

המסננת של המדינה ? הצצה לוועדה שבודקת את טוהר המידות בצמרת השירות

הציבורי

בשבועות האחרונים, בעקבות פרשת פיטורי ראש שירות הביטחון הכללי, עלה לכותרות לא פעם שמה של הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. מה היא אותה ועדה? מה מטרתה? מי חבר בה ומדוע היא כל כך רלוונטית במציאות פוליטית מורכבת? באנו לעשות לכם סדר.

הוועדה המייעצת למינוי בכירים, על מה ולמה?

ככלל, במסגרת מערך המינויים הציבוריים בישראל, את המשרות בשירות המדינה נהוג לאייש באמצעות מכרזים פומביים שמטרתם לבחור את המועמד המתאים ביותר על בסיס עקרונות של מקצועיות, שוויון הזדמנויות ושקיפות. לצד כל אותן ועדות הבחנות כשירות והתאמה מקצועית למגוון תפקידים, פועלת ועדה נוספת וייחודית בעלת מנדט ייעודי ומצומצם – הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. ועדה זו, שקמה בעקבות לקחי העבר והצורך להבטיח את תקינות המינויים של תפקידי המפתח בשירות הציבורי, או כמו שכינה אותם לאחרונה נשיא בית המשפט העליון "7 המופלאים", אינה עוסקת בשאלה מי הוא המועמד הטוב ביותר, אלא מתמקדת בשאלה אחרת, יסודית לא פחות והיא: האם המינוי המוצע עומד במבחן טוהר המידות.

הצורך בוועדה מסוג זה התחדד בעקבות "פרשת בר-און חברון" בשנת 1997, שהעלתה חשדות לשיקולים זרים במינוי עורך הדין רוני בר-און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, מינוי שעורר ביקורת ציבורית ותקשורתית נוקבת והסתיים בהתפטרותו של בר-און כעבור יומיים בלבד. בלב הפרשה עמד החשד כי המינוי לא נעשה משיקולים ענייניים בלבד, אלא היה חלק מעסקה פוליטית. הסערה הציבורית הובילה לפתיחת חקירה משטרתית נרחבת, שבמסגרתה נחקרו אישי ציבור בכירים, כולל ראש הממשלה דאז. מעבר לחשדות הפליליים עצמם, חשפה הפרשה כשל מערכתי משמעותי והוא כי חלק מהמינויים הבכירים ביותר במדינה למעשה אינם עוברים כל בדיקה חיצונית לפני אישורם בממשלה. כך הסתבר כי מינויים לתפקידים ציבוריים מהרגישים והחשובים ביותר במדינה דוגמת היועץ המשפטי לממשלה, הרמטכ"ל, המפכ"ל, ראשי המוסד והשב"כ מבוצעים על ידי הממשלה ללא כל הליך בדיקה חיצוני ובלתי תלוי אשר בודק את המועמדים טרם המינוי.

כאחד הלקחים המרכזיים מהפרשה, ועל מנת למנוע הישנות מקרים דומים ולחזק את אמון הציבור בהליכי המינוי, החליטה הממשלה להקים את הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. בהחלטה נקבע כי תפקידה של ועדה זו יהיה לבדוק מועמדים עבור אותם תפקידי צמרת המנויים בהחלטה בהיבט של טוהר המידות בלבד, זאת לפני שהמינוי מובא לאישור הממשלה, ובכך להוסיף נדבך של בקרה חיצונית על מינויים אלו.

שבעה בכירים, ארבעה חברים, מסננת אחת

מתכונתה של הוועדה עוגנה בהחלטות ממשלה, כשהאחרונה שבהן היא החלטה משנת 2018. ככלל, תפקיד הוועדה הוא לסייע באיוש תפקידים בעלי השפעה מכרעת על ביטחון המדינה, יציבותה הכלכלית וחוסנה החברתי, שכן מדובר במינויים של צמרת המערכות הביטחוניות והכלכליות של ישראל.

במהלך השנים הגדירו במדויק את שבעת התפקידים שהוועדה אמונה על בדיקת המועמדים להם: הרמטכ"ל, המפכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל. בהרכבה הנוכחי מונה הוועדה ארבעה חברים: שופט בדימוס של בית המשפט העליון, הממונה על ידי הממשלה ומכהן כיו"ר הוועדה; נציב שירות המדינה ושני נציגי ציבור הממונים על ידי הממשלה. הן היו"ר והן נציגי הציבור ממונים, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לקדנציה אחת של שש שנים ללא אפשרות להארכה. אשר לנציב שירות המדינה, זה יכהן בוועדה כל עוד מחזיק בתפקידו.

מבחינה אופרטיבית, ההליך בפני הוועדה כולל קבלת מידע מפורט על המועמד מהגורם הממנה, פרסום לציבור וקבלת תגובות, איסוף מידע נוסף (כולל חוות דעת מהיועץ המשפטי לממשלה וגורמי אכיפה אחרים), וקיום ראיונות עם המועמד, השר המציע וגורמים רלוונטיים נוספים. בסיום התהליך, מגבשת הוועדה חוות דעת מנומקת. חשוב להבהיר כי למרות שהפסיקה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה קבעו כי יש לייחס משקל רב להמלצותיה, וכי סטייה מהן דורשת נימוקים כבדי משקל ונסיבות חריגות, בסופו של יום, חוות הדעת של הוועדה היא מייעצת בלבד. זאת אומרת, הלכה למעשה הוועדה אינה מאשרת או פוסלת מינויים באופן סופי.

למרות שעל פניו תפקיד הוועדה הוא במינויים, החלטות ממשלה קודמות התייחסו גם לסוגיית של הפסקת כהונה מוקדמת של בכירים (אלו שכהונתם קצובה או שיש להם תקופת פרק זמן מינימלית). החלטות אלו קבעו כי ככלל, הפסקת כהונה לגבי שבעת התפקידים הבכירים שהוזכרו לעיל צריכה להיעשות על פי המלצת ועדה ובין היתר בעילות מוגדרות של "אי התאמה מובהקת" או "משבר אמון חריף ומתמשך".

טוהר המידות: לא תוספת, תנאי יסוד

חשוב להדגיש: תפקידה הבלעדי של הוועדה הוא לבחון את המינוי המוצע דרך הפריזמה של טוהר המידות. דהיינו, בשונה מוועדות מינויים מקבילות בשירות הציבורי, הוועדה המייעצת למינוי בכירים אינה בוחנת את כישוריו המקצועיים של המועמד, את ניסיונו או את התאמתו המקצועית לתפקיד, שאלות אלו נותרות בתחום אחריותו של הגורם הממנה, קרי, ראש הממשלה או השר הרלוונטי.

מה כולל מושג זה? על פי החלטת הממשלה ופסיקת בג"ץ, מדובר במבחן דו שלבי של המינוי והמועמד. דהיינו, הוועדה בודקת האם המינוי נעשה משיקולים ענייניים של טובת המדינה, או שמא הוא נגוע בשיקולים זרים כמו קרבה אישית, עסקית או פוליטית לגורמים בממשלה. כמו כן נבחן האם יש פגם בהתנהלותו של המועמד עצמו – למשל, עבר פלילי או משמעתי, חשש לניגוד עניינים, או מעשים אחרים המעוררים ספק לגבי יושרתו והתאמתו הערכית לתפקיד ציבורי כה בכיר. דוגמא עדכנית יחסית בהקשר זה ניתן למצוא בפסיקת בג"ץ שלא

להתערב בהחלטת הוועדה להמליץ על מינויו של מפכ"ל המשטרה הנוכחי רנ"צ דניאל לוי, חרף טענות על קשרים בינו לבין השר לביטחון לאומי. בהקשר זה נקבע כי החלטת הוועדה התקבלה תוך שקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים, על בסיס תשתית עובדתית מלאה וכי לא נמצא פגם במינוי משנקבע כי הקשר שבין השניים אינו עומד ברף הדרוש כדי להוות זיקה פוליטית פסולה.

מעבר לכותרת: המשמעות המערכתית של ההתפתחויות האחרונות

בחודש מרץ 2025 אישרה הממשלה את הצעת ראש הממשלה להפסקת כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי, כאשר הנימוק הרשמי שפורסם היה "חוסר אמון מתמשך שהלך וגבר עם הזמן". בתגובה לכך העלו גורמים מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה קושי בקידום המהלך במספר טיעונים וביניהם חששות לניגוד עניינים ופגמים שנפלו בהליך. צעד זה גרר ביקורת ציבורית נוקבת ובעקבות עתירות שהוגשו, החליט בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ להוציא צו על תנאי המקפיא את המהלך. מבלי להיכנס לגופם של דברים, נראה כי ההליכים שנקטו ביחס לראש השב"כ הנוכחי, והמחלוקת המשפטית שנוצרה בעקבותיהם, נוגעים בין היתר לשאלה גדולה יותר והיא האם הופעל ההליך המוסדר שקבעה הממשלה עצמה בהחלטותיה.

כאמור, כאשר ההחלטה היא לפתוח בהליך הדחה, הוועדה המייעצת היא, על פי העילות שנקבעו על ידי הממשלה במהלך השנים, גוף מרכזי בהקשר של הפסקת כהונה מוקדמת ויש צורך בקבלת חוות דעתה. במציאות לא שגרתית של הדחה מוקדמת, קיים חשש מוגבר לא רק לכניסה בפועל של שיקולים זרים, אלא גם לעצם החשד או הנראות של כניסתם של שיקולים כאלה. לפיכך, נוסף על ההיבטים הפורמליים שבכך, נדמה כי במצבים מסוג זה ישנה חשיבות ציבורית של ממש לעשות שימוש בוועדה המייעצת למינוי בכירים, שהיא במובנים רבים הכלי המוסדי שנועד לסנן חששות מסוג זה, ולהבטיח כי החלטות ביחס לאותם בעלי תפקידים המשפיעים ישירות על חיי האזרחים במדינה, מתקבלות ממניעים ענייניים בלבד.

אין ספק כי בסופו של יום, ההכרעות בנושא מדיניות שמורות בידי הדרג הנבחר. ואולם, דווקא בנושאים רגישים כגון מינוי והדחה של בכירים בשירות הציבורי, ובמיוחד בתקופה של מתיחות פוליטית, יש חשיבות של ממש בהיצמדות לכללי המשחק שנקבעו מראש. הקפדה על הפעלת מנגנוני הבקרה שהממשלה עצמה קבעה אינה רק עניין טכני, אלא ביטוי למחויבות לשלטון החוק ולערכים הדמוקרטיים עליהם מושתתת המדינה. כשיש כללים ברורים ויציבים, קל יותר לנווט במציאות מורכבת ורוויית מחלוקות.

לכן, על אף שהנושא מוצג כמחלוקת נקודתית ובראי האמור לעיל, הדיון בנוגע לוועדה המייעצת למינויים בכירים אינו עוד מחלוקת נקודתית אלא חלק מתמונה רחבה יותר. מדובר בצורך חיוני במערכת כללים מוסדית שמבטיחה שגם בזמנים של משבר ומחלוקת חריפה, ההחלטות יתקבלו על בסיס שיקולים ענייניים בלבד, תוך שמירה על עצמאותם ומקצועיותם של המוסדות השומרים על ביטחון המדינה וערכיה. במובן זה

הוועדה המייעצת למינויים בכירים היא חלק ממנגנון שמטרתו לשמור על אמון הציבור במוסדות המדינה, ולהבטיח שהמינויים יתבצעו על בסיס יושרה, מקצועיות ועצמאות. וככזו, היא למעשה חלק משמעותי ממארג מוסדי רחב יותר, כזה המהווה את התשתית לחוסנה של המדינה.