



מנגנוני אישור, בקרה וביקורת שיפוטית על מינויים בידי הממשלה

כתיבה: ישי לקס, עדי כהן אהרונוב ואביטל מגן | אישור: ליאור בן דוד
תאריך: כ"ז בתמוז תשפ"ג, 16 ביולי 2023

סקירה משפטית משווה

תוכן עניינים

1.....	מבוא	1
1.....	אסטוניה	.1
2.....	ארצות הברית	.2
3.....	בלגיה	.3
4.....	יוון	.4
5.....	ליטא	.5
5.....	ניו זילנד	.6
7.....	ספרד	.7
7.....	פינלנד	.8
8.....	צרפת	.9
9.....	קנדה	.10
10.....	תורכיה	.11

מבוא

סקירה זו, שנכתבה לבקשת חבר הכנסת גלעד קריב, עוסקת בשאלת **קיומם של מנגנוני אישור ובקרה, לרבות ביקורת שיפוטית, על מינויים שנעשים בידי הממשלה** (בין אם מינויים שעליהם מחליטה הממשלה כולה ובין אם כאלה הנעשים בידי שרי הממשלה, ראש הממשלה, או הנשיא - בהתאם למשטר בו מדובר). יודגש, כי לנוכח מגבלות הזמן שעמד לרשותנו לצורך הכנת הסקירה, המסמך אינו מתיימר להציג תמונה מקיפה ומפורטת אודות דרכי הביצוע, האישור והבקרה של כלל המינויים השונים שמתבצעים בידי ממשלות ושרים למגוון רחב של תפקידים ציבוריים ומשרות בשירות המדינה. עוד יצוין, כי מלבד ארצות הברית וניו זילנד, שאר המדינות הנסקרות במסמך הן מדינות שהשיבו לשאלות שהפנינו אליהן בסוגיה הנדונה, ושעלה בידינו לעבד את תשובותיהן ולבחון את המידע שנמסר לנו מטעמן, ככל שאפשר לוח הזמנים הקצר שעמד לרשותנו.¹ המדינות הנכללות בסקירה זו הן: אסטוניה, ארצות הברית, בלגיה, יוון, ליטא, ניו זילנד, ספרד, פינלנד, צרפת, קנדה ותורכיה.

1. אסטוניה

לפי תשובת הפרלמנט האסטוני לפנייתנו, ישנה אפשרות לביקורת שיפוטית על מינויים שנעשים בידי הממשלה. ניתן לתקוף החלטות של הממשלה, ראש הממשלה או שרים בנוגע למינויים, כמו גם החלטות ופעולות מנהליות אחרות, באמצעות הגשת עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים, בהתאם לדין ולסדרי הדין של המשפט המנהלי במדינה.² כך למשל, ניתן לתקוף צו של הממשלה למינוי מזכיר כללי של משרד ממשלתי (order of the Government of the Republic to appoint a Secretary General of a Ministry) או צו של ראש הממשלה למנות את מזכיר המדינה (order of the Prime Minister to appoint to office the State Secretary) על ידי הגשת תלונה לבית המשפט האמור. עם זאת, החוק באסטוניה מאפשר לאדם להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים רק בשביל להגן על זכויותיו, אך אינו מאפשר לעתור בכדי להגן על אינטרס ציבורי או על זכויות של צד שלישי, אלא במקרים ספציפיים שצריכים להיות מפורטים בחוק (כלומר מגביל את זכות העמידה).³

¹ במסגרת הכנת הסקירה הפנינו שאלות בנושא הנדון אל עמיתינו במרכזי מחקר ומידע של פרלמנטים במדינות אחרות החברות הן בארגון ה-OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) והן בארגון ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation). ה-ECPRD הוא ארגון המשמש פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין כ-70 בתי פרלמנט המצויים בלמעלה מ-45 מדינות אירופיות חברות ובכמה מדינות משקיפות (ובהן ישראל) וכן פרלמנטים בין-לאומיים. תשובותיהם של נציגי הפרלמנטים במדינות הנסקרות במסמך זה ניתנו במענה לבקשה מספר 5518 מיום 10 ביולי 2023 מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

² תשובת הפרלמנט האסטוני לפנייתנו באמצעות מערכת ה-ECPRD, פנייה מס' 5518, מיום 13 ביולי 2023.

³ Code of Administrative Court Procedure, §44.

2. ארצות הברית

הסנאט של ארצות הברית ממלא תפקיד מרכזי באישור מינויים של נושאי משרות בכירים בממשל, בסוכנויות השונות ובמערכות הציבוריות.⁴ תפקיד זה נובע ישירות מחוקת ארצות הברית, הקובעת כי הנשיא "יציע כמועמדים, ובעצתו ובהסכמתו של הסנאט ימנה שגרירים, צירים וקונסולים אחרים, שופטים לבית-המשפט העליון וכל נושאי המשרה האחרים של ארצות-הברית, שמינויים לא נקבע כאן בדרך אחרת, ואשר יקבע בחוק...".⁵ במילים אחרות, על מינויים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי, המוצעים על ידי הנשיא, לעבור "הליך אישור" (conformation process) בפני הסנאט.⁶ עם זאת, ישנם מינויים נשיאותיים שאינם זקוקים לאישור הסנאט. כך למשל, במטרה ליעיל ולהקל על עומס עבודת הסנאט בהליך אישור המינויים, בשנת 2012 נכנס לתוקף ה-Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act, שהסיר את הדרישה לאישורו של הסנאט למינויים עבור 163 תפקידים, והסמיך את הנשיא לבדו למנות את הפקיד הציבורי הנכלל בהוראות החוק.⁷

הנשיא שולח לסנאט אלפי מועמדויות מדי שנה (רובם לתפקידים צבאיים). הסנאט שוקל ומאשר באופן שגרתי את רובן כמקשה אחת (en bloc), בהסכמה פה אחד, ללא כל הליך בוועדה.⁸ לצד זאת, מדי שנה מאות אחדות של מועמדים למשרות בכירות נתונים לחקירות ושימועים פומביים בסנאט בטרם יאושר מינויים.⁹ כך, ועדות הסנאט ממלאות תפקיד מרכזי בהליך אישור המועמדים באמצעות חקירות ושימועים.¹⁰ כל מועמדות מופנית בדרך כלל לוועדה אחת או יותר בעלת סמכות לדון בנושא התפקיד הספציפי. לרוב, בחינת המועמדים בוועדות תיעשה בדרך של איסוף מידע (שאלונים, דיונים ציבוריים אפשריים ופגישות אישיות עם סנאטורים) במקום קיום שימוע רשמי למועמד. לבסוף, בפני הוועדה עומדות ארבע אפשרויות: להמליץ לסנאט לקבל את המינוי, להמליץ לסנאט לדחותו, להעביר לסנאט דיווח ללא המלצה או לא לנקוט בשום פעולה. לרוב, ועדות יעדיפו שלא לנקוט בפעולה לגבי

⁴ ליאור בן דוד, [אישור מינויים לתפקידים בכירים על-ידי הסנאט האמריקאי: הליכי שימוע וחובת דיווח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בנובמבר 2006 (להלן: בן דוד (2006)).

⁵ U.S. Constitution, Article II, [section 2\(2\)](#).

⁶ עם זאת, על אף שהחוקה כוללת את הסנאט בתהליך אישור המינויים, היא אינה מפרטת כיצד על הסנאט למלא את תפקיד מתן הייעוץ וההסכמה למינוי. הנוהג של הסנאט אם כן הוסדר על ידי מנהגים בלתי-פורמליים שעשויים להשתנות, ואכן השתנו במהלך השנים. להרחבה ראו:

Congressional Research Service, [Presidential appointments, the Senate's confirmation process, and changes made](#), updated October 9th 2012, pp.1-3 (hereinafter: CRS report (2012)).

⁷ [CRS report \(2012\)](#), pp.9-16; [Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011](#).

⁸ Congressional Research Service, [Senate consideration of presidential nominations: Committee and floor procedure](#), February 23rd 2023 (hereinafter: CRS report (2023)), p.1.

ראו גם [בן דוד \(2006\)](#), בעמ' 2.

⁹ שם.

¹⁰ [תקנה XXXI](#) לתקנות הסנאט קובעת, כי מועמדויות יופנו לוועדות המתאימות, אלא אם נקבעה הוראה אחרת. יצוין כי ישנו standing order של הסנאט שמכפיף מועמדויות מסוימות שמוגדרות כ"מועדפות" (privileged) להליכים מיוחדים, במטרה להפחית את עומס העבודה של הוועדות בהליך בדיקת המועמדים. להרחבה ראו:

Congressional Research Service, [Consideration of privileged nominations in the Senate](#), updated January 23rd 2023.

מועמדות מסוימת מאשר לדחות מועמד על הסף.¹¹ על פי תקנון הסנאט, המלצת הוועדה לגבי מינוי תתקבל בקוורום של רוב חברי הוועדה.¹²

עם קבלת המועמדות, על פי תקנון הסנאט, השאלה הסופית בה נדרשת הכרעה היא האם הסנאט ייתן את עצתו והסכמתו למינוי.¹³ בפני הסנאט עומדות שלוש אפשרויות: לאשר את המינוי, לדחות אותו, או לשלוח את המינוי חזרה לוועדה לבחינה נוספת (למשל, כאשר מידע הנוגע למועמד מתגלה לאחר מסירת הדיווח לסנאט). יצוין כי באפשרות אחרונה זו לא נעשה שימוש לעתים קרובות.¹⁴ כדי לאשר מינוי במליאת הסנאט נדרש קוורום של רוב חברי הסנאט שנוכחים ומצביעים בדיון. מועמד שאושר על ידי הסנאט יתמנה רשמית על ידי הנשיא.¹⁵

3. בלגיה

מועצת המדינה (Council of State) משמשת כבית המשפט המינהלי העליון של בלגיה.¹⁶ הרשויות המינהליות (administrative authorities) הנתונות תחת סמכותה הן, בין השאר, הגופים אשר מכוח החוקה וחוקים נוספים מפעילים סמכויות ביצועיות (executive powers).¹⁷ תפקידה העיקרי של מועצת המדינה הוא שיפוטי ועניינו מתן הגנה מפני החלטות מינהליות שרירותיות. בסמכותה להשעות ולבטל פעולות מינהליות (הן פעולות אינדיבידואליות והן רגולטוריות) שנעשו על ידי רשויות מינהליות בניגוד לדין המהותי או הפרוצדורלי, או תוך חריגה מסמכות או ניצולה לרעה.¹⁸ מועצת המדינה תפעיל סמכות שיפוטית זו אם צד בעל אינטרס לגיטימי¹⁹ ביקש זאת בתוך 60 יום ממועד ביצוע הפעולה המנהלית. על פי תשובת הפרלמנט הבלגי לפנייתנו, פעולה מנהלית כאמור יכולה להיות גם מינוי למשרה ציבורית שנעשה בידי הממשלה; וסמכות זו של מועצת המדינה מהווה ביקורת שיפוטית על פעולות מינהליות (הגם שמועצת המדינה, על פי החוקה, אינה חלק מהרשות השופטת אלא ממוקמת מחוץ לשלוש רשויות השלטון).²⁰ יש לציין, כי רוב הפעולות המנהליות כפופות לביקורת של מועצת המדינה. עם זאת, במקרה של פעולות הנוגעות להפעלת סמכות שיקול דעת של הרשות המנהלית, הביקורת של מועצת המדינה מוגבלת לגיבוי הטעות הברורה או

¹¹ [CRS report \(2023\)](#), p.6.

ראו גם: [בן דוד \(2006\)](#).

¹² תקנה [XXVI](#) לתקנות הסנאט, בסעיף [7\(a\)\(1\)](#).

¹³ תקנה [XXXI](#) לתקנות הסנאט.

¹⁴ [CRS report \(2023\)](#), p.8.

¹⁵ [שם](#). ראו גם [בן דוד \(2006\)](#), בעמ' 4.

¹⁶ מועצת המדינה גם פועלת כגוף מייעץ בנושאי חקיקה ורגולציה. ראו:

European Commission, [2023 Rule of Law report: Belgium](#), July 5th 2023.

¹⁷ ACA-Europe, [Questionnaire on the inventory and typology of review of the administrative authorities in the 25 member states of the European Union: The Council of State of Belgium](#), April 15th 2018, accessed: July 14th 2023 (hereinafter: CSB questionnaire), p.2, also available at ACA-Europe [website](#).

¹⁸ [Ibid.](#)

¹⁹ [CSB questionnaire](#), p. 9: "The petitioner must also establish a legitimate interest".

²⁰ תשובת הפרלמנט הבלגי לפנייתנו באמצעות מערכת ה-ECPRD, פנייה מס' 5518, מיום 14 ביולי 2023.

חוסר הסבירות בעליל של ההחלטה, אך היא לעולם לא תוביל להחלפת שיקול הדעת של הרשות המנהלית בזה של מועצת המדינה בשל עיקרון הפרדת הרשויות.²¹

4. יוון

לפי תשובת הפרלמנט היווני לפנייתנו, פעולות בנוגע למינויים שנעשים על-ידי ראש הממשלה, השרים, הממשלה כולה (מועצת השרים) או גופים ממשלתיים קולקטיביים אחרים נחשבות לפעולות מנהליות לכל דבר והן חשופות לביקורת שיפוטית של בית המשפט המנהלי העליון של יוון (Council of State - Cour de Cassation), אם הוגשה עתירה לביטול. עילות לביטול של מינוי ציבורי על ידי בית המשפט יכולות להיות, בין היתר: הפרה ברורה של החוק בנוגע למינוי; העדר סמכות או חריגה מסמכות; אי-ביצוע של הליך המינוי כנדרש או הפרה של הוראה חוקית אחרת.²²

על פי תשובת הפרלמנט היווני, מלבד הביקורת השיפוטית קיימים מנגנונים נוספים של אישור ובקרה על מינויים, בהתאם למשרה שבה מדובר. במינויים לתפקידים מסוימים ביוון קיימת מעורבות פרלמנטרית. כך למשל, ועידת נשיאי הפרלמנט²³ הוסמכה לבחור את ראשי "הרשויות החוקתיות"²⁴ שימונו לאחר מכן על-ידי שרי הממשלה (Ministerial Decisions). בצורה דומה נבחרים וממונים גם הנשיא, סגן הנשיא ושני חברי הרשות היוונית לסטטיסטיקה.²⁵ דוגמאות נוספות למעורבות פרלמנטרית בהליכי מינוי הן, למשל, מינוי מנכ"לים של חברות בבעלות המדינה (state-owned enterprises), אשר נבחרים על ידי ועדה מיוחדת של הפרלמנט ולאחר מכן ממונים על פי החלטת שר. מינויו של מפקד שירות הביון הלאומי (National Intelligence Service) על ידי הממשלה נעשה לאחר קבלת חוות דעת שנתנה הוועדה למוסדות ושקיפות של הפרלמנט (Committee on Institutions and Transparency of the Parliament).²⁶

²¹ [CSB questionnaire](#), p. 9: "Most administrative acts are subject to review by the Council of State. However, in the case of acts exercising a discretionary power of the administrative authority, its review is limited to censuring the manifest error of assessment or the manifestly unreasonable assessment and never leads to substitution of the authority's assessment for its own, because of the separation of powers."

²² תשובת הפרלמנט היווני לפנייתנו באמצעות מערכת ה-ECPRD, פנייה מס' 5518, מיום 10 ו-11 ביולי 2023 (להלן: תשובת הפרלמנט היווני).

²³ גוף סטטוטורי המורכב מיו"ר הפרלמנט, סגניו, יושבי ראש לשעבר שעדיין מכהנים כחברי פרלמנט, ראשי ועדות קבועות, ראשי סיעות הפרלמנט ונציגי חברי הפרלמנט העצמאיים (אם יש לפחות חמישה). תפקיד הוועידה הוא לסייע בתיאום וארגון העבודה הפרלמנטרית, ובנוסף, הואצלו לה סמכויות הקשורות באישור הליכי מינוי מסוימים, כאמור. ראו:

Hellenic Parliament, [The Conference of Presidents](#), accessed July 12th 2023.

²⁴ הכוונה למינוי נשיא וחברי דירקטוריון של גופים עצמאיים המנויים בחוקה: נציב תלונות הציבור (אומבוסמן); המועצה הלאומית לרדיו וטלוויזיה; הרשות להגנת המידע; הרשות לאבטחת תקשורת ופרטיות; המועצה העליונה לבחירת כח אדם (Supreme Council for Personnel Selection).

²⁵ ועידת נשיאי הפרלמנט מעורבת גם בהליך הבחירה והמינוי של הנשיא וסגני הנשיא של בתי המשפט העליונים. הוועידה מביעה את עמדתה לגבי המועמדים שהציעה הממשלה לתפקידים אלה, לאחר שימוע של המועמדים.

²⁶ תשובת הפרלמנט היווני.

5. ליטא

על פי תשובת הפרלמנט של ליטא לפנייתנו, לא קיים במדינה זו נוהל מיוחד לביקורת על מינויים.²⁷ אולם, באופן עקרוני כל החלטה בתחום המנהל הציבורי ניתנת לתקיפה באמצעות עתירה לבתי משפט, לרבות החלטות של ראש הממשלה, הממשלה או שר לגבי מינוי אנשים לתפקידים ציבוריים (או פיטוריהם). תיתכן ביקורת שיפוטית על החלטות כאמור בשל אי-התאמה להוראות החוק. הליך משפטי בנושא יכול להיות עתירה מנהלית או תביעה אזרחית, בהתאם לנסיבות העניין. בתשובת הפרלמנט הליטאי צוין בנוסף, כי בהתאם לחוקה, תקיפה בבית המשפט של החלטה של הממשלה או של הנשיא עשויה להעשות גם באמצעות עתירה לבית המשפט החוקתי, אם מדובר בהחלטה או פעולה הסותרת את החוקה או חוקים מסוימים.²⁸

במקרים מסוימים, הליכי מינוי על ידי הממשלה דורשים אישור של גורם נוסף. כך למשל, מינוי של שגרירים נעשה על ידי הנשיא לאחר בחירת מועמדים על ידי הממשלה (המינוי דורש גם את חתימת הנשיא וגם את חתימת ראש הממשלה) ובאישור הוועדה הפרלמנטרית לענייני חוץ.²⁹

6. ניו זילנד

ככלל, מינויים למועצות (boards) של ישויות הכתר בניו זילנד³⁰ מתבצעים על פי חוק³¹ על ידי השר האחראי או על ידי המושלת הכללית של ניו זילנד, בעצת השר האחראי, לאחר שהמועמדים למינוי נבחנו תחילה על ידי ועדת המינויים ואותות הכבוד של הקבינט של הקבינט (Cabinet Appointments and Honours Committee (APH)) (להלן: ועדת

²⁷ תשובת הפרלמנט הליטאי לפנייתנו באמצעות מערכת ה-ECPRD, פנייה מס' 5518, מיום 14 ביולי 2023 (להלן: תשובת הפרלמנט הליטאי).

²⁸ Constitution of the Republic of Lithuania, §105.

²⁹ תשובת הפרלמנט הליטאי. בנוסף, ראו, למשל, הודעה לתקשורת על מינוי שגרירים:

LRT, [Lithuania appoints new ambassadors to Norway, Estonia, Moldova and Netherlands](#), August 5th 2022.

³⁰ ישויות כתר, בדגש על ישויות כתר סטטוטוריות, הן חלק מהמגזר הציבורי ומספקות מטעם הממשלה חלק ניכר מהשירותים הציבוריים. ישויות אלה מנוהלות על ידי מועצות (boards) ופועלות במידת מה של עצמאות מהשרים. להרחבה ראו:

Public Service Commission, [What Crown entities are](#), accessed: July 13th 2023.

ובעניין ישויות כתר סטטוטוריות ראו:

Public Service Commission, ["All-of-Government" Requirements and Expectations on Statutory Crown Entities](#), accessed: July 13th 2023. ראו: להגדרת הסוגים השונים של ישויות הכתר ראו:

Crown Entities Act 2004, § 7, [Central government organisations - Crown entities](#), כניסה: 12 ביולי 2023.

אחריות השרים, ראש הממשלה והמושלת הכללית למינויים לגופים שאינם ישויות כתר הנה תלויה חקיקה או מנגנונים ממשלתיים אחרים שאינם נסקרים במסמך זה. ראו: [Appointing candidates](#), כניסה: 12 ביולי 2023.

³¹ Crown Entities Act 2004, § 28, § 29.

הקבינט).³² ועדת הקבינט מהווה פורום היועצות³³ והיא מורכבת משרים בעלי אחריות בתחומי מדיניות הקשורים לתחומי הוועדה.³⁴ מבנה ועדת הקבינט וחבריה נקבעים על ידי ראש הממשלה.³⁵

כל סמכות ציבורית (public power) המופעלת מכוח חוק, ובכלל זאת מינויים לאותן מועצות של יישויות הכתר,³⁶ נתונה באופן עקרוני לביקורת שיפוטית.³⁷ ככלל, השאלות המרכזיות שעומדות בבסיס הביקורת השיפוטית על הפעלת סמכות ציבורית הינן האם מקבל ההחלטה פעל במסגרת סמכותו ובגדר שיקול הדעת הנתון לו, והאם מקבל ההחלטה פעל באופן סביר והוגן (reasonably and fairly). לעניין זה עוסק בית המשפט בתהליך קבלת ההחלטות ולא בתוצאתיהן.³⁸ העילות שבגינן סביר כי בית המשפט יתערב הינן אם השר חרג מסמכותו; פירש לא נכון את החוק הרלוונטי; לא גיבש החלטה בעצמו אלא פעל על פי תכתיב של גורם אחר (acted under dictation); שקל שיקולים לא רלוונטיים; לא שקל שיקולים רלוונטיים; ולא פעל בהגיונות במובן זה שלא שמע או התייעץ עם מי שעשויים להיות מושפעים מההחלטה.³⁹ יצוין, כי גם במקרים בהם מדובר בהחלטה שלגביה קיימת חובת היועצות עם גורמים רשמיים, בית המשפט יראה בשר כמי שאחראי לוודא כי ההחלטה התקבלה באופן סביר, הוגן ועל פי דין.⁴⁰

בכל הנוגע למינויים למועצות (boards) כאמור, יצוין כי על פי חוק, חריגות קלות (minor irregularities) בהליך המינוי אינן מאיינות את תקפות המינוי או את תקפות פעולותיו של חבר מועצה בתקופת כהונתו,⁴¹ אלא אם נפל פגם בכישוריו של חבר מועצה.⁴²

³² Department of the Prime Minister and Cabinet, [The appointments process](#), accessed: July 12th 2023.

ועדת הקבינט אמונה על בחינת מינויים לסוכנויות ממשלתיות סטטוטוריות ואחרות, מינויים של מנכ"לים, מועמדויות לאותות הכבוד המלכותיים, כמו גם על מדיניות הקשורה לתחומי הוועדה. ראו:

Department of the Prime Minister and Cabinet, [\(APH\) Cabinet Appointments and Honours Committee](#), accessed: July 13th 2023.

³³ Department of the Prime Minister and Cabinet, [What are Cabinet committees?](#), accessed: July 13th 2023.

³⁴ Department of the Prime Minister and Cabinet, [\(APH\) Cabinet Appointments and Honours Committee](#), accessed: July 13th 2023.

³⁵ Department of the Prime Minister and Cabinet, [Cabinet committees](#), accessed: July 13th 2023.

³⁶ Department of the Prime Minister and Cabinet, [Appointing candidates - Avenues for review](#), accessed: July 13th 2023.

³⁷ Department of the Prime Minister and Cabinet, [Litigation involving Ministers - Judicial review](#), accessed: July 13th 2023.

יצוין כי רוב ההחלטות הפורמליות שמתקבלות על ידי הממשלה בניו זילנד, ובכלל זאת השרים, חשופות לביקורת שיפוטית. עם זאת, בית המשפט מכיר בכך כי בגדרי הפעלת הסמכות הציבורית, יש נושאים שאינם מתאימים לביקורת שיפוטית, ובהתאם לכך לא סביר כי יתערב בהחלטות הנוגעות לגיבוש מדיניות על ידי הממשלה, או בהחלטות הכרוכות בשיקולים פוליטיים או תקציביים. ראו שם.

³⁸ [Ibid.](#)

³⁹ [Ibid.](#)

⁴⁰ [Ibid.](#)

⁴¹ Crown Entities Act 2004, [§ 34](#).

⁴² [Ibid.](#), [§ 35](#).

7. ספרד

לפי תשובת הפרלמנט הספרדי לפנייתנו,⁴³ מינויים של הממשלה למשרות ציבוריות יכולים להיות נתונים לביקורת שיפוטית כאשר ביצוע המינוי אינו תואם את הוראותיה של מערכת המשפט הספרדית; כאשר האנשים המיועדים לתפקיד אינם עומדים בדרישות ההתאמה, היכולת, הכשירות וטוהר המידות; וכאשר קיימים ניגודי עניינים. בנוסף, ביקורת שיפוטית חייבת להיות יזומה בידי מי שיש לו זכות עמידה בפני הרשות השיפוטית המוסמכת (הלשכה לעניינים מנהליים של בית המשפט העליון) לצורך תקיפת המינוי שנעשה מטעם הממשלה. ככלל, זכות עמידה ניתנת למי שיש לו זכות לגיטימית או אינטרס לגיטימי בעתירה; וכן לתאגידים, אגודות, איגודים מקצועיים, קבוצות וישויות שמנויים בחוק, אשר מושפעים מהעניין או מוסמכים מבחינה משפטית להגן על זכויות קולקטיביות ואינטרסים לגיטימיים.⁴⁴

עוד יצוין, כי ישנם הליכי מינוי למשרות מסוימות שכרוכים במעורבות של רשויות נוספות מלבד הממשלה. כך, על פי חוק, התובע הכללי של ספרד יתמנה לתפקידו בידי המלך, על פי הצעת הממשלה, לאחר ששמעה קודם לכן את חוות דעתה בנושא של המועצה הכללית של הרשות השופטת.⁴⁵

8. פינלנד

על פי תשובת הפרלמנט הפיני לפנייתנו,⁴⁶ בפינלנד הממשלה ממנה מזכירים קבועים (Permanent Secretaries) ומנכ"לים למשרדי הממשלה, כמו גם חלק גדול מראשי הסוכנויות הפועלות תחת משרדי הממשלה השונים. בנוסף ממנה הממשלה פקידי ציבור אחרים בתפקידי ביצוע (executive positions) ובפרט פקידי ציבור רבים בתפקידי מומחיות בכירים במשרדי הממשלה.⁴⁷

ה-Chancellor of Justice (מעין מוסד המקביל ליועץ המשפטי לממשלה, אשר בין השאר מפקח על חוקיות הפעולות של הנשיא, הממשלה, שרי הממשלה, ופקידי השירות הציבורי. להלן: הצ'נסלור)⁴⁸ בוחן את המסמכים הנוגעים למינויים השונים, לפני שהם מובאים למליאת הממשלה, ולאחר מכן מפקח על המינויים, בעיקר על בסיס תלונות. הפיקוח על המינויים כאמור כרוך בבחינת חוקיות הליכי המינוי והסיבות העומדות בבסיס ההצעה למינוי כזה או אחר. הסוגיות הנבחנות במסגרת הפיקוח הינן: האם המועמדות לתפקיד היתה פתוחה לציבור; האם המועמדים עומדים בדרישות הכשירות לתפקיד; האם ניתן יחס שווה ולא מפלה למועמדים; האם מדובר במינוי מוצדק המבוסס על

⁴³ תשובת הפרלמנט הספרדי לפנייתנו באמצעות מערכת ה-ECPRD, פנייה מס' 5518, מיום 14 ביולי 2023.

⁴⁴ [Article 19 of Law 29/1998, of 13 July 1998.](#)

⁴⁵ [Article 29.1 of Law 50/1981 of 30 December 1981.](#)

⁴⁶ תשובת הפרלמנט הפיני לפנייתנו באמצעות מערכת ה-ECPRD, פנייה מס' 5518, מיום 12 ביולי 2023 (להלן: תשובת הפרלמנט הפיני).
⁴⁷ תשובת הפרלמנט הפיני;

Chancellor of Justice, [Supervision of appointments to office](#), accessed: July 13th 2023.

⁴⁷ תשובת הפרלמנט הפיני.

⁴⁸ ליאור בן-דוד, [היועץ המשפטי לממשלה: סמכויות ייעוץ, ייצוג ותביעה כללית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2007, עמ' 23;
[Constitution of Finland](#), Section 108; Chancellor of Justice, [What does the Chancellor of Justice do?](#), accessed: July 13th 2023.

פרמטרים אובייקטיביים שרלוונטיים לתפקיד; האם שיקול הדעת מופעל כראוי מנקודת המבט של ביצוע התפקידים וללא חריגה.⁴⁹ יצוין כי הצ'נסלור אינו נוקט עמדה בנוגע לשאלה איזה מועמד יש למנות. הגורם שמציג את המינוי (The rapporteur) אחראי לוודא כי המינוי הוכן ונומק כדיו.⁵⁰ הגורם הממנה אחראי לחוקיות ההחלטה.⁵¹ ככלל, מועמד רשאי להגיש ערעור על החלטה בדבר מינוי לתפקיד ציבורי, מלבד במקרים המוחרגים בחוק,⁵² בין היתר כאשר מדובר בסמכות מינוי הנתונה לנשיא הרפובליקה (למשל, מינוי שופטים) או כאשר מדובר במינוי לתפקיד צבאי.⁵³ לפי תשובת הפרלמנט הפיני, הסיבה להחרגת אפשרות הערעור ביחס למינויים אלו נובעת ממעמד הסטוטורי המיוחד, תחום תפקידים ומספרם המועט יחסית.

9. צרפת

הסמכות למנות בעלי תפקידים בשירות הציבורי מעוגנת בחוקה הצרפתית, והיא מתחלקת בין נשיא הרפובליקה ובין ראש הממשלה.⁵⁴ ככלל, רוב המינויים בשירות הציבורי נעשים על ידי ראש הממשלה והשרים או גורמים ממשלתיים נוספים, מתוקף הסמכות שהאציל להם ראש הממשלה (כ-2.5 מיליון מינויים בשנת 2022), והם נערכים לאחר הליך תחרותי (מכרז או מבחני קבלה).⁵⁵

בסמכותו של נשיא הרפובליקה, למנות בעלי תפקידים שנקבעו בחוקה או בחוק. מדובר בתפקידים שבשל חשיבותם להבטחת זכויות וחירויות או הבטחת החיים הכלכליים והחברתיים של האומה, נקבע שמינויים על ידי הנשיא ייעשה לאחר היוועצות פומבית עם הוועדה הרלוונטית בכל אחד מבתי הפרלמנט. בין תפקידים אלו נמנים שגרירים, רקטורים, מנהלי מחלקות ממשלתיות מרכזיות (directors of central government departments), קציני צבא בכירים ועוד.⁵⁶ יצוין כי החוק קובע מיהן הוועדות הפרלמנטריות הרלוונטיות לאישור המינויים בהתאם למשרה או לתפקיד שבהם מדובר. הנשיא לא יוכל למנות לתפקיד אדם, אם בחישוב כולל, רוב של לפחות 3/5 מחברי שתי הוועדות הרלוונטיות בשני בתי הפרלמנט הצביע נגד מינויו.⁵⁷ מקרה כזה אירע רק פעם אחת מאז תיקון החוקה בנושא בשנת 2008,⁵⁸ כאשר בחודש אפריל 2023 הוועדות לפיתוח בר-קיימא של שני בתי הפרלמנט (האסיפה הלאומית

⁴⁹ תשובת הפרלמנט הפיני.

⁵⁰ בנוסף, גורם זה עשוי להיות אחראי גם על חוקיות ההחלטה, אלא אם הביע את אי הסכמתו להחלטה.

⁵¹ תשובת הפרלמנט הפיני.

⁵² State Civil Servants Act (750/1994), [§59\(2\)](#) (in Finnish).

⁵³ תשובת הפרלמנט הפיני.

⁵⁴ [Constitution of October 4 1958](#), §13 and §21.

⁵⁵ תשובת הפרלמנט הצרפתי לפנייתנו באמצעות מערכת ה-ECPRD, פנייה מס' 5518, מיום 12 ביולי 2023 (להלן: תשובת הפרלמנט הצרפתי).

⁵⁶ [Constitution of October 4 1958](#), §13.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ על פי תשובת עמיתנו מן הפרלמנט הצרפתי, התיקון לחוקה הצרפתית שנערך בשנת 2008 (Constitution of 4 October 1958 Act of 23 July 2008), העוסק במתן כלים לפיקוח פרלמנטרי על מינויים נשיאותיים, שאב את השראתו מהמנגנון הקיים בשיטה האמריקאית של אישור מינויים בידי הסנאט, כמפורט לעיל.

והסנאט) הצביעו ברוב משותף של למעלה מ-3/5 מהקולות נגד מינויו של מועמד הנשיא לתפקיד ראש הסוכנות לאנרגיה וסביבה.⁵⁹

ביקורת שיפוטית על מינויים בצרפת קיימת גם בבתי המשפט המנהליים בערכאות הנמוכות וגם במועצת המדינה (Conseil d'Etat).⁶⁰ תקיפה של מינוי ציבורי בבית משפט תיעשה רק לאחר פרסום המינוי. הביקורת השיפוטית עצמה של השופט המנהלי תהיה "ביקורת מוגבלת" (restricted review), כלומר כזו שלא תעסוק בנאותות המינוי (במיוחד כאשר מדובר במינויים למשרות הבכירות ביותר, כאשר העניין יכול להיות נתון לשיקול דעתו של הגורם הממנה ואף לבחירה פוליטית), אלא רק בביקורות על הליך המינוי ומילוי תנאי הכשירות הנדרשים למינוי.⁶¹

10. קנדה

על פי תשובת הפרלמנט הקנדי לפנייתנו, בקנדה אין ביקורת שיפוטית על מינויים בידי הממשלה.⁶² עם זאת, מינויים ממשלתיים כמו אלה המכונים "מינויים של המושל במועצה" (Governor in Council appointments), הנעשים בידי המושל לפי המלצת הקבינט,⁶³ לתפקידים בכירים בנציבויות (commissions), דירקטוריונים (boards), תאגידים ממשלתיים, סוכנויות ממשלתיות וטריבונלים משפטיים⁶⁴ ברחבי המדינה – אלה נתונים לביקורת של הוועדה הרלוונטית בפרלמנט.

על פי הוראות התקנון של בית הנבחרים, בתוך חמישה ימים ממועד פרסום של מינוי כאמור ב-Canada Gazette⁶⁵ המינוי של המושל לפי המלצת הקבינט מובא אל שולחן בית הנבחרים ומופנה לוועדה המתאימה לבדיקה. לוועדה נתונים 30 ימי עבודה לבחון את המינוי, במהלכם המועמד עשוי להיות מוזמן להופיע בפני הוועדה על מנת לבחון את כישוריו. עם זאת, הוועדה אינה יכולה לבטל את המינוי כתוצאה מבדיקה זו אלא רק לחוות את דעתה על המועמד.⁶⁶

⁵⁹ Le Monde, [La candidature de Boris Ravignon à la tête de d'Ademe rejetée par le Parlement en commission, une première](#), April 12th 2023.

⁶⁰ ה-Conseil d'Etat משמשת גם כערכאה השיפוטית העליונה בצרפת לעניינים מנהליים, וגם נותנת ייעוץ משפטי לממשלה ולגופי הממשלה. להרחבה ראו:

European law institute, [Conseil d'État](#), Accessed July 16th 2023.

⁶¹ תשובת הפרלמנט הצרפתי.

⁶² תשובת הפרלמנט הקנדי לפנייתנו באמצעות מערכת ה-ECPRD, פנייה מס' 5518, מיום 13 ביולי 2023.

⁶³ להרחבה על הליך המינוי מסוג זה ראו:

Government of Canada, [Governor in Council appointments](#), accessed July 14th 2023.

⁶⁴ יש לציין שלא מדובר בשופטי בתי המשפט הפדרליים ובתי המשפט העליונים של הפרובינציות והטריטוריות של קנדה, אשר ממונים בצורה אחרת על פי חוק ועל ידי שר המשפטים. להרחבה ראו:

Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, [Appointments to superior courts](#), accessed July 14th 2023.

⁶⁵ העיתון הממשלתי של ממשלת קנדה, בו מתפרסמים דברי חקיקה, תקנות, החלטות ממשלה והודעות רשמיות שונות לציבור ובין היתר – הודעות על מינויים רשמיים.

⁶⁶ Standing Orders of the House of Commons, [orders 110-111](#).

מועמדים של הממשלה לתפקידים בפרלמנט⁶⁷ לא ימונו לתפקיד עד שהפרלמנט (בית הנבחרים, הסנאט או שניהם, בהתאם לנסיבות) יאשר את הצעות המינוי.⁶⁸

יש לציין שישנם סוגים אחרים של מינויים שנעשים על ידי הממשלה, ובהם מינויים מיניסטריאליים, שיש להם הליכי הגשת מועמדות והליכי בקרה שונים מאלו שתוארו לעיל.⁶⁹ בשל קוצר הזמן והיריעה של סקירה זו, לא עלה בידינו לסקור הליכים אלו.

11. תורכיה

על פי תשובת הפרלמנט התורכי לפנייתנו,⁷⁰ בהתאם לחוקה,⁷¹ מוסמך נשיא הרפובליקה, כמי שעומד בראש הרשות המבצעת, למנות פקידי ציבור בדרגות בכירות (high ranking executives) במסגרת החלטה נשיאותית. התנאים והנהלים בנוגע להליכי המינוי מוסדרים בצו נשיאותי.⁷²

בהתאם לחוקה, כל הפעולות ומעשי החקיקה של הממשל נתונים לביקורת שיפוטית.⁷³ לפיכך, על פי תשובת הפרלמנט התורכי, מינויים של פקידי ציבור (public officials) המתבצעים כאמור על ידי הנשיא, יכולים להיות נתונים לביקורת שיפוטית.⁷⁴ מועצת המדינה (Council of State)⁷⁵ מוסמכת על פי חוק לערוך, כבית משפט של ערכאה ראשונה, ביקורת שיפוטית על החלטות נשיאותיות. בנוסף, חוק סדר הדין המנהלי מגדיר ומסדיר את ההליכים להגשת תביעות נגד פעולות הממשל. לפי תשובת הפרלמנט התורכי, תביעה לביטול מעשה מנהלי תוגש (ככלל, תוך 60 יום) על ידי מי שנפגע מאותו מעשה (by the people whose interests are violated by such act) ותידון בבית משפט לעניינים מנהליים בעילות הנוגעות, בין השאר, לחוקיות, לסמכות ולתקינות ההליך.⁷⁶ כמו כן, לפי תשובת הפרלמנט התורכי, לא קיימים מנגוני ביקורת או אישור אחרים בנוגע למינויים המתבצעים על ידי הממשלה.⁷⁷

⁶⁷ הממשלה ממנה את קצין הפרלמנט, פקיד הבית, הספרן הפרלמנטרי והממונה על האתיקה וניגודי העניינים.

⁶⁸ Standing Orders of the House of Commons, [order 111.1](#).

⁶⁹ תשובת הפרלמנט הקנדי.

⁷⁰ תשובת הפרלמנט התורכי לפנייתנו באמצעות מערכת ה-ECPRD, פנייה מס' 5518, מיום 12 ביולי 2023 (להלן: תשובת הפרלמנט התורכי).

⁷¹ Grand National Assembly of Türkiye, [the Constitution of the Republic of Türkiye](#), §104.

⁷² Presidential Decree no. 3, dated 10.07.2018.

⁷³ Grand National Assembly of Türkiye, [the Constitution of the Republic of Türkiye](#), §125:

“recourse to judicial review shall be available against all actions and acts of the administration”.

⁷⁴ תשובת הפרלמנט התורכי.

⁷⁵ מועצת המדינה היא הערכאה הגבוהה ביותר של בתי המשפט המנהליים בתורכיה. ראו:

Republic of Turkey, Ministry of Justice, [The Judicial System of Turkey and Organisation of the Ministry of Justice](#), p.24.

⁷⁶ תשובת הפרלמנט התורכי.

⁷⁷ שם.