

משרד המשפטים

פעולות הביקורת

בהנהלת בתי המשפט ובשני מחוזות של משמר בתי המשפט (תל אביב והמרכז) וכן במשרד המשפטים, באמרכלות בית המשפט העליון ובנציבות שירות המדינה נבדקו סוגיות שונות בתחום של העסקת עובדים ובעיקר בנושא אופן קבלתם לעבודה. כמו כן נבדקה קרבת המשפחה בקרב עובדים בהנהלת בתי המשפט.

בהנהלת בתי הדין הרבניים שבמשרד המשפטים נבדקו פעולות המפקח על ההקדשות. בעיקר נבדקו פעולות להקמת מאגר מידע על הקדשות דתיים יהודיים והפיקוח והבקרה עליהם.

כן נבדק במשרד נושא העסקה ותקינת כוח אדם במסגרת מטלת רוחב במספר משרדי ממשלה (ראו בדוח זה עמ' 39).

העסקת עובדים בהנהלת בתי המשפט ומתמחים במשרד המשפטים

תקציר

לפי נתוני נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות) עמד מספר העובדים בהנהלת בתי המשפט ביוני 2004 על 4,505 איש. משרד מבקר המדינה בדק בהנהלת בתי המשפט את סדרי קבלתם לעבודה של ארבעה סוגי עובדים שהיו מועסקים ביוני 2004: מזכירים משפטיים, עוזרים משפטיים, מאבטחים ומתמחים. כמו כן נבדקה קרבת המשפחה בקרב עובדים.

1. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - החוק) קובע, כי העסקת עובדים בשירות המדינה תיעשה ככלל, על פי מכרז פומבי. יש לצמצם ככל האפשר את העסקתם של עובדים זמניים בטרם מכרז, למקרים שבהם קיימות נסיבות חריגות ונדירות. שכן, העסקת עובד זמני באותה משרה מעניקה לו יתרון מבחינת רכישת ניסיון בתפקיד עקב היכרותו עם היחידה שבה הוא מועסק, ואף יוצרת מעין "ציפייה הדדית" להמשיך להעסיקו.

(א) כ-50% מקרב המזכירים המשפטיים הועסקו ללא מכרז במשך תקופה ארוכה: כ-29% נקלטו במשרותיהם בבתי המשפט, ורק כעבור פרק זמן של חודשיים ועד 19 חודשים (כתשעה חודשים בממוצע) הופיעו בפני ועדת בוחנים, ואילו כ-21% לא הובאו

עד מועד סיום הביקורת בפני ועדה אף על פי שעברו כבר בין חודשיים וחצי ועד כשנתיים מאז נכנסו לתפקידם (כ-10 חודשים בממוצע).

(ב) בחוק, בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961 ובתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) נקבע, כי מועמדים למשרה במכרז פומבי חייבים לעמוד בבחינות, ואלה שיעמדו בהן בהצלחה יוזמנו להופיע בפני ועדת בוחנים שתחליט על בחירתם. על הוועדה לנמק את החלטתה. הבדיקה העלתה, כי ב-25% מהמכרזים למשרות אותן איישו מזכירים משפטיים עוד לפני עריכת המכרז, לא נימקה ועדת הבוחנים את החלטותיה. זאת ועוד, באותם המקרים שבהם הובאו המזכירים המשפטיים (כ-29%) בפני ועדת בוחנים, נבחרו למשרות, שעליהן התפרסם המכרז, אותם עובדים שהועסקו קודם לכן במשרה.

2. בפברואר 2001 החליטה הממשלה שאיוש משרותיהם של העוזרים המשפטיים של השופטים הנותרים יתבצע על ידי ועדה מיוחדת לאיתור מועמדים (להלן - ועדת איתור). הודעה על כך הוציאה הנציבות ביוני 2001.

(א) כ-64% מבין העוזרים המשפטיים שאמורים היו לעבור ועדת איתור, נכנסו לתפקידם בלא שקיים הליך, המבטיח את שוויון ההזדמנויות: כ-26% מהעוזרים המשפטיים איישו תחילה את המשרות האמורות ורק כעבור חודש ועד 21 חודשים (בממוצע 11 חודש), הובאו בפני ועדת איתור; כ-19% מהם, לא עברו הליך בחירה אף כי חלפו בין ארבעה ל-13 חודשים מיום כניסתם לתפקיד (בממוצע כתשעה חודשים), וכ-19% נוספים שנכנסו לתפקידיהם לפני מועד הודעת הנציבות האמורה (שאף הם, לפי הנחיית הנציבות, היו חייבים להופיע בפני הוועדה) היו במשרותיהם 28-30 חודשים ממועד ההודעה ועד שהובאו בפני ועדת איתור.

(ב) בכל המקרים שוועדת האיתור בחנה, היא בחרה את המועמד ששימש כבר בתפקיד. על פי הפרוטוקול לא הקפידה הוועדה על חובת הנמקה; בשני מקרים לא הייתה הנמקה כלשהי ובמקרים הנותרים לא היה בנימוק כל התייחסות למועמדים שלא נבחרו.

3. (א) הביקוש להתמחות בבתי המשפט ובמשרד המשפטים עולה בהרבה על היצע מקומות ההתמחות. משפטנים חדשים שנקלטו לעבודה במשרד המשפטים בשנים האחרונות היו ברובם מקרב מתמחים לשעבר במשרד או בגופים ממשלתיים אחרים, לרבות בתי משפט. עובדה זו מחזקת ביתר שאת את הצורך שתינתן לכלל המעוניינים האפשרות להתחרות בצורה הוגנת על מקומות ההתמחות; הבדיקה העלתה, כי אופן קבלתם של המתמחים לא הוסדר בנהלים, לא של משרד המשפטים ולא של הנהלת בתי המשפט.

(ב) הנוהל של הנהלת בתי המשפט אוסר על המתמחה לעבוד בשעות נוספות. בפועל, בהנהלת בתי המשפט וגם במשרד המשפטים עובדים המתמחים מעבר לשעות העבודה הרגילות, והם אינם מקבלים את השכר המגיע להם עבור העבודה הנוספת, על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

4. כללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבת המשפחה), התשכ"ט-1969, (להלן - הכללים) קובעים, כי "לא ימונה אדם למשרה ביחידה מינהלית, אם עובד באותה יחידה קרוב משפחה שלו", אלא אם אישר נציב שירות המדינה את המינוי; עוד נקבע, כי "לא ימונה אדם למשרה במשרד, אם עובד ביחידה מינהלית אחרת באותו משרד קרוב משפחה שלו, והמינוי עשוי להביא ליחסי כפיפות ביניהם".

משרות בשירות המדינה הן משאב ציבורי. אם פלוני זכה ליתרון בשל קרבתו לעובד מדינה, אפילו אין ביניהם כפיפות ואפילו אינם עובדים באותה יחידה מנהלית, הרי המשאב הציבורי לא הוקצה כאותה. קרבה משפחתית שכזו אינה פוסלת אמנם מועמד כשיר וראוי, אולם יש להקפיד על מילוי כל הכללים לאיוש המשרה ועל תיעוד ההליך, על מנת להבטיח, כי נשמר שוויון ההזדמנויות ועל מנת להסיר חשש שלא כך היה.

(א) הביקורת העלתה, כי ל-10% מבין העובדים הבכירים ול-8% מבין חברי ועדי עובדים היו קרובי משפחה המועסקים בהנהלת בתי המשפט. לחלק מהם אף יותר מקרוב משפחה אחד.

בדיקת סדרי קבלתם לעבודה של 24 קרובי משפחה של עובדים שנמנים על שתי קבוצות העובדים שלעיל, העלתה ליקויים לגבי 18 מהם: ארבעה עובדים נקלטו במשרותיהם ללא מכרז (בניגוד לדין), ורק כעבור 7-30 חודשים הופיעו בפני ועדת בוחנים. לגבי 14 העובדים הנותרים שלגביהם אין צורך בעריכת מכרז לשם קבלה לעבודה, לא שמרה הנהלת בתי המשפט את התיעוד על דרך גיוס העובדים, על קיום תהליך מיון, על ההתייחסות למועמדים אחרים או על השיקולים שנלקחו בחשבון בקבלת ההחלטה על העסקת העובד.

(ב) הביקורת העלתה ארבעה עובדים שקרובי משפחה שלהם הועסקו באותן יחידות מנהליות בהן הם עבדו; רק במקרה אחד נמצא אישור הנציבות לכך.

5. (א) מתח הדרגות של המאבטחים אינו מחייב קיום מכרז לשם קבלתם לעבודה. עם זאת, חלה חובה ציבורית וניהולית להקפיד על קיומם של כללים בסיסיים בגיוס עובדים, ובכללם חובת השקיפות, שוויון ההזדמנויות וההגינות. בפועל, המועמדים לעבודה גויסו בעיקר בשיטת "חבר מביא חבר". הנהלת בתי המשפט לא פנתה ללשכת התעסוקה לצורך גיוס עובדים.

(ב) תהליך גיוס המאבטחים היה מעוגן בנהלים באופן חלקי בלבד; הוא לא היה מתועד במלואו, ולא היה נתון לבקרה של הנהלת בתי המשפט או של הנציבות.

(ג) אגף האבטחה לא ניהל רישום מסודר של הראיונות עם המועמדים שלא התקבלו לעבודה ושל ההחלטות שקיבל בגינם. ב-65% מהתיקים שנבדקו של מועמדים שלא התקבלו לעבודה לא נרשמו הסיבות לכך.

(ד) חמישה עובדים הועסקו כמאבטחים אף שלא עמדו בתנאי הקבלה שהיו נהוגים לגבי מאבטחים או שלפי חוות דעת הממונים עליהם נכשלו בעבודתם.



על פי חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, עומד בראש הנהלת בתי המשפט, מבחינה מינהלית, מנהל בתי המשפט הממונה על ידי שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון. עוד קובע החוק, כי "מנהל בתי המשפט יהיה אחראי בפני השר על ביצועם של סדרי המינהל" של בתי המשפט.

הנהלת בתי המשפט היא יחידת סמך במשרד המשפטים. בהתאם לתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), יחידת סמך היא יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד, ובכלל זה הסמכות לעמוד בקשר ישיר עם נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות). מערכת בתי המשפט מאופיינת בפזורה גיאוגרפית רב. בנוסף לבית המשפט העליון שמקום מושבו בירושלים, פועלים

ברחבי הארץ חמישה בתי משפט מחוזיים; בתי משפט השלום פרוסים ב-30 ערים; לבתי משפט השלום כפופים גם בתי המשפט למשפחה, לתעבורה ולעניינים מקומיים. בכל אחד מחמשת המחוזות פועל בית דין אזורי לעבודה, הכפוף לבית הדין הארצי לעבודה שבירושלים.

תקציבה הרגיל של הנהלת בתי המשפט לשנת 2004 הסתכם בכ-863 מיליון ש"ח, מזה כ-645 מיליון ש"ח תקציב השכר (כ-75%).

בחודשים אפריל-אוגוסט 2004 בדק משרד מבקר המדינה בהנהלת בתי המשפט, לסירוגין, סוגיות שונות בתחום של העסקת עובדים, ובעיקר בדבר אופן קבלתם לעבודה. הבדיקה התמקדה בסדרי קבלתם לעבודה של ארבעה סוגי עובדים: מזכירים משפטיים, עוזרים משפטיים, מאבטחים ומתמחים. כמו כן נבדקה קרבת המשפחה בקרב עובדים בהנהלת בתי המשפט. הבדיקה נערכה בהנהלת בתי המשפט ובשני מחוזות של משמר בתי המשפט (תל אביב והמרכז). לגבי העסקת מתמחים נערכה בדיקה גם במשרד המשפטים ובאמרכלות בית המשפט העליון. בדיקת השלמה נערכה בנציבות. לצורך הבדיקה קיבל משרד מבקר המדינה ביוני 2004 מהנציבות קובץ נתונים ממוחשב (להלן - הקובץ) בנוגע ל-4,505 עובדים של הנהלת בתי המשפט, שרובם עובדי מדינה קבועים, עובדים ארעיים, קלדניות שופטים, מאבטחים ומתמחים (הקובץ לא כלל כ-550 שופטים). נעשתה הצלבה של נתוני הקובץ עם נתוני מרשם האוכלוסין במשרד הפנים לצורך איתור קרובי משפחה, שגם הם עובדים בהנהלת בתי המשפט.

קבלת מזכירים ועוזרים משפטיים ללא מכרז

לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - החוק), התקנות שהותקנו לפיו והתקשי"ר, העסקת עובדים בשירות המדינה תיעשה על פי מכרז במשרות מדרגה 18 ומעלה בדירוג המינהלי, מדרגה 39 ומעלה בדירוג ההנדסאים והטכנאים, ובכל דרגה ביתר הדירוגים המקצועיים (פרט לחריגים שנקבעו).

ככלל, כאשר יש לאייש משרה פנויה הטעונה מכרז, על הממונים לבחון קודם כל את האפשרות להעביר עובד בתוך המשרד או להעביר עובד ממשרד אחר, לפי הוראות הוועדה לויסות כוח אדם עודף בנציבות. אם לא התמלאה המשרה בדרך זו, יפורסם מכרז פנימי לעובדים באותו משרד. לא נמצא מועמד מתאים במכרז פנימי, יתקיים מכרז חיצוני - פומבי - הפתוח לכלל הציבור. המכרז הפומבי יפורסם לפחות באחת הדרכים שנקבעו בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961 (לוחות המודעות של הנציבות ולשכותיה המחוזיות או שלושה עיתונים יומיים לפחות). לאחרונה נוהגת הנציבות לפרסם מכרזים באתר האינטרנט שלה¹. בחוק, בכללים האמורים ובתקשי"ר נקבע, כי מועמדים למשרה במכרז פומבי חייבים לעמוד בבחינות להוכחת כשירותיותם וסגולותיהם, ואלה שיעמדו בהן בהצלחה יוזמנו להופיע לפני ועדת בחינים שתבחר מועמדים כשירים למשרה ותדרגם בהתאם למידת כשירותם.

המכרז הפומבי נועד לתת הזדמנות שווה לכל מועמד להתחרות על משרות בשירות הציבורי. כדי להגשים תכלית זו יש לצמצם ככל האפשר את המקרים שבהם יועסק עובד זמני בטרם מכרז, למקרים שבהם קיימות נסיבות חריגות ונדירות². שכן, העסקת עובד זמני באותה משרה מעניקה לו

1 www.civil-service.gov.il

2 ראו גם דוח ביקורת של מבקר המדינה על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה (אוגוסט 2004), עמ' 17.

יתרון מבחינת רכישת ניסיון בתפקיד עקב היכרותו עם המשרד ובעיקר עם הממונים עליו, ואף יוצרת קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו.³

משרד מבקר המדינה בדק את אופן קליטתם של 82 מזכירים משפטיים ו-27 עוזרים משפטיים והעלה, כי חלקם הגדול התקבל ללא מכרז, הגם שלפי דרגתם היה צורך במכרז; ובאותם המקרים שבהם נערך מכרז - וזאת זמן רב לאחר איוש המשרה - נבחרו לתפקיד אותם עובדים שהועסקו קודם לכן במשרה, כמפורט להלן.

מזכירים משפטיים

המרכז לניהול תיקים (להלן - מנ"ת), נועד לסייע לבית המשפט בטיפול בתובענות, בניהולן ובניתובן, מיום הגשתן לבית המשפט ועד לסיומן. מטרת מנ"ת הן בעיקר לחסוך בזמן, בטרחה ובמשאבים של בעלי הדין ושל בתי המשפט; להקל בעומס העבודה של השופטים והמזכירות; לנצל באופן נכון ואיכותי את זמן השיפוט; ולקצר את תקופת ההמתנה של התיק בבית המשפט. המנ"ת הוקם בשנת 1998 והוטמע בהדרגה בבתי המשפט השונים בתחומי המשפט האזרחי, הפלילי, העבודה והמשפחה.

בהתאם לתקנות בתי המשפט (מחלקה לניהול תיקים בבתי המשפט ובבתי הדין לעבודה), התשס"ב-2002, המנ"ת יופעל בידי מזכיר משפטי שהוא עורך דין במקצועו, שבין תפקידיו העיקריים להביא לפני בעלי הדין הצעות להסדר דיוני, שיש בו כדי לקדם את הטיפול והדיון בתובענה, או הצעות להפניית התובענה להליכים חלופיים של יישוב סכסוכים מחוץ לבית המשפט; למיין ולנתב תובענות לפי הנחיות נשיא בית המשפט ובכפוף לתכניות המנ"ת.

בהתאם לנתוני הנהלת בתי המשפט, המעודכנים למאי 2004, התקבלו לעבודה כמזכירים משפטיים בהנהלת בתי המשפט ממחצית שנת 2002 ועד אותו מועד (להלן - התקופה הנבדקת) 82 מזכירים משפטיים (18 מאמצע שנת 2002; 48 בשנת 2003; ו-16 בשנת 2004 - עד חודש מאי).

הבדיקה העלתה, כי העסקתם של 41 עובדים מבין 82 מזכירים משפטיים (כ-50%) הייתה ללא מכרז, וזאת במשך תקופה ארוכה.

לעניין הליכי בחירת המזכירים המשפטיים לעבודה יצוין, כי משנודע ברבים על קליטת מזכירים משפטיים לבתי המשפט, פנו עורכי דין לבתי המשפט והציעו מועמדותם, וכל מחוז ניהל את הליכי הבחירה כראות עיניו. למשל, יש שהמועמדים רואיינו בידי נשיא בית המשפט ויש שהוקמה ועדה מורכבת מנשיא בתי משפט השלום במחוז ועורכי דין. הליכים אלה אינם הליכי מכרז ואינם מעוגנים בתקשי"ר.

להלן פירוט הממצאים:

3 לעניין זה ראו גם דוח שנתי 18 של מבקר המדינה (1968), עמ' 115-119, ובג"ץ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה ואח', פ"ד מה (2) 512.

1. (א) 24 מבין 82 (כ-29%) מזכירים משפטיים נקלטו במשרותיהם ביחידות המנ"ת של בתי המשפט ללא מכרז, ורק לאחר פרק זמן של חודשיים ועד 19 חודשים הופיעו בפני ועדת בוחנים; לגבי עשרה מביניהם עבר פרק זמן של כשנה ועד כשנה וחצי עד מועד הופעתם בפני הוועדה, ולגבי שמונה נוספים - פרק זמן של חצי שנה עד שנה.

(ב) 17 אחרים מבין 82 (כ-21%) המזכירים המשפטיים לא הובאו עד תחילת יולי 2004 בפני ועדת בוחנים, זאת למרות שנקלטו בתפקידם כבר כחודשיים וחצי ועד כשנתיים לפני מועד סיום הביקורת; בעשרה מקרים מתוכם (מבין 17 העובדים) עברו כתשעה חודשים ועד כשנתיים לפני מועד סיום הביקורת כאמור.

באחד המקרים האמורים נכנסה עובדת לתפקידה במאי 2002 כמזכירה משפטית באחד מבתי המשפט. ביוני 2003 הודיעה מנהלת אגף בחינות ומכרזים בנציבות למנהל אגף בכיר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך שבנציבות, כי העובדת האמורה נכשלה בבחינות; העתק ממכתבה הועבר להנהלת בתי המשפט. כתוצאה מכך לא יכלה הנהלת בתי המשפט להביא עובדת זו בפני ועדת בוחנים, אשר התכנסה בספטמבר 2003 בעקבות מכרז לשתי משרות של מזכירים משפטיים. הוועדה בחרה בשני מועמדים אחרים כמתאימים לתפקידים, והם המשיכו לעבוד לאחר מכן בבתי המשפט, בהם הועסקו כמזכירים משפטיים עוד קודם לכן. הוועדה בחרה גם בשני מועמדים ככשירים נוספים לתפקיד. אך בה בעת נמצא, כי במועד עריכת הבדיקה (יולי 2004), עדיין הועסקה העובדת האמורה כמזכירה משפטית באותו בית משפט (כ-25 חודש), בלי שעברה מכרז כנדרש ולאחר שנכשלה בבחינות; כל זאת למרות שכאמור נמצאו כשירים נוספים על ידי ועדת הבוחנים שיכלו למלא את תפקידה.

2. עד למילוי משרה בידי עובד בדרך קבע מותר להעסיק בה באורח זמני אדם שאינו עובד מדינה קבוע, כממלא מקום, או עובד מדינה בדרך של מינוי בפועל. על פי התקשי"ר, אדם שאינו עובד מדינה יועסק כממלא מקום רק בנסיבות יוצאות מן הכלל, שבהן מתקיימים כל התנאים האלה:

(א) חיוני למלא את התפקיד ללא הפסק וללא דיחוי. למשל, אם אי-מילוי עלול לגרום נזק לשלומם או לבריאותם של אנשים, נזק חמור לרכוש, הפסקת שירותים לציבור או הפרעה חמורה בפעולתו של צוות עובדים.

(ב) אין אפשרות שעובד אחר של המשרד יבצע את תפקידי המשרה באופן זמני.

(ג) המשרד כבר נקט צעדים למילוי המשרה באורח קבע.

הסדרים אלה נועדו לאפשר למשרדים לאייש במהירות משרות חיוניות שהתפנו, כדי להמשיך לספק שירותים חיוניים, והם נקבעו, בין היתר, משום שאיזו משרה במכרז פומבי עלול להימשך זמן רב.

הנציבות העבירה לסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש של הנהלת בתי המשפט, בין היתר, במאי 2002, במרס 2003 ובמאי 2003, חוזרים בנוגע לאופן העסקתם של מזכירים משפטיים, ובהם הודגש, כי "אין לקלוט עובדים חדשים במילוי מקום במשרות פנויות (תקן ומסגרת) ללא בחינות או מכרזים, בהתאם לחוק המינויים וכללי התקשי"ר", וכי "במקרים חריגים בהתאם לחיוניות איש המשרה, ניתן לפנות לנציבות בבקשה להעסיק עובדים בחוזה 'מילוי מקום' עד לסיום הליכי המכרז הפומבי, כאמור בפרק משנה 18.132 בתקשי"ר".

בביקורת עלה, כי ב-41 המקרים דלעיל (מהתקופה הנבדקת), לא היתה פנייה מצד הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש של הנהלת בתי המשפט אל הנציבות, כנדרש, להעסיק עובדים אלה באופן זמני כממלאי מקום; ולא ננקטו במקביל צעדים למילוי המשרה דרך קבע.

הנציבות בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2005 הסבירה, כי עם הקמת המנ"ת בשנת 1998 היא ביקשה לסייע להקמת המערך החדש בגיוס כוח אדם מקצועי, ולכן, בשיתוף פעולה עם הנהלת בתי המשפט, סוכם על עריכת הליך ניסיוני במספר מצומצם של בתי משפט. לשם כך, אישרה הנציבות, באותו מועד, להנהלת בתי המשפט להעסיק באורח זמני מספר מצומצם של עובדים. עם הצלחת הניסוי, ומשהתגבש המבנה הארגוני החדש, דרשה הנציבות לאייש את המשרות באמצעות מכרזים פומביים בהתאם להוראות החוק.

ואכן, בפברואר 2000 פנתה הנציבות להנהלת בתי המשפט בדרישה לקיים לאלתר הליכי מכרז למשרות של מזכירי מנ"ת. באוגוסט אותה שנה הודיעה הנציבות להנהלת בתי המשפט כי כל עוד לא יוחל בהליך פרסום המכרזים, לא תאפשר קליטת מזכירי מנ"ת חדשים. לפניה זו השיבה הנהלת בתי המשפט, בספטמבר 2000, כי "כזכור בשיחת תיאום שנערכה בין מנהל בתי המשפט ונציב שרות המדינה, הוחלט על הקפאת המכרזים למזכירים המשפטיים ... בקרוב נמציא לכם תאורי תפקידים ועיסוקים עדכניים ולאחר שאלו יאושרו על ידכם, ניתן יהיה בצורה מדורגת ובשלבים לערוך את המכרזים כנדרש" (ההדגשה במקור).

למרות דרישות הנציבות ארך זמן רב עד שהתקיימו מכרזים, כאשר הנציבות לא נקטה בפעולה של ממש כדי להחיש את התהליכים ולמנוע את המצב שנוצר. מכל מקום, לאחר שעברו מספר שנים מאז הקמת המנ"ת, ברור היה כעולה מהתכתובת הנ"ל, כי הסתיים השלב הראשוני של הקמת היחידה. אולם הביקורת העלתה, כי גם בשנת 2003, לאחר שכבר פורסמו מכרזים מאמצע 2001, לאיוש משרות מזכירים משפטיים, המשיכה הנהלת בתי המשפט לקלוט עובדים ללא מכרז וללא בקשת אישור מהנציבות להעסקתם כממלאי מקום. דרך זו אפשרה גם קליטתן ללא מכרז של שתי קרובות משפחה של עובדי מדינה בכירים, אחד מהם בהנהלת בתי המשפט (ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הנהלת בתי המשפט לבקש את אישור הנציבות להעסקת מזכירים משפטיים כממלאי מקום, וגם זאת רק במקרים יוצאים מן הכלל, ולייחד דרך זו, כלשון בית המשפט העליון, "לנסיבות החריגות והנדירות שלהן היא נועדה, כדי להקטין את החשש לאי-שוויון במכרז"⁴.

ועדת הבוחנים : ועדת הבוחנים ממונה על ידי נציב שירות המדינה (להלן - הנציב), והוא או נציגו יעמדו בראשה. נציג המשרד הנוגע בדבר ונציג ציבור משמשים כחברים בוועדה. המועמדים למשרות פנויות מופיעים בפני ועדה זו, והיא אשר תבחר מועמדים כשירים למשרה ותדרג אותם לפי מידת כשירותם.

1. בדיקת הפרוטוקולים של ועדות הבוחנים לתקופה הנבדקת, שהתייחסו לבחירתם של 24 המועמדים שהתקבלו כאמור לעבודה עוד לפני עריכת מכרז למשרותיהם, העלתה כלהלן:

4 בג"ץ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה ואח', פ"ד מה(2) 512; בהליך זה הודיעה הפרקליטות, שייצגה את המדינה, כי המדינה תפעל להביא לשינויים, לפיהם ניתן יהא לקיים את המכרזים בתנאי שוויון ותוך שמירה על כללי תחרות הוגנים. יצוין עוד, כי ב"סקר מכרזים" שעשה אגף בחינות ומכרזים בנציבות בשנים 1997-1999 (פורסם באתר האינטרנט של הנציבות) צוין, כי "נציבות שירות המדינה פועלת בדרכים שונות על מנת למגר את התופעה של העסקת עובדים במשרות תקן ובמשרות בלתי צמיתות, בלא קיום מכרז כדין... אנו פועלים בשיתוף עם יחידת השירות למשרדים והמשרדים עצמם, לצמצום התופעה של העסקת עובד במשרה החייבת מכרז, בטרם התקיים מכרז כדין".

בכל 24 המקרים נבחרו למשרות שלגביהן התפרסם המכרז אותם עובדים שהועסקו קודם לכן במשרה נשוא המכרז. תופעה זו רוקנה את הליך המכרז מתוכן ממשי, שכן תוצאות המכרז היוו, למעשה, אישור והכשירו את ההליך שקדם לו. כלומר, בפועל אכן התממש חשש שהעלה בית המשפט העליון⁵, כי ועדת הבחנים נותנת גושפנקה למצב קיים, זאת על ידי קביעה שמועמד שכבר הועסק על ידי המשרד הוא הכשיר ביותר.

הנמקת הוועדה לבחירת המועמד המתאים ביותר הסתמכה לא אחת על כישורי הידע והניסיון שלו, שאותם רכש בפרק הזמן ששימש בתפקיד לפני הבאתו לוועדה. לדוגמה, בהנמקה להחלטה של ועדת הבחנים לבחירת מועמדים למשרות של מזכירים משפטיים בבית דין אזורי לעבודה, אשר שימשו בתפקידם יותר משנה לפני מועד התכנסותה של הוועדה, נאמר: "נבחרו ... עורכי דין אשר גילו ידע וניסיון רב מאוד בתחומי העיסוק המגוונים של התפקיד, המועמדת שנבחרה ככשרה נוספת (מס' 2), גם היא בעלת ניסיון, ידע ותכונות אופייניות של ההולמות את הנדרש לצורך התפקיד, אולם לאלה שנבחרו ניסיון עדיף; המועמדת שנבחרה ככשרה נוספת (מס' 3) בעלת רקע, ידע ויכולת בתחומים הנדרשים לצורך התפקיד, אולם חסרה ניסיון מעשי כללי ובתחום דיני עבודה; המועמדת שנבחרה ככשרה נוספת (מס' 4) חסרת ניסיון לחלוטין אולם ניכר שהוותק המקצועי והעבר המקצועי שלה, יכולים להביא בזמן קצר ללימוד הבנה והשתלטות על הנושאים הנדרשים לצורך ביצוע יעיל וטוב של התפקיד".

2. בדצמבר 1998 העבירה מנהלת אגף בחינות ומכרזים בנציבות חוזר לכל הסמנכ"לים למינהל ולמשאבי אנוש במשרדי הממשלה ולמנהלי יחידות הסמך, ובו ציינה את החלטתה של ועדת שירות המדינה⁶ (להלן - ועדת השירות), שעל פיה יש להוסיף נימוקים למסקנות הנרשמות בפרוטוקול ועדת הבחנים במכרזים פומביים ופנימיים לאיש משרות; החלטות הוועדה יתבססו גם על הציונים שיינתנו על ידי כל אחד מחברי הוועדה, לכל אחד מן המועמדים, על גבי טפסים שיוכנו מראש ויהוו נספח לפרוטוקול המכרז. הדברים עוגנו בהודעת הנציבות נט/10.

ביוני 2003 הוציאה הנציבות נוהל בנושא. בדברי ההסבר ציינה הנציבות, כי החלטות ועדות הבחנים עומדות לביקורת גוברת והולכת מצד המועמדים שמספרם הולך ועולה עקב מצב התעסוקה במשק; יותר ויותר מועמדים שאינם נבחרים במכרזים מערערים על החלטות של הוועדות כדי להבין מדוע לא נבחרו, ובהיעדר נימוקים ראויים בפרוטוקול הוועדה קשה לסבר את אוזנם של המלינים. הנוהל האמור מפרט ומדגים כיצד על ועדת הבחנים לפעול בבואה לקבל החלטה.

הנוהל מציין, בין היתר, כי לאחר שנתקבלה ההחלטה, יש חובה לנמקה, כך שיהיה ברור מדוע נבחר מי שנבחר ומדוע לא נבחרו אחרים. יש לנמק בכל מקרה אי-בחירה של מי שעל פי החוק יש להעדיפו על פני אחרים (נשים, אנשים עם מוגבלות, בני מיעוטים). בית המשפט העליון התייחס לאחרונה לסוגיית מקומו ומעמדו של פרוטוקול בוועדת מכרזים במכרז פנימי, וקבע כי "מחדל עריכתו של פרוטוקול מחדל הוא היורד אל הסלע; מחדל מהותי הוא המעכיר את השקיפות הנדרשת ומונע אפשרות לפיקוח ולבקרה שהם כה חיוניים"⁷.

5 ראו הערה מס' 4.

6 ועדה שמונתה על פי החוק על ידי הממשלה, בראשות נציב שירות המדינה, הכוללת מנכ"לים של משרדי ממשלה ונציגי ציבור שאינם עובדי מדינה, והיא בעלת סמכויות בנוגע לעניינים שבסמכות הנציבות, כגון אישור תקן, כללי מכרזים, פטור ממכרז.

7 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב ואח'. מופיע באתר www.court.gov.il. ראו גם ע"ע 1460/01 סלאח אבו עווד נ' עמאשה, פד"ע לז 423.

הבדיקה העלתה, כי בפרוטוקולים של שישה מבין 24 המקרים לא נימקה הוועדה את החלטותיה, ובפרוטוקול הוועדה נרשמו רק נתונים לגבי שמות חבריה, שמותיהם של המועמדים שהופיעו בפניה ושמות אלה שנבחרו.

עוזרים משפטיים

העובדים המכונים "עוזרים משפטיים" הם בעלי רישיון ישראלי לעריכת דין, חברים בלשכת עורכי הדין ומשמשים כעוזרים אישיים של שופטי בתי המשפט. התפקידים העיקריים של העוזרים המשפטיים, לפי תיאור התפקיד במסמכי המכרזים, הם: בדיקת תיקים המוגשים לשופט אם נעשו בהם כל הפעולות הנחוצות לפני שמיעת המשפט ואם לא חסרים בהם מסמכים; בדיקת החומר המשפטי והאסמכתאות, והכנת חוות דעת הכוללות את הצגת העובדות בתיק, טענות בעלי הדין, ניתוח הבעיות המשפטיות העומדות להכרעה, הצעת פתרונות משפטיים אפשריים וכו'.

1. על פי החוק, רשאית הממשלה על פי הצעת ועדת השירות לקבוע משרות שעליהן לא תחול חובת המכרז. בהתאם לכך, החליטה הממשלה בפברואר 2001 לפטור מחובת מכרז את משרותיהם של העוזרים המשפטיים של שופטי בית המשפט העליון, נשיא בית הדין הארצי לעבודה ונשיאי בתי המשפט המחוזיים.

לעומת זאת, איוש משרותיהם של עוזרים משפטיים לנשיאי בתי משפט השלום, שופטים ראשיים בבתי הדין האזוריים לעבודה, ושופטי בתי המשפט המחוזיים, יתבצע על ידי ועדה מיוחדת לאיתור מועמדים (להלן - ועדת האיתור או הוועדה). הודעה על כך הוציא הנציב ביוני 2001.

בהתאם לאמור בתקשי"ר, ועדת האיתור מורכבת מהשופט אשר משרת העוזר המשפטי מיועדת ללשכתו, נציג הנציבות ונציג משרד המשפטים. לגבי העקרונות הכלליים שביסוד הקמתה של ועדה זו מציין התקשי"ר, כי מינוי מועמדים למשרות בהליך של ועדת איתור "הוא הליך בו, בדומה להליך המכרז, נשמרים עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הטוב ביותר. הליך זה מיועד למשרות המאופיינות בהיבט מקצועי ומדעי מובהק או אופי רגולטורי ושמירה על האינטרס הציבורי".

2. גם קליטת העוזרים המשפטיים, כמו יתר העובדים החדשים הנקלטים לעבודה בהנהלת בתי המשפט, מותנית בקיום משרה בתקן. לאחר שהבקשה של הנהלת בתי המשפט ליצירת המשרה מאושרת על ידי הנציבות, מפרסמת הנציבות פנייה בעיתונות ובאתר האינטרנט שלה לאיתור מועמדים למשרות המבוקשות. המועמדים העונים לדרישות המשרה נבחנים בבחינות המקצועיות המתאימות ומובאים בפני ועדת האיתור הבוחרת את המתאים מביניהם למשרה.

3. בהתאם לנתוני הנהלת בתי המשפט המעודכנים למאי 2004, משנת 2000 ועד תחילת 2004 נקלטו 27 עוזרים משפטיים בבתי המשפט ברחבי הארץ לנשיאי בתי משפט השלום, לשופטים מחוזיים ולשופטים של בתי דין אזוריים לעבודה (שניים בשנת 2000, שלושה בשנת 2001, שניים בשנת 2002, 13 בשנת 2003 ושבעה בשנת 2004).

בדיקת התיקים בדבר סדרי קבלת העובדים למשרות אלה העלתה, כי 17 מבין העוזרים המשפטיים (כ-64%), שאמורים היו לעבור ועדת איתור, נכנסו לתפקידים בלא שקויים הליך המבטיח את שוויון ההזדמנויות. להלן פירוט ממצאי הביקורת:

(א) שבעה עוזרים משפטיים (כ-26%) איישו תחילה את המשרות האמורות ורק כעבור חודש ועד 21 חודשים (בממוצע 11 חודש), הובאו בפני ועדת איתור. בחמישה מקרים מבין השבעה, עברו 10 חודשים ועד קרוב לשנתיים מכניסתם למשרה ועד בחירתם על ידי הוועדה; בשנים הנותרות עברו חודש ושישה חודשים עד לבחירתם.

(ב) חמישה עובדים נוספים (כ-19%) מבין העוזרים המשפטיים אשר נקלטו במשרותיהם במהלך 13 החודשים האחרונים לפני מועד הביקורת (סוף מאי 2004), לא עברו הליך בחירה אף כי חלפו בין ארבעה ל-13 חודשים מיום כניסתם לתפקיד.

(ג) אשר לחמישה עוזרים משפטיים אחרים, שנכנסו לתפקידיהם לפני יוני 2001 - שאף הם, לפי הנחיית הנציבות, היו אמורים להופיע לפני ועדת איתור - העלתה הבדיקה, כי כולם היו במשרותיהם 28-30 חודשים ממועד הודעת הנציב בדבר הקמת הוועדה ועד למועד שבו הובאו בפניה.

במרס 2003 התקיים בלשכת הנציב דיון, ובו השתתפו מנהל בתי המשפט והנציב, וכן נציגים מהנהלת בתי המשפט ומהנציבות. הנושאים שהועלו בדיון התייחסו בעיקר לקליטת מזכירים משפטיים על ידי הנהלת בתי המשפט והודגש, כי העסקתם תיעשה בראש ובראשונה במכרז, וכי מינוי עוזרים משפטיים יבוצע באמצעות ועדה לאיתור מועמדים. אולם הביקורת העלתה, כי גם לאחר קיום ישיבה זו, שבה כאמור הודגשו מחדש עקרונות העסקתם של סוגי העובדים האמורים, לא הקפידה הנהלת בתי המשפט לקלוט עובדים אלה בהליך תקין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004 ציינה הנהלת בתי המשפט, כי במטרה למנוע הישנות תופעות כאלה, שונתה מהיסוד תפיסת דרכי הקבלה של עורכי דין למערכת בתי המשפט (מזכירים ועוזרים משפטיים), והם ייבחרו החל משנת 2005 מתוך מאגר כללי. בתשובה נוספת מפברואר 2005 הודיעה הנהלת בתי המשפט, כי "החברה אשר אמונה על הקמתו [של המאגר], כבר נבחרה במכרז".

4. מועמדותם של 12 מבין 17 העוזרים המשפטיים הנזכרים הובאה עד מועד סיום הביקורת בפני ועדת האיתור. בדיקת הפרוטוקולים של ועדה זו העלתה, כי בכל המקרים בחרה ועדת האיתור את המועמד ששימש כבר בתפקיד כאמור לעיל.

עוד נמצא, כי הנמקות הוועדה לבחירת המועמד המתאים ביותר התייחסו לא אחת לקריטריון של ניסיונו של אותו מועמד בתפקיד, ניסיון אותו רכש בפרק הזמן שאייש את המשרה לפני הבאתו לוועדה, ואשר למועמדים האחרים שהתחרו מולו, לא הייתה אפשרות לרכשו. בתקופה זו התאפשר לו גם להכיר את השופט - שהוא כאמור יו"ר הוועדה האמורה להחליט בעניינו - מבחינת דרכי פעולתו, צרכיו ואופן החשיבה שלו. בדרך זו לא נשמר הכלל הבסיסי של מתן הזדמנות הוגנת ושוויונית לכל אלה שהתמודדו על המשרה וניתן יתרון למועמד שאייש את המשרה.

גם כאן העלתה הבדיקה, כי הוועדה לא הקפידה על מילוי חובת ההנמקה. נמצא, כי בשני מקרים הוועדה לא נימקה כלל את בחירתה, ואילו בעשרת המקרים הנותרים, לא היה בנימוק כל התייחסות למועמדים שלא נבחרו. רק במקרה אחד, שבו הופיעו בפני הוועדה שתי מועמדות בלבד, התייחסה ההנמקה בפרוטוקול הוועדה גם לאי-בחירתה של המועמדת שלא נבחרה.

סדרי קבלתם והעסקתם של מתמחים בהנהלת בתי המשפט ובמשרד המשפטים

סדרי קבלה לעבודה: 1. במשרד המשפטים מועסקים כ-350 מתמחים בשנה. במסגרת בדיקה שערך משרד מבקר המדינה במשרד המשפטים (להלן - גם המשרד) עלה, כי לא קיים הליך סדור שקוף לגיוס מתמחים. בדרך כלל פונים המועמדים המעוניינים להתמחות לאחת היחידות של המשרד (כמו הפרקליטות או הסנגוריה הציבורית), לאמרכל היחידה או לפרקליט מסוים, בכתב, בצירוף קורות חיים, גיליון ציונים מהאוניברסיטה וכיו"ב; לאחר מיון ראשוני של הבקשות, מוזמנים המועמדים לראיון אצל ראש המחלקה הרלוונטית או הפרקליט, והם אשר מחליטים אם לקבלם כמתמחים אם לאו. נציגי המשרד מוזמנים גם לירידי התעסוקה של סטודנטים המתקיימים באוניברסיטאות.

כבר במאי 2000 מינה מנכ"ל משרד המשפטים צוות, שיבחן דרכים למיון ולהכשרה ראשונית למשרות משפטיות של המשרד. המנכ"ל הביע רצון להגביר את השקיפות של תהליכי קליטת משפטנים חדשים במשרד ואת שוויון ההזדמנויות של כלל האוכלוסייה בתעסוקה בשירות הציבורי בכלל ובמשרד המשפטים בפרט. זאת, היות שרוב המשפטנים החדשים שנקלטו במשרד המשפטים בחמש השנים שקדמו למינוי הצוות היו מקרב מתמחים לשעבר במשרד או בגופים ממשלתיים אחרים, לרבות בתי המשפט.

בדצמבר 2000 גיבש הצוות את המלצותיו והציע לבחור, באמצעות מכרז, מועמדים ל"מאגר מתמחים"; המועמדים יעברו סדרה של מבדקים שתערוך הנציבות. מאגר המתמחים ימוחשב, וייקבעו נהלים לפיהם ימוינו מראש המתמחים לפי אזורי מגורים, תחומי ידע ותחומי התמחות מועדפים. המתמחים ייבחרו מתוך המאגר על ידי היחידות או הפרקליטים המאמנים במשרד, כך שיישמר גורם הבחירה וההתאמה האישי הנדרש מיחסי מאמן-מתמחה

מהאמור עולה, כי נוצר בסיס לקביעת נהלים נאותים. אולם הביקורת העלתה, כי המלצות הצוות, שאומצו על ידי המשרד, לא יושמו.

למשרד מבקר המדינה הוסבר, כי נושא העסקתם של המתמחים נדון במשרד מחדש לפני כשנתיים, בין היתר, בעקבות טענות שהושמעו נגד הפרקליטות, כי קליטת מתמחים אינה נעשית בשקיפות ובשוויוניות, וכן בעקבות פניות לנציבות בטענה, כי מתמחים רבים מתקבלים להתמחות במשרד המשפטים בעקבות קשרים משפחתיים.

מהתיעוד שהומצא למשרד מבקר המדינה עולה, כי בשיבה שנערכה באוקטובר 2002 בהשתתפות נציגי משרד המשפטים והנציבות, סוכם להכין הצעה לנוהל קליטת מתמחים. ואכן הוכנה טיוטת נוהל בהתאם, ובינואר 2003 היא הופצה להערותיהם של מכותבים רלוונטיים במשרד, בנציבות ובפרקליטות.

על פי טיוטת נוהל זה, משרד המשפטים יפרסם פעמיים בשנה מכרז פומבי למתמחים. המועמדים ידורגו, וייכללו במאגר מתמחים, מתוכו יוכלו הממונים לבחור את המתמחה הרצוי להם. מתמחה שייבחר במכרז פומבי יוכל להתמודד בתום ההתמחות על משרות פנויות במשרד במכרז פנימי.

הנה כי כן, שוב הוצע הסדר במגמה להגביר את התחרות והשקיפות, אולם הבדיקה העלתה, כי בפועל, עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2004, טיוטת הנוהל לא אושרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004 ציין משרד המשפטים, כי אכן מתקיים תהליך ארוך מטבעו לשינוי מבני של נושא קליטה, גיוס והעסקת מתמחים במשרד; צוות העבודה לעניין זה יכונן במהלך החודש על מנת לסיים את התהליך בהקדם, וליישמו על גיוס המתמחים לשנת 2007.

2. בבתי המשפט ובבתי הדין לעבודה ברחבי הארץ מועסקים מדי שנה בשנה כ-550 מתמחים. בתקשי"ר צוין, כי הוראותיו אינן חלות על העסקתם, אלא אם נקבע במפורש, מכוח נוהג או מכללא, שהוא יחול עליהם. במאי 2003 הוציאה הנהלת בתי המשפט נוהל הדין בנושא העסקתם של המתמחים החל משלב שלפני קבלתם לעבודה ועד סיום התמחותם (להלן - הנוהל). הנהל הוצא, כלשונו, כדי: "לקבוע תהליכי עבודה אחידים בכל הקשור לקליטת מתמחה וסיום/ הפסקת התמחותו בהנהלת בתי המשפט, לרבות יצירת אחידות בשימוש בטפסים. למסד שיטת עבודה אחידה בהעסקת המתמחה במערכת, לרבות פרוט זכויותיו, חובותיו, חופשות, ימי מחלה וכדומה ולהגדיר תחומי אחריות של יחידות ובעלי תפקידים, בכל שלב בתהליך".

אולם, מעיון בנהל עולה, כי הוא לא מפרט את אופן קבלתם של המתמחים לעבודה. בפועל לא קיים הליך סדור ושקוף לגיוסם, וברומה לסדרי קבלת מתמחים במשרד המשפטים הדרך השכיחה להתקבל כמתמחה היא בהגשת בקשה של המתמחה ללשכת שופט מסוים, לפי בחירת המתמחה או למספר שופטים, בצירוף קורות חיים ומסמכים נוספים שהמועמד מצא לנכון לצרפם. השופט מייין את הבקשות שהוגשו אליו, ומחליט על פי שיקול דעתו את מי מהמועמדים ברצונו לראיין.

הנהלת בתי המשפט הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004, כי בכוונתה לאמץ את נוהל משרד המשפטים על קליטת מתמחים אצלה, וכי הודיעה למשרד המשפטים כבר באוגוסט 2004, כי היא מצטרפת ליוזמה שהציע בנושא זה.

עבודת בשעות נוספות: בהתאם להוראות הנהל של הנהלת בתי המשפט, סך כל שעות העבודה של המתמחים הן 36 שעות שבועיות. מתמחה המעוניין לעבוד במשרה מלאה, קרי 42.5 שעות שבועיות, יפנה על גבי טופס מיוחד בבקשה מיוחדת לשופט המאמן. השכר החודשי של מתמחה במשרה מלאה עמד במועד סיום הביקורת על 3,565 ש"ח (לא כולל נסיעות ודמי הבראה).

הנהל אוסר על המתמחה לעבוד בשעות נוספות ומציין, כי "אין למתמחה אישור לעבוד בשעות עבודה החורגות מהיקף המשרה שנקבעה לו, או בשעות עבודה נוספות, גם אם המאמן אישר זאת. אין לאשר זקיפת ימי חופשה במקום תשלום שעות נוספות".

על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, בנוגע לעבודה בשעות נוספות, נחשבות כשעות נוספות השעות שהעובד עבד מעל למכסת שעות העבודה הרגילות שבה הוא חייב. בעד השעתיים הראשונות הנוספות זכאי העובד לתשלום של 125% משכר העבודה הרגיל לשעה, ומהשעה השלישית ואילך זכאי הוא לתשלום בשיעור של 150%.

בביקורת עלה, כי בפועל הנהלת בתי המשפט מעסיקה את המתמחים מעל למכסות שעות העבודה הרגילות, ואינה משלמת להם על כך תמורה המגיעה על פי דין.

הנהלת בתי המשפט הבהירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי אין בידיה תקציב לתשלום עבור שעות נוספות. עם זאת, מובן, כי "עבור שעות נוספות שבוצעו זכאי העובד לשכר". בהתאם לכך יקצו שעות נוספות במספר מוגבל לרשות היחידות במערכת עבור עבודת המתמחים, תוך כדי הדגשה, כי אין להעסיקם בשעות נוספות ללא אישור.

נמצא, כי גם במשרד המשפטים ובעיקר בפרקליטות מועסקים המתמחים מעבר לשעות העבודה הרגילות, והם אינם מקבלים שכר עבור עבודה נוספת המגיע להם, כאמור, על פי דין.

משרד המשפטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי אין למתמחים ולא למאמניהם, הסמכות לחרוג מהוראות הנהלת המשרד האוסרות על עבודה בשעות נוספות, וכפועל יוצא מכך, לפרוץ את מסגרות התקציב. עוד הוסיף, כי "תקופת ההתמחות אינה רק בגדר עבודה גרידא. היא משלבת בתוכה גם אלמנטים של לימוד. יכול ומטעם זה יש ומתמחה מעדיף, על דעתו, להישאר במשרד ולהיחשף לעוד עשייה משפטית".

העסקת קרובי משפחה

הכלל האוסר על הימצאות עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים הוא אחד מעקרונות היסוד של העסקת עובדים בגופים ציבוריים. אחד מסוגי ניגוד העניינים עלול להיווצר במצבים של העסקת קרובי משפחה. העסקת קרובי משפחה מעוררת גם חשש שמשרות בשירות הציבורי אינן מוקצות באופן שוויוני והוגן. בהתאם לכך נקבע בסעיף 33 לחוק, כי ועדת השירות⁸ תקבע סייגים למינויו של אדם למשרה ביחידה מנהלית שבמשרד כשקיימים יחסי קרבה משפחתית בינו לבין עובד באותה יחידה, והוא הדין לגבי מינויו של עובד למשרה במשרד כשקיימים יחסי קרבה כאמור בינו לבין עובד באותו משרד ומינויו עשוי להביא ליחסי כפיפות ביניהם; את מידת הקרבה המשפחתית תקבע ועדת השירות בכללים.

כללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבת המשפחה), התשכ"ט-1969, (להלן - הכללים) קובעים, כי "לא ימונה אדם למשרה ביחידה מנהלית, אם עובד באותה יחידה קרוב משפחה⁹ שלו"; "לא ימונה אדם למשרה במשרד, אם עובד ביחידה מנהלית אחרת באותו משרד קרוב משפחה שלו, והמינוי עשוי להביא ליחסי כפיפות ביניהם".

מעבר לכך, משרות בשירות המדינה הן משאב ציבורי. אם פלוני זכה ליתרון בשל קרבתו לעובד מדינה, אפילו אין ביניהם כפיפות ואפילו אינם עובדים באותה יחידה מנהלית, הרי המשאב הציבורי לא הוקצה כראוי. קרבה משפחתית שכזו אינה פוסלת אמנם מועמד כשיר וראוי, אולם יש להקפיד על מילוי כל הכללים לאיוש המשרה ועל תיעוד ההליך, על מנת להבטיח, כי נשמר שוויון ההזדמנויות ועל מנת להסיר חשש שלא כך היה.

משרד מבקר המדינה בדק את היקף העסקת קרובי משפחה בהנהלת בתי המשפט. הבדיקה נעשתה באמצעות ניתוח קובץ העובדים: נבדקו קבוצות עובדים לסוגיהם, לרבות 107 עובדים בכירים (עובדים בדרגות מח"ר 42 ומעלה, בדרגות מנהליות 22 ומעלה ועובדים המועסקים בתנאי חוזה בכירים) ו-91 עובדים החברים בוועדי עובדים בבתי המשפט. בשלב הראשון, איתרה הביקורת במרשם האוכלוסין פרטים על קרובי משפחתם של העובדים כגון: בני זוג, ילדים, הורים ואחים; את רשימת קרובי משפחה אלה הצליחה מול קובץ כלל העובדים בהנהלת בתי המשפט כדי לבדוק אם קרובי משפחה של העובדים שנכללו בבדיקה עובדים גם הם בהנהלת בתי המשפט. בשלב השני, נעשתה בדיקה לאיתור קרובי משפחה נוספים, כגון דוד, דודה, חתן, כלה, גיס, גיסה בקרב העובדים שלהם נמצאו קרובי משפחה בשלב הראשון¹⁰. להלן הממצאים:

- | | |
|----|---|
| 8 | ראו הערה מס' 6. |
| 9 | על פי הכללים "קרוב משפחה" מוגדר - בן זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן אח, בת אח, בן אחות, בת אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה. |
| 10 | איתור קרובי משפחה כגון אחים, דודים, גיסים באמצעות מרשם האוכלוסין נעשה על פי מספרי תעודת זהות של הורים והורי בני זוג; היות שבחלק מהמקרים נעדרו נתונים אלה ממרשם האוכלוסין ייתכן שהבדיקה לא העלתה את כל קרובי המשפחה הקיימים בפועל. |

1. מבין 107 עובדים בכירים נמצאו 11 עובדים (כ-10%), שיש להם קרוב משפחה; לשניים מהם שני קרובים ולאחד אף שלושה.
 2. מבין 91 חברי ועדי עובדים נמצאו שבעה (כ-8%) שיש להם קרוב משפחה בהנהלת בתי המשפט, לשניים מהם שני קרובים.
 3. בסך הכל נמצאו 24 קרובי משפחה של שני סוגי העובדים האמורים. בדיקת סדרי העסקתם העלתה ליקויים לגבי 18 מהם, כמפורט להלן:
 - (א) ארבעה עובדים שהם קרובי משפחה של עובדים בכירים, נקלטו במשרותיהם ללא מכרז - מזכירות משפטיות, עוזרת משפטית, ומרכז מחוזי בכיר, ושהו בהן במשך תקופה של שבעה עד שלושים חודשים לפני שהופיעו בפני ועדת כוהנים. כאמור, איוש המשרות בדרך של מילוי מקום, במשך תקופה ארוכה, מנוגד לדין ומגביר את החשש לאי שוויון במכרז.
 - (ב) 14 קרובי משפחה של שתי קבוצות העובדים שנבדקו הינם בדרגות 15-17 בדירוג המינהלי, שלגביהן אין צורך בעריכת מכרז לשם קבלה לעבודה. בהנהלת בתי המשפט לא נשמר התייעוד על דרך גיוס העובדים, קיום תהליך מיון, התייחסות למועמדים אחרים או השיקולים שנלקחו בחשבון בקבלת החלטה על העסקת העובד. בדוח על סדרי קבלת העובדים בחברת אל על¹¹ העיר כבר מבקר המדינה, כי "בהיעדר מידע מתועד, אי אפשר לקיים בקרה על תהליך המיון והקליטה של העובדים ולוודא כי אכן התקבל המועמד המתאים ביותר לתפקיד. דבר זה עלול לפתוח פתח לאי-תקינות בקליטת העובדים, ואף מכשיר את הקרקע לקליטת קרובי משפחה.... בשל היעדר מסמכים המתעדים את תהליך קליטתם של עובדים, אי אפשר לבדוק באיזו מידה הייתה קרבת המשפחה שיקול בקבלתם לעבודה".
- בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הנהלת בתי המשפט, כי היא "בדעה שאין מקום לאשר העסקת קרובי משפחה של שופטים ועובדי מינהל בכירים אף אם אין יחסי כפיפות ישירה, והעסקות כאלה אינן מאושרות החל מאוגוסט 2004, אלא אם כן מגיע לכך אישור מיוחד מנציבות שירות המדינה".

העסקת קרובי משפחה באותה יחידה מנהלית

כאמור, על פי הכללים לא ימונה אדם למשרה ביחידה מינהלית, אם עובד באותה יחידה קרוב משפחה שלו. עוד נקבע בכללים, כי הוראות בנושא העסקת קרובי משפחה לא יחולו על מינוי של "אדם ביחידה מינהלית כאשר באותה יחידה עובד קרוב משפחה שלו, אם נציב השירות אישר את המינוי לאחר שהוכח לו שהמינוי אינו עשוי להביא ליחסי כפיפות או לקשרי עבודה ביניהם וכן כי - (א) שירותו של המועמד הוא חיוני למדינה והוברר לנציב השירות כי אין באותה עת מועמד מתאים אחר למילוי המשרה, או (ב) מצב התעסוקה במקום שבו נמצאת היחידה מצדיק את אישור המינוי".

בבדיקה נמצאו ארבעה עובדים, שקרובי משפחה שלהם מועסקים באותן יחידות מנהליות (באותם בתי המשפט) בהן הם מועסקים; רק במקרה אחד נמצא אישור הנציבות לכך.

11 דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יולי 2003), עמ' 501.

בתיקים שנבדקו, לא נמצא תיעוד המצביע על כך שמינויים אלה היו חיוניים למדינה או שמצב התעסוקה במקום שבו נמצאת היחידה הצדיק את אישורם.

העסקת מאבטחים

עובדי אגף הביטחון ותפקידים מיוחדים (להלן - האגף או המשמר) מופקדים על שמירת הסדר בכ-50 מתקנים השייכים להנהלת בתי המשפט והפזורים ברחבי הארץ. תפקידם לאבטח את השופטים, את עובדי הנהלת בתי המשפט, ואת הקהל הבא לבתי המשפט מפני אירועים חבלניים, פליליים ואחרים.

עד שנת 1994 היו מופקדים על ביטחון בתי המשפט משטרת ישראל וחברות שמירה פרטיות. בשל קושי של משטרת ישראל להמשיך להקצות תקנים לאבטחת בתי המשפט, הוקם המשמר.

בראש האגף עומד סמנכ"ל בכיר (להלן - ראש האגף), וכפופים לו שבעה ראשי תחום ושלושה ממוני ביטחון מחוזיים (להלן - קצינים מחוזיים). במסגרת האגף פועלות חמש יחידות - מודיעין; לוגיסטיקה ותקציבים; מרכז מהימנות ובדיקות ביטחון; בית ספר למשמר ומרכז הערכת מועמדים. כוח האדם של המשמר כולל 670 מאבטחים ו-47 קציני מתקן, שהם עובדי מדינה; שכרם של המאבטחים נקבע על פי דרגות 15-17 בדירוג המנהלי. התקציב של המשמר הסתכם בשנת 2004 בכ-59 מיליון ש"ח.

נהלים

במועד הביקורת היה בתוקף נוהל "קליטת מאבטחים ליחידת משמר בתי המשפט" משנת 1998 (להלן - הנוהל). על פי הנוהל, המעוניינים להגיש מועמדות למשרת מאבטח במשמר נדרשים למלא טפסים וביניהם שאלון אישי. בשלב הבא אמור האמרכל לזמן מועמדים לראיון קבלה בפני ראש האגף. בסיום הראיון על ראש האגף למלא את חוות דעתו בטופס המיועד לכך.

הנוהל הסדיר את תהליך גיוס המאבטחים באופן חלקי ולא התייחס לנושאים, כגון: דרכי פרסום היצע המשרות, הכישורים והניסיון הדרושים, אמות מידה לבחינת המועמדים ואופן תיעוד ההחלטות. אמנם במסמכים שאיתרה הביקורת במשמר הייתה התייחסות לקריטריונים ולשלבם נוספים בתהליך גיוס העובדים, אך הם לא היו חלק מן הנוהל האמור, ולא ברור אם הם אושרו על ידי הגורמים המוסמכים בהנהלת בתי המשפט.

נ ו ה ל ח ד ש : בספטמבר 2004, לאחר מועד סיום הביקורת, שלחה מנהלת אגף בחינות ומכרזים בנציבות לראש האגף, מכתב בצירוף נוהל קליטת מאבטחים, שאישר הנציב. במכתב נאמר, ש"ניתן לראות מעתה ואילך את מי שהתקבלו כמאבטחים במשמר בתי המשפט ועברו בכניסתם למשמר את הליכי המיון שלכם בהצלחה (בחינות, מבחני מצב, וראיונות), כמי שנכנסו כדין לשירות המדינה למשרות הפטורות מחובת המכרז בדירוג מינהלי עד דרגה 17 וחלה עליהן חובת בחינות כניסה לשירות. מאבטחים אלה זכאים לאחר תקופה של 18 חודשי עבודה רצופים במשרה אליה התקבלו, להתמודד במכרזים פנימיים במשרדכם ומכרזים בין-משרדיים כיתר העובדים שהתקבלו כדין".

בנוהל שצורף למכתב נאמר, בין היתר, שיש להקפיד על "פרסום ברבים של דבר קיום משרות פנויות של מאבטחים על פי המתחייב בכללים". עוד נאמר, ש"יקבע נוהל מחייב לטיפול בבחינות למועמדים עם מוגבלויות".

בדצמבר 2004 הודיע ראש תחום מבצעים לאמרכליות ולקבטי"ם מחוזיים של האגף, כי בהמשך לממצאי דוח מבקר המדינה רוכזו מכלול הנהלים הקשורים בקליטת מאבטחים בנוהל. נוהל זה מגדיר את כללי העסקת המאבטחים משלב הפרסום ועד הפיכת מועמד למאבטח פעיל במשמר. הוא הורה להקפיד על מילוי הוראות והנחיות הנוהל לפרטיהן על מנת לאפשר הפעלה תקינה ומסודרת של העסקת מאבטחים במערכת בתי המשפט.

בתשובתה של הנציבות למשרד מבקר המדינה, שהתקבלה בינואר 2005, היא הודיעה, שהנציבות אימצה עתה גישה לפיה בגיוס קבוצתי למשרות עד דרגה 17 מינהלי, בדומה לגיוס מאבטחים, יונהגו הליכי מכרז פומבי.

סדרי קבלת מאבטחים

מתח הדרגות של המאבטחים אינו מחייב קיום מכרז. עם זאת חלה חובה ציבורית וניהולית להקפיד על קיומם של כללים בסיסיים בגיוס עובדים, ובהם חובת השקיפות, שוויון ההזדמנויות וההגינות כלפי הציבור. על פי התקשי"ר, לשם מינוי עובדים בדרגות אלה רצוי שהנהלת בתי המשפט תפנה אל לשכת התעסוקה, ובהיעדר מועמדים מתאימים - ללשכות פרטיות, אשר עוסקות בהפניית מועמדים לעבודה. שירות התעסוקה הוא גוף ממלכתי הכפוף לנומרות ציבוריות ובהן איסור הפליה; על פי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, "בשליחה לעבודה לא תפלה לשכת התעסוקה אדם לרעה בשל גילו, מינו, גזעו, דתו, לאומיותו, ארץ מוצאו, מוגבלותו, השקפתו או מפלגתו". גיוס עובדים באמצעות שירות התעסוקה יכול להבטיח בחירה מהירה ועניינית של מועמדים לפי כישוריהם. בכל מקרה, מאחר שמדובר במשרות שהן משאב ציבורי, ראוי לפנות לקהל יעד מתאים ולקיים הליך תחרותי, כדי להבטיח את איוש המשרות בכשירים ביותר ולמנוע חשש להפליה או להעדפה שלא כדין¹².

1. בפועל, מההסברים שמסרו נציגי הנהלת האגף למשרד מבקר המדינה עולה, כי אמנם בחלק מהמקרים נעשתה פנייה לשם איתור מועמדים למשרות אבטחה, באמצעות אתר בתי המשפט שבאינטרנט¹³ וכן פורסמו לעתים מודעות בעיתונות, אולם השיטה העיקרית הייתה "חבר מביא חבר". הנהלת בתי המשפט לא פנתה ללשכת התעסוקה.

בשני מועדים (בחודשים מאי ואוגוסט 2004) בדק משרד מבקר המדינה את אתר האינטרנט של בתי המשפט ולא נמצאו בו הודעות בדבר גיוס עובדים, אף שבחודש אוגוסט פג תוקפם של חוזי העסקה של מאבטחים רבים, והאגף אמור היה לנקוט צעדים לגיוס עובדים חדשים.

2. הביקורת בדקה 50 תיקי מאבטחים שהועסקו במשמר בשנים 2001-2004, שנבחרו באופן אקראי, בשני מחוזות - תל אביב והמרכז - והעלתה, כי הליך גיוס העובדים לאגף לא התקיים על פי הנוהל, לא היה מתועד במלואו ולא היה נתון לבקרה של הנהלת בתי המשפט או הנציבות. להלן הפרטים:

12 בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה על "מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה", (אוגוסט 2004), עמ' 24-25.
13 www.court.gov.il

בכל 50 התיקים שנבדקו לא נמצאו חוות דעת של האחראים על גיוס העובדים - ראש האגף, הקצינים המחוזיים או ועדת קבלה כלשהי. ההערכה היחידה המתייחסת למועמדים שנמצאה בתיקים הייתה של מנהל מרכז ההערכה. ב-11 תיקים נמצאו טפסים בהם, בין היתר, אמור היה המראיין לסכם את התרשמותו מן המועמד, ולציין אם הוא מתאים לתפקיד. אך הטפסים לא היו חתומים, ובדרך כלל נמצאו בהם פרטים אישיים של המועמדים בלבד, ללא חוות דעת של המראיין; בתיקים נותרים שנבדקו לא נמצאו טופסי ראיון כלל.

(א) לגבי שני עובדים שנכשלו במבחני מרכז הערכה, ראש האגף וראש תחום מבצעים ותפקידים מיוחדים אישרו, בעל פה, את קבלתם לעבודה; ההחלטות על כך לא נומקו.

(ב) בשני תיקים של עובדים שהתקבלו לעבודה באגף נמצאו רישומים, שעל ראש האגף לאשר את קליטתם, כיוון שגילם למעלה מ-30. ואכן האישור ניתן, שעה שעל פי התיעוד, מועמד אחר, בן 31, נדחה בגלל גילו. גם בנושא זה לא נמצא, שנקבעו מראש באגף קריטריונים והתוצאה הייתה שההתייחסות למועמדים לא הייתה אחידה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיעה הנהלת בתי המשפט, כי אחד המועמדים שבדוגמה שבסעיף (א) לעיל הצהיר על לקות למידה; שני המועמדים שבסעיף (א) הציגו נתונים מרשימים על השירות הצבאי שלהם ולכן התקבלה החלטה לשבצם בקורס מאבטחים למרות אי-הצלחתם במרכז ההערכה. לגבי המקרים שתוארו בדוגמה (ב) לעיל ציינה הנהלת בתי המשפט בתשובתה, כי יש מקום לאשר העסקת מאבטח מעל גיל 28 כאשר הקצין המראיין מתרשם, כי גילו לא יהווה מכשול בהשתלבותו במשמר.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לעגן שיקולים כגון אלה בנוהל. מכל מקום החלטות המתקבלות לפנים משורת הדין חובה לתת בכתב ובצירוף הנמקות בעת קבלת ההחלטה.

(ג) לגבי מאבטחת נוספת ביקש הממונה עליה בפברואר 2004 מאמרכלית ארצית של האגף אישור חד-פעמי להעסקתה, ונימק זאת בוו הלשון: "הנדרש הייתה גבולית בקבלתה, אולם למרות זאת הוחלט לקבלה, מתוך מחשבה כי למאבטחת פוטנציאל הניתן למימוש". תוקפו של החוזה שנחתם עמה היה לשלושה חודשים; בתום תקופה זו, במאי אותה שנה, שוב הביע הממונה עמדה, כי המאבטחת לא השתלבה מבחינה חברתית ביחידה, אולם החליט, כי "יש לאפשר לתת לה ניסיון נוסף שכן מדובר במאבטחת בעלת פוטנציאל" וביקש הארכת חוזה לתקופה נוספת. בתום הארכה נוספת, בספטמבר 2004, הועברה המאבטחת למחוז אחר והיא ממשיכה בעבודתה. לא נמצא תיעוד המלמד על תפקודה של העובדת בתקופת הארכה. יצוין, כי למאבטחת שתי קרובות משפחה שהן מזכירות בתי משפט, אחת מהן בבית משפט בו עבדה המאבטחת עד אוגוסט 2004.

על פי הכללים, כאמור, לא ימונה אדם למשרה ביחידה מנהלית אם עובד באותה יחידה קרוב משפחה שלו. הוראות אלה לא יחולו אם הנציב אישר את המינוי.

להעסקתה של העובדת בבית המשפט בו עובדת קרובת משפחה, לא התבקש ולא התקבל אישור הנציב.

(ד) הממונה הישיר של מאבטח אחר, שהוא קרוב משפחה של שופטת בבית משפט אחר, ביקש במרס 2003 להתיר את החוזה עמו, בטענה, כי קרו "תקלות חוזרות ונשנות הן ברמה משמעתית והן ברמה מקצועית"; ו"כל הניסיונות להשאירו במערכת עלו בתהו". על אף חוות דעת זו, לא אישר ראש האגף את פיטוריו של העובד, והורה להעבירו למקום אחר.

השופטת שהיא קרובת משפחה של המאבטח, כאמור, ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004, כי היא לא שוחחה עם איש במערכת בתי המשפט לגבי העסקתו, והיא סבורה כי החוזה עמו חודש משיקולים ענייניים. הנהלת בתי המשפט ציינה בתשובתה, כי כיום חוות דעת הקב"ט המחוזי עליו טובה מאוד.

מועמדים שלא הועסקו

הביקורת בדקה את סדרי הרישום ושמירת מסמכי המועמדים שלא הועסקו באגף. נבדקו 38 תיקים שנבחרו באקראי בשני בתי המשפט שלעיל. הבדיקה העלתה, שהאחראים על גיוס העובדים באגף לא ניהלו רישום מסודר של הראיונות עמם ושל ההחלטות שקיבלו בגינם. מבין 38 תיקים שנבדקו ב-25 (65%) לא נרשמו הסיבות לבחירה ולא-בחירה של המועמדים. מידע זה חשוב לצורכי בקרה על התהליך.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שנקלטו בתפקידים בהנהלת בתי המשפט עובדים שהתקבלו לעבודה ללא מכרז ורק לאחר תקופה ארוכה שהם איישו את התפקיד הם הופיעו בפני ועדת בוחנים; לתפקידים שונים, לרבות כאלה שאינם טעונים מכרז, התקבלו קרובי משפחה של עובדים בהנהלת בתי המשפט, חלקם עובדים בכירים. באיחוס המשרות בדרך זו לא נשמר עקרון שוויון ההזדמנויות ועלול להיפגע גם האינטרס של שירות המדינה למנות למשרה את המועמד הטוב ביותר.

בסמוך למועד סיום הביקורת נעשו פעולות להסדרת תהליך גיוס מאבטחים ולהגבלת גיוס קרובי משפחה להנהלת בתי המשפט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הגורמים הרלוונטיים - משרד המשפטים, הפרקליטות והנהלת בתי המשפט וכן נציבות שירות המדינה - לשקול דרכים להגברת התחרות, השקיפות ושוויון ההזדמנויות בגיוס מתמחים, זאת תוך שמירה על היבט הבחירה וההתאמה האישית הנדרש מיחסי מאמן-מתמחה. דרכים כאלה עשויות לשרת גם את המערכת, לחזק את אמון הציבור בה, ולהפריך את החשש כי רק מקורבים יכולים להתמחות בגופים ציבוריים, שעה שרבים "מחזרים על הפתחים", ללא הצלחה.