

מינויים פוליטיים*

מאת

יצחק זמיר

א. מהו מינוי פוליטי? ב. טענות כנגד המינויים הפוליטיים. ג. טענות בזכות המינויים הפוליטיים. ד. ועדת-דרור בעניין המינויים הפוליטיים. ה. מינויים פוליטיים כשרים? ו. הדרך המשפטית למאבק במינויים הפוליטיים. ז. סיכום.

המינויים הפוליטיים היו תופעה נפוצה בשירות הציבורי בשנים שלאחר הקמת המדינה. במשך הזמן הלכה התופעה ונחלשה. כך היה במיוחד לאחר שבשנת 1959 נחקק חוק המסדיר את המינויים בשירות-המדינה באמצעות מכרזים¹. המגמה העיקרית של חוק זה הייתה – כפי שאמר ראש-הממשלה דוד בן-גוריון בעת הדיון בכנסת על הצעת החוק – "שקבלת עובדים למדינה – הוא הדין לרשויות המקומיות – לא תיעשה מתוך משוא פנים מפלגתי ומתוך זיקה פוליטית, אלא לפי הכשרה אישית"². המגמה להקנות לשירות-המדינה אופי ממלכתי, מנותק מן המנגנון המפלגתי, באה לידי ביטוי גם בהוראות חוק שהגבילו את הפעילות המפלגתית של עובדי-המדינה³. אכן, בשנות השישים והשבעים

* מאמר זה מתבסס על הרצאה שניתנה בירושלים ביום 27.3.1989, בערב שהוקדש לזכרו של נשיא בית-המשפט העליון לשעבר, יואל זוסמן.

1. חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. הכלל שנקבע בחוק זה, בכפיפות להריגים אחדים, אומר כי לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא למשרה פנויה בתקן (סעיף 11), לאחר שנציב שירות-המדינה הכריז על המשרה בפומבי (סעיף 19). סדרי המכרזים נקבעו על-ידי ועדת-השירות. ראה כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), תשכ"א-1961. סעיף 40 לכללים אלה אומר: "לא יישאל מועמד שאלה בדבר השתייכותו המפלגתית ויש להימנע ככל האפשר משאלות השנויות במחלוקת בין מפלגות במדינה". עמדה זאת באה לידי ביטוי גם בכללי האתיקה לעובדי-המדינה. בכללים שיצאו מטעם נציב שירות-המדינה ביום ח' בתמוז התשמ"ז (28.6.87), הודעה מס' מז/81, נאמר בין היתר (בסעיף 5.05): "בשיקוליו במינוי ובקידום עובדים יביא הממונה בחשבון אך ורק גורמים הנוגעים לכישוריו של העובד והתאמתו לתפקיד".

2. ד"כ 14 (תשי"ט) 1423.

3. כך, לדוגמא, חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959, אוסר על

רכש לעצמו שירות-המדינה יותר ויותר מעמד של שירות ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. אולם בשנות השמונים חל שינוי במצב. המינויים הפוליטיים חזרו ונעשו תופעה רווחת, המזכירה את המצב בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה ומאיימת על המעמד והרמה של השירות הציבורי.⁴

א. מהו מינוי פוליטי?

בדרך-כלל מינויו של אדם כעל זהות או שייכות פוליטית ברורה וידועה למשרה בשירות הציבורי אינו פסול כשהוא לעצמו. מינוי כזה לא בהכרח ייחשב מינוי פוליטי. היטיב להסביר זאת נשיא בית-הדין הארצי לעבודה, מנחם גולדברג:

עובדת חברותו של עובד ציבור פלוני במפלגה זו או אחרת, צריך שיהיה "גורם נייטרלי" שלא יובא כלל בחשבון שעה שגנבחר או מקודם עובד בדרגה. עובדת השתייכותו למפלגה של השר או המנכ"ל אינה צריכה להטות את הכף לחובתו. חברות במפלגתו של השר או של המנכ"ל אסור לה שתפריע למינויו של עובד לתפקיד זה או אחר או לקידומו אם הוא בעל כישורים מתאימים, העולים על כישוריהם של מתמודדים אחרים; אך עובדה זו אינה צריכה לשקול כלל ועיקר כ"נקודת זכות", שעה שכישוריו של עובד אחר עולים אל כישוריו הוא.⁵

עובדי-המדינה ועובדים של רשויות ממלכתיות מסוימות, בדרג בכיר, להיות חברים בהנהלה הפעילה של מפלגה או של גוף מדיני. ראה סעיף 101 לתוק. ראה גם סעיפים אחרים בחוק זה. החוק תואם את רוח ההמלצות של הוועדה לחקר עקרונות וסנדרטים להתנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים, שהוקמה על-ידי האגודה הישראלית למדעי-המדינה, כראשותו של שופט בית-המשפט העליון צבי ברנזון. בדין-יחשבון של הוועדה, משנת 1958, נאמר (בסעיף 33) כי "עובד ציבור מצווה להימנע מכל פעילות פוליטית בזמן עבודתו או במקום עבודתו". ועוד אמרה הוועדה (בסעיף 34) כי: "על עובד הציבור להימנע מפעילות פוליטית או ציבורית העשויה לפגוע או להיראות כפוגעת בכושרו להעמיד את אינטרס הכלל מעל לאינטרס המפלגתי או בכושרו למלא את תפקידו ללא משוא פנים". כיום קובעים כללי האתיקה לעובדי-המדינה (לעיל, הערה 1, בסעיף 1.04), כי "עובד המדינה לא יעסוק בפעילות פוליטית או מפלגתית אלא בהתאם לחוק ולתקשי"ר".

4. ראה א' שפרינצק, איש הישר בעיניו (תל-אביב, השמ"ר) 112-115.

5. דיון מח/168-3 מרכזי אלפריח והמוסד לביטוח לאומי - רוטנברג, פד"ע יט 515, 528. כלל זה עשויים להיות לו חריגים. מצד אחד, משרות מסוימות בשירות הציבורי דורשות, על-פי טיבן, ניתוק מוחלט מן המערכת המפלגתית. לגבי משרות אלה, העובדה שהמועמד למשרה חבר במפלגה זו או אחרת אינה כהכרח "גורם נייטרלי". אפשר ואף צריך להביא אותו בחשבון לצורך המינוי למשרה. כך הדבר במיוחד כאשר נושא המשרה חייב בתוקף תפקידו לקבל החלטות שיש להן השפעה של ממש על עניינים וסכסוכים פוליטיים על-יסוד כלליים ושיקולים א-פוליטיים. כאלה הן, לדוגמא, המשרות של שופט, מבקר-המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, ואולי גם המפקח-הכללי של המשטרה וראש המטה-הכללי של הצבא. נושאי משרות אלה לא יוכלו למלא את תפקידם כראוי, אלא אם ייתנו מאמינות בלתי-מסויגת בעיני הציבור הרחב, לרבות המערכת הפוליטית. בין היתר, צריך שיאמינו כי אין הם תלויים בשום אופן במפלגה זו או אחרת וכי אין הם רואים עצמם מחויבים, מבחינת ההשקפה

המינוי הפוליטי הוא מינוי של אדם למשרה ציבורית שלא היה נעשה אילו אותו אדם לא היה אישיות פוליטית. במקרה כזה הפוליטיקה, במובן הצר של מפלגתיות, היא גורם מרכזי במינוי. הקשרים קודמים לכישורים. מינויים כאלה הם שחורו ונעשו לאחרונה תופעה רווחת.

יש הסברים שונים לתופעה זאת. אחד ההסברים הוא שמפלגות השמאל הצליחו, במשך השנים שבהן אחזו בשלטון, לאייש משרות רבות בשירות הציבורי באנשים הנמנים עליהן או מקורבים להן. כיוון שכך, אף מפלגות הימין והמרכז ראו היתר לעצמן, לאחר שקיבלו את השלטון לידיהן, לאייש משרות ממלכתיות באנשים המקובלים עליהן. הסבר אחר נעוץ בדימוקרטיזציה של הליכי הבחירה במפלגות. מפלגות שונות החליפו לאחרונה את השיטה שבה נקבעים המועמדים מטעם המפלגה לכהונה בכנסת ובממשלה: במקום הליכים חסיים בוועדת-מינויים באו בחירות פומביות בוועידה או במרכז של המפלגה. שינוי זה חייב את המועמדים להתחרות על התפקיד שבו הם מעוניינים ולגייס תמיכה של חברי הוועידה או המרכז. לצורך זה רבים מהם רואים את עצמם נאלצים להבטיח לחברי הוועידה או המרכז טובות-הנאה שונות, ובהן משרות בשירות הציבורי.⁶ התופעה של מינויים פוליטיים אינה מוגבלת למפלגה זו או אחרת. היא משתרעת על כל הקשת הפוליטית וכוללת מפלגות גדולות וקטנות גם יחד. היא איננה מצמצמת למשרות בכירות, הכרוכות בקביעת מדיניות, אלא מתפשטת ויורדת עד לדרגות הנמוכות ביותר. היא חלה בשירות הממשלתי, ברשויות המקומיות ובתאגידים הציבוריים, כמו המוסד לביטוח לאומי, שירות-התעסוקה ורשות-השידור.⁷ במיוחד פשה הנגע בחברות

האישית או מבחינה אחרת, לקדם אינטרס של מפלגה מסוימת. לצורך זה מראית הדברים חשובה לא פחות מן הדברים עצמם. משום-כך שייכות מפלגתית או זהות מפלגתית בדורה של אדם המבקש להיות מועמד למשרה ממשלתית אלה נקל-וחומר – פעילות מפלגתית) יש בה חסרון גדול, אולי עד כדי פסול מוחלט. אכן, כאופן מעשי המערכת הפוליטית בישראל נמצעה בדרך-כלל מינויים של אנשים בעלי זהות מפלגתית בדורה למשרות אלה. לפיכך, חשוב להמשיך ולהקפיד במינוי למשרות אלה על ניתוק מירבי מקשרים מפלגתיים. יחד עם זאת, ייתכנו משרות בשירות הציבורי שעל-פי טבען הן בעלות אופי פוליטי מובהק עד כדי כך שיצדיקו מינויו של אדם דווקא משום שיש לו שייכות או הזהות מפלגתית. על כך ראה פרק ה להלן.

6. אהוד שפרינצק מביא בספרו (לעיל, הערה 14), 115, מכתב שנציב שירות-המדינה כתב לשר-תאוצר באפריל 1985, שבו הוא מתאר את שיטת-הבחירה של מועמדי המפלגות לתפקידים של שרים וחברי-הכנסת כ"שורש הבעיה ומהותה". ראה גם דו"ח מבקר-המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, התשמ"ט-1989, עמ' 40-41.

7. כיום 15.5.1989 פורסם הדין-וחשבון השנתי, מס' 39, של מבקר-המדינה. בדין-וחשבון זה מוקדש פרק לנושא המינויים הפוליטיים. בפרק זה (עמ' 627 ואילך) הביקורת מביאה מספר ניכר של מקרים שבהם נתגלו פגמים במינוי למשרות ציבוריות, והנסיבות מעלות חשד שהפגמים מעידים על שיקולים פוליטיים שהביאו למינוי ונובעים מהם. המקרים המובאים על-ידי הביקורת משתרעים על משרדי-ממשלה אחדים (משרד-העבודה והרווחה, משרד-הבינוי-והשיכון, המשרד לענייני דתות ומשרד-החוק), על כמה תאגידים ציבוריים (רשות שדות-התעופה, רשות-הנמלים ורכבת ישראל, המוסד לביטוח-לאומי ושירות-התעסוקה) וחברות ממשלתיות אחדות (המשקם, עמידר וחלמיש). המינויים

הממשלתיות, שחובה עליהן לפעול לפי שיקולים עסקיים, ואילו למעשה השרים הממונים עליהן נוהגים בהן לעתים קרובות כאילו הן אחוזות פרטיות של השרים, ודואים היתר לעצמם לעשות מינויים פוליטיים למועצות-המנהלים של חברות כאלה כמעט מעשה שגרה.⁸

אמנם, לא כל השירות הציבורי נגוע במחלה זאת באותה מידה. דומה, כי המצב בשירות הממשלתי גרוע פחות מאשר בתאגידים ציבוריים מסוימים, כמו המוסד לביטוח לאומי ושירות-התעסוקה, או בחברות ממשלתיות. אף בתוך השירות הממשלתי יש הבדל לעניין זה בין משרד למשרד, לפי השר העומד בראש. אולם בסך-הכל ניתן לומר, כי התופעה התפשטה בשנים האחרונות בשירות הציבורי כמו אש בשדה-קוצים.

המינויים הפוליטיים לא היו יכולים להתפשט במהירות ובקלות, כפי שהתפשטו, אלא באווירה של מתירנות. הציבור הרחב, אף שגראה כי המינויים הפוליטיים אינם לרוחו, נראה כמשלים עמם. מעילה כספית של שר או עובד-ציבור אחר מעוררת מהומה-רבתי בציבור וגוררת צעדים של חקירה וענישה. אך מעילה בתפקיד בדרך של מינוי פוליטי עוברת בדרך-כלל בשתיקה. ספק אם הציבור הרחב מודע להיקף התופעה, ומכל-מקום נראה שאין הוא מודע להומרת התופעה. ייתכן שהוא סבור שאין בה בזק רב, אולי הוא מאמין שיש בה מידה של היגיון או צידוק, ועל-כל-פנים הוא מתנהג כאילו זו תופעת-

כמקרים אלה נעשו ללא מכרז, בניגוד לדרישת החוק, או שנפלו בהם פגמים אחרים. ברוב המקרים האלה נתמנו אנשים שהיו חברים במרכז-המפלגה או נושאי תפקידים מנהליים במפלגה, שעמה זמנה גם השר הממונה על המשרד (לרבות התאגיד הציבורי או החברה הממשלתית) הנוגע לעניין. רוב המינויים האלה נעשו למשרות בדרג בינוני ובכיר. לעתים הוענקו לממונים אלה טובות-הנאה חריגות כחלק מתנאי-העבודה. בחלק ניכר מן המקרים לממונים לא היה הכשרות הנדרשת למילוי התפקיד. לעתים הוטר-הכשירות גבל באבטורד. כך, לדוגמא, באחד המקרים נראה עמ' 636, אדם שהוכשר בעיוור-רוקח ועבד קודם לכן בבית-מרקחת. אך היה גם חבר מרכז-המפלגה ששר התחבורה חבר בה, מונה ללא מכרז לתפקיד של מוזכר מועצת-הרכבת ואף קיבל דרגה גבוהה יותר מן הדרגה שבתקן, ולאחר שלושה חודשים קודם לתפקיד של סגן המנהל-הכללי לאמרכלות. בסיכום הפרק (בעמ' 642) נאמר כך:

דו"ח ביקורת זה מראה עד כמה התפשטה התופעה. אמנם הביקורת עסקה במינויים שנעשו בשנים האחרונות, אולם אין ספק כי תופעה זו החילה לפני שנים הרבה ולא ניתן למקד אותה במקום זה או אחר או לייחסה דווקא לאדם מסוים או לצד זה או אחר בקשת הפוליטית.

8. ביום 15.5.1989, במקביל לפרסום דין-וחשבון מס' 39 של מבקר-המדינה (ראה לעיל, הערה ז), פרסם מבקר-המדינה גם דין-וחשבון מיוחד על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. פרק מיוחד בדין-וחשבון זה עוסק בפוליטיזציה של המינוי (עמ' 36 ואילך). הביקורת העלתה, כי "מרבית אישי הציבור שמינו השרים האחרים בתקופה זו כדירקטורים היו חברי מרכז של המפלגות העיקריות שהשתתפו בממשלה" (עמ' 36). לפי נתוני הבדיקה, בממוצע למעלה מ-60% מן הדירקטורים שמונו היו חברים במרכז-המפלגות, ואצל שרים מסוימים הגיע השיעור עד 80% או קרוב לכך (עמ' 38). הנתונים מצביעים בעליל על "העדפה ניכרת של חברי מרכז המפלגות, אליהן משתייכים השרים האחרים לאותן חברות" (עמ' 39). תוצאות הפוליטיזציה היו שליליות מבחינות אחדות, והדברים מודגמים במקרים הרבים המובאים בדו"ח של מבקר-המדינה. על מינויים פוליטיים של דירקטורים לחברות ממשלתיות ראה גם י' זמיר, "אתיקה בפוליטיקה" משפטים ז' (תשמ"ח) 250, 278-280.

טבע שאין מה לעשות כדי למנוע אותה. למעשה, אדישות הציבור כלפי המינויים הפוליטיים מעודדת מינויים פוליטיים נוספים אשר, כמו במעגל שוטה, עושים את התופעה מקובלת עוד יותר, וכתוצאה מכך גם נפוצה עוד יותר. אפילו פוליטיקאים שהיו מעדיפים להימנע ממינויים כאלה מוצאים את עצמם נלחצים ונאלצים, בהתמודדות עם פוליטיקאים אחרים, להשתלב בשיטה. השיטה קיבלה מידה רבה של לגיטימציה, עד כדי כך שלעתים כבר אין סודחים אפילו להסתיר אותה.

כדי לפרוץ את המעגל ולבלום התפתחות גוספת של התופעה, במידת האפשר, צריך קודם-כל להבין אותה, אחרי-כך להסביר ולהתריע על השלילה הטמונה בה, כדי לשנות את האווירה הנוחה שבה היא מתפתחת, ובמקביל לחפש ולהפעיל אמצעים יעילים כדי להיאבק בה.

ב. טענות בגנות המינויים הפוליטיים

שיטת המינויים לשירות הציבורי אמורה לשרת שתי מטרות עיקריות: המטרה הראשונה היא למנות לכל משרה ציבורית את המועמד הכשיר ביותר מבין המועמדים למינוי; המטרה השנייה היא לשמור על טוהר-המידות בשירות הציבורי. המינויים הפוליטיים חותרים תחת שתי מטרות אלה.

המינוי הפוליטי אינו מתיישב עם טוהר המידות. סמכות המינוי, כמו כל סמכות ציבורית אחרת, הופקדה בידי הרשות הממנה – יהא זה שר או נושא משרה אחר – בנאמנות⁹. חובת הנאמנות דורשת, שהסמכות תופעל כדי לשרת את טובת-הציבור בדרך הטובה ביותר, כלומר: כדי למנות למשרה את הכשיר ביותר. אם הרשות הממנה מפעילה את הסמכות באופן מודע כדי לשרת תכלית אחרת, הרי זו הפרה של חובת הנאמנות, הפוגעת במוסר הציבורי. אכן, הלכה למעשה, לא פעם המינוי הפוליטי נעשה באופן מודע כדי לשרת אינטרס אישי על חשבון האינטרס הציבורי. מי שעושה את המינוי מחפש תמיכה במרכז או בוועידה של המפלגה כדי לשמור על מעמדו או לקדם את עצמו. לצורך זה הוא מוכן לשלם אתגן. אך האתגן אינו משתלם מכספו אלא מנכסי הציבור. לדעתנו, זו מעילה בתפקיד ובאמון שאינה שונה מבחינה עקרונית מן המעילה בכספי הציבור. זה כמו זה הוא שימוש בנכס ציבורי לתועלת אישית. אילו האתיקה היתה מחייבת בפוליטיקה,

⁹ חובת הנאמנות של נבחרי הציבור ועובדי-הציבור באה לידי ביטוי בפסיקה פעמים רבות. כך, לדוגמא, בבג"צ 142/70 שפירא נ' חווער המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד (כהו) 325, 331, אמר השופט חיים כהן:

לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הרבים, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל. ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מוסקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן גובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הראות תקוקות.

היה אפשר לטעון כי די בכך לחרוץ לשבט את מעמדם של פוליטיקאים העושים מינויים כאלה¹⁰.

נוסף על כך, הפגיעה במוסר הציבורי כרוכה גם בפגיעה בתועלת הציבורית. המינוי הפוליטי מצמצם מלכתחילה את חוג המועמדים למינוי. המשרה נעשית מיועדת לחברי המפלגה בלבד. מועמדים ראויים שאינם גמנים עם חברי המפלגה אינם מועמדים רצויים. יתירה מזו: בדרך-כלל חוג המועמדים אינו מקיף את כל חברי המפלגה. הוא עשוי להיות מוגבל לחברי הוועידה או המרכז של המפלגה, ואפשר שיהיה מוגבל עוד יותר לחברי קבוצה מסוימת בוועידה או במרכז. המינוי הפוליטי שמור לאנשים שהפוליטיקאי חפץ ביקרם. הסיכוי שבקרב חוג מצומצם זה יימצא אדם כשיר למינוי למשרה מסוימת מצומצם אף הוא. גרוע מזה: הרשות הממנה לא בהכרח תחפש בקרב חוג זה את המועמד המתאים ביותר לתפקיד הציבורי, אלא אולי את המועמד המועיל ביותר לצרכים אישיים. לעתים תהליך זה מוביל למינוי אדם בלתי-מתאים לחלוטין למילוי התפקיד. אם ממנים אדם בלתי-מתאים למשרה בעלת עוצמה והשפעה, הגזק לציבור עלול להיות כבד¹¹.

הגזק אינו מוגבל לאותה משרה בלבד. הוא עשוי להכפיל ולשלוש את עצמו כמו בטור גיאומטרי. מי שנתמנה למשרה במינוי פוליטי, נוטה להוסיף ולעשות אף הוא מינויים פוליטיים. מטבע הדברים אין הוא רגיש לפגם המוסרי שבמינוי הפוליטי. נוסף על כך, הוא חשוף במיוחד ללחץ של המפלגה. המשך כהונתו וקידומו בתפקיד עשויים להיות תלויים במפלגה. התוצאה הטבעית היא שממונים פוליטיים עושים, כמו במידוך-שליחים, מינויים פוליטיים נוספים¹².

10. ראה י' זמיר, "אתיקה בפוליטיקה" משפטים יז (תשמ"ח) 250, שבו נדון גם עניין המינויים הפוליטיים, בעמ' 277-280.

11. בעניין זה דין וחשבון מס' 39 של מבקר-המדינה (לעיל, הערה 7, בעמ' 642) אומר כך: המינויים הפוליטיים פושטים צורה ולובשים צורה ואולם הצד השווה שבכולם: בשיטה זו לא האדם המתאים ביותר הוא הזוכה בתפקיד. במקרים רבים, בכל סוגי המינויים שנסקרו לעיל, העלתה הביקורת בעלי תפקידים שכישוריהם אינם עומדים בדרישות התפקיד שמונו לו, אם בהשכלתם, אם בנסיונם ואם בתכונות אחרות הנדרשות למילוי התפקיד.

12. הדין וחשבון מס' 39 של מבקר-המדינה (לעיל, הערה 7) מביא מספר ניכר של מקרים שבהם נעשו מינויים פוליטיים לא על-ידי שרים, אלא על-ידי מנהלים של תאגידים ציבוריים כמו המוסד לביטוח לאומי, שירות-התעסוקה ורשות שדות-התעופה. בדיון מס' מח/168-3 אלפריח והמוסד לביטוח לאומי - רוטנברג, פד"ע יס 515, בית-הדין הארצי לעבודה דן בטענה שמינויו של אלפריח כסגן-מנהל סניף המוסד לביטוח לאומי בחיפה היה מינוי פוליטי, ולפיכך - פסול. פסק-הדין מצטט מתוך מכתב, שצמצא בתיק האישי של אלפריח, שבו יושב-ראש סיעת הליכוד במועצת-פועלי-חיפה כתב למנהל-הכללי של המוסד לביטוח לאומי בדבר קידומו בתפקיד של אחד מאנשי הליכוד. בסיום המכתב כתב יושב-ראש סיעת הליכוד (ראה עמ' 517 של פסק-הדין) כך: "לא אחת חוזרנו וטענו בפני השר ובפני נסים נדוך, שאילו נפתרה הבעיה של מוסי אלפריח בסניף חיפה - לא היה צורך כלל לערב גורמים בכירים והיה ניתן לפתור הרבה בעיות של הסניף בחיפה".

לעתים, הרצון לעשות מינוי פוליטי מסוים, אף שאין משרה פנויה בתקן, דוחף לפריצת התקן והוספת משרה חדשה, אפילו אם היא מיותרת, בזבזנית ומוזיקה¹³.
 זאת ועוד: אלה שקיבלו את משרתם כמינוי פוליטי, אפילו אם הם כשירים למילוי התפקיד, נוטים להביא עמם את הפוליטיקה אל תוך התפקיד. הם עשויים יותר מאחרים לערב שיקולים פוליטיים בשיקולים מקצועיים. לפיכך, ההחלטות שלהם במילוי התפקיד, אם מעורבים בהן שיקולים שלא לעניין, עלולות להיות גרועות מן הבחינה המקצועית. השילוב של מינוי על יסוד השתייכות מפלגתית וקבלת החלטות המושפעות משיקולים מפלגתיים עלול לגרום לא רק להחלטות גרועות מן הבחינה המקצועית, אלא גם להרס הרקמה של המנהל הציבורי. עובדי-ציבור אחרים, בסביבה הקרובה והרחוקה, לומדים לדעת שלא הכשירות המקצועית הביאה למינוי, מגלים כי שיקולים פסולים מעורבים במילוי התפקיד ורואים שהקידום למשרות בכירות לא בהכרח משקף כישורים, מסירות והצלחה. במצב זה עלולה להיווצר אווירה המכרסמת במוטיבציה, גורמת תסכול ומובילה לדמורליזציה. אווירה כזאת יוצרת קרקע נוחה לתסיסה, לשיבושים ולעיצומים. לאחר זמן היא עלולה לדחוף עובדי-ציבור טובים מן השירות הציבורי אל המשק הפרטי¹⁴. קיצורו של דבר: בלשונו של מבקר המדינה, "שיטת המינויים הפוליטיים מביאה אפוא לפגיעה חמורה לא רק בסדרי המנהל התקין ובטוהר המידות, אלא אף ברמתו המקצועית של השירות הציבורי"¹⁵.

13. בד"ר יחשבון מס' 39 של מבקר המדינה (לעיל, הערה 7) מובא המינוי שנעשה באוקטובר 1986 של שני מנהלים-כלליים למשרד החוץ. על מינויים אלה אומר הד"ר (בעמ' 637): "המינויים נעשו בניגוד לכללי מנהל תקין, כדי לפתור בעיה פוליטית מפלגתית, שהיתה באותה העת. סולט הפיקוד והתפקוד הסדיר של המשרד נפגע עקב חלוקה מלאכותית של העבודה והאחריות לפעולות המשרד בין שני המנהלים הכלליים".

14. הד"ר יחשבון מס' 39 של מבקר המדינה (לעיל, הערה 7) אומר (בעמ' 642):
 במערכת הלוקה בנגע המינויים הפוליטיים מתגלות תופעות לזואי אופייניות. מערכת כזו נוטה, לעתים קרובות, להתנפח ולהתרחב, כדי לאפשר קליטתו של בעל התפקיד החדש ללא זעזועים. זאת על-ידי יצירת תפקידים חדשים ללא צורך, פיצול תפקידים קיימים שמולאו קודם לכן בהצלחה בידי אדם אחד, קידום של אנשים לתפקיד חסר תוכן כדי לפנות את מקומם הקודם למי שחפצים במינוי וכדומה. יש שאנשים שמונו מינוי פוליטי פסול זוכים לקידום מהיר מעל ומעבר לנהוג באותו מקום ולהטבות מסוגים שונים. בכמה מקרים גרמו מינויים כאלה סכסוכי עבודה... יתר על כן, קבלת עובדים על יסוד שיקולים פוליטיים גורמת הרגשה של חוסר ביטחון והעדר יציבות בקרב כלל ציבור העובדים, מערערת את המורל בשירות הציבורי ופוגעת בדימויו.

דוגמא של עיצומים שננקטו על-ידי העובדים בתגובה למינוי פוליטי מצויה בדיון מס' מ/168-3 אלפריח והמוסד לביטוח לאומי – רוטנברג, פר"ע יס' 515, 516.
 15. ד"ר יחשבון מס' 39 של מבקר המדינה (לעיל, הערה 7), 642.

ג. טענות בזכות המינזיים הפוליטיים

לשם שלימות התמונה צריך לומר כי יש גם טענות בזכות המינזיים הפוליטיים. בראש-וּבראשונה יש טוענים כי משטר דימוקרטי מטיל על השר לבצע תוכנית מדינית, וזכותו היא, אולי אף חובתו היא, לגייס סביבו אנשים מוכרים לו ומזוהים עם ההשקפה המדינית שלו, כדי שייטעו בידו בלב שלם ובאמונה בביצוע התוכנית המדינית שלו. אנשים אלה נמצאים בדרך-כלל בגופים המפלגתיים שאליהם משתייך גם השר.

אני סבור שטיעון זה אינו מבוסס, ומעבר לכך הוא אף מסוכן. קודם-כל, הוא טיעון חלש מאוד לגבי משרדים ממשלתיים וגופים מנהליים אחרים המבצעים בעיקר תפקידים מקצועיים-טכניים, כמו המוסד לביטוח לאומי או משרד-התחבורה, שבהם אין כמעט משמעות להבדלי השקפות בין ימין לבין שמאל.

יתירה מזאת: גם במשרדים ממשלתיים שבהם יש משמעות להבדלים כאלה, אסור בהחלט לקבל טיעון זה, משום שהוא מערער את היסוד שעליו מושתת המנהל הציבורי. באופן עקרוני, עובדי-המדינה אמורים לבצע את המדיניות הנקבעת על-ידי הרשויות הנבחרות – הכנסת, הממשלה והשר – יהיו אשר יהיו ההשקפות האישיות שלהם. אכן, גם באופן מעשי עובדי-המדינה מודעים לעיקרון זה ובדרך-כלל גם מקיימים אותו בנאמנות. הניסיון מלמד כי הם יודעים למלא את תפקידם בהתאם למדיניות של שר אחד – ולאחר-מכן, כשהוא מתחלף – בהתאם למדיניות של השר הבא במקומו. המנהל הציבורי בישראל, כמו במדינות אחרות, בנוי על עיקרון זה; שאם לא כן, היה צריך להחליף את עובדי-הציבור באופן שיטתי ותדיר כל-אימת שהשרים מתחלפים. אין דבר מסוכן מטיעון זה ליציבות ולהמשכיות של השירות הציבורי.

מכל-מקום, ודאי הדבר שאין ממש בטיעון זה כאשר אין מדובר בתפקידים בכירים, הכרוכים בשיקולים של מדיניות, אלא בדרגות נמוכות שעיקרן ביצוע חוקים ומדיניות שכבר גובשה בכללים ובהוראות. בפועל, רבים מן המינזיים הפוליטיים יורדים אל מדרגה נמוכה כזאת.

זאת ועוד: גראים הדברים, כי בפועל טיעון זה משמש במקרים רבים רק כסות לטעם האמיתי שמאחורי המינזי הפוליטי. הטעם האמיתי במקרים כאלה הוא, שהמינזי אינו נעשה כדי למצוא את האיש המתאים ביותר שיוכל לבצע בגאמנות ובהצלחה את המדיניות של הממנה. כאמור, במקרים רבים המינזי נעשה כדי לגמול או לקנות את האיש אשר ישרת את השאיפות והצרכים האישיים של הממנה¹⁶.

16. ראה לעניין זה דו"ח מבקרי-המדינה על מינזי דירקטורים בחברות ממשלתיות, התשמ"ט-1989 ולעיל, הערה 8, עמ' 40-41. יש שמוצאים צד של זכות במינזיים פוליטיים בעזרת דוגמאות מרחוק. אכן, קיימות מדינות דימוקרטיות שבהן מקובלת שיטה של מינזיים פוליטיים, אך במדינות אלה מתאפיינת השיטה ביסודות שאינם נהוגים בישראל. הדוגמא המובהקת ביותר היא, כנראה, ארצות-הברית. שם מקובל שהנשיא הנבחר רשאי לעשות לפי שיקול-דעתו כ-4,500 מינזיים, מתוך בערך שני מליון עובדים בשירות הפדרלי. השיטה הנותנת בארצות-הברית שונה מן הנהוג בישראל בעיקר מן

לסיכום: כאשר מעמידים את הטענות בעד ונגד המינויים הפוליטיים אלו כנגד אלו, המסקנה הברורה היא – לדעתי – כי אין צידוק מוסרי או מעשי למינויים הפוליטיים ואין בהם אלא נזק בלבד. הנזק עשוי להיות חמור במיוחד בגלל הנסיבות המיוחדות של ישראל. ראשית, בישראל לא נתגבשה עדיין במידה מספקת מסורת של שירות ממלכתי, הפועל על-יסוד שיקולים מקצועיים המכוונים לטובת הציבור כולו, להבדיל משיקולים מפלגתיים או כיתתיים. לכן גדולה יותר הסכנה של מינויים פוליטיים, הן מן הבחינה של שימוש לרעה בסמכויות המופקדות בידי ממונים פוליטיים והן מן הבחינה של עיצוב דמות השלטון לטווח רחוק. שנית, ההיקף והעוצמה של סמכויות השלטון בישראל גדולים יותר מאשר בהרבה מדינות אחרות. כתוצאה מכך, הנזק הטמון במינוי פוליטי, מבחינת השירותים לאזרח או מבחינת זכויות-האזרח, עלול להיות רחב ומעמיק יותר מאשר במדינות אחרות.

ד. ועדת-דרור בעניין המינויים הפוליטיים

מסקנה זאת הנחתה את היועץ המשפטי לממשלה כאשר יזם מינוי ועדה ציבורית לעניין זה. על-פי המלצתו, מינה נציב שירות-המדינה, בפברואר 1986, ועדה בראשותו של פרופ' יחזקאל דרור לבדיקת עניין המינויים הפוליטיים והפעילות הפוליטית של עובדי-המדינה. הוועדה הגישה את הדיווח-חשבון שלה לנציב שירות-המדינה במאוס 17/1989.

ועדת-דרור, כיוון שמונתה על-ידי נציב שירות-המדינה, הוגבלה מלכתחילה לתחום

הבחינה הבאות: ראשית, בארצות-הברית מדובר בקבוצה קטנה-יחסית ומוגדרת היטב של משרות בכירות. לעומת זאת, בישראל השיטה אינה מוגבלת, לא מבחינה מספרית ולא לפי הגדרת המשרות, למשרות בכירות. שנית, המינויים הגשיאוחיים בארצות-הברית מוגבלים לתקופת-כהונתו של הגשיא: לכן ניתן לסעון כי הם משרות תכלית דימוקרטית, בהיותם מכשיר לביצוע המדיניות של הגשיא הנבחר. כידוע, בישראל תקופת מינויו של הממנה בדרך-כלל אינה חופפת את תקופת-הכהונה של הממנה, ולעתים קרובות המינוי נרשא עמו קביעות. בכך נשמט הבסיס מן הסיעון בדבר המימד הדימוקרטי של המינוי הפוליטי. שלישית, בארצות-הברית, כמו בצרפת ובמערב-גרמניה, קיימים כללים ומנגנונים המיועדים להבטיח כי גם המינויים הפוליטיים יענו על המבחן של הכשירות המקצועית הנדרשת למילוי התפקיד. בישראל קיימת אמנם שיטת המכרז המכבידה על מינויים פוליטיים בשירות-המדינה, אם כי אינה מצליחה למנוע אותם באופן מלא, אך שיטה זאת אינה נהגת במינוי דירקטורים בהכרות ממשלתיות או ראשי תאגידים ציבוריים, ועד כה לא פותחו מנגנונים חלופיים שיבטיחו את הכשירות המקצועית הנדרשת למילוי משרות אלה. נוסף על כל אלה, שאלה גדולה היא אם השיטה הקיימת בארצות-הברית היא חיובית וראוי שתשמש לנו דוגמא. במקורה, שיטה זאת היתה ידועה בשם "שיטת השלל": אך זהו שלל שנלקח מן הציבור, הזכאי לקבל את המועמדים הטובים ביותר למשרות הציבוריות, שנועדו למענו ומשולמות על-ידו, ולא דווקא את אלה שהגשיא מחויב כלפיהם, מבחינה אישית או מפלגתית. מכל-מקום נראה, כי בגושא זה אין משקל רב להשוואה בין מדינות שונות, בגלל השוני בתנאים ובתרבות הפוליטית, היכולים להוביל אותה ליתוצאות שונות מאוד במדינות שונות.

17. הוועדה לבדיקת ההוראות הקיימות בדבר סיוג פעילות מפלגתית ופוליטית של עובדי-המדינה, שתבריה היו פרופ' יחזקאל דרור, יו"ר, ח"כ שבח וייס, ח"כ דן מרדור, מאיר גבאי ותיים קוברסקי. דו"ח הוועדה עדיין לא פורסם.

של שירות-המדינה. היא לא הוסמכה לעסוק בתאגידים ציבוריים או בחברות ממשלתיות¹⁸. כאמור, המצב בתאגידים הציבוריים ובחברות הממשלתיות בנוגע למינויים הפוליטיים נראה חמור יותר מאשר המצב בשירות-המדינה¹⁹. בשירות-המדינה דרישת המכרו והכפיות לנציבות שירות-המדינה מכבידות על מינויים פוליטיים. בתאגידים הציבוריים ובחברות הממשלתיות המצב שונה ולכן, במקרים רבים, המינויים הפוליטיים קלים יותר ונפוצים יותר. גראה, לכן, כי יש טעם וצורך למנות ועדה שתדון בהיבטים המיוחדים של המינויים הפוליטיים בתאגידים הציבוריים ובחברות הממשלתיות.

אשר למצב בשירות-המדינה, אמרה ועדת-דרור כך (בפסקה 4):

אסור להם (לעובדי-המדינה) לנצל את מעמדם בצורה כל-שהיא כדי לפעול לטובת מפלגה או עניין מפלגתי. גם המינויים בשירות-המדינה צריכים להיעשות משיקולים ענייניים בלבד. חיוני ששירות-המדינה יהיה נקי מכל שיקול זר ושגם ייראה כך לעיני הציבור אותו הוא בא לשרת. לכן ממליצה הוועדה לצמצם ולהגביל פעילות פוליטית ומינויים פוליטיים של עובדי-מדינה. היותה של ישראל עדיין בשלבים של בניין מדינה והעדר מסורת מגובשת בנושאי ממשל – עוד מוסיפים ומחייבים הקפדה על העקרון הנ"ל.

המלצות אחדות של הוועדה, אם יבוצעו, עשויות להשפיע במידת-מה ובדרך עקיפין על היקף התופעה של מינויים פוליטיים בשירות-המדינה. הבולטת שבהמלצות אלה אומרת כך (בפסקה 13):

דרוש לסייג פעילות פוליטית של עובדי-מדינה שיש בה משום הפעלת לחץ פוליטי-מפלגתי על השרים. בעיה זו הוחמרה על-ידי שינויים בדרכי בחירתם של מועמדים לתפקידים פוליטיים במפלגות העיקריות. בוועדה עלו מספר הצעות להסדר הולם, כולל אפשרות של איסור חברות של עובד מדינה בגופים מפלגתיים מסוג "מרכזי מפלגה" המופקדים על בחירתם של מועמדים לכנסת ובחירתם של שרים. לחלופין, עלתה ההצעה לאסור על עובדי-מדינה כל השתתפות, ישירה או עקיפה, בתהליכי בחירה כאלה, כולל תעמולה למועמדים, מבלי שתאסר חברות בגופים הבוחרים. בין בדרך המחמירה יותר או המחמירה פחות – הכרחי, לדעת הוועדה, להתמודד עם הבעיה על-פי אחת החלופות המוצגות לעיל²⁰.

18. אף שוועדת-דרור ציינה, כי אין היא מוסמכת לעסוק בחברות ממשלתיות ובגופים ציבוריים אחרים, היא העירה (בפסקה 20), כי יש להנהיג גם בגופים כאלה כללים בדבר הבטחת רמה מקצועית נאותה במינויים הנעשים על-ידי שרים.

19. ראה לעיל, הטקסט ליד הערה 8.

20. שר-הכלכלה-יהתכנון תומך בדרך המחמירה שהומלצה על-ידי ועדת-דרור, בהערות שר הכלכלה והתכנון לדין וחשבון השנתי מספר 39 של מבקר המדינה (ירושלים, אייר התשמ"ט, מאי 1989). אמר

המלצה זאת בוועדה – לפי לשונה – לסייג את הפעילות הפוליטית של עובדי-מדינה שיש בה משום לחץ מפלגתי על שרים. אכן, עשויה להיות לה השפעה ישירה על מערכת-היחסים בין שר לבין עובדי-מדינה, שהם, מצד אחד, כפופים לו, ואילו מן הצד השני הם משתתפים בפעילות מפלגתית שיש בה כדי לקבוע את מעמדו ועתידו של השר. נוסף על כך, עשויה להיות לה, בעקיפין, השפעה מרחיקת לכת יותר. לפי הדרך המחמירה של המלצה זאת, חבר במרכז-המפלגה ירע כי אם יתמנה על-ידי השר למשרה בשירות-המדינה, יהיה עליו להתפטר מחברותו במרכז-המפלגה.

האם יהיה בכך כדי לצמצם במידה של ממש לחצים מצד חברי המרכז להתמנות למשרות ממלכתיות? ודאי שהמלצה זאת, בהיותה מוגבלת לשירות המדינה, אינה עשויה להשפיע כלל על המינויים הפוליטיים בחברות הממשלתיות ובתאגידים הציבוריים. כמו-כן נראה, שהדרך המחמירה פחות של המלצה זו, המסתפקת באיסור על השתתפות של עובדי-מדינה בהליכי הבחירה של מועמדי המפלגה לכנסת ולממשלה, אינה עשויה להשפיע באופן ניכר על היקף התופעה של מינויים פוליטיים. כך הדבר משום שהבר מרכז-המפלגה, אף אם אינו משתתף בהליך הבחירה, עדיין יש לו חשיבות והשפעה בעניינים מפלגתיים שונים, בעלי חשיבות למי שמכהן מטעם המפלגה בכנסת או בממשלה, והוא עשוי להשתמש בקשרים ובמעמד שלו במרכז-המפלגה כדי להשפיע באורח עקיף גם על הליכי הבחירה של מועמדי המפלגה לכנסת ולממשלה. לפיכך, עדיפה הדרך המחמירה יותר שהוצעה על-ידי ועדת-דרור.

אולם גם לגבי הדרך המחמירה יותר, עדיין ספק אם יש בה כדי לצמצם במידה מהותית את היקף המינויים הפוליטיים; שהרי גם דרך זאת לא תמנע מינויים פוליטיים באותם מקרים שבהם חבר במרכז-המפלגה יעדיף את המינוי למשרה הממלכתית על-פני המעמד של חבר במרכז-המפלגה, ולכן יהיה מוכן להתפטר מן המרכז לאחר קבלת המשרה. לכן השאלה היא, עד כמה תהיה נכונות מצד חברים במרכז-המפלגה, המבקשים לעצמם מינוי למשרה ממלכתית, לזוותר על המינוי למשרה כדי לשמור על המעמד במרכז. אולם תהא התשובה אשר תהא – סביר להניח כי דרך מחמירה זאת תהיה לה השפעה חיובית, אף אם מוגבלת.

מן הצד השני, דרך זאת מעוררת קושי, עקרוני ומעשי. באופן עקרוני, מתעוררת השאלה אם ראוי שעצם החברות בגוף מפלגתי, שהיא כשלעצמה חוקית וחשובה במסגרת המשטר הדימוקרטי, תפסול אדם למינוי למשרה בשירות-המדינה. במקום לעודד אנשים מוכשרים לפעילות מפלגתית, יש בכך, אולי, כדי להרתיע אותם. ניתן להוסיף ולטעון, במישור המעשי, כי פסילה של אלפי חברים במרכזי-המפלגות, שהם בדרך-כלל בעלי

השר (בעמ' ג) כך: "מן הראוי לפעול בתקופת הקרובה לשנות את פני הדברים ולהציע איסור מוחלט שישטל על כל עובד בשירות המדינה, בחברה ממשלתית ובתאגיד, עפ"י החוק, להימנות על מוסד מפלגתי אשר מתבקש להכריע לגבי מינויים של חברי כנסת וראשי מוסדות ממלכתיים".

עניין וניסיון בפעילות ציבורית, עשויה למנוע העסקה של אנשים מוכשרים בשירות הציבורי.

איוון האינטרסים מן הצד האחד כנגד האינטרסים מן הצד האחר מוביל – לדעתי – למסקנה שהדרך המחמירה אשר הוצעה על-ידי ועדת-דרור היא נכונה וחיונית. הנזק של המינויים הפוליטיים אינו בחזקת ספק: זהו נזק חמור למנהל הציבורי ולחברה כולה. במיוחד כך אם חבר במרכז-המפלגה שקיבל מינוי פוליטי מן השר (או מאישיות פוליטית אחרת) ממשיך לכהן כחבר-המרכז, והשר, אף שעכשיו הוא ממונה עליו בשירות-המדינה, עשוי להיות נזקק לחסדיו במרכז-המפלגה, ולכן עלול להיות נתון להשפעה פסולה, אולי עד כדי סחיטה, במילוי תפקידו במשרד הממשלתי. כדי למנוע השפעה כזאת, במישור הפוליטי ובמישור האישי, צריך לכל הפחות לנתק את הקשר בין חברי-המרכז, משעה שקיבל משרה בשירות-המדינה, לבין המרכז.

אכן, זהו חריג לעיקרון האומר, כי עצם ההשתייכות המפלגתית אינה צריכה להשפיע בעד או נגד מינוי למשרה ציבורית או קידום במשרה ציבורית²⁰. אך אין זו אלא הרחבה של חריג קיים. כיום חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959, אוסר בסעיף 10) על עובדי-מדינה בדרג בכיר "להיות חברים בהנהלה הפעילה של מפלגה או גוף מדיני". לפי הפירוש המקובל, הלכה למעשה, איסור זה מוגבל לגוף הביצועי של מפלגה, כגון ועד מרכזי או לשכת-המפלגה, המונה לא יותר מעשרות חברים. ההמלצה המחמירה של ועדת-דרור בעניין זה מרחיבה את היקפו של האיסור הקיים. ההרחבה מוצעת בשני כיוונים: ראשית, היא חלה על כל עובדי-המדינה; שנית, היא חלה על הוועידה או המרכז של המפלגה, שהם המוסדות העליונים של המפלגה, ובדרך-כלל הם מונים מאות ואפילו אלפי חברים. בתנאים הקיימים, שבהם גופים אלה הם הבוחרים את מועמדי המפלגה לכנסת ולממשלה, הרחבה זאת נראית לי דרושה ומוצדקת. עם זאת, דומה כי התרומה העיקרית של ועדת-דרור עשויה לבוא לידי ביטוי, לאו דווקא בהשפעה על היקף התופעה של המינויים הפוליטיים, אלא בתחום הצר שבו – לדעת הוועדה – יש מקום למינויים פוליטיים. בתחום צר זה – סבורה הוועדה – המינויים הפוליטיים הם חריג לעיקרון השולל מינויים פוליטיים, ולפיכך הם, כביכול, כשרים. לגבי תחום זה הוועדה מציגה המלצות אחדות. אעבור, אם כן, לדון בתחום זה.

²⁰. ראה גם הערה 5 לעיל.

ה. מינויים פוליטיים כשרים?

את המינויים הפוליטיים הנחשבים כשרים ניתן לחלק לשני סוגים: הסוג הראשון כולל מינויים למשרות שעל-פי טיבן הן פוליטיות ולכן הן מחייבות מינויים פוליטיים. הדוגמא המובהקת, ואולי גם הדוגמא היחידה, היא היועץ הפוליטי לשר. השר הוא אישיות פוליטית. הוא נבחר על רקע פעילותו הפוליטית והוא אמור להמשיך ולקיים קשר שוטף עם גופים פוליטיים, בעיקר עם מפלגתו, נוסף על פעילותו במישור הממלכתי. לצורך הפעילות הפוליטית שלו הוא זקוק לעוזרים. עוזרים אלה טבעי ואף ראוי שיהיו אף הם מן המחנה הפוליטי של השר. לשון אחר: הם יתמנו כעוזרים פוליטיים דווקא בשל השייכות הפוליטית שלהם. השיקול הפוליטי במקרה כזה הוא שיקול ענייני למינוי. שיקול זה צריך להיות שיקול אישי של השר. נותרת השאלה, אם הסדר ראוי הוא שהמדינה תעסיק ותממן את העוזרים הפוליטיים של השר. התשובה אינה חד-משמעית. אולם אני סבור שניתן להצדיק הסדר כזה לגופו של עניין, ודומה שהוא עדיף על-פני העסקת העוזרים הפוליטיים של השר על-ידי מנגנון-המפלגה. אם מדובר בעוזר פוליטי המלווה את השר בעבודתו השוטפת, עדיף שהוא יהיה עובד-מדינה, הכפוף להוראות החוק והתקשי"ר המחייבות את עובדי-המדינה, ולא עובד-המפלגה שיסתובב בין כותלי המשרד הממשלתי כשהוא פטור מכל מרות וכלל החלים על יתר עובדי המשרד. ואם העוזר הפוליטי יהיה עובד-מדינה, ברור שמשכורתו צריכה לבוא מאוצר-המדינה ולא מקופת-המפלגה. לא יהיה זה המקרה היחיד שבו אוצר-המדינה מממן פעילות מפלגתית (ראה חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973). אולם הסדר כזה צריך להיות מוגבל למספר מוגדר ומצומצם מאוד של עוזרים: אחד, שניים או אולי שלושה עוזרים לשר. הוא חייב גם להגביל את העוזרים לפעילות בלשכת-השר, ללא סמכויות ביצוע או פיקוח על עובדי המשרד. נוסף על כך עליו להיות הסדר זמני: עוזרים אלה חייבים להיות עובדים ללא קביעות, הבאים והולכים עם השר.

אכן, ועדת-דרור הכירה (בפסקה 17 לדו"ח) בצורך של שר בקומץ קטן של עוזרים פוליטיים שיתמנו לפי שיקול-דעתו של השר. "עוזר פוליטי" – הוועדה אומרת – "עובד במחיצתו של השר, אך אסור לערבבו בנושאי המשרד ואסורה עליו כל פעילות פוליטית-מפלגתית ביחס לעובדי המשרד".

הסוג השני כולל מינויים למשרות ממלכתיות, שעל-פי טיבן אינן פוליטיות, אך המציאות עשתה אותן מעין-פוליטיות או פוליטיות-למעשה. מדובר במשרות בכירות, אשר החוק פטר אותן מחובת המכרז והפקיד את סמכות המינוי בידי השר הנוגע בדבר או בידי הממשלה, לפי שיקול-דעתם. באופן טבעי, התוצאה היתה שסמכות זאת נוצלה במקרים רבים כדי לעשות מינויים פוליטיים.

משרות מסוג זה הן, לדוגמא, המנהל-הכללי של משרד ממשלתי, מנהל מנהל

מקרקעי ישראל, המנהל הכללי של רשות השידור, מנהל המוסד לביטוח לאומי ועוד²¹. הקבוצה הגדולה ביותר של משרות מסוג זה נקבעה בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. סעיף 23 לחוק זה קובע, כי "למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת לחוק זה לא יתמנה אדם אלא באישור הממשלה ובתנאים שתקבע". סעיף 21 לחוק מוסיף ואומר, כי הממשלה רשאית לקבוע משרות או סוגי משרות שעליהם לא תחול חובת המכרז. על יסוד סעיף זה קבעה הממשלה פטור מחובת המכרז לגבי כל המשרות המפורטות בתוספת לחוק. מכאן שלגבי כל המשרות האלה הממשלה, או רשות אחרת באישור הממשלה, רשאית למנות את נושא המשרה ללא מכרז. במשך השנים הוסיפה הממשלה משרות לתוספת, עד שהיא כללה למעלה משלושים סוגים של משרות, רובן בכירות וחשובות ביותר. כך, לדוגמא, נכללו בתוספת כמעט כל המשרות הבכירות במשרד-האוצר; ובמשרד-המשפטים – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, פרקליט-המדינה, המשנה לפרקליט-המדינה ופרקליט-המחוז. בדרך-כלל הוספת משרות לתוספת נבעה מן הרצון להשתחרר מחובת המכרז או לאפשר תנאי-שירות טובים יותר, בעיקר גמלה נדיבה יותר. נוכח הנטייה לפטור משרות נוספות מחובת המכרז, מינה היועץ המשפטי לממשלה, באוקטובר 1981, ועדה בראשותו של מר מאיר גבאי – שכינה באותו זמן מנהל-הכללי של משרד-המשפטים – לבדיקת שאלות הכרוכות במינוי אנשים ללא מכרז למשרות המנויות בתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. הוועדה אמרה בדין וחשבון שלה, כי כוונתו העיקרית של חוק זה היתה "להבטיח את אי-תלותו הפוליטית של המנגנון הממשלתי על-ידי קביעת המינויים על-פי כישורים אובייקטיביים לפי חוות דעתן של ועדות שנקבעו בחוק". היא ציינה, כי סעיף 23 לחוק לא נועד לפגוע בכוונה זו אלא רק להוסיף לדרישת המכרז את הצורך באישור הממשלה. היא הוסיפה, כי בפועל "השימוש שנעשה בתוספת לפי סעיף 23 לחוק סטה לחלוטין מן הכוונה המקורית של המחוקק עד כדי עיוות הנושא כולו". בסיכום, המליצה הוועדה לבטל את סעיף 23 לחוק ועמו – את הפטור מחובת המכרז לגבי המשרות המנויות בתוספת. לחלופין המליצה הוועדה לאמץ קריטריונים מגבילים שלפיהם יוחלט אילו משרות ייכללו בתוספת לחוק²²; אך ההמלצות לא אומצו על-ידי הממשלה.

21. ראה חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, סעיף 12: "המנהל הכללי של משרד ממשלתי יתמנה, ללא מכרז, על-ידי הממשלה על-פי הצעת הממונה על המשרד"; חוק מנהל מקרקעי ישראל, תשי"ך-1960, סעיף 2: "הממשלה תמנה את מנהל המנהל"; חוק רשות השידור, תשכ"ה-1965, סעיף 23: "המנהל הכללי של רשות השידור יתמנה על-ידי הממשלה מבין מועמדים שהוצעו במליאת רשות השידור"; חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשכ"ח-1968, סעיף 208: "השר ימנה את מנהל המוסד לאחר התייעצות במועצת המוסד".

22. דו"ח הוועדה, שהוגש ביום 29.1.1982, לא פורסם. הוא הובא בפני הממשלה, אך לא נדון על-ידה. לאחרונה החליטה הממשלה לצמצם מעט את רשימת המשרות שבתוספת: מן הרשימה נמחקו 7 סוגי משרות, נוספו 2, והיא כוללת כיום 25 סוגים. ראה ילקוט הפרסומים 3589, התשמ"ט, 31.10.1988, עמ' 178.

הסמכות הניתנת בחוק זה לעשות מינויים ללא מכרז למשרות הנקובות בתוספת לחוק ולמשרות אחרות הנקובות בחוקים אחרים²³, עשויה להתפרש כסמכות לעשות מינויים פוליטיים. אולם, לדעתי, אין יסוד לפרשנות כזאת – לא בתולדות החוק, כפי שוועדת גבאי ציינה (לעיל), ולא בשיקולים לגופו של עניין. ברור, לדוגמא, כי השתייכות פוליטית תהיה שיקול זר לגבי מינוי של פרקליט-המדינה או המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אף שמשרות אלה נכללות בתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. מינויים כאלה לא יהיו מינויים פוליטיים כשרים²⁴.

ועדת-דרור לא התייחסה לשאלה זו בצורה ברורה. היא הכירה (בפסקה 14) בצורך "לאפשר מינויים לפי שיקול דעת השר והממשלה למספר משרות בכירות כקבוע מדי פעם בפעם". אמנם, היא שללה באופן מוחלט כשיקולים למינוי "תמיכה פוליטית מפלגתית ואישית ושיקולים מפלגתיים דומים" אולם נראה כי היא לא שללה את האפשרות של משרות כאלה ייעשו מינויים פוליטיים, שמטרתם להקל על הממשלה והשר לבצע את המדיניות שלהם, אם מינויים אלה לא ייעשו לצורך גיוס תמיכה פוליטית או אישית בשר הממנה.

התרומה של ועדת-דרור מתבטאת, אם כך, לא בהמלצות שיצמצמו באופן ממשי את היקף המינויים הפוליטיים למשרות מסוג זה, אלא בהמלצה להקפיד על רמה מקצועית נאותה במינויים כאלה. לצורך זה הוועדה ממליצה (בפסקה 15), כי ועדת-המינויים, הפועלת כיום מכוח החלטת הממשלה כגוף מייעץ לממשלה לגבי מינויים למשרות כאלה, תקבל מעמד עצמאי יותר (כגון על-ידי מינוי יושב-ראש בלתי-תלוי) וכן סמכות לפסול באופן מחייב וסופי מועמד בלתי-כשיר או להתנות את מינויו בתנאים^{25,26}.

23. הממשלה החליטה, בתוקף סמכותה לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, לפסול מחובת המכרז "כל משרה שלגביה נקבע בחיקוק שנושאה יתמנה על-ידי הממשלה". ראה ילקוט הפרסומים 3589, התשמ"ט, 31.10.1988, עמ' 178.

24. עם זאת, ייתכן כי יש לכך חריגים מסוימים. לדוגמא: האם אין מקום לומר כי מינוי פוליטי של מנהל-כללי של משרד ממשלתי, יועץ לממשלה או מזכיר-הממשלה הם מינויים פוליטיים כשרים? בשאלה זאת יש פנים לכאן ולכאן. התשובה תלויה בכל מקרה בשאלה אם בהקשר של חוק מסוים, הפותר משרה מסוימת מחובת המכרז, ההשתייכות המפלגתית היא שיקול ענייני. הדבר מותנה במהות המשרה ובשיקולים של טובת-הציבור. למעשה, מקובל להשלים עם מינויים פוליטיים במקרים אלה ודומים לאלה. מכל-מקום, אלה הם – לדעתי – חריגים מעטים לכלל הרחב הרואה בשיקולים פוליטיים שיקולים זרים ופסולים למינוי למשרות ממלכתיות.

25. נוסף על כך, ועדת-דרור ממליצה (בפסקה 16), שכל שר יוכל למנות מספר מוגבל של יועצים מקצועיים שימשו עובדי מטה שלו, למשך תקופת-כהונתו של השר. מסתבר כי הוועדה אינה מתנגדת לכך שהמינוי של יועצים אלה ייעשה על בסיס פוליטי, אולם גם כאן הוועדה רואה לנכון להבטיח רמה מקצועית נאותה. לצורך זה היא ממליצה, כי מינוי היועצים יותנה באישור של ועדת-המינויים האמורה.

26. גם כיום מוסמך שר למנות לעצמו, לפי בחירתו, כמה יועצים מקצועיים ועוזרים פוליטיים. ההסדר בעניין זה נקבע בתקשייר ותקנות שירות המדינה. סעיף 11.972 בתקשייר קובע, כי "עובד לשכה מועסק לפי בחירתו של השר, סגן השר או הרב הראשי, הכל לפי העניין", וסעיף 01.111 מגדיר "עובד

לסיכומו של עניין זה יש לומר, כי ועדת-דרור נתנה את דעתה בעיקר לתחום מצומצם של מינויים פוליטיים, קרי: מינוי של עוזרים פוליטיים, יועצים מקצועיים ומשרות בכירות מסוימות שהחוק פוטר אותן מחובת המכרז ומוטר אותן למינוי לפי שיקול-הדעת של שר או של הממשלה. גם לגבי משרות אלה אין בהמלצות הוועדה כדי להגביל באופן ממשי את האפשרות לעשות מינויים פוליטיים, אלא רק כדי להבטיח את הרמה המקצועית של המתמנים ואת הגדרת התפקיד שלהם, באופן שימנע או יצמצם את הנזק הצפוי ממינוי פוליטי. לגבי משרות אחרות בשירות-המדינה, ובמיוחד לגבי משרות בתאגידים ציבוריים ובחברות ממשלתיות, אין בהמלצות של ועדת-דרור כדי להקנות את העוקץ של תופעת המינויים הפוליטיים.

ראוי לאמץ את ההמלצות של ועדת-דרור, כיוון שטמונה בהן תועלת, באותו תחום שבו הן עוסקות. אך אין הן פוטרות אותנו מן הצורך להמשיך ולחפש דרכים נוספות למאבק במינויים הפוליטיים.

1. הדרך המשפטית למאבק במינויים הפוליטיים

אחת הדרכים למאבק במינויים הפוליטיים היא הדרך המשפטית. מן הבחינה המשפטית, מינוי פוליטי הוא, בדרך-כלל, בלתי-חוקי. ההחלטה למנות אדם למשרה ציבורית היא הפעלת סמכות על-ידי רשות מנהלית. על-פי טיבה, זוהי סמכות שיש עמה שיקול-הדעת. שיקול-הדעת של כל רשות מנהלית לעולם הוא מוגבל. הוא מוגבל בעיקר על-ידי הלכות שנקבעו על-ידי בית-המשפט. אחת ההלכות המרכזיות אוסרת על הרשות המנהלית להפעיל את סמכותה על יסוד שיקולים זרים. השאלה מהם שיקולים זרים תלויה בכל מקרה בחוק החל על המקרה ובנסיבות המיוחדות של המקרה. ברור, כי בדרך-כלל השתייכות מפלגתית היא שיקול זר ופסול לצורך מינוי למשרה ציבורית²⁷. במקרה הרגיל אין הבדל עקרוני בין החלטה של שר לתת או לסרב לתת רשיון או סובסידיה בגלל השתייכות מפלגתית לבין החלטה של שר למנות או לסרב למנות אדם למשרה ציבורית בגלל השתייכות מפלגתית. בזו כמו בזו נעשה שימוש בסמכות ציבורית לטובת השר או המפלגה ולא, כפי שנדרש, לטובת הציבור כולו.

באחד מפסקי-הדין נתברר לבית-המשפט, כי שר-הדתות הודרך על-ידי שיקול מפלגתי כאשר בחר את המועמדים לכהן כחברים במועצה הדתית של עיר מסוימת. על כך אמר השופט ויתקון: "בוודאי אין להצדיק בחירה זו, כפי שניסה בא-כוח המשיב

לשכה" כך: "מנהל לשכה, מזכיר, יועץ, עוזר, דובר או נהג בלשכת שר". אולם הסמכות להעסיק עובדי-לשכה כפופה לתקן שנקבע על-ידי נציבות שירות-המדינה. בדרך-כלל התקן מאפשר לשר להעסיק מספר קטן בלבד (כחמישה במספר) של עובדי-לשכה. דומה שוועדת-דרור מציעה להגדיל מספר זה.

²⁷ מסקנה זאת עולה, בין היתר, מתוך דרישת המכרז בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. ראה לעיל הערות 1 ו-2. על מקרים חריגים, שבהם השתייכות מפלגתית עשויה להיות שיקול כשר לצורך מינוי, ראה פרק ה לעיל.

לעשות, מהטעם שהשר, כאיש מפלגה, רשאי להעדיף את אנשי מפלגתו. סמכות מנהלית (ובזה, לדעת, מדובר, ולא בסמכות פוליטית) אינה ניתנת לניצול לשם שמירה על אינטרסים מפלגתיים²⁸. נראה שכך הדבר, בבחינת קל-וחומר, גם לגבי מינוי של עובד-ציבור.

אולם במשך שנים רבות מאז הקמת המדינה לא גודמן לבית-המשפט לרדן במישורין ולפסוק הלכה בשאלת החוקיות של מינויים פוליטיים, אף שמינויים כאלה היו נפוצים. רק לאחרונה נתבהר המצב המשפטי בשאלה זאת באופן מוסמך.

לפני כארבע שנים הוגשה לבית-המשפט הגבוה לצדק עתירה נגד ניסיון למנות סגן-מנהל לכוח-אדם באחת החברות הממשלתיות הגדולות והחשובות ביותר. העובדים הבכירים של החברה התנגדו למינוי בטענה שזה מינוי פוליטי, אשר נועד לשרת את השר הממונה על אותה חברה, ואילו לחברה עצמה אין הוא מביא אלא רק גזק. לכן פנו אל בית-המשפט וביקשו לבטל את המינוי. משוהגשה העתירה, נבדקה השאלה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, ובהוות-דעתו נקבע, שמבחינה משפטית מינוי פוליטי של עובד בחברה ממשלתית פסול ואסור. בהנחייה שהוצאה לאחר-מכן על יסוד חוות-דעת זו נאמר, בין היתר, כך:

'קביעת תקן או מינוי עובדים בחברה ממשלתית על יסוד שיקולים מפלגתיים, בין אם שיקולים אלה נובעים מן המנהל-הכללי או הדירקטורים ובין אם מקורם בגורם חיצוני, הינם בגדר הפרה של חובת האמון כלפי החברה. מי שמפר חובה זאת, לא זו בלבד שהוא עלול לפגוע בתפקוד הראוי של החברה הממשלתית, ובדרך זו אף לפגוע בטובת הציבור, אלא הוא עלול אף לשאת בתוצאות המשפטיות הנובעות מהפרת החובה²⁹.

28. בג"צ 313/67 אקסטרוד נ' שר הדתות, פ"ד כב(1) 80, 84. באותו פסק-דין העיר השופט לגדוי כבדרך-אגב (בעמ' 85), לגבי מינוי של פקיד או רשות מנהלית, "שאסור לו לכל הרעות כי שיקולים פוליטיים ישפיעו עליו". ראה גם בג"צ 311/65 מרציאנו נ' ועדת הבחירות למועצה המקומית אופקים, פ"ד (3) 393, 396. מינוי הנעשה על-ידי שר על-יסוד שיקול מפלגתי, סותר גם, כנראה, את הכללים שנקבעו על-ידי הממשלה עצמה למניעת ניגוד עניינים של שרים וסנני-שרים. כלל 3 קובע לאמור: "שר ינהג במילוי הפקידו ללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלי שיהיו לו עניין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו אף למראית עין". ראה ילקוט הפרסומים 2382, תשל"ח, עמ' 314: ילקוט הפרסומים 2646, תשמ"ג, עמ' 2120. האם איסור זה, שתחולתו במשפט המנהלי, חל גם במשפט הפלילי? להלכה אפשר, שבנסיבות מסוימות מינוי פוליטי יהווה גם עבירה פלילית. למשל: מינוי פוליטי שניתן בתמורה לטובת-הנאה במישור המפלגתי או במישור האישי עשוי להיות שוחד, בניגוד לסעיף 290 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. אפשר גם שבנסיבות מסוימות מינוי פוליטי ייחשב מעשה של הפרת אמון הפוגע בציבור, בניגוד לסעיף 284 של אותו חוק. אולם נראה כי למעשה, בנסיבות הקיימות, אין לצפות כי יוגשו תביעות פליליות במקרים כאלה.
29. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין קביעת תקן למינוי עובדים בחברות ממשלתיות, מס' 28.011, מיום 13.3.1985, בפסקה 16.

על-יסוד חוות-הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, במסרה לבג"ץ הודעה שהמינוי לא יבוצע, העתירה נמחקה ובג"ץ היה פטור מלנקוט עמדה בשאלה זאת³⁰. לא עברו אלא שנתיים והשאלה שבה ועלתה בפני בג"ץ. הפעם היה מדובר במינוי מנהל בית-ספר בכפר מסוים. מועמד אחר לאותה משרה טען שהמינוי נבע משיקולים פוליטיים ומהשפעה מפלגתית. בית-המשפט לא התקשה לקבוע את העיקרון החל בעניין מסוג זה, וכך אמר, מפי הנשיא שמגר: "אסור להפעיל השפעה בעלת מגמות מפלגתיות פוליטיות על בחירתו של מנהל בית-ספר. ערבוב שיקולים מפלגתיים בשיקולים המקצועיים הרלוונטיים לבחירת מנהל לבית-ספר, יש לו השפעה משחיתה כפשוטה"³¹. אולם, אף שהעיקרון ברור, קשה מבחינה מעשית ליישם אותו. ראשית, קשה למצוא תובע. הנפגעים הישירים של מינוי פוליטי הם על-פי רוב עובדי-הציבור באותה יחידה שבה נעשה המינוי, אם משום שהמינוי מעכב קידום של עובדים אלה ואם משום שהוא מאיים לשבש את העבודה התקינה באותה יחידה. אולם כיוון שמדובר ביחסים נמשכים, עובד כזה יחשוש בדרך-כלל להגיש תביעה לבית-המשפט נגד השר או מנהל שיוזם את המינוי. תביעה כזאת, כמו הכרזת מלחמה, מזמינה מעשי-תגמול מצד הממונים על העובד. ניצחון בתביעה כזאת עשוי, כמו ניצחון פירוס, להחטיא את מטרתו³². גם אדם מבחוץ, שהשתתף במכרז חיצוני כמועמד לאותה משרה ונדחה מפני מועמד פוליטי, עשוי לחשוש מפני תביעה כזאת, ולא רק בגלל הטרחה וההוצאות הכרוכות בהתדיינות. ניצחון בתביעה כזאת וזכייה במשרה מכוח פסק-דין של בית-המשפט, בניגוד לעמדה נחרצת של השר או המנהל, אינם התחלה מבטיחה ליחסי-עבודה תקינים, ולפיכך אינם מושכים את הלב. בכך אולי טמון הסבר חלקי לתופעה המסוגה, שעל-אף ריבוי המינויים הפוליטיים, לא הוגשו עד לאחרונה תביעות לבית-המשפט בעניין זה.

שנית, קשה לבסס תביעה כזאת. מי שמבקש להגיש תביעה לבית-המשפט בעניין כזה נתקל מיד בחוקה המשפטית שהשלטון פועל כרין. הטוען כי השלטון פעל שלא כדין

30. שאלה נפרדת ושונה היא, אם מינוי דירקטורים (להנריל מעובדים) בחברה ממשלתית על-יסוד שיקול מפלגתי הוא בלתי-חוקי. לפי חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, סעיף 18, הסמכות למנות דירקטורים לחברות ממשלתיות מופקדת במשותף בידי שר-האוצר ובידי השר האחראי לענייני החברה. כאמור (ראה לעיל, הסקסט ליד הערה 18), מינויים פוליטיים של דירקטורים בחברות ממשלתיות הם תופעה רווחת. על שאלת החוקיות של מינויים כאלה ראה י' זמיר, "אתיקה בפוליטיקה" משפטים יז (תשמ"ח) 250, 278-280.

31. בג"צ 606/86 עבדל-חי נ' מנכ"ל משרד החינוך והתרבות, פ"ד מא(1) 795, 801.

32. לדעת, במקרה כזה ניתן להחיל את סעיף 44 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958. סעיף זה מאפשר לעובדי-ציבור להתלונן בפני נציב תלונות הציבור על מעשה הפוגע בו או מונע ממנו טובת-הנאה בתגובה על כך שהוא הודיע בתום לב ועל-פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות בגוף שבו הוא עובד. במקרה כזה, נציב תלונות הציבור מוסמך, לפי סעיף 145, "ליתן כל צו שימצא לנכון ולצורך, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויות העובד". אף כי המטרה העיקרית של הוראות אלה היא להגן על עובד המודיע על מעשה-שחיתות למטרה, ליועץ המשפטי לממשלה וכיו"ב, אני סבור כי הן עשויות לחול, וראוי שיחולו, גם על תביעה לבית-המשפט בגין מינוי פוליטי. אולם אפילו כך, מבחינה מעשית ההגנה שנציב תלונות הציבור עשוי להעניק לא תהיה, במקרים רבים, אלא הגנה חלקית בלבד.

במקרה מסוים עליו הראיה. משמע, מי שטוען בבית-המשפט כי מינוי מסוים למשרה ציבורית פסול כיוון שנבע משיקולים מפלגתיים, חייב להוכיח טענה זאת. אולם כיצד יוכיח מה הניע את השור או המנהל שיוזמו את המינוי? מי שיוזם או אישר את המינוי יטען בדרך-כלל כי הוא בחר באדם כשיר ומתאים לתפקיד, על-יסוד שיקולים ענייניים ולא על-יסוד שיקולים פוליטיים, ואך מקרה הוא שאותו אדם חבר, כמוהו, במפלגה מסוימת או במרכז של אותה מפלגה³³. וכי החברות במפלגה או במרכז המפלגה צריכה, היא כשלעצמה, לפסול אותו?

קושי זה בא לידי ביטוי גם במקרה זה לגבי השיקולים שהביאו למינויו של מנהל בית-הספר³⁴. כיצד ניתן להוכיח כי שיקולים מפלגתיים השפיעו על המינוי? העותר צריך לעתירה תצהיר המעיד על דברים שנאמרו ויש בהם כדי להעיד על השפעה פוליטית. דברים אלה – כפי שהיה ניתן לצפות – הוכחו באופן חד-משמעי בתצהירי התשובה. בית-המשפט, במאמץ לעמוד על האמת, חרג מן המקובל עליו והזמין אחדים מן המצהירים כרי שיתנו עדות בפניו. אכן, במקרים מסוג זה יש צורך וצידוק להרוג מן המקובל, שלפני בג"ץ אינו מאפשר לחקור מצהירים על תצהיריהם; שכן אחרת יגדל הפיתוי להכחיש בתצהיר כל השפעה פוליטית על המינוי, ובית-המשפט יתקשה מאוד לרדת לחקר האמת. אך במקרה זה גם חקירת המצהירים לא אפשרה לבית-המשפט להכריע במחלוקת העובדתית. כפי שבית-המשפט ציין בפסק-הדין, נותר בית-המשפט בתחושה שלא הוצגה בפניו תמונה שלימה וגלויה. בעצם נותר בית-המשפט בעניין זה רק עם עובדה אחת שלא היתה שנויה במחלוקת. העובדה היתה שחבר-כנסת ממפלגה מסוימת טלפן אל יושב-ראש ועדת-המכרזים, שהיה חבר באותה מפלגה, והמליץ לפניו על מועמד מסוים. הוועדה לא הפתיעה ולא הכזיבה ובחרה באותו מועמד, אולם יושב-ראש ועדת-המכרזים טען בפני בית-המשפט כי לא הושפע מן הפנייה של חבר-הכנסת.

במצב זה, בית-המשפט היה יכול לומר שאף כי קיים אולי חשד של השפעה מפלגתית, אין הדברים יוצאים מגדר חשד, שלא הוכח כראוי, ואין די בכך כדי לפסול את המינוי.

33. בדיון מס' מח/168-3 אלפריח והמוסד לביטוח לאומי – דוטנברג, פד"ע יס 515, שבו הועלתה בפני בית-הדין הארצי לעבודה הסענה, כי סגן-מנהל סניף הביטוח הלאומי בחיפה סוגה לתפקידו על-יסוד שיקולים מפלגתיים, אמר השופט אדלר (כעמ' 522):

כשבאנו לבחון את שיקוליה של ועדת המיון, המנהלה והמנכ"ל, לא יכולנו לצפות כי תובא בפני בית הדין קמא ראייה חותכת וברורה מפי חברי הוועדה כי אכן פעלו לפי שיקולים זרים, פוליטיים או אחרים. סביר להניח כי פקיד אשר החלטתו לגבי מינוי כלשהו התבססה על שיקולים זרים, לא יודה בכך בבית הדין.

34. הנשיא שטגר אמר (בכג"צ 606/86 [לעיל, הערה 31], 801):
מקובל עלי, כי בהליך כגון זה שלפנינו אשר בו מדובר על מכרז שנתקיים, מבחינת מהלכיו, על-פי הכללים הקבועים בחיקוק הנוגע בדבר, קמה עילה לפטילה, אך ורק אם מי שמשיג על חוקיות הפעולה אכן מצליח לערער את ההנחה בדבר חוקיות פעולתה של הוועדה ותקינותה. לעניין זה אין זה מספיק שהעותר, החולק על תוצאות המכרז, מעלה השערות והנחות, אלא יש להביא לפניו ראיות, שאנו מוכנים לתת בהן אמון.

אולם בית-המשפט לא הלך בדרך זאת. על-יסוד העובדות והרקע – אמר הנשיא שמגר – "נוצר ספק מהותי בדבר תקינות ההליכים"³⁵. די היה בעובדות אלה כדי לערער, בעיני בית-המשפט, את ההנחה בדבר חוקיות המינוי³⁶. לפיכך החליט בית-המשפט לקבל את העתירה ולבטל את המינוי של מנהל בית-הספר. וכך אמר הנשיא שמגר³⁷:

אם ברצוננו לטהר את האווירה ולהבטיח כי בעתיד יתנהלו מכרזים, ככל האפשר, ללא השפעות זרות, אין בידינו אלא לנהוג בהקפדה, כדי לצמצם מראש את הרצון למעורבות פסולה בהחלטה על מינויים. שנית, אף לגבי ההמלצות המקצועיות הענייניות לגבי המועמדים, ראוי לנקוט את הכלל המנחה, לפיו המלצה אינה בגדר לחישה לאוזנו של חבר ועדה, אלא עליה להיות מובאת, במידת האפשר, לידיעת כל חברי הוועדה ולשיקול ולדין לפנייהם, ואם כך ינהגו, יהיה גם בכך כדי למנוע רינונים ואווירה בלתי רצויה. ייתכן כי המשיב השלישי (כלומר, מי שנבחר לתפקיד של מנהל בית-הספר) יוצא כאן נפגע על לא עוול בכפו, כי אין כל אינדיקציה לכך שהוא בעצמו היה פעיל בגיוס של הסיוע הפסול, אך לנגד עיניו של בית-המשפט חייבת לעמוד המטרה של המנהל התקין ושל הסרת לזות שפתיים, באמון של האזרח בשלטון החוק. מי שמתערב התערבות פסולה חייב לדעת, שהוא עלול להזיק לענייניו של בעל ההמלצה יותר מאשר להועיל לו, ואולי יהיה אף בכך כדי להרתיע בעתיד מתופעות דומות.

שני דברים ראויים לציון מיוחד בפסק-דין זה. ראשית, יש בו קביעת הלכה חדשה, או לפחות תחילת הלכה, שלפיה חבר ועדת-מכרזים או ועדה מייצגת לעניין מינוי למשרה ציבורית, שהגיעה אליו פנייה כדי להשפיע על שיקול-דעתו על-יסוד שיקולים זרים ופסולים, חייב להודיע לוועדה על הפנייה ועל תוכנה. מסתבר שהפרת חובה זאת עלולה, לפחות כאשר היא מצטרפת לסימנים נוספים היוצרים חשד של השפעה פוליטית, לפסול מינוי למשרה.

שנית, פסק-הדין מלמד שבית-המשפט מוכן בהקשר של חשד למינוי פוליטי להסתפק במעט כדי לערער את חוקת הכשרות של המינוי. מבחינת ההיגיון, כשהוא לעצמו, פנייה של חבר-כנסת אל חבר-ועדה, כאשר חבר-הוועדה מצהיר שהפנייה לא השפיעה עליו, אין בה משום בסיס מוצק כדי לקבוע שהמינוי אכן הושפע משיקולים פוליטיים ולכן הוא פסול. עם זאת, כיוון שהמינויים על-יסוד שיקולים פוליטיים מוטוים בדרך-כלל כמינויים על-יסוד שיקולים ענייניים, נדרשת גישה מיוחדת אם בית-המשפט מוכן ומעוניין לתרום את חלקו במאבק נגד המינויים הפוליטיים. מסתבר שבית-המשפט אכן מוכן

35. שם, 802.

36. שם, 801.

37. שם, 802.

להירתם למאבק זה. אם כך, עליו להתחשב במציאות ובהתאם לכך – כדבריו – "לנהוג בהקפדה כדי לצמצם מראש את הרצון למעורבות בהחלטה על מינויים"³⁸. בהתאם לכך, אם ניתן להסיק מפסק-דין זה מסקנה כללית, בית-המשפט מוכן להסתפק בהקשר זה במידה קטנה באופן יחסי של ראיות כדי לערער את חזקת הכשרות של המינוי.

גישה זאת קיבלה חיזוק זמן קצר לאחר-מכן בעניין שהגיע אל בית-הדין לעבודה³⁹. מעשה שהיה כך היה: היה צריך למנות סגן-מנהל לסניף המוסד לביטוח לאומי בחיפה. לצורך זה נתמנתה על-ידי המנהל-הכללי של המוסד לביטוח לאומי ועדה מקרב העובדים הכפופים לו. כשבאה השעה לדון ולבחור בין המועמדים, זימן אליו מנהל-המוסד את חברי-הוועדה. הוא ביקש מהם להתחשב במועמד המומלץ על-ידו. המועמד המומלץ נמנה עם אותה מפלגה שאליה השתייכו מנהל-המוסד וגם השר הממונה על המוסד. התוצאה לא הפתיעה. המועמד המומלץ על-ידי מנהל-המוסד אכן נבחר לתפקיד. אחד המועמדים האחרים לתפקיד טען כי המעורבות של מנהל-המוסד בתהליך המינוי, ועצם המינוי, נבעו משיקולים מפלגתיים. לפיכך פנה אל בית-הדין לעבודה וביקש שבית-הדין יפסול את המינוי.

בית-הדין לעבודה, כמו בית-המשפט הגבוה לצדק בפרשת מינוי של מנהל בית-הספר, לא ראה הכרח בהוכחה חותכת בדבר המניע המפלגתי למינוי. לצורך זה הוא היה מוכן להסתפק בראיות גטיבתיות חלשות למדי. הראיה החזקה ביותר היתה מכתב שנמצא בתיק האישי של המועמד שנתמנה לתפקיד, שבו ביקש יושב-ראש סיעת המפלגה במועצת-פועלי-חיפה מן המנהל-הכללי של המוסד לקדם את המועמד בתפקידו, כדי שיעזור למועמדים אחרים של המפלגה לקבל עבודה בסניף המוסד בחיפה. מן הצד השני, לא ניתן הסבר ענייני על-ידי המנהל-הכללי של המוסד להעדפת מועמד זה על-פני מועמדים אחרים לאותו תפקיד. בנסיבות אלה – קבע בית-הדין – היה צריך להוריע

38. שם.

39. דיון מס' מח/168-3 אלפריח והמוסד לביטוח לאומי – רוטנברג, פד"ע יס 515. עניין המינויים הפוליטיים הגיע אל בית-הדין לעבודה כבר זמן-מה קודם-לכן. עובד ותיק במשרד התחבורה הגיש לבית-הדין האזורי לעבודה תביעה לפסק-דין הצהרתי הקובע, כי הוא מכהן בתפקיד המנהל של משרד-הרישוי בחולון במינוי של קבע. התובע נבחר לתפקיד זה במכרז, אך המנהל-הכללי של משרד-התחבורה סירב למנותו, ובמקומו ביקש למנות אדם אחר, מקורב אישית לשר-התחבורה, שהיה בעבר סוכן-תמרוקים וכשנה קודם לכן נתמנה לממלא-מקום של מנהל משרד-הרישוי בחולון. בית-הדין האזורי לעבודה אמר בפסק-הדין כי יפסול כל מינוי פוליטי. במקרה זה קבע, כי התנהגות המנהל-הכללי של משרד-התחבורה נבעה מטעמים פסולים ולפיכך הצהיר כמבוקש ודיון מס' מד/1082-3 יורם פז – מדינת ישראל ואחרים, לא פורסם. בערעור החליט בית-הדין הארצי לעבודה, בין היתר, כי המנהל-הכללי של משרד-התחבורה לא נקרא לבית-הדין האזורי לעבודה להעיד על מניעיו, כך שלא הוכח שמניעיו היו פסולים, ומכאן שחזקת הכשרות של מעשי המנהל לא הופרכה. בשל טעם זה וטעמים נוספים החליט בית-הדין הארצי לעבודה לקבל את הערעור ודיון מס' מז/13-3 מדינת ישראל ואחרים – יורם פז, לא פורסם. נגד פסק-הדין של בית-הדין הארצי לעבודה הוגשה עתירה לבג"ץ (בג"צ 621/87 יורם פז נ' בית הדין הארצי לעבודה ואחרים). הוצא צו על-תנאי, אך העתירה לא הגיעה לדיון, כיוון שהושג הסדר בין הצדדים מחוץ לכותלי בית-המשפט.

לחברי ועדת-המיון כי הפנייה של מנהל-המוסד נובעת משיקולים פוליטיים⁴⁰. לחלופין, מנהל-המוסד היה צריך להציג בפני חברי-הוועדה את הטעמים הענייניים שהביאו אותו להמליץ דווקא על אותו מועמד. דבר זה לא נעשה. לדעת בית-הדין, די היה בכך כדי לערער את חזקת הכשרות של המינוי. לפיכך החליט בית-הדין, הן בגלל התנהגותו הפסולה של מנהל-המוסד והן בגלל שיקולים זרים של ועדת-המיון, לפסול את המינוי. שני פסקי-דין אלה – של בית-המשפט הגבוה לצדק ושל בית-הדין הארצי לעבודה – שהם ככל הנראה היחידים בעניין החוקיות של מינויים פוליטיים בשירות הציבורי, מציגים עמדה משותפת וברורה של שתי הערכאות השיפוטיות העליונות שיש להן סמכות בנושא זה⁴¹. הם מבהירים כי שיקול מפלגתי במינוי של עובד-ציבור הוא בדרך-כלל שיקול זר, שיש בו כדי לפסול את המינוי. הם מוסיפים ומבהירים כי הן בית-המשפט הגבוה לצדק והן בית-הדין לעבודה מוכנים להיאבק, במסגרת הדין ומכוחו, במינויים הפוליטיים. הם נותנים סיכוי ממשי למאבק זה בזירה השיפוטית על-ידי ויתור על הוכחה ישירה וחזקת שהמינוי נבע משיקולים פוליטיים – הוכחה שעל-פי רוב היא בלתי-אפשרית. הם מוכנים להסתפק לעניין זה בחשד סביר של שיקולים פוליטיים, כדי לערער את חזקת הכשרות של המינוי ולדרוש הוכחה שהמינוי נבע משיקולים ענייניים.

40. את החובה להודיע לחברי ועדת-המיון על תרקע והמניע לפנייה של מנהל-המוסד אל הוועדה הסיק בית-הדין מפסק-הדין בבג"צ 606/86 ולעיל, הערה 31. ראה גם לעיל, הערה 12.

41. בהקשר זה מתעוררת השאלה, איזוהי הערכאה המוסמכת לדון בבקשה לפסול מינוי של עובד-ציבור בטענה שהמינוי מבוסס על שיקולים פוליטיים: בית-המשפט הגבוה לצדק או בית-הדין לעבודה? נראה שהתשובה תלויה בשאלה, מי מביא את העניין להכרעה שיפוטית. אם העניין מובא על-ידי אחד העובדים באותו גוף, בטענה שהמעביד פעל בעניין זה בניגוד להסכם או לדין המחייב ביחסים שבין המעביד לבין העובד, הרי זו תביעה שעילתה ביחסי עובד ומעביד, ובהתאם לכך הסמכות לדון בתביעה זו מוקנית באופן ייחודי לבית-הדין האזורי לעבודה. דאה חוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969, סעיף 24(א1). כך היה המצב בדיון מס' סח/168-3 (לעיל, הערה 39). לעומת זאת, אם העניין מובא על-ידי מי שאינו עובד, כגון אדם מבחוץ שהשתתף במכרז מינוי, הרי אין העניין מצוי בסמכותו של בית-הדין לעבודה, ולפיכך מוסמך בית-המשפט הגבוה לצדק לדון בו. מסתבר (נאף כי הדבר לא נאמר במפורש ואיגו ברזר מלשון פסק-הדין), שכך היה המצב בבג"צ 606/86 (לעיל, הערה 31). לסוגיה של חלוקת הסמכות בין בית-המשפט הגבוה לצדק לבין בית-הדין לעבודה בעניין מעין זה ראה בבג"צ 578/80 גנאים נ' מואסי, פ"ד לה(2) 29.

ז. סיכום

לסיכום: דלתות בית המשפט נפתחו עכשיו כזירה חדשה, חשובה ויעילה, למאבק נגד המינויים הפוליטיים. הן פתוחות בפני כל אדם שהיה מועמד למינוי ונפגע באופן אישי על ידי מינוי פוליטי של אדם אחר. מעבר לכך, סביר להניח שהן פתוחות גם בפני גורמים נוספים, כמו ועדה העובדים או ארגון העובדים הנוגע בדבר⁴², או היועץ המשפטי לממשלה. יתירה מזאת: אם מינוי פוליטי למשרה ציבורית יראה כמעשה נגוע בשחיתות או בפגם חמור דומה, כפי שלדעתי ראוי לראותו, עשוי בית המשפט להכיר גם במעמד של עותר חסר אינטרס אישי⁴³.

חשוב להיכנס לזירה המשפטית, לא רק כדי לבטל מינויים פוליטיים בולטים ומסוכנים, אלא גם לצורך דלגיטימציה של המינויים הפוליטיים בדרך כלל. עמדה ברורה ופומבית של בית המשפט, המדביקה תווית של שחיתות למינוי הפוליטי, עשויה להיות רבת השפעה על האווירה הציבורית ועל ההתנהגות השלטונית בעניין זה. הסיכוי לגצח במאבק נגד המינויים הפוליטיים כתופעה רחבה תלוי, במידה רבה, בדלגיטימציה של התופעה.

לצורך הדלגיטימציה יש ללכת בריבזמן בדרכים שונות. נוסף על דרך המשפט, יש ללכת גם בדרך הביקורת. יש לשבח את מבקר המדינה, השופטת (בדימוס) מרים בן פורת, על שמצאה לנכון להקדיש לעניין זה טיפול מיוחד, הן בדין וחשבון השנתי והן בדין וחשבון מיוחד שהוקדש למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות⁴⁴. יש לקוות שלא יהיה זה טיפול חד פעמי, אלא מבקר המדינה יעקוב אחר מצב התופעה ויעמוד על ביצוע המלצותיו למאבק נגד התופעה. בין היתר יש לתבוע מועדות הכנסת לענייני ביקורת המדינה שתעלה עניין זה על סדר היום שלה. ועדה זאת וגופים מוסמכים אחרים צריכים לחפש דרכים ומנגנונים שיש בהם כדי לצמצם את האפשרות לעשות מינויים

42. זה מקרוב הוגשה לבית המשפט הגבוה לצדק עתירה נגד מינויים פוליטיים בשירות התעסוקה (בג"צ 331/89 בן שמחון ואח' נ' שר העבודה והרווחה ואח'). העתירה הוגשה נגד שר העבודה והרווחה, שירות התעסוקה ועוד 15 אנשים שמונו ליושבי ראש מועצות שירות התעסוקה במקומות שונים בארץ. לפי העתירה שר העבודה והרווחה מינה אנשים אלה, כולם פעילים במפלגתו, בחיפזון וללא התייעצות עם מועצת שירות התעסוקה, כנדרש בחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959, כיוון שהיה מעוניין להעניק להם את המינוי ערב כינונה של הממשלה החדשה. העותרים ושאלו בן שמחון, העותר הראשון, היה נציג העותרת השנייה, ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י, במועצת שירות התעסוקה) טענו, כי השיקולים של שר העבודה והרווחה בעניין מינויים אלה היו פסולים, ובהתאם לכך בקשו שביית המשפט יצהיר על בטלות המינויים. בתשובה הודיע המשיב, כי הוא רואה את המינויים כבטלים בשל חוסר התייעצות עם מועצת שירות התעסוקה. לאור הודעה זאת נדחתה העתירה. פסק הדין טרם פורסם.

43. ראה בג"צ 910/86 רסלר נ' שר הבטחון, פ"ד מב(2) 441, 460 ואילך.

44. דין וחשבון מס' 39 של מבקר המדינה; ד"ח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, תשמ"ט-1989. על דוחות אלה ראה לעיל, הערות 7 ו-8.

פוליטיים. בין היתר, יש לקבוע בהקדם הוראות מחייבות בדבר כשירותם של דירקטורים בחברות ממשלתיות⁴⁵. יש גם לדרוש מן התקשורת שלא תתייחס אל המינויים הפוליטיים כאילו היו תופעה טבעית ומקובלת שאינה ראויה לדיווח ולדיון, כמו כלב שגשך אדם, אלא תחשוף אותה ותוקיע אותה ככל שניתן וראוי. כל אלה צריכים להחדיר בקרב הציבור הרחב ובקרב ההנהגה המדינית את ההכרה, כי מינוי פוליטי למשרה ציבורית הוא מעשה בלתי-מוסרי, כיוון שהוא מהווה מעילה בנכס ציבורי שהופקד בידי איש-ציבור לטובת הציבור, כמו מעילה בכספי הציבור.

45. חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, קובע בסעיף 17(ג) כי שר-האוצר רשאי, בהתייעצות עם רשות החברות הממשלתיות ובאישור ועדת-הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות "הוראות בדבר כשירותו של דירקטור". עד כה טרם הותקנו תקנות לעניין זה. דומה שמחדל זה, כשהוא לעצמו, הוא בלתי-יחוקי. ראה סעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981. בשנת 1985 מינה היועץ המשפטי לממשלה ועדה, בראשותו של מר מאיר גבאי, להכנת קריטריונים לכשירותו של דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית. על-יסוד המלצות הועדה הוכנו תקנות החברות הממשלתיות (כשירותו של דירקטור מטעם המדינה), התשמ"ז-1987. בספטמבר 1987 הגיש שר-האוצר תקנות אלה לאישור ועדת הכספים של הכנסת. מאז ועד היום מונחות תקנות אלה על שולחנה של ועדה זאת. מתדל זה משאיר את עניין הכשירות של דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות פרוץ למינויים פוליטיים של דירקטורים חסרי-כשירות. ראה דו"ח מבקר-המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, התשמ"ט-1989 ולעיל, הערה 6, עמ' 20 ואילך.