו "הסדר למניעת ניגוד עניינים".

במינויים לוועדה ציבורית כאשר בסמכות השרה למנות את כל הרכב הוועדה הביקורת מצאה כי ניתן ייצוג הולם למגזרים מסוימים בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1502 ו 6.5000

הביקורת לא מצאה בבקשות שנדגמו כי נפל פגם כלשהו בבחינת תהליכי המינוי בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, והבקשות למינוי נבדקו בהתאם לנושאים האמורים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ונתמכו במסמכים הנדרשים.

הביקורת מוצאת לנכון להסב את תשומת לב של מחלקת המינויים לדגשים שיסייעו בידה בשיפור תהליכי העבודה ביחידה:

✓ עדכון הנהלים והתאמתם לתהליכי העבודה המובנים לתוך מערכת המחשוב החדשה.

²³ כך לדוגמה חוק רואי חשבון, תשט"ו - 1955, סעיף 2 קובע את הרכב מועצת רואי החשבון וחבריה. על פי האמור בסעיף, "ששה רואי חשבון שמינה שר המשפטים לאחר התייעצות בלשכת רואי חשבון בישראל; הם יתמנו לשלוש שנים; ומעיון במספר ועדה 7104 עולה כי מחלקת המינויים לא מינתה רואי חשבון למועצה מעבר לתקופה הקבועה בחוק.

- ✓ מתן קדימות בפרסום ברשומות כאשר תחילת העסקת המועמד תלויה בו.
- ✓ שימוש בדוחות בקרה ופיקוח של מערכת הממוחשבת, לצרכי מעקב ובקרה.
- ✓ תיעוד המידע, השיקולים והנימוקים של הלשכה המשפטית בתחום המינוריים לאיתור מועמדים.

הביקורת מבקשת להודות לאחראית בלשכה המשפטית בתחום המינוריים ולסטודנטיות על שיתוף הפעולה המלא, הכולל הסבר מפורט וענייני בכל הנושאים שנבחנו על ידי הביקורת.