

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י עוה"ד ב"כ ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי
ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטווירט ו/או רחלי אל-שי רוזנפלד
ו/או רותם בבלי דביר ו/או תמר באום
מרח' יפו 208, ת.ד. 36054 ירושלים 9136001
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרת

– נ ג ד –

1. ממשלת ישראל
2. שר הביטחון
3. שר האוצר
4. היועץ המשפטי לממשלה
ע"י עוה"ד ב"כ מפרקליטות המדינה
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 02-6466666; פקס': 02-6467011
5. הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-
1975
מהגן הטכנולוגי מלחה, בניין 23, המגדל קומה 8, ירושלים
טל': 02-5421563/7; פקס': 02-5695385
6. מר עמיר פרץ
מרח' האורנים 11, שדרות
7. התעשייה האווירית לישראל בע"מ (ח.פ. 520027194)
מנמל התעופה, בן גוריון 70100

המשיבים

עתירה למתן צווים על תנאי, צו ביניים

ובקשה לקיום דיון דחוף

צווים על תנאי

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צווים על תנאי כנגד המשיבים 1-3, וכן
צו ביניים כנגד המשיבים 6-7 כדלקמן:

1. **צו על-תנאי המורה למשיבים 1-3 להתייצב וליתן טעם מדוע לא ישובו בהם מהחלטתם למנות את המשיב 6, מר עמיר פרץ, לתפקיד דירקטור בחברת התעשייה האווירית, תוך סטייה מהחלטת וועדת המינויים שלא לאשר את מינויו ותוך עקיפת נבחרת הדירקטורים וזאת מתוך הנימוקים והעילות להלן, כל אחד בפני עצמו ובהצטברותם כולם יחד:**

1.1. לנוכח הפגיעה הקשה, והתקדימית, במעמד וועדת המינויים ובהחלטות המתקבלות מטעמה – עד כדי הפיכת הוועדה לאות מתה.

1.2. לנוכח הפגיעה הקשה בנבחרת הדירקטורים ולמעשה ריקון תכליתה מתוכן.

1.3. לנוכח עקיפת כלל המנגנונים והמסננים אשר קבע המחוקק וקבעו ממשלות העבר על מנת למנוע פוליטיזציה בלתי רצויה של בעלי התפקידים הממונים לחברות הממשלתיות, פוליטיזציית הליכי המינוי ופגיעה ביכולת התפקוד המקצועית של גורמים אשר מונו בהעדר שיקול דעת ענייני.

1.4. לנוכח הפגיעה הקשה בעקרונות המשפט המנהלי והציבורי, באשר החלטה זו משיבה אותנו עשרות שנים אחורה לימים בהם שר ממנה במינוי ישיר.

1.5. באשר החלטה זו התקבלה תוך שקילת שיקולים זרים שאינם ממך העניין, ובראשם הרצון למנות מינוי פוליטי פסול, ותוך התעלמות מהחלטת הדרגים המקצועיים.

1.6. לנוכח הפגיעה האנושה באינטרס הציבורי, טובת הציבור ובאמון הציבור ברשויות, במיוחד לאור מעמדה וחשיבותה של המשיבה 7 לתעשייה הביטחונית של מדינת ישראל.

1.7. באשר מינוי זה אינו סביר באופן קיצוני, וזאת לנוכח כל העילות המפורטת לעיל, בהצטברם ובנפרד.

2. **לחלופין, צו על תנאי המורה למשיבים 1-3 להתייצב וליתן טעם מדוע לא ישיבו את ההחלטה למנות את המשיב 6, מר עמיר פרץ לתפקיד דירקטור בחברת התעשייה האווירית, לדין חוזר בוועדת המינויים, וכפי שנהגה הממשלה בשנת 2017 בהליך מינוי דומה, וזאת מתוך הנימוקים והעילות המפורטות בסעיף 1.1-1.7 לעיל.**

בקשה לצו ביניים

3. כמו כן, מתבקש בית המשפט להוציא תחת ידו צו ביניים המורה למשיבים 6-7 להמנע מכל פעילות בדירקטוריון המשיבה 7, לרבות נטילת חלק בישיבות, חתימה על מסמכי תאגיד או כל פעילות אחרת אשר הנתונה לחברי דירקטוריון בחברה ממשלתית, וזאת עד אשר תתברר ותוכרע עתירה זו.

4. כידוע, הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי הפיכים (ור' לעניין זה למשל ספרו של א' סאמרלי, **סעדים זמניים** עמ' 3 (הוצאת אוצר המשפט, כרך א' 2005)). מטרתו של צו ביניים זה הוא למנוע מצב בו יפעל המשיב 6 בחלק מדירקטוריון המשיבה 7 קודם לבירור והכרעת עתירה זו, כך שיתקבעו עובדות בשטח אשר עשויות להעמיד את העותרת בפני מעשה עשוי.

5. הלכה היא כי בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים, ככלל ישקול בית המשפט הנכבד שני שיקולים – סיכויי העתירה ומאזן הנוחות. בעניין זה ראו פסיקת בית המשפט העליון בעניין בר"ם

"בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, "מאזן הנוחות", שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה ויינתן צו כמבוקש; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות..." (שם, בע"מ 4).

6. בין השיקולים האמורים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", היינו, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהיפך (וראו בר"ס 9954/16 **מדינת ישראל משרד החינוך נ' בית הספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (פורסם בנבו, 3.1.2017)).
7. כן תציין העותרת לעניין מאזן הנוחות, כי לא ייגרם כל נזק באם תדחה כניסתו של המשיב 6 לתפקיד הדירקטור לזמן מה הדרוש לבירור העתירה, זאת שעה שכניסתו לתפקיד וקבלת החלטות במסגרתו עשויה להסב נזק רב להליך עצמו. העותרת אף תציין כי בסמוך לבקשה זו לצו ביניים מתבקש בית המשפט אף לקבוע את העתירה לדיון דחוף, וזאת על מנת להחיש את הדיון ואת ההכרעה בה.
8. מתוך כך, העותרת סבורה כי נסיבות העניין מחייבות מתן צו הביניים המבוקש, וזאת על מנת למנוע פגיעה קשה אף יותר בטוהר המידות של הליכי המינוי, ובטובת החברות הממשלתיות והציבור בכלל.

בקשה לקיום דיון דחוף בעתירה

9. מתוך האמור לעיל עד כה, **העותרת תבקש מבית המשפט הנכבד כי יקבע את העתירה לדיון דחוף, וזאת על מנת להחיש את ההכרעה בהליך ועל מנת למנוע פגיעה נוספת בפעילות המשיבה 7.**

ואלה נימוקי העתירה:

א. מבוא

1. עתירה זו עניינה בפגיעה חמורה ביותר, **עד כדי שיתוקם המלא וריקונם מתוכן**, של שני מנגנונים חשובים ביותר שיצרו המחוקק וממשלות העבר על מנת להילחם ברעה החולה של מינויים פוליטיים בישראל, ועל מנת לקיים הליכי מינוי מקצועיים, שקופים ועצמאיים לחברות הממשלתיות.
2. כך, באבחנת החלטת ממשלה, הופכים המשיבים 1-3 את הוועדה לבדיקת מינויים – הקבועה בחוק – לאות מתה נעדרת כל חשיבות; כך הופכים המשיבים 1-3 את נבחרת הדירקטורים אשר הוקמה בהחלטת ממשלה למאגר מומלץ ובלתי מחייב, ולמעשה מרוקנים מתוכן את תכליתה; **כך למעשה משיבים אותנו המשיבים 1-3 עשרות שנים אחורה לימים בהם מינה שר את מקורביו במינוי ישיר, ימים בהם מונו בעלי תפקידים נעדרי הכישורים המתאימים, במינויים פוליטיים של "שמור לי ואשמור לך".**
3. עתירה זו עוסקת במינויו של המשיב 6, השר לשעבר עמיר פרץ, לתפקיד דירקטור באחת החברות

- הממשלתיות החיוניות והחשובות במשק הישראלי – התעשייה האווירית לישראל בע"מ. חברה שהיא מבין שלוש החברות הממשלתיות הגדולות בישראל, המנהלת תקציב שנתי של למעלה מ-4 מיליארד דולר, ואשר עומדת בימים אלו בפני מהלכים עסקיים משמעותיים של הפרטה והנפקה.
4. מינוי זה נעשה למרות החלטה של וועדת המינויים אשר פסלה אותו, כאשר היא מבססת החלטתה זו על חוות דעת מקצועית ומשפטית מנומקת ומעמיקה, בה היא קובעת כי מחד מינוי זה מבוסס זיקה פוליטית מובהקת, ומאידך, כי השר לשעבר עמיר פרץ – אשר מילא שורה ארוכה של תפקידים בשירות הציבורי – נעדר הכישורים המיוחדים המקצועיים הדרושים לשם הובלת חברה בסדרי הגודל והאתגרים הצפויים לתעשייה האווירית.
5. לא זו אף זו, כאמור, מינוי זה אף נעשה כמינוי חיצוני לנבחרת הדירקטורים, גם פה, פעם נוספת מבלי שהמשיב 6, מר פרץ, אוחז בכישורים המיוחדים הנחוצים על מנת לגבור על כך שאינו נכלל בנבחרת הדירקטורים ועל מנת להצדיק מינוי זה.
6. הנה כי כן, עומד בפנינו מינוי שכל כולו מינוי פוליטי המבוסס שיקולים זרים אשר אינם ממך העניין. מינוי חריג ותקדימי אשר רומס באחת את המנגנונים החשובים אותם יצרה מדינת ישראל במשך עשרות שנים על מנת להגן על השירות הציבורי ממינויים פוליטיים פסולים כגון זה.
7. העותרת תטען כי לנוכח הפגיעה הקשה במעמד וועדת המינויים; לנוכח ריקון נבחרת הדירקטורים מתכנה; לנוכח היות מינוי זה מינוי פוליטי המבוסס על שיקולים זרים; לנוכח הפגיעה הקשה בעקרונות המשפט המנהלי והציבורי; ולנוכח הפגיעה האנושה באמון הציבור בהליכי קבלת ההחלטות בממשלה – הרי שמינוי זה אינו סביר באופן קיצוני ודינו פסלות.
8. אשר על כן, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על מתן הצווים על תנאי וצו הביניים המבוקש ברישא לעתירה זו, וכן יורה על קיום דיון דחוף בעתירה. וזאת, לאור הנימוקים שלהלן.

ב. הצדדים לעתירה

העותרת:

9. העותרת היא עמותה, רשומה כדיון, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המציינת בימים אלו 30 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-60,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-211,000 עוקבים ברשתות החברתיות.

המשיבים:

10. המשיבה 1 היא ממשלת ישראל, אשר מכוח סעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 רשאית לדון בהשגה מטעם השר הרלוונטי על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות.
11. המשיב 2 הוא שר הביטחון, חה"כ בני גנץ, האחראי על חברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ, אשר הציע את מועמדותו של המשיב 6 לתפקיד דירקטור בחברת התעשייה האווירית, הגיש את ההשגה על החלטת המשיבה 5 והביא את הצעת ההחלטה למינויו של המשיב 6 לתפקיד על אף החלטת הוועדה שפסלה את המינוי.

12. **המשיב 3** הוא שר האוצר, חה"כ אביגדור ליברמן, האחראי על רשות החברות הממשלתיות מכוח סעיף 1 לחוק, והממונה על ביצועו לפי סעיף 71 לחוק.
13. **המשיב 4** הוא היועץ המשפטי לממשלה, אשר משמש כפרשנו המוסמך של החוק בפני המשיבה 1, ואשר בעמדה מטעמו שנלוותה להצעת ההחלטה מיום 24.11.2021 קבע כי מינויו של המשיב 6 בניגוד להחלטת המשיבה 5 מעלה קשיים משפטיים משמעותיים.
14. **המשיבה 5** היא הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, אשר הוקמה מכוח סעיפים 18, 18ב ו-18ג לחוק, ואשר בהחלטתה מיום 26.10.2021 פסלה את מועמדותו של המשיב 6 לתפקיד דירקטור בחברת התעשייה האווירית.
15. **המשיב 6** הוא מר עמיר פרץ, שר לשעבר במספר תפקידים שונים, חבר כנסת לשעבר שכיהן ב-12 הכנסות האחרונות, אשר מינויו לכהונת דירקטור בחברת התעשייה האווירית אושר בישיבת המשיבה 1 מיום 28.11.2021 על אף החלטת המשיבה 5 שפסלה את המינוי.
16. **המשיבה 7** היא חברת התעשייה האווירית בישראל בע"מ, אשר בדירקטוריון שלה עתיד לכהן המשיב 6.

ג. הפרק העובדתי

ג.1. התעשייה האווירית לישראל – חשיבות ביטחונית יוצאת דופן למדינת

ישראל

17. אתר המרשתת של חברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן: "תע"א" או "התעשייה האווירית") מפרט על אודות ההיסטוריה של החברה הממשלתית, על תחומי העיסוק שלה ועל תרומתה הרבה למערכת הביטחון הישראלית ולהגנה על תושבי ואזרחי מדינת ישראל.
18. וכך כתוב באתר זה:¹ "התעשייה האווירית לישראל נוסדה בשנת 1953 תחת השם "חברת בדק מטוסים", כספק מוצרים ושירותים רב-תכליתי שהתמחותו בפתרונות לתעופה הצבאית. במהלך העשורים שחלפו מאז צמחה החברה והפכה להיות גוף עולמי מוביל – בשוק הצבאי ובשוק האזרחי כאחד – העוסק בפיתוח, בייצור ובאספקה של טכנולוגיות ומערכות חדשניות שמעניקות יתרון תחרותי על פני מגוון תחומים רחב, לרבות אוויר, קרקע, ים, חלל, סייבר, ביטחון המולדת ו-ISR".
19. לאורך השנים, פיתחה התעשייה האווירית עשרות ומאות פיתוחים טכנולוגיים, בתחומי פעילותה השונים, אשר תרומתם לביטחון מדינת ישראל באופן ישיר ובאופן עקיף, לא תסולא בפז.
20. במשך שנות פעילותה, תחומי העיסוק של התעשייה האווירית התרחבו והקיפו פתרונות טכנולוגיים מתוחכמים לשדות הקרב באווירת בים וביבשה. פוטנציאל זה הגביר במידה ניכרת את עליונותו האסטרטגית של צה"ל בזירות אלה. לימים השתמשה התעשייה האווירית במיומנות ובניסיון שהצטברו בסיפוק צורכי הביטחון של ישראל, וניצלה אותם למימוש

¹ <http://www.iai.co.il/2013/22031-he/homepage.aspx> (תחת הלשונית "אודות", הציטוטים נלקחו בתפוזרת מהעמודים "פרופיל החברה", "תעא ובטחון ישראל", ו-"הווה עבר עתיד").

הזדמנויות בשוקי היצוא. באופן זה היא נעשתה לחברה המובילה בהסבת מטוסים ובחידושם, בתחום המל"טים ובמערכות תקשורת ואלקטרוניקה לצורכי הגנה. עם הפיתוח של לוויין התצפית "אופק" של לוויין התקשורת "עמוס" ושל המשגר "שביט" - הפך תחום החלל ל"מילה האחרונה", וישראל תופסת בו את המקום המוביל.

21. להלן דוגמאות למערכות התעשייה האווירית המשרתות את צה"ל: מטוסי F-15, מטוסי F-16 ומטוסי F-4 משודרגים, יסעור 2000, מסוקי CH-53 משודרגים, ספינות הסיוור "דבורה", טילי ים-ים "גבריאלי", ו-Phalcon - מטוס להתרעה מוקדמת.

22. כמו כן, אף טיל היח"ץ, אשר חשיבותו האסטרטגית למדינת ישראל נידונה רבות, פותח על ידי התעשייה האווירית, בשיתוף פעולה עם משרד הביטחון ועם ארגון ההגנה מפני טילים בליסטיים בארה"ב (US Ballistic Missile Defense Organization).

23. **אם כן, נראה כי התעשייה האווירית התפתחה עם מדינת ישראל יחדיו; החברה זכתה למלא תפקיד חשוב בקידום התעשייתי הטכנולוגי והכלכלי של המדינה ושל ביטחונה הלאומי של ישראל.**

24. **יצוין, שכל האמור לעיל עולה בקנה אחד עם האופן שבו רואה עצמה החברה אף היא. באתר החברה המצוין לעיל, כאחד מחמשת ערכי החברה, מופיעה הערך "בטחון ישראל":**

"התעשייה האווירית תפעל ללא פשרות כדי להמשיך מורשת מפוארת של מצוינות וחדשנות טכנולוגית למען בטחון ישראל; היא שותפה חיונית לשמירה על חירותם ובטחונם של אזרחי ישראל, ולצמיחת כלכלת המדינה" (אתר החברה, "חזון וערכים"; ההדגשות אינן במקור).

25. ענינו הרואות, אם כן, כי סיפורה של התעשייה האווירית שזור בקשר עבותות בסיפורה של מדינת ישראל. איתנותה של החברה הממשלתית משפיעה במישרין על איתנותה של מערכת הביטחון הישראלית ועל יכולתה של מדינת ישראל להגן על עצמה מפני אויביה הרבים.

26. בנוסף, וכפי שתבהיר העותרת במורד עתירה זו, לחברת התעשייה האווירית חשיבות כלכלית עצומה. היא אחת משלוש החברות הממשלתיות הגדולות בישראל, ונכון לשנת 2020 היקף הכנסותיה השנתיות עלה על 4 מיליארד דולר. עיקר פעילותה הוא בשוק התעשיות הביטחוניות והתעופה הבינלאומי (מעל ל-70% מהכנסותיה בשנת 2020) אשר מתאפיין בתחרות גבוהה ואשר עיקר הלקוחות בו הן מדינות. בנוסף, היא אחת היצואניות הגדולות במדינה, וצבר ההזמנות של החברה כיום עומד על סכום של כ-12.6 מיליארד דולר.

27. לאור כל האמור לעיל, וכפי שיובא בהמשך, לניהולה התקין של התעשייה האווירית לישראל חשיבות ראשונה במעלה.

ג.2. הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות

28. בשנת 1993 נעשה שינוי מהותי ומשמעותי ביותר בהליכי המינוי לתפקידים בחברות ממשלתיות במדינת ישראל, עם חקיקתו של תיקון מס' 6 לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975 (להלן: "חוק החברות"). הרקע לתיקון זה, מופיע בקצרה בדברי ההסבר לחוק. בין היתר, צוין כי החברות הממשלתיות סובלות מתופעות קשות של **פוליטיזציית בעלי התפקידים והליכי המינוי, מהיחלשות או מפגיעה ביכולת התפקוד המקצועית שלהם וממינויים אשר נעדרים**

שיקול דעת ענייני (ראו: דברי ההסבר להצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), התשנ"ג-1993, ה"ח 2162, עמ' 72).

29. במסגרת תיקון החוק, נקבע לראשונה המנגנון הקבוע בסעיף 18 לחוק, הוא הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות (להלן: "הוועדה"). על התכלית ליצירת מנגנון זה ניתן ללמוד מדברי ההסבר להצעת החוק מיום 22.2.1993:

"הבטחת קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים **שיהיה מבוסס על שיקולים ענייניים** הקשורים בקידום טובתה של החברה והתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד זה. **זאת בדרך של יצירת ערובות מתאימות לכך שבחינת המועמדים תהיה מנותקת ממגמות פוליטיות וממחויבויות אישיות**, ותיעשה בידי ועדה סטטוטורית (סעיף 18ב' המוצע)" (שם, בעמ' 72).

30. בכך, קבע המחוקק מנגנון שנועד להבטיח כי מינויים לחברות ממשלתיות יהיו **ענייניים**, נטולים שיקולים לא ענייניים ומנותקים מהבטחות ומעסקאות פוליטיות. כמו כן, מנגנון זה נועד לסייע לשרים להבטיח כי בעלי התפקידים שימונו יהיו אלה אשר כישוריהם יסייעו ויובילו להצלחת החברה אליה ימונו.

31. ואלו הם תפקידי הוועדה המופיעים בסעיף זה:

- **לבדוק** האם מתקיימים במועמדים לכהונת דירקטורים תנאי הכשירות האמורים בסעיף 16א ובסעיף 24(ג) לחוק החברות.
- **לקבוע** אם מן הראוי למנותו בהתאם לאמור בסעיף 18ג, המציב תנאים כגון כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים, כאשר למועמד זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה.
- **לייעץ** לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד.

32. לאחר בחינת המועמד על ידי הוועדה, חוות דעתה מועברת לשרים האמונים על המינוי. כפי שצוין לעיל, חוות דעת זו אמורה להתייחס ל-3 מישורים – החלטת הוועדה האם לאשר או לפסול את המינוי בהתייחס לתנאי הכשירות הרלוונטיים לתפקיד הנדון; החלטת הוועדה האם ראוי למנות את המועמד בהתייחס לזיקה אישית, עסקית או פוליטית שייתכן ויש לו, וכנגד כישוריו וניסיונו; והמלצת הוועדה בנוגע למידת התאמתו של המועמד לתפקיד.

33. למעשה נקבע כי הליך המינוי הוא דו שלבי. ראשית נבחן המינוי בעיניה המקצועיות של הוועדה, ולאחר מכן משלימים אותו השרים הרלוונטיים בחתימתם על המינוי. בסעיף 1 לחוק מובהר כי בחוק זה – "השרים" – הם "שר האוצר יחד עם השר שנקבע לפי חוק זה כאחראי לעניני החברה". בהתאם לכך, בעניינינו "השרים" הם שר האוצר – האחראי על רשות החברות הממשלתיות, ושר הביטחון – האחראי על התעשייה האווירית.

34. כמו כן, וכפי שתבהיר העותרת בהרחבה במורד עתירה זו, תיקון מס' 6 ייסד, לצד הוועדה לבדיקת מינויים, מנגנון אשר מאפשר לשרים להשיג על החלטת הוועדה בהתאם לאמור בסעיף 18ג(א) – שעניינו זיקה אישית, עסקית או פוליטית של המועמד לשר משרי הממשלה.

35. יצוין, והדברים יובאו בהמשך במורד עתירה זו תוך הפניה לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 24.11.2021 המצורפת כנספח 3/ו, כי על אף מנגנון זה, מאז חקיקת התיקון האמור, מעולם לא מונה בעל תפקיד בניגוד להחלטת הוועדה.

36. למעשה, הפעם היחידה בה נעשה שימוש במנגנון ההשגה, הייתה כאשר בשנת 2017 החליטה הממשלה לקבל את השגת שר הביטחון דאז ושר האוצר היום, חה"כ אביגדור ליברמן, בנוגע למועמדותו של מר יאיר שמיר לתפקיד דירקטור בתע"א. עם זאת, כאמור, בהחלטה זו לא מינתה הממשלה את מר שמיר בניגוד להחלטת הוועדה. **מועמדותו של מר שמיר חזרה לבחינה נוספת של הוועדה, שלבסוף פסלה את המינוי.**

ג.3. הקמת נבחרת הדירקטורים

37. בשנת 2013 הוקם, ביוזמת שר האוצר דאז וראש הממשלה החליפי כיום, חה"כ יאיר לפיד, וביחד עם ראש רשות החברות הממשלתיות דאז, מאגר לבחירת דירקטורים המכונה "נבחרת הדירקטורים", אשר מתוכו היה על השרים לבחור את המועמדים המתאימים ביותר לדירקטוריונים בחברות בממשלתיות. מטרתו של מאגר זה, היתה להביא למצב בו הליך המינויים לחברות ממשלתיות יהא פומבי, תחרותי ושוויוני.

38. ביום 14.12.2020 פורסמה חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי) לשעבר, (להלן: "חוות הדעת לעניין נבחרת הדירקטורים"), ובה סקירה היסטורית ועובדתית של הליך הקמת המאגר האמור.

העתק חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי) לשעבר מיום 14.12.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/1.

39. בקצרה, חוות הדעת לעניין נבחרת הדירקטורים מתארת כיצד במשך שנים הליך המינוי לחברות הממשלתיות לא היה פתוח ופומבי, ומועמדותם של רבים בעלי כישורים רלוונטיים כלל לא באה בחשבון על ידי השר הממנה. **כך, המינויים השונים התבצעו על בסיס היכרות קודמת של מועמדים עם השר הממנה.**

40. בנוסף, מתואר כיצד גורמים רבים התייחסו לבעיות העולות ממנגנון שכזה בדוחותיהם והמליצו על בניית מאגר שיכיל מועמדים פוטנציאליים: מבקר המדינה בדוחות שונים שפורסמו לאורך השנים; היועץ המשפטי לממשלה במספר מהנחיותיו; ועדת ה'רמלך לבחינת דרכי הפיקוח על חברות ממשלתיות; הוועדה לבדיקת מינויים; ואף הארגון הבין-לאומי OECD, אשר מדינת ישראל נמנית על חברותיו, שהנחה את המדינות החברות בו להקים מאגר שכזה.

41. בחוות הדעת לעניין נבחרת הדירקטורים, התוותה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד זילבר, את העקרונות לאיתור מועמדים מתוך מאגר הנבחרת, ואת הנסיבות ה'חריגות' במסגרתן יתאפשר איתור מועמדים שאינם נכללים בנבחרת.

42. בין היתר, קבעה חוות הדעת מספר עקרונות כלליים להליך האיתור והמינוי. ראשית, בבואם של השרים לפעול למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות, פועלים הם כנאמן הציבור, ומתוך כך עליהם לפעול בהתאם לעקרונות היסוד של המשפט המנהלי, ובכלל זה החובה לפעול בהגינות, ביושר, בשוויון, **בסבירות**, לטובת הציבור, על **יסוד שיקולים עניינים** בלבד וללא הפליה.

43. שנית, בהתחשב במאפייני החברות הממשלתיות ותפקיד הדירקטור בהם, אופן הפעלת סמכות המינוי בידי השרים צריכה להבטיח את בחירתו של המועמד **המקצועי** והטוב ביותר ואת

עצמאות שיקול דעתו של המועמד שייבחר, שכן אלו הן התכליות שבבסיס סמכות המינוי.

44. **שלישית**, במציאות המשפטית שנוצרה עם הקמת מאגר נבחרת הדירקטורים, וקיומו של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני בגדרו, שיטת מינוי הנעדרת מנגנון פומבי, תחרותי ושוויוני, אינה מגשימה את התכליות שבבסיס הליך מינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות – בחירת המועמד המתאים ביותר והבטחת עצמאותו ומקצועיותו של המועמד לתפקיד – **ומכאן שאינה סבירה**.

45. לאור האמור לעיל, חוות דעת זו קובעת כי **"דרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות היא ככלל באמצעות הצעת מועמדים שנבחרו בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני – קרי, מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים"**.

46. מגבלות ועקרונות אלו, מסייעים להבטיח כי המאגר יכיל את המועמדים **המתאימים ביותר**, ולא רק כאלה שעברו את תנאי הסף. משכך, מאגר "נבחרת הדירקטורים" מסייע לשרים הממנים להבטיח כי המינויים לתפקידי הדירקטורים בחברות הממשלתיות יהיו המינויים המוצלחים ביותר באופן שיתרום להצלחתן של החברות, יסייע להגשים את תכלית חוק החברות הממשלתיות, וימנע מינויים פוליטיים של מועמדים שעברו את הסף המינימלי בלבד.

47. למעשה, קיימים שני מסלולים מקבילים למינוי דירקטורים:

א. **מינוי דירקטור מתוך נבחרת הדירקטורים** – כאשר נדרש מינוי דירקטור, בוחר השר או מי מטעמו את המועמדים המתאימים ביותר מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים. לאחר מכן, המועמדים מועברים לבחינתה של הוועדה לבדיקת מינויים.

ב. **מינוי בהליך "תואם נבחרת"/"עוקף נבחרת"** – על השר חלה חובה למנות את האדם המתאים ביותר לתפקיד. לכן לעתים יימצא אדם שאינו חלק מהנבחרת, אך הוא המתאים ביותר לתפקיד. לשם כך נקבע הליך תואם/עוקף נבחרת המאפשר לשר להגיש לרשות החברות הממשלתיות מועמד מחוץ לנבחרת. הרשות מבצעת מיון ראשוני ומשני ובמידה שהמועמד עובר את שני שלבי המיונים, מועמדותו נידונה בפני הוועדה לבדיקת מינויים (כמו מועמד מהנבחרת). יצוין כי לשר שמורה הזכות להעביר לוועדה מועמד שלא עבר את שלב המיון הראשוני בציונים הנדרשים, אך המדובר בכל זאת במועמד אשר לדעת השר ראוי שהוועדה לבדיקת מינויים תדון בעניינו.

2. חוות הדעת קובעת כי השימוש במסלול שאינו המסלול "העיקרי", אלא מסלול "תואם נבחרת", יהא כפוף למספר מגבלות:

"ראשית, נדרש כי השימוש במסלול תואם הנבחרת ייעשה במשורה, רק במקרים המצדיקים זאת. שנית, על המועמדים במסלול תואם הנבחרת לעבור את אותו הליך בחינה שמבוצע במסגרת הליך נבחרת הדירקטורים. שלישית, על מועמדים במסלול תואם הנבחרת לעמוד ברף הציון שנקבע לצורך כניסה למאגר הנבחרת האחרון. מינוי מועמד במסלול תואם נבחרת שאינו עומד בציון שנקבע לכניסה לנבחרת האחרונה, יתאפשר רק בקיומם של נימוקים מיוחדים אשר קשורים בפעילות החברה וטובתה" (שם, בפס' 48; ההדגשות אינן במקור).

48. לסיכום תת-פרק זה יצוין, כי ככלל, על השרים לבחור את המועמדים מטעמם לתפקיד מתוך המועמדים הנכללים בנבחרת הדירקטורים. כפי שצוין לעיל, הן בחוות הדעת לעניין נבחרת הדירקטורים והן בחוות דעת נוספות אליהן תתייחס העותרת במועד עתירה זו, על השימוש

בהליך "תואם נבחרת" להיות "חריג ומצומצם", ולהיעשות "במשורה, רק במקרים המצדיקים זאת" (חוות הדעת לעניין נבחרת הדירקטורים, פסי' 48-49).

ג.4. הליך מינויו של השר לשעבר עמיר פרץ לתפקיד דירקטור בתעשייה

האווירית

49. לפי החלטת הוועדה לבדיקת מינויים מיום 26.10.2021, אשר פסלה את מינויו של המשיב 6 (להלן: "החלטת הוועדה"), ביום 7.10.2021 הביא המשיב 2, שר הביטחון גנץ, את מועמדותו של מר פרץ בפני ועדת המינויים. במכתבו התייחס המשיב 2 למכלול הנימוקים בגינם הוא סבור כי מר פרץ הוא המועמד המתאים לתפקיד, ובכלל כך ניסיונו הרב בניהול מערכות ציבוריות גדולות וקטנות, ניסיונו בתפקיד יו"ר ההסתדרות, וניסיונו בתפקיד שר הביטחון.

50. יצוין כבר כעת בהקשר זה, כי דבר ניסיונו של מר פרץ כיו"ר ההסתדרות הובא לעניין יכולותיו המוכחות בעניין ניהול משאים ומתנים עם ארגוני עובדים וניהול נכון של יחסי עבודה – וזאת לנוכח הליך ההפרטה הצפוי להתקיים בתעשייה האווירית.

51. כפי שצוין לעיל, בחלוף כשלושה שבועות, ביום 26.10.2021 פורסמה החלטת הוועדה, אשר פסלה את מועמדותו של מר פרץ לכהונה כדירקטור בחברת תע"א.

העתק החלטת הוועדה מיום 26.10.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/2.

52. בכל הנוגע לתנאי הכשירות לתפקיד, תנאים הקבועים בסעיף 1א16 לחוק החברות, קבעה הוועדה כי מר פרץ אכן עומד בתנאים הדרושים לכהונת דירקטור, ואף לכהונת יו"ר הדירקטוריון (סעיפים 11 ו-17 להחלטת הוועדה). זאת, בהתאם לסמכותה הקבועה בסעיף 18ב(ג)(1) לחוק.

ג.4.א. זיקתו הפוליטית של מר פרץ

53. עברו הפוליטי של מר פרץ עשיר ומגוון, ואין העותרת חולקת על כך – ואף מוקירה לו הכרת התודה על שנים של שירות הציבור. משך שנים כיהן מר פרץ בשורת תפקידים בכנסת ובממשלה. עד שנת 2021 כיהן כיושב ראש מפלגת העבודה, מטעמה, על גלגולה השונים, כיהן כחבר כנסת בכנסות ה-12 עד ה-24.

54. מטבע הדברים, לאורך שנותיו בפוליטיקה, יצר מר פרץ קשרים חבריים ופוליטיים רבים וחזקים עם נבחרי ציבור רבים – רבים מהם עודם מכהנים בתפקידים בכירים בפוליטיקה ובשלטון בישראל.

55. בין היתר, למר פרץ קיימת זיקה פוליטית לשרים עמר בר-לב, נחמן שי ומירב מיכאלי (במסגרת פעילות מפלגת העבודה בין השנים 2012-2021), לשרים ניצן הורוביץ, תמר זנדברג ועיסאווי פריג' (במסגרת ריצה משותפת בבחירות לכנסת ה-23 בשנת 2020) ולשר הביטחון, חה"כ בני גנץ (שהציע את מועמדותו לתפקיד נשוא עתירה זו) – במסגרת הממשלה ה-35 והשתייכותו של מר פרץ לגוש הפוליטי הפריטטי של "כחול-לבן". יצוין, כי לאחר שההסכם הקואליציוני בין מפלגת העבודה לבין מפלגת "כחול-לבן" בוטל בחודש ינואר 2021, כיהן מר פרץ כשר בממשלה כחלק ממכסת שרי "כחול-לבן", כאשר בפועל משמש בני גנץ כפטרונו ומיטיבו הפוליטי.

56. יצוין בהקשר זה, כי כהונתו הציבורית של מר פרץ, ולפיכך יחסי העבודה הקרובים עם כל הנפשות המנויות לעיל, הסתיימה אך לפני מספר חודשים בודדים, עם השבעת הממשלה ה-36 ביום 13.6.2021.

57. לאור האמור לעיל, ובהתאם לסמכותה על פי סעיף 18 לחוק, קבעה הוועדה כי למר פרץ זיקה פוליטית חזקה לשרים בממשלה, ובכללם לשר הביטחון, וזאת בשל עברו הפוליטי העשיר, וכהונתו כשר בממשלה השייך לגוש הפריטטי של מפלגת "כחול-לבן" בממשלה ה-35, שהסתיימה לפני חודשים בודדים.

58. משכך, בחנה היא האם למר פרץ יש כישורים מיוחדים כנדרש בחוק, וקבעה כי:

"יש קושי ממשי בקביעה שיש למועמד כישורים מיוחדים המתגברים על הזיקה בהתייחס לאמור ביחס להיקפי החברה, פעילותה העסקית הענפה ומורכבותה, בפרט בעת הזאת, כאשר רק לפני חודשים מספר חדל לכהן מר פרץ בממשלה בראשות מר נתניהו, בה כיהן כשר לצדו של מר גנץ אחרי שנים רבות של עשייה ציבורית בתחום הפוליטי" וכי "לא ניתן לקבוע שניסיונו מהותי דיו על מנת לעמוד בדרישה המחמירה להוכחת כישורים מיוחדים לחברה זו בעת הזו, על אף ניסיונו הציבורי הרב" (סעיפים 21-22 להחלטת הוועדה).

ג.4.ב. מינויו של מר פרץ בהליך שאינו "נבחרת הדירקטורים"

59. בנוסף לבחינת זיקתו הפוליטית של מר פרץ, בחנה הוועדה את עצם מועמדותו כמועמד אשר אינו נמנה על "נבחרת הדירקטורים", וקבעה כי אין הוא בעל כישורים בולטים באופן מיוחד או בעל ניסיון משמעותי בתחומי פעילותה של החברה בכדי שמינויו יהא מוצדק למרות שאין הוא נמנה על נבחרת הדירקטורים (שם, בסעיף 3), וזאת בהתאם לחוות דעתה של עוה"ד זילבר מיום 14.12.2020, אשר הובאה לעיל.

60. בהחלטתה, בחנה הוועדה את מינויו של מר פרץ בהתייחס למאפייניה הספציפיים של חברת תע"א, בהתאם לסמכותה ולתכליות העומדות בבסיס פעולתה – תכליות הקשורות בקידום טובתה של החברה והתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד הנדון.

61. באופן כללי, ציינה הוועדה כי חברת תע"א מספקת מגוון רחב של מוצרים ושירותים בתחומי הביטחון, התעופה והחלל לשוק הצבאי. היא אחת משלוש החברות הממשלתיות הגדולות בישראל, ונכון לשנת 2020 היקף הכנסותיה השנתיות עלה על 4 מיליארד דולר. עיקר פעילותה הוא בשוק התעשיות הביטחוניות והתעופה הבינלאומי (מעל ל-70% מהכנסותיה בשנת 2020) אשר מתאפיין בתחרות גבוהה ואשר עיקר הלקוחות בו הן מדינות. בנוסף, היא אחת היצואניות הגדולות במדינה, וצבר ההזמנות של החברה כיום עומד על סכום של כ-12.6 מיליארד דולר. החברה אינה מסתמכת על באופן בלעדי על תקציבי הביטחון, בשונה מחברות מקבילות בעולם.

62. כמו כן, ובהתייחס לנסיבות הספציפיות המאפיינות את האתגרים הנוכחיים של החברה, התייחסה הוועדה לאתגרים הקשורים במשבר הקורונה העולמי שפגע קשות בענף התעופה העולמי (תחום עיסוק מרכזי של החברה) ובהליך הפרטה שנמצא בעיצומו במסגרתו יונפקו עד 49% ממניות החברה בבורסה, 35% מהם באופן מיידי. לסיכום, ציינה הוועדה כי כיום מעסיקה חברת תע"א כ-14,500 עובדים.

63. משכך, קבעה הוועדה כי כל אלו מחייבים כי בחברה יכהנו דירקטורים, ובפרט יושב ראש דירקטוריון, **בעל ניסיון עסקי משמעותי המעיד על יכולת מוכחת להוביל חברה עסקית**, בעלת היקפי פעילות עצומים ופעילות מורכבת, שבפניה ניצבים אתגרים משמעותיים.

64. על כל אלה תבקש העותרת להוסיף, כפי שציין המשיב 4 בחוות דעתו מיום 24.11.2021 שהוגשה למזכירות הממשלה לקראת הדיון במינוי בממשלה (להלן: "**חוות דעת היועמ"ש**"), כי יושבי הראש המכהנים ב-40 המתחרות העולמיות הגדולות של תע"א הם אנשי עסקים, ובחלק מהמקרים אנשי עסקים בעלי רקע ביטחוני. חריגה לכך מדינה אחת בלבד בה מונו בעלי תפקידים בעלי עבר פוליטי וללא ניסיון עסקי משמעותי. כמו כן, וכפי שמצוין בחוות דעת היועמ"ש, עמדת ארגון ה-OECD לעניין הממשל התאגידי בחברות ממשלתיות בבעלות המדינה היא כי על מנת לשפר את אפקטיביות ולטייב את יכולתן לשגשג, על הדירקטורים להיות בעלי כשירות וניסיון מספיקים ורלוונטיים וכי בפרט בחברות ממשלתיות העוסקות בפעילות עסקית, נכון לגייס מועמדים בעלי התמחות מספקת בתחומים מסחריים שיכולים לעזור להפוך את הדירקטוריונים מוכוונים יותר לפעילות עסקית.

65. כאשר נדרשה הוועדה למועמדותו של מר פרץ עצמו, קבעה כדלקמן: **ראשית**, באשר לתנאי הסף לכניסה לנבחרת הדירקטורים, ציינה הוועדה כי **מר פרץ לא עמד ברף שנדרש לכניסה לנבחרת האחרונה משנת 2017 (בה נעשה שימוש עד היום בשל היעדרה של נבחרת עדכנית יותר) לפרופיל הביטחוני-ניהולי – הרלוונטי לפעילות חברת תע"א.**

66. **שנית**, לאור העובדה שכהונתו של מר פרץ כשר הביטחון ארכה מעט יותר משנה, והסתיימה לפני כ-14 שנים, ולאור השינויים הרבים שעברה החברה ומערכת הביטחון בשנים אלו, **אין ניסיון זה מהותי דיו כדי שייחשב ניסיון משמעותי בתחומי פעילותה של החברה.**

67. כן, סברה הוועדה כי על אף המורכבות הברורה והכישורים שדורשת כהונה כיו"ר ההסתדרות, **אין בתפקיד זה בכדי להקנות למר פרץ ניסיון עסקי משמעותי המעיד על יכולת מוכחת להוביל חברה עסקית, ובהיקף פעילות כה גדול.**

העתק חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה מיום 24.11.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/3.

68. אם כן, כפי שציינה העותרת לעיל, חוות דעתה של הוועדה פסלה את המינוי – הן בשל זיקתו הפוליטית החזקה של מר פרץ לשרים הרלוונטיים, והן בשל העובדה שמר פרץ לא נכלל בנבחרת הדירקטורים. הוועדה מצאה כי כישוריו וניסיונו של מר פרץ לא מהותיים ומשמעותיים דיו בכדי להצדיק חריגה והתגברות על שני קשיים מהותיים אלו.

ג.4.ג. הליך ההשגה שהגיש שר הביטחון ואישור המינוי על ידי הממשלה

69. כאמור לעיל, סעיף 18(א) לחוק מעגן מנגנון באמצעותו יכולים השרים להשיג על החלטת הוועדה ולאשר מינוי שנפסל על ידיה מטעמים הקשורים לזיקה האישית, העסקית הפוליטית של המועמד לשר משרי הממשלה.

70. כמו כן, בהחלטה מספר 3849 של הממשלה מיום 27.07.2008 נקבע:

3. עשתה הוועדה לבדיקת מינויים ("הוועדה") שימוש בסמכות הייעוץ הנתונה לה לפי סעיף 18(ג)3, והעבירה עמדתה המנומקת בכתב לשרים,

ליועצים המשפטיים הנוגעים בדבר וליועץ המשפטי לממשלה, יפעלו השרים בהתחשב בהמלצת הוועדה. **במקרה שעמדת הוועדה אינה מקובלת על מי מהשרים, והם יחליטו שהמועמד מתאים לכהן בתפקיד לו הוא מיועד, יעבירו עמדתם המנומקת, שתגובש לאחר התייעצות עם היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בכתב לוועדה.**

העתק החלטה מספר 3849 של הממשלה מיום 27.07.2008 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

71. בהתאם לכך, ביום 18.11.2021 הוגשה למזכירות הממשלה ולוועדה השגה על החלטת הוועדה, מטעם שר הביטחון ועל דעת שר האוצר, ובה פורטו הטעמים המצדיקים, לעמדת שר הביטחון, את מינויו של מר פרץ לתפקיד על אף החלטת הוועדה.

72. בהשגה זו, עמד שר הביטחון הן על הטעמים בגינם לשיטתו למר פרץ לא קיימת זיקה פוליטית חזקה לשרי הממשלה, ואליו בפרט, וזאת לנוכח העובדה שפרש מהחיים הפוליטיים בתחילת שנת 2021 (בהקשר זה תציין העותרת כי מר פרץ סיים את תפקידו **בפועל** בחודש יוני 2021, עם הקמת הממשלה ה-36), וללא קשר למינוי.

73. כמו כן, לטענת שר הביטחון, בשל חשיבותה האסטרטגית והביטחונית של תע"א, תפקידו הציבוריים הרבים של מר פרץ (לרבות כהונתו כסגן ראש הממשלה, כשר הביטחון וכשר הכלכלה) מהווים ניסיון אשר ביכולתו לתרום רבות להצלחת החברה, על אף היעדר ניסיון עסקי. לטענתו, החלטת הוועדה בהקשר זה אף מביאה לתוצאה בלתי-סבירה, בשל בכירות התפקידים בהם כיהן מר פרץ.

74. בנוסף, ציין שר הביטחון את ניסיונו של מר פרץ כיו"ר ההסתדרות ובהתמודדות עם סוגיות של יחסי עבודה וניהול עובדים ותהליכים משמעותיים, אשר לטענת שר הביטחון יש בו בכדי לספק מענה לאתגרים העומדים בפני תע"א בשנים הקרובות, ביניהם הנפקתה, צמצום מספר עובדיה וייעול תהליכי עבודתה.

75. נקודה נוספת שציין שר הביטחון בעמדתו, מתייחסת לניסיונו של מר פרץ בתפקידים הדורשים כישורים דיפלומטיים וידע בסוגיות של קשרי חוץ וביטחון לאומי, אשר לטענת שר הביטחון הכרחי לתפקיד בשל אופייה של תע"א ועיסוקה הביטחוני הבינלאומי.

76. לסיכום, לעמדת שר הביטחון יש בניסיון ובכישורים שצבר מר פרץ בכהונותיו בתפקידים ציבוריים כדי לפצות על כך שהוא נעדר כישורים עסקיים וניסיון עסקי מוכח, ובכך למעשה באופן הגובר על הזיקה הפוליטית הקיימת לשרים בממשלה, ובפרט אליו.

העתק השגת שר הביטחון מיום 18.11.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/5.

77. בנוסף להשגה שהוגשה למזכירות הממשלה, ובה התייחס שר הביטחון לשאלת הזיקה הפוליטית והכישורים הדרושים אצל המועמד בכדי להתגבר עליה בהתאם לסעיף 18(א) לחוק, ביום 18.11.2021 שלח שר הביטחון מכתב לוועדה ובו התייחס לסוגיית "נבחרת הדירקטורים" ולמועמדותו של מר פרץ שלא כחלק ממנה, וזאת בהתאם לקבוע בהחלטת הממשלה 3849 המצוינת לעיל.

העתק המכתב ששלח שר הביטחון לוועדה ביום 18.11.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/6.

78. לטענת שר הביטחון, הכישורים והניסיון של מר פרץ מכהונותיו בתפקידים השונים מצדיקים

חריגה מההליך העיקרי (המכונה נבחרת הדירקטורים). שר הביטחון גורס כי באלו יש בכדי לתרום להצלחת החברה, אף בלא שהתקיים בעניינו הליך בחירה תחרותי, פומבי ושוויוני. שר הביטחון נימק עמדה זו בנימוקים הזהים באופיים ובטיבם לאלו שפורטו בהשגה, וביניהם ניסיונו הציבורי העשיר, ניסיונו וכישוריו בסוגיות של יחסי עבודה, וכישוריו הדיפלומטיים הנחוצים, לפי שר הביטחון, ליו"ר דירקטוריון חברה כחברת תע"א.

79. ביום 18.11.2021, הובאה בפני היועץ המשפטי לממשלה התייחסות הוועדה להשגה שהגיש שר הביטחון. בקצרה, עמדה זו מרחיבה את נימוקי הוועדה בהחלטה, ומרחיבה רבות אודות האתגרים העומדים בעת הזו מול חברת תע"א, אודות עברו הפוליטי של מר פרץ כעדות לעוצמת הזיקה לשרי הממשלה ובפרט לשר הביטחון, אודות הניסיון העסקי הנעדר מניסיונו של פרץ על אף כהונתו בתפקידים ציבוריים רבים, ואודות הקושי העולה מהמינוי.

80. לפי עמדה זו, מכלול נסיבות זה לא עולה לכדי כישורים אשר גוברים על הזיקה הפוליטית החזקה, ומצדיקים את המינוי שההליך בעניינו לא היה פומבי, תחרותי ושוויוני. כן, עמדה הוועדה במכתב זה על החשש שמא מינוי זה יוביל למדרון חלקלק שיחזיר את מדינת ישראל "שנים רבות לאחור בהתמודדות עם עולם של מינויים פוליטיים שאינם מתבססים על יכולת מקצועית וכישורים". לסיכום, חתמה הוועדה את מכתבה בדברים אלו:

"לעמדת חברי הוועדה [...] החלטה לפיה למר פרץ כישורים מיוחדים, בניגוד להחלטת הוועדה, עלולה לרוקן מתוכן את דרישת הכישורים המיוחדים שבחוק, ויהיה קושי רב לעשות בה שימוש בעת בחינת מינויים עתידיים, לא כל שכן מינויים לחברות קטנות יותר או של מעומדים בעלי זיקה חזקה פחות" (שם, בפס' 27; ההדגשות אינן במקור).

העתק המכתב ששלחה הוועדה ביום 18.11.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

81. ביום 24.11.2021 הובאה הצעת ההחלטה ובה ההשגה בפני הממשלה בכדי לאשרה ולהשלים את המינוי. להצעת החלטה זו נלוותה חוות דעת היועמ"ש שצוינה לעיל, לפיה "אין מניעה משפטית שהממשלה תקבע, כי מתקיימים במר פרץ הכישורים המיוחדים הנדרשים, **הגם שקביעה זו מעוררת כאמור סיכון משפטי וקשיים לא מבוטלים**" (שם, בפס' 36).

82. בהתייחס לאותם "קשיים לא מבוטלים" כיוון היועץ המשפטי לממשלה לעצם מעמדה של החלטת הוועדה, ולכך שיש לייחס משקל רב – ולמעשה כמעט מכריע – להמלצות ועדות לבדיקת מינויים, וזאת בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון.

83. כמו כן, ציין היועץ המשפטי לממשלה כי סטייה מהמלצת הוועדה תתאפשר רק בהתקיים טעם מהותי בעל משקל מיוחד ונסיבות חריגות המצדיקים סטייה שכזו. זאת, בהתחשב בכך שהוועדה היא הגוף המוסמך לבחון מינויים כאמור, בכך שהיא גוף מקצועי ובלתי-תלוי, בהתחשב בחשיבות מינויים של דירקטורים מתאימים לחברות ממשלתיות (ובפרט לאור האתגרים והמורכבויות המאפיינים את תע"א עצמה, כפי שצוין לעיל), בהתחשב בכירות הוועדה שבראשה עומד אדם הכשיר לכהן כשופט בית משפט מחוזי ואשר מכהנים בה נציגי ציבור בעלי שיעור קומה ובהתחשב בכל שעל הממשלה לכבד את המנגנון שהוקם על ידי המחוקק לשם בדיקת המינוי.

84. עם זאת, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, אין בקשיים אלו בשביל שיהוו "מניעה משפטית". לעמדתו, נימוקיו של שר הביטחון מנומקים ומפורטים דיו, ואין הם חורגים ממתחם הסבירות.

העתק הצעת החלטה שהונחה בפני הממשלה מיום 24.11.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/8.

85. בישיבתה מיום 28.11.2021, קיבלה הממשלה השגתו של שר הביטחון ומינתה את מר עמיר פרץ לתפקיד דירקטור בחברת התעשייה האווירית. בכך, למעשה, לראשונה בתולדות מדינת ישראל, על חברותיה הממשלתיות ועל בעלי תפקידיה הרבים, "התגברה" הממשלה על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים – היא הגוף המקצועי המוסמך לבדיקת המינויים לתפקידים אלו. לצערה הרב, הגם שמדובר בפעם הראשונה שממונה אדם לתפקיד בניגוד לחוות דעת הוועדה, מתקשה העותרת לראות כיצד תהיה זו הפעם האחרונה.

העתק כתבתם של שירית אביטן כהן ואורן דורי, "הממשלה אישרה את מינוי עמיר פרץ ליו"ר התעשייה האווירית", באתר "גלובס" מיום 28.11.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/9.

ג.5. מיצוי הליכים:

86. ביום 22.11.2021 פורסמו בכלי התקשורת השונים דיווחים על כך שבכוונתם של שר הביטחון ושל שר האוצר להביא את מינויו של מר פרץ לממשלה, על אף החלטת הוועדה שפסלה את המינוי.

העתק כתבתו של אבי בר-אלי, "מנדלבלית נכנע: מינוי עמיר פרץ יובא לאישור הממשלה – אף שנפסל", באתר "TheMarker" מיום 22.11.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/10

87. משכך, עוד באותו היום פנתה העותרת לשר הביטחון, לשר האוצר וליועץ המשפטי לממשלה, עם העתקים לחברי הממשלה כולם, בפנייה דחופה בה עמדה על הקשיים העולים ממינוי בניגוד להחלטת הוועדה. בפנייה דחופה זו ביקשה העותרת כי יימנעו השרים מהבאת מינויו של מר פרץ לכהונת דירקטור בתע"א לאישור הממשלה, זאת, בשל החשש כי התעלמות מהחלטת הוועדה תביא בהכרח להחלשה, ואף לביטול מעמדה הסטטוטורי הקבוע בסעיף 18 לחוק, כאשר קביעותיה של הוועדה יהפכו אות מתה נטולת משמעות, ותהווה פגיעה חריפה וחסרת תקדים במעמד השירות הציבורי וביכולתה של הוועדה לשמור ולהגן על רמתו המקצועית.

88. כן, ביקשה התנועה להימנע מיצירת תקדים מסוכן, אשר יהווה בהכרח מדרון חלקלק בסופו פתיחת פתח למינויים פוליטיים פסולים.

העתק פנייתה של העותרת מיום 22.11.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/11

89. לאחר שפנייה זו לא נענתה, ולאור פרסומים נוספים בכלי התקשורת לפיהם מינוי זה יובא לאישור הממשלה כבר בישיבת הממשלה הקרובה המעידים על דחיפות העניין, ביום 25.11.2021 פנתה העותרת בפנייה נוספת לשרים וליועץ המשפטי לממשלה, גם הפעם עם העתקים לחברי הממשלה כולם, בה ביקשה בשנית כי מינויו של מר פרץ לא יובא לאישור הממשלה. גם הפעם, עמדה העותרת על התקדים המסוכן שצעד זה יצור, ועל האינטרס הציבורי הברור שבשמירה על מעמד הוועדה והחלטותיה, ובהימנעות ממינויים הנגועים, לכאורה, בשיקולים פוליטיים שאינם ממן העניין.

העתק פנייתה של העותרת מיום 25.11.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/12

90. גם פנייה זו לא נענתה.

91. והנה, כאמור לעיל, ביום 28.11.2021 קיבלה הממשלה החלטה להתעלם מהחלטת הוועדה ולמנות את מר פרץ לתפקיד דירקטור בתעשייה האווירית. בכך הוגדרו גדרי המחלוקת המשפטית שבין העותרת לבין המשיבים, ולא נותרה ברירה בידי העותרת זולת פנייה לבית משפט נכבד זה בבקשה כי יורה על הוצאת הצווים המופיעים ברישא לעתירה, ולרבות צו הביניים המבוקש, וזאת מתוך הטיעונים המשפטיים אשר יובאו להלן.

ד. הטיעון המשפטי

ד.1. המסגרת הנורמטיבית

ד.1.א. מינוי של מועמד בעל זיקה פוליטית

92. כאמור, סעיף 18(בג) לחוק החברות הממשלתיות קובע את תפקידי הוועדה לבדיקת מינויים, כדלקמן:

”ג) ואלה תפקידי הועדה:

- (1) לבדוק אם מתקיימים במועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי, תנאי הכשירות האמורים בסעיפים 16א, 24(ג) או 37(ג) לפי הענין, והאם אין הוא פסול מלכהן על פי האמור בסעיפים 17 ו-17א;
- (2) לקבוע אם מן הראוי למנותו בהתאם לאמור בסעיף 18ג;
- (3) ליעץ לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, בשים לב בין היתר, לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה, ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי, ובהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד לו הוא מיועד;
- (4) הועדה תעביר לשרים את חוות דעתה בענינים המפורטים בפסקאות (1) עד (3), בכתב;
- (5) לצורך ביצוע תפקידיה על פי חוק זה, רשאית הועדה לדרוש פרטים בכתב אודות המועמד, תולדות חייו, השכלתו ועיסוקיו, וכן לדרוש כל מידע או חוות דעת מהרשות.”

93. סעיף 18ג לחוק החברות הממשלתיות עוסק בסמכותה של הוועדה לבדיקת מינויים לקבוע האם למועמד לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית יש כשירות מיוחדת אשר מצדיקה את מינויו חרף זיקתו הפוליטית לשר משרי הממשלה, כדלקמן:

- ”א) מצאה הועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עיסוקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה.
- ב) לענין חוק זה, לא יראו בחברות במפלגה כשלעצמה זיקה אישית או פוליטית.”

94. בהתאם, סעיף 18א) לחוק החברות הממשלתיות קובע את סמכותו של שר הביטחון, כממונה על ענייניה של התעשייה האווירית, להגיש השגה על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים שלא להמליץ על מועמדותו של מועמד אשר נקבע לגביו כי הוא בעל זיקה פוליטית וחסר כשירות מיוחדת, כדלקמן:

”דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הועדה לבדיקת מינויים. החליטה הועדה לבדיקת מינויים שלא להמליץ על מינויו של מועמד שנתקיים בו האמור בסעיף 18ג)א) רשאי השר להגיש השגה על ההחלטה שתידון

במליאת הממשלה; נימוקי הוועדה יובאו בפני הממשלה באמצעות היועץ המשפטי לממשלה או נציגו; לא קיבלה הממשלה את השגת השר, לא ימונה המועמד לדיקטור."

95. על-פי הנחיית היועמ"ש מספר 6.5000 שעוסקת ב"מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", מיום 9.11.2003 (להלן: "הנחיית היועמ"ש מס' 6.5000"), על השר הממנה דיקטור לחברה ממשלתית לפעול על פי הכללים וההגבלות הנובעים מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי, ובהם גם הכללים הבאים להבטיח את טוהר המינוי (סעיף 3(א) להנחיית היועמ"ש מס' 6.5000).
96. בין היתר, כללים ומגבלות אלה מחייבים את השר הממנה למנות את האדם המתאים ביותר לתפקיד, תוך בחינת כישוריו לרבות השכלתו, מקצועו, ידיעותיו, מיומנותו וכישוריו וכן את ניסונו והבנתו בתחום העסקי.
97. לצד בחינת הכישורים המקצועיים של המועמד, חובה על השר לשקול את "תכונותיו האישיות של המועמד וכן את מידת התאמתו להרכב המצוי של הדיקטוריון ויכולתו לפעול במסגרת הרכב זה. הכל כדי לוודא שהמינוי יהיה לטובת החברה ולטובתה בלבד, וכי המועמד יפעל באופן תקין ויעיל, ומתוך טוהר המידות הראוי לניהולה של חברה ממשלתית" (סעיף 3(א) להנחיית היועמ"ש מס' 6.5000).
98. כן קובעת הנחיית היועמ"ש מס' 6.5000 בהקשר זה, כי אל לשר להסתפק בבחינתו של מועמד אחד, אלא עליו לבחון ולהשוות את כישוריהם ותכונותיהם של מספר מועמדים למינוי. עוד קובעת ההנחייה כי "ראוי לשר שלא יצמצם את הביקוש אחר מועמדים לחוג מכריו האישיים או אנשים הקשורים למפלגתו, אלא יחפש את מועמדיו בקרב כלל הציבור" (סעיף 3(ב) להנחיית היועמ"ש מס' 6.5000).
99. לעניין סמכותה של הוועדה לבדיקת מינויים לקבוע אם קיימת במועמד כשירות מיוחדת חרף זיקתו הפוליטית, הנחיית היועמ"ש מס' 6.5000 קובעת כי סמכות זו נקבעה במטרה להבטיח מינויים של דיקטורים ומנהל מקצועיים, ועל רקע ממצאי מבקר המדינה לאורך השנים בעניין שכיחותם הרבה של המינויים הפוליטיים, ועל מנת לוודא כי אכן האדם המתאים ביותר זוכה בתפקיד, כדלקמן:

"הכלל הקבוע בסעיף זה, מבוסס על העקרונות שנקבעו בפסיקת בתי המשפט ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה במהלך השנים, בדבר הפסול במינוי אשר נעשה משיקולים זרים-פוליטיים, מפלגתיים, אישיים או אחרים. הפועל היוצא מעקרונות אלה, הנמנים עם עקרונות המשפט המינהלי, הוא כי מינוי, הנעשה בשל קרבה, או זיקה, או תלות, לגורם הממנה, בדרגה הנותנת יסוד לחשש סביר של נטיה פסולה – הוא מינוי פסול. עניין לנו במושכלות יסוד הבאים למנוע משוא פנים במינוי, שקילת שיקולים זרים, והיות הממנה והמתמנה נתונים במצב של ניגוד עניינים (דרגת הקרבה, היוצרת חשש של נטיה פסולה, דינה להיקבע על פי מבחן הסבירות)". (סעיף 6(א) להנחיית היועמ"ש מס' 6.5000).

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך הנחיית היועמ"ש מספר 6.5000 שעוסקת ב"מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", מיום 9.11.2003 מצורף ומסומן כנספח ע/13.

ד.1.ב. מינוי של מועמד שאינו נמנה על "נבחרת הדיקטורים"

100. כאמור בפירוט בחלק העובדתי של עתירה זו, מאז שנת 2013 נערך ברשות החברות הממשלתיות הליך לאיתור מועמדים שבסופו מוקם מאגר של מועמדים, שהם המתאימים ביותר לכהונה בחברה

ממשלתית, המכונה "נבחרת הדירקטורים". הליך זה הנו פומבי, תחרותי ושוויוני, ונועד לאתר את המועמדים והמנוסחים והמתאימים ביותר לטובת החברות הממשלתיות.

101. בחוות הדעת לעניין נבחרת הדירקטורים של עוה"ד זילבר מיום 14.12.2020, נקבע כי הליך זה מגשים את התכליות שבבסיס הסמכות שהוקפדה בידי השרים למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות – בחירת המועמד המתאים ביותר לתפקיד, תוך הבטחת עצמאותו ומקצועיותו של המועמד (סעיף 32 לחוות הדעת לעניין נבחרת הדירקטורים).

102. עוד נקבע, כי עמדת המשנה ליועמ"ש, אשר אומצה על-ידי היועמ"ש היא כי קיימת חובה משפטית החלה על השרים הממנים למנות דירקטורים לחברות הממשלתיות באמצעות הליך פומבי, תחרותי ושוויוני, שיבטיח את עצמאותו ובחירתו של המועמד הראוי ביותר לתפקיד (סעיף 38 לחוות הדעת לעניין נבחרת הדירקטורים).

103. על כן, נקבע כי התעלמות ממאגר הדירקטורים תוך התעלמות מעקרונות המשפט המנהלי כמוה כחזרה לשיטת המינוי הישירה על-ידי השרים **אינה סבירה** בנסיבות העניין, כדלקמן:

"מכאן, ובמענה לשאלה הראשונה, ניתן לקבוע כי בהתחשב בעקרונות המשפט המינהלי, שלפיהם נדרשים השרים לפעול לצורך הגשמת התכלית שבבסיס סמכות המינוי שהופקדה בידיהם, על יסוד שיקולים ענייניים, בסבירות, בשוויון ולטובת הציבור; חזרה אל שיטת המינוי הישיר שהונהגה ע"י השרים עד להקמתו של מאגר נבחרת הדירקטורים, **אינה עומדת בדרישת הסבירות בנסיבות העניין**. זאת, שעה שעמדנו על כך שבמציאות המשפטית שנוצרה עם הליך הקמת מאגר נבחרת הדירקטורים, וקיומו של הליך תחרותי ושוויוני בגדרו, שיטת מינוי הנעדרת מנגנון תחרותי ושוויוני, ושהונהגה ע"י השרים, אינה מגשימה את התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות – בחירת המועמד המתאים ביותר והבטחת עצמאותו ומקצועיותו של המועמד לתפקיד. במיוחד בשים לב לכך שכמצוין לעיל אין מדובר במשרת אמון כי אם במשרה התאפיינת בהיבטים מקצועיים מובהקים." (סעיף 32 לחוות הדעת לעניין נבחרת הדירקטורים).

ד.2. החלטת הממשלה לסטות מהחלטת הוועדה תביא לפגיעה אנושה בסמכות הוועדה, ולמעשה תהפוך אותה לאות מתה

104. כאמור בדברי ההסבר לחוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), התשנ"ג-1993, מטרת הקמת הוועדה לבדיקת מינויים היא לגדוע את תופעת המינויים הפוליטיים, ולהבטיח קיומו של הליך מינוי דירקטורים תקין, באמצעות בחינת המועמדים על-ידי גוף מקצועי ומנותק ממגמות פוליטיות, כדלקמן:

"הסיבות שהביאו להקמת הוועדה [ועדה שמינה בינואר 1986 היועץ המשפטי לממשלה דאז בראשותו של מנכ"ל משרד המשפטים דאז לקביעת אמות מידה לכשירותו של דירקטור בחברה ממשלתית, הח"מ], לא רק שלא עברו מן העולם אלא שתוקפן התעמק: **המינויים היו, פעמים רבות מדי, חסרי שיקול דעת ענייני, פגעו ביכולת התיפקוד המקצועית של דירקטוריונים של חברות ממשלתיות והאיצו תהליך של פוליטיזציה של הדירקטוריונים**. לאור תופעות אלה מוצע שהכנסת היא שתקבע את עקרונות המלצות ועדת גבאי בחוק ובכך תביא למימוש המטרות הבאות:

הבטחת קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים שיהיה מבוסס על שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובתה של החברה והתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד זה. זאת בדרך של יצירת ערובות מתאימות לכך שבחינת המועמדים תהיה מנותקת ממגמות פוליטיות וממחויבויות

אישייות, ותיעשה בידי ועדה סטטוטורית. (סעיף 18 במוצע) " (ההדגשות אינן במקור).

105. אף הממשלה עצמה הכירה בחשיבות של הוועדה והחלטותיה כגורם מקצועי שמטרתו לתפקד כסכר בנהר של מינויים פוליטיים, בקבעה כי על השרים לפעול בהתחשב בהמלצת הוועדה במסגרת החלטת ממשלה מספר 3849 מיום 27.7.2008, אשר עוסקת במינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, כדלקמן :

"עשתה הוועדה לבדיקת מינויים ("הוועדה") שימוש בסמכות הייעוץ הנתונה לה לפי סעיף 18ב(ג)(3), והעבירה עמדתה המנומקת בכתב לשרים, ליועצים המשפטיים הנוגעים בדבר וליועץ המשפטי לממשלה, **יפעלו השרים בהתחשב בהמלצת הוועדה.** במקרה שעמדת הוועדה אינה מקובלת על מי מהשרים, והם יחליטו שהמועמד מתאים לכהן בתפקיד לו הוא מיועד, יעבירו עמדתם המנומקת, שתגובש לאחר התייעצות עם היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בכתב לוועדה."

106. גם הפסיקה עמדה על תכלית הקמת הוועדה, וכפועל יוצא מכך על החשיבות של אימוץ החלטותיה, כדלקמן בבג"ץ 6777/98 שרגא רוזנברג נ' הוועדה לבדיקת מינויים על-פי חוק החברות הממשלתיות תשל"ה-1975 (פורסם בנבו, 28.12.1998) (להלן: "עניין רוזנברג") :

"הוועדה לבדיקת מינויים, הנזכרת בסעיף 37(ג), הוקמה מכוח סעיף 18 בחוק. המדובר בהוראה, אשר הוכנסה לחוק החברות הממשלתיות כחלק מהסדר כולל, אשר תכליתו הייתה ליתן מענה לבעיה של מינויים פוליטיים ובלתי ענייניים לתפקידים בכירים בחברות ממשלתיות (חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), תשנ"ג-1993).

[...]

המודל העולה בעקבות מן ההיסטוריה החקיקתית, שלפיו בידי הוועדה ניתנו סמכויות הכרעה בשאלת כשירויות הסף של המועמדים, משתלב היטב עם התקלה החברתית העיקרית אשר ההסדר שבפנינו בא לפתור (לשיקול זה בפרשנות החקיקה, ראו פסק-דינה של חברתי השופטת דורנר, ברע"א 5912/91 המגן חברה לביטוח בע"מ נ' מצליח [3], בעמ' 271). החוק שבפנינו נועד להתמודד עם תופעה שלילית, אשר הלכה והתגברה, של מינויים פוליטיים ובלתי ענייניים לתפקידי מפתח בחברות ממשלתיות. בהליכי החקיקה הוגדרה תופעה זו אף כ"מכת מזינה", אשר הלכה והחמירה עד כדי "...פנייה (ה)מסיבית מצד שרים אל מרכזי המפלגות בתור המאגר העיקרי למועמדים לדירקטורים..." (ראו דבריו של יושב-ראש ועדת חוק, חוקה ומשפט בד"כ 129 הנ"ל, בעמ' 4051)". "עניין רוזנברג, פסקאות 3, 19 לפסק דינו של כבוד השופט בדימוס אור; ההדגשות אינן במקור).

107. עוד נקבע בעניין רוזנברג כי הרכב הוועדה והסמכויות שניתנו לה נעשו מתוך החשיבות שיחס המחוקק לקבלת החלטה על מינוי דירקטורים בידי גוף מקצועי ונטול פניות כדלקמן :

"הרכב הוועדה והדינים הנוגעים לפעולתה ממחישים, מזווית נוספת, את החשיבות הרבה שהמחוקק ייחס לקיומו של גוף אשר החלטותיו יהיו נטולות פניות, ואשר יוכל להידרש לשאלת כשירותם של המועמדים מתוך ניקיון דעת ויושר אינטלקטואלי. בכך יש כדי לתמוך בפירוש שלפיו לוועדה הוקנתה הסמכות להחליט בעניין זה." (עניין רוזנברג, פסקה 20 לפסק דינו של כבוד השופט בדימוס אור; ההדגשות אינן במקור).

108. כן נקבע בפסיקה כי יש לייחס משקל רב להמלצות ועדות לבדיקת מינויים, כדלקמן בעניין בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 24.11.2009) (להלן: "עניין ג'רבי") :

"בהליך קבלת ההחלטה בדבר המינוי, כפופה הממשלה למנגנון שהיא עצמה יצרה כדי להבטיח את תקינות המינוי. מכוח מעמדה הרם, כמי שמגלמת את הרשות המבצעת, מוטלת על הממשלה אחריות, גם מעבר לכללים שהיא עצמה קבעה, להבטיח את כישורי הסף המקצועיים של המועמדים לכהונות בכירות בשירות הציבורי (פרשת לביא, בפסקאות 17 ו-19). [...] קיימת חשיבות מיוחדת בביקורת שיפוטית על הליכי המינוי למשרות בכירות במערך המקצועי של שירות המדינה, נוכח השפעתן רבת המשקל על תפקודו התקין של השירות הציבורי, ועל אמון הציבור באיכותו ובדמותו. בעוד הממשלה היא שקבעה את אמות המידה של כשירות הסף המקצועית של מועמדים למנכ"לים, ועדת המינויים היא הבוחנת את יישומן, הלכה למעשה, על המועמדים המוצעים. בנסיבות אלה, סטייה של הממשלה מהמלצתה של ועדת המינויים מחייבת קיומם של טעמים מיוחדים, המצדיקים באורח סביר תוצאה אחרת. על הממשלה הנטל להצביע על קיומם של טעמים מיוחדים כאלה. בלא עמידה בנטל זה, עשויה החלטתה, החורגת מהמלצת הוועדה, להצדיק התערבות שיפוטית כדי להבטיח מניעת הכשרתו של מינוי שנפל בו פגם." (עניין ג'רבי, פסקה 49 לפסק דינה של כבוד השופטת פרוקצ'יה; ההדגשות אינן במקור).

109. אף המשיב 4 בעצמו קבע בחוות דעתו מיום 24.11.2021 כי התערבות בהחלטת הוועדה לעניין כישורים מיוחדים של מועמד שמורה למקרים חריגים בלבד, ועליה להתבסס על טעמים כבדי משקל, נוכח מעמד הוועדה שהינה ציבורית מקצועית, ובלתי תלויה, ועל רקע החשש ממינויים פוליטיים. וכך נכתב בפסקה 21 לחוות דעתו של היועמ"ש מיום 24.11.2021:

"כעולה מפסיקת בית המשפט שלעיל, יש ליתן להחלטתה של הוועדה משקל נכבד ביותר ובמישור הסבירות, סטייה מהמלצת הוועדה תתאפשר רק בהתקיים טעם מהותי בעל משקל מיוחד ונסיבות חריגות המצדיקים סטייה כאמור. זאת, הן בהתחשב בהיותה של הוועדה גוף מקצועי בלתי-תלוי שהמחוקק הקים לבדיקת כשירותם והתאמתם של המועמדים לתפקיד כאמור, הן לנוכח חשיבות מינויים של דירקטורים מתאימים לחברות ממשלתיות, הן בהתחשב בכירות הוועדה שבראשה עומד אדם הכישר לכהן כשופט בית משפט מחוזי ומכהנים בה נציגי ציבור בעלי שיעור קומה והן בהתחשב בכך שעל הממשלה לכבד את המנגנון שהוקם על ידי המחוקק לשם בדיקת המינוי.".

110. אף המשיב 4 מודה בחוות הדעת מטעמו כי עמדת שר הביטחון המופרטת בהשגה "סוטה מהחלטת הוועדה ומעוררת לכן קושי משפטי רב", וכי על אף שקבע לבסוף כי אין מניעה משפטית לאמץ את ההחלטה "אין בדברים אלה כדי לטעון שהחלטת הוועדה אינה ראויה או סבירה, ההיפך הוא הנכון" (פסקה 34 לחוות דעת היועמ"ש מיום 24.11.2021).

111. אם כן, הוועדה לבדיקת מינויים הוקמה מתוך הצורך למנוע מינויים פוליטיים לתפקיד דירקטור בחברות ממשלתיות, ועל מנת שהוועדה תשקול שיקולים עניינים ומקצועיים. הן הרשות המחוקקת, הן הרשות המבצעת, והן הרשות השופטת הכירו בחשיבות הוועדה וקיום החלטותיה, וזאת באמצעות תיקון החוק, קבלת החלטת ממשלה בעניין ועיגון הוועדה וסמכויותיה בפסיקה.

112. הנימוקים שהוצגו בהשגה מטעם שר הביטחון על החלטת הוועדה בעניין מינויו של מר פרץ לתפקיד יו"ר תע"א בוודאי אינם מהווים "טעם מהותי בעל משקל מיוחד ונסיבות חריגות" המצדיקים סטייה מהחלטת הוועדה. בכך, החלטת ממשלה לאשר את מינויו של מר פרץ בניגוד מוחלט להמלצת הוועדה מסכלת את מטרת הקמת הוועדה, ופוגעת אנושות בסמכותה.

113. פגיעה זו בסמכות הוועדה עומדת כפגיעה תקדימית וחריגה אשר ממנה לא נוכל עוד לשוב לאחור, מעתה ינופף לעד כל ממנה ב"תקדים פרץ" המסוכן, דבר אשר יביא בהכרח לפגיעה אנושה בסמכות הוועדה, ויהפכה לבסוף לאות מתה. רק מן הטעם הזה לבדו, סבורה העותרת כי על הבית

המשפט הנכבד להתערב ולהורות על בטלות המינוי, או לחלופין – על השבתו לוועדה.

3. ד. החלטת הממשלה לסטות מהחלטת הוועדה תרוקן מתוכן את נבחרת

הדירקטורים ותייתר את נחיצותה

114. כאמור לעיל, תיקון מס' 6 לחוק החברות הממשלתיות חוקק במטרה למנוע מצב של מינוי מקורבים או מינויים פוליטיים אחרים לתפקיד דירקטורים בחברות הממשלתיות. נבחרת הדירקטורים היא ביטוי מובהק של מימוש תכלית הסעיפים הללו.

115. זאת, הן משום הקשיים שהנבחרת אמורה להשית על ניסיונות שרים למינוי מקורבים, והן משום שקיומו של הליך פומבי, שוויוני ותחרותי, במסגרתו נבחרים לתפקיד דירקטור המועמדים שזכו לניקוד הגבוה ביותר, הוביל לעליה ניכרת ברמתם המקצועית של הדירקטורים. כך, כישוריהם של הדירקטורים המכהנים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות כיום עולים משמעותית על רף הכישורים הבסיסי הקבוע בחוק (סעיף 15 לחוות דעתה של עוה"ד זילבר מיום 14.12.2020; דו"ח הביקורת המיוחד של מבקר המדינה משנת 2017, בעמ' 18).

116. עוד עולה מדו"חות מבקר המדינה, כי עמדת גורמי המקצוע ברשות היא שהליכי מינוי הדירקטורים באמצעות נבחרת הדירקטורים הובילה לשיפור משמעותי בניהולן של החברות ובתוצאות הכספיות שלהן, כפי שמשקף מנתונים המופיעים בדוחות רשות החברות הממשלתיות (סעיף 18 לחוות דעתה של עוה"ד זילבר מיום 14.12.2020).

117. חוות דעתה של עוה"ד זילבר מיום 14.12.2020, אשר אומצה כאמור על-ידי היועמ"ש, קובעת בבירור כי דרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות ממשלתיות היא באמצעות נבחרת הדירקטורים, כדלקמן בפסקאות 21 ו-38:

"במכלול השיקולים, עמדתנו היא כי יש להשיב בשלילה על השאלה העיקרית ושיש לקבוע כי במצב המשפטי הנוכחי דרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות היא באמצעות הצעת מועמדים שנבחרו בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני – קרי, מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים, תוך שמירת הליך תואם הנבחרת כהליך חריג ומצומצם, או בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר..."

[...]

על יסוד כל האמור, בהתחשב בתכלית סמכות המינוי שהופקדה בידי השרים, באופי החברות הממשלתיות, במאפייניו של תפקיד הדירקטור ובתוצאות ביצוע החברות הממשלתיות מאז הוחל מנגנון בחירה תחרותי ושוויוני, עמדתנו היא כי חובת הנאמנות המוטלת על השרים, ובכלל זה החובה לפעול להגשמת תכלית הסמכות בהגינות, ביושר, בשוויון, בסבירות, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, בעת הפעלת סמכות המינוי, מקימה בנסיבות העניין חובה משפטית כי ככלל המשך מינויים של הדירקטורים בחברות הממשלתיות יעשה באמצעות הליך פומבי, תחרותי ושוויוני שיבטיח את עצמאותו ובחירתו של המועמד הראוי ביותר לתפקיד."

118. יושם אל לב, כי על-פי האמור בהנחיית היועמ"ש מס' 6.5000 מינוי אנשים בלתי מקצועיים או חסרי הניסיון הדרוש לתפקיד דירקטורים בחברות ממשלתיות, במיוחד בחברות גדולות המופקדות על הספקתם של שירותים חיוניים ורגישים ובעלות השפעה על המשק כגון התעשייה האווירית, עלול לפגוע בהתנהלות ויעילות החברות, כמו גם באמון הציבור ברשויות השלטון, כדלקמן:

"מינוי אנשים בלתי מקצועיים או חסרי ניסיון מספיק לחברות הממשלתיות ולתאגידים הציבוריים, עלול, כמובן, לפגוע גם בהתנהלותן וביעילותן. במיוחד הדברים אמורים לגבי חברות, שהיקף פעילותן והשפעתן על המשק גדולים, המהוות חלק חשוב מנכסי המדינה, ואף כאלה המופקדות מטעם הממשלה על הספקתם של שירותים חיוניים ורגישים. בנוסף, **מינויים כאלה עלולים לפגוע פגיעה אנושה באמון הציבור בתפקוד רשויות השלטון, להשגת הניהול הטוב ביותר לגופים הללו ולהבטחת פעילותם התקינה, ללא שיקולים זרים.**" (סעיף 3א) להנחיית היועמ"ש מס' 6.5000.

119. על כן, ישנה חשיבות מכרעת למינוי של דירקטור מתוך נבחרת הדירקטורים, ולאחר שעבר סינון מוקפד ונבחר האדם המנוסה והמתאים ביותר לתפקיד. מינוי של אדם מחוץ לנבחרת הדירקטורים נדרש להיעשות רק כ"סייג מצומצם להליך העיקרי של נבחרת הדירקטורים, שעה שהשימוש בו נועד לאפשר גמישות בהפעלת הסמכות במקרים חריגים שיוגדרו כמתאימים לצורכי החברה הממשלתית" (סעיף 45 לחוות דעתה של עוה"ד זילבר מיום 14.12.2020). זאת, על מנת למנוע פגיעה בהתנהלות החברות הממשלתיות, ולשמור על מקצועיותן.

120. כך, נקבעו בחוות דעתה של עוה"ד זילבר מגבלות על מינוי דירקטורים שלא כחלק מנבחרת הדירקטורים, כדלקמן:

"ראשית, נדרש כי השימוש במסלול תואם הנבחרת ייעשה במשורה, רק במקרים המצדיקים זאת. שנית, על המועמדים במסלול תואם הנבחרת לעבור את אותו הליך בחינה שמבוצע במסגרת הליך נבחרת הדירקטורים. שלישית, על מועמדים במסלול תואם הנבחרת לעמוד ברף הציון שנקבע לצורך כניסה למאגר הנבחרת האחרון. מינוי מועמד במסלול תואם נבחרת שאינו עומד בציון שנקבע לכניסה לנבחרת האחרונה, יתאפשר רק בקיומם של נימוקים מיוחדים אשר קשורים בפעילות החברה וטובתה."

121. בעניין מינויו של מר פרץ במסגרת "הליך תואם נבחרת", ובהתאם לקביעת הוועדה לבדיקת מינויים, **כשל שר הביטחון מלהציג נסיבות או כישורים חריגים של מר פרץ אשר מצדיקים את מינוי מחוץ לנבחרת הדירקטורים.**

122. כך, החלטת הוועדה לבדיקת מינויים בעניינו של מר פרץ מיום 26.10.2021 קבעה כי מר פרץ לא עמד ברף הציון שנקבע לצורך כניסה למאגר הנבחרת האחרון, אך עבר את רף הציון שנקבע לצורך כניסה למאגר לנבחרת הדירקטורים בשנת 2017 בפרופיל החברתי (סעיף 5 להחלטת הוועדה לבדיקת מינויים מיום 26.10.2021).

123. כן נקבע בהחלטת הוועדה כי אין די בתרומתו ועשייתו הציבורית של מר פרץ, וכי "ביחס לפעילות החברה, היקפיה והאתגרים הניצבים בפניה כעת, ניסיונו של מר פרץ אינו מהותי דיו לחברה בעת הזו, על מנת לקבוע כי הוא נכנס בגדר חריג וכי הוא בעל ניסיון משמעותי בתחומי הפעילות של החברה או בעל כישורים בולטים באופן מיוחד בתחומים הרלבנטיים לכהונתו בחברה כעת." (סעיף 8 להחלטת הוועדה לבדיקת מינויים מיום 26.10.2021).

124. החלטת הממשלה לאמץ את ההשגה אשר הוגשה על-ידי שר הביטחון על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים שלא לאשר את מינויו של מר פרץ, בין היתר משום שלא מתקיימות נסיבות אשר מצדיקות את מינויו מחוץ לנבחרת הדירקטורים, פוגעת אנושות במוסד נבחרת הדירקטורים, ובהתקדמות המקצועית אשר הושגה בחברות הממשלתיות בעקבות כניסתו של מוסד זה.

125. למעשה, בהתעלמותה מקיומה של נבחרת הדירקטורים, תוך מינויו של מי שנמצא מחוץ לה ואשר

בעבר לא עמד ברף הציון המתאים על מנת להשתייך לרובריקה הרלוונטית בנבחרת עצמה – מרוקנת הממשלה את נבחרת הדירקטורים מתכנה וממהותה, ומיישמת, דה פקטו, את אשר חששה ממנו עוה"ד זילבר בחוות דעתה, השיבה למצב העניינים הבלתי רצוי בו כל שר ממנה באופן ישיר וללא בקרה.

126. לו מן הטעם הזה, סבורה העותרת כי יש להורות על בטלות החלטתה של הממשלה.

4. ד. ריקון נבחרת הדירקטורים מתוכן והפיכת הוועדה לאות מתה משיבים **אותנו לימים בהם השר ממנה באופן ישיר – ועל כן אינם סבירים באופן** **קיצוני**

127. מתוך האמור לעיל, עולה ומצטיירת תמונה מטרידה ביותר של **ביטול כלל ההגנות שקבעו המחוקק וממשלות העבר על מנת למנוע את הפוליטיזציה של המינויים**, ועל מנת למנוע מצב עניינים רע ובלתי רצוי בו שרים ממנים מקורבים להם, אף כאלו שאינם אווזים בכישורים המתאימים, למשרות בכירות בחברות ממשלתיות.

128. כאמור, הן וועדת המינויים והן נבחרת הדירקטורים הוקמו כדי לשמש מנגנון בקרה נוקשה אשר ימנע משרי הממשלה למנות באופן ישיר מועמדים בעלי זיקה פוליטית הנעדרים את הכישורים הרלוונטיים. הליך המינוי אמור היה לעבור דרך מסננות הוועדה והמאגר הקבוע בנבחרת, הושם בהליך מינוי של מר פרץ לאסקופה נדרסת, ובאין מסננת, יגדל החשש שמא החור הצר שנפתח בהליך מינוי זה יורחב בעתיד עד לכדי פתח רחב דרכו יעברו כל אותם מינויים שהביאו להקמתם של גופי הבקרה והפיקוח שמוזזים הצידה בהליך זה, וכמאמר חז"ל – "פְּתַחוּ לִי פְּתַח כְּחֻדָּה שֶׁל מַחֵט וְאֶנִּי אֶפְתַּח לָכֶם פְּתַח שְׁעָלוֹת וּקְרוֹנוֹת נִכְנָסִין בּוֹ".

129. אשר על כן, אין לנו אלא להביא בשנית את דבריה של עוה"ד זילבר, לפיהם "ניתן לקבוע כי בהתחשב בעקרונות המשפט המינהלי, שלפיהם נדרשים השרים לפעול לצורך הגשמת התכלית שבבסיס סמכות המינוי שהופקדה בידיהם, על יסוד שיקולים ענייניים, בסבירות, בשוויון ולטובת הציבור; חזרה אל שיטת המינוי הישיר שהונהגה ע"י השרים עד להקמתו של מאגר נבחרת הדירקטורים, אינה עומדת בדרישת הסבירות בנסיבות העניין. זאת, שעה שעמדנו על כך שבמציאות המשפטית שנוצרה עם הליך הקמת מאגר נבחרת הדירקטורים, וקיומו של הליך תחרותי ושוויוני בגדרו, שיטת מינוי הנעדרת מנגנון תחרותי ושוויוני, ושהונהגה ע"י השרים, אינה מגשימה את התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות – בחירת המועמד המתאים ביותר והבטחת עצמאותו ומקצועיותו של המועמד לתפקיד".

130. מקום בו בוחרת הממשלה להתעלם מכלל ההגנות והמסננים שקבעו ממשלות העבר והמחוקק עצמו, ולשים עצמה כגורם הממליץ, המפקח והממנה – הרי שמדובר בהתפרקות מוחלטת מכלל התכליות שבבסיס סמכות המינוי שהופקדה בידיה, תוך התעלמות מעקרונות המשפט המנהלי.

131. מצב עניינים זה, בוודאי אינו סביר באופן קיצוני, ומחייב את התערבותו של בית משפט נכבד זה.

ד.5. החלטת הוועדה בעניין הזיקה הפוליטית הינה מחייבת, ועל כן סטייה

ממנה עולה כדי חוסר סבירות המחייב פסילת החלטת הממשלה

132. כפי שנקבע הן בפסיקת בית המשפט העליון, הן בחוות דעתו של היועמ"ש מיום 24.11.2021, והן בחוות דעת של הגורמים המשפטיים במשרד הביטחון אשר צופרה להצעת המחליטים מיום 28.11.2021, החלטת הוועדה לבדיקת מינויים בעניין כשירות של מועמד לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית הינה מחייבת.

133. כך, בעניין רוזנברג נקבע כי הוועדה היא הגוף המחליט לעניין כשירותם של מועמדים לתפקיד דירקטור בחברות הממשלתיות, כעולה גם מההיסטוריה החקיקתית אשר עיגנה את סמכויות הוועדה, ומתכליות תיקון מס' 6 לחוק החברות הממשלתיות, כדלקמן:

"מן ההיסטוריה החקיקתית שהובילה לאימוץ ההסדר שבפנינו, עולה בבירור התכלית של מתן סמכות החלטה לוועדה אם מועמד פלוני עומד בתנאי הכשירות שנקבעו בחוק. תכלית זו עולה עוד בשלב הצעת החוק, אשר קדם לקריאה הראשונה בכנסת. הצעת החוק כללה את עיקרי ההסדר שאומץ לבסוף, ובכלל זה כללה את הקריטריונים למינוי נושאי משרה בחברות ממשלתיות, ואת ההסדר שהתקבל ביחס לוועדה לבדיקת מינויים. מדברי ההסבר להצעת החוק עולה הכוונה לגבש הסדר, אשר יביא לכך שתהליך בחירתם של ממלאי התפקידים הניהוליים בחברות הממשלתיות יבטיח כי ייעשה סינון של המועמדים על יסוד סגולותיהם, להבדיל מזיקה פוליטית או אחרת. בהתאם לכך, אחת התכליות העיקריות של ההסדר, הנזכרת בדברי ההסבר, היא:

"הבטחת קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים שיהיה מבוסס על שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובתה של החברה והתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד זה. זאת בדרך של יצירת ערובות מתאימות לכך שבחינת המועמדים תהיה מנותקת ממגמות פוליטיות וממחויבויות אישיות, ותיעשה בידי ועדה סטטוטורית (סעיף 18 ב המוצע)" (הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), תשנ"ג-1993, בעמ' 72; ההדגשה שלי – ת' א').

הוועדה הסטטוטורית הנזכרת בדברים היא הוועדה לבדיקת מינויים. מן הדברים עולה, כי בחינת המועמדים הופקדה בידי הוועדה, באופן שינתק את תהליך הבחינה והסינון מהשפעות פוליטיות אפשריות. היינו – הוועדה היא הגוף המחליט לעניין זה" (פסקה 18 לפסק דינו של כבוד השופט בדימוס אור).

134. עוד נקבע בעניין רוזנברג, באופן ספציפי לעניין סמכות הוועדה הקבועה בסעיף 18 לחוק לקבוע האם למועמד לתפקיד דירקטור הוא בעל "כישורים מיוחדים" למרות הזיקה הפוליטית שלו, כי מדובר בסמכות של החלטה, כדלקמן:

"בעניינים מסוימים, החוק מאפשר לשר לאשר מינוי בניגוד לדעת הוועדה, וזאת אם השגה שהשר הגיש לממשלה נתקבלה על-ידיה. מדובר בהסדר שנקבע בחוק ביחס לסמכות הוועדה הקבועה בסעיף 18 לחוק, סעיף המאפשר לוועדה לאשר מועמד בעל "כישורים מיוחדים", אף שיש לו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה. ביחס לסמכות זו, נקבע בחוק מנגנון של השגה על החלטת הוועדה. המדובר בהשגה המוגשת על-ידי השר, ונדונה על-ידי הממשלה (ראו סעיפים 18(א) לחוק (לעניין מועמד לתפקיד דירקטור) ו-37(ד) (לעניין מועמד למשרת מנהל כללי)). בקביעתו של מנגנון ההשגה האמור ניתן לראות הכרה בכך שלוועדה ניתנה סמכות החלטה בכל הנוגע לסעיף 18, החלטה אשר ניתנת לשינוי רק בדרך שנקבעה בחוק". (פסקה 22(א) לפסק דינו של כבוד השופט בדימוס אור).

135. לא זו אף זו, לפנינו גם הודאת בעל דין של היועמ"ש בחוות דעתו מיום 24.11.2021, במסגרתה נכתב

בסעיף 15 לחוות הדעת ברחל בתך הקטנה: "החלטת הוועדה בנוגע לשאלת קיומם של כישורים מיוחדים' מחייבת".

136. באופן דומה, גם המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון קבעה בחוות הדעת המשפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה בעניין מינוי מר פרץ, אשר צורפה כחלק מנספח 8/ע לעתירה, כי "החלטת הוועדה בעניין הזיקה הפוליטית והכישורים המיוחדים, הינה מחייבת." (סעיף 6 לחוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה מינוי עמיר פרץ לכהונת דירקטור בחברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ). וְאִי־דָּךְ זֵיל גָּמַר.

137. על אף זו, בחרה הממשלה להתעלם כליל מסמכותה של הוועדה לבדיקת מינויים לקבוע כי מר פרץ חסר את הכישורים המיוחדים הנדרשים על-מנת לגבור על זיקתו הפוליטית ולהפכו למתאים להתמנות כדירקטור, חרף היות סמכותה של הוועדה סמכות מחליטה.

138. החלטה זו של הממשלה, הבוחרת להתעלם מסמכותה המחייבת של הוועדה עולה כדי חוסר סבירות קיצוני המחייב בתורו אף הוא את פסילת מינויו של מר פרץ.

ד.6. החלטת הממשלה מונעת משיקולים זרים אשר אינם ממן העניין, ומתוך

רצון למנות מינוי פוליטי פסול

139. כפי האמור בחלקה העובדתי של עתירה זו, ובהתבסס על הדברים הברורים המובאים בהחלטת הוועדה כפי שהובאה לעיל, הרי שהמשיב 6 הוא בעל זיקה פוליטית ברורה ובלתי ניתנת לריפוי, הפוסלת את מועמדותו – זאת שעה שאין הוא עומד בחובה להציג כישורים מיוחדים הרפאים את הפגם.

140. כאמור, המשיב נעדר את הכישורים והניסיון הדרושים להובלת התעשייה האווירית בנתיב העסקי הצפוי לה, ומנגד כרוך בזיקה פוליטית ישירה למי שהיה פטרוננו הפוליטי בשנתיים האחרונות, עד כדי הענקת בית פוליטי חדש לאחר שעזב את מפלגת העבודה. ומכאן, עולה החשש הכבד שמא תכלית מינויו של המשיב 6 נגועה בשיקולים זרים שאינם ממן העניין, וכל תכליתה הוא בקידומו של מינוי פוליטי פסול.

141. על המינויים הפוליטיים בישראל נאמר כבר לפני שנים כי הם "רעה חולה שיש לעקרה מן השורש" (כדבריו של כב' השופט פוגלמן בפס' 16, לפסק דינו בבג"ץ 5599/11 אגודת העיתונאים בתל אביב נ' ממשלת ישראל). רעה חולה ומסוכנת, הפוגעת בערכי יסוד של שיטתנו ומכרסמת בתפקודה התקין של השירות הציבורי. הם מהווים הפרה של אמון הציבור ברשות המבצעת ופוגעים באמון הציבור בשירות הציבורי.

142. יתרה מכך, עקרון השוויון וכן הרמה המקצועית של השירות הציבורי נפגעים פגיעה קשה מקום בו מקודמים או נבחרים לתפקיד אנשים, שאינם בהכרח הטובים ביותר אלא המקושרים ביותר. עניין זה אף מתחדד שעה שבפנינו מאגר מועמדים אשר עבר הליך מיון וסינון קפדני ומתוך מטרה להשתלב בתפקידים כגון דא.

143. לעניין זה, יפים במיוחד דברים של כב' השופטת שטרסברג-כהן בפס' 4 לפסק דינה בעניין בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111 (1998):

"התפיסה הבסיסית של שיטת המינהל הציבורי בישראל – המוצאת את ביטוייה בהלכות שיצאו מלפני בית-משפט זה, בדברי חקיקה ובדברי מלומדים – רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי. זוהי תפיסת יסוד שהיא נחלתנו מימים ימימה. היא עוברת כחוט השני לאורך הספרות המשפטית, הפסיקה והחקיקה. המינוי הפוליטי מתעמת חזיתית עם תפיסה זו. הבסיס המוסרי-ערכי לשלילת המינוי הפוליטי, וחובתה של הרשות הציבורית להימנע ממינוי אך בשל השתייכותו הפוליטית של המועמד נגזרת ממעמדה של הרשות הציבורית כנאמן הציבור. על נאמנות זו להיות מופעלת בהגיונות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה. "ממעמד הנאמנות של הרשות הציבורית נגזרת חובתה להימנע ממינוי אך בשל השתייכותו הפוליטית של המועמד"

144. וממשיכה בפס' 10 לדבריה :

"המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרון השוויון; הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור שאינם נדרשים להוכיח, במסגרת מכרז, את היותם הטובים ביותר; הוא עלול להביא לתופעה שבה הקשרים קודמים לכישורים, והפוליטיקה במובן הצר הופכת לגורם המרכזי למינוי; הוא עלול להביא לניפוח המערכת על-מנת לקלוט "מיודעים", ולגרום ליצירת תפקידים חדשים שלא לצורך ולקידום מהיר של מי שרוצים ביקרו; הוא עלול להסיט את שיקולי הרשות משיקולים ענייניים; הוא מביא לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים על-ידי העדפת מפלגה או עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי; הוא עלול להביא להשחתת המוסר הציבורי; הוא עלול לגרום לתחלופה בשירות הציבורי כל אימת שמתחלף הדרג הפוליטי, ולגרום על-ידי כך לחוסר יציבות ולחוסר מקצועיות; הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי, להשפיע על איכותו של השירות ולפגוע בדימויו. על-ידי כל אלה, פוגע המינוי הפוליטי בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, של תפיסתנו הערכית את מהותו של השירות הציבורי ושל האמנה החברתית שהיא בסיס הווייתנו כחברה מתוקנת".

145. מינויו של אדם לשירות הציבורי שלא על בסיס כישוריו המקצועיים אלא על בסיס זיקה פוליטית הינו מעשה מנהלי פסול המהווה מעילה של ממש בחובת הנאמנות של הגורם הממנה כלפי הציבור (וראו לעניין זה: בג"ץ 932/99 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, פ"ד נג"ד (3) 769, 787 (1999); ע"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות, ניתן ביום 19.05.2009 מופיע בנבו).

146. שכן, השתייכות פוליטית **כגורם מכריע** במינויים בשירות המדינה עומדת בסתירה חזיתית לאופי הממלכתי, המקצועי והערכי המאפיין את השירות הציבורי ואת שיטת המינויים שנועדה להבטיח את ייחודו זה. וכפי דבריה המדויקים כב' השופטת פרוקצ'יה בסעיף 17 לפסק דינה בבג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, ניתן ביום 24.11.2009 ומופיע בנבו):

"התפיסה הבסיסית של המינהל הציבורי בישראל רואה בשירות המדינה שירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. השתייכות פוליטית כגורם מכריע במינויים בשירות המדינה עומדת בסתירה חזיתית לאופי הממלכתי, המקצועי והערכי המאפיין את השירות הציבורי ואת שיטת המינויים שנועדה להבטיח את ייחודו זה. המינוי הפוליטי מסיט את הדגש מהמקצועיות ומהערכיות של המועמד אל עבר הזיקה הפוליטית לגורם הממנה. הוא מביא לזניחה או לטשטוש הדרישה לקיום כישורי סף מקצועיים, ומשלב בעלי תפקיד בשירות ממניעים בלתי-ענייניים. בשיטת המינויים הפוליטיים יש סכנה לפגיעה חמורה בסדרי מינהל תקין, וברמתו המקצועית והערכית של השירות הציבורי" (ההדגשות אינן במקור).

147. בית המשפט הנכבד עמד לא פעם על היות המינויים הפוליטיים בישראל נגע מדבק, חולי פוליטי, רעה חולה שיש לעקרה מן השורש. מינויים אלו מהווים פגיעה חמורה באמון הציבור, בעקרון

השוויון ובאינטרס הציבורי לשירות ציבור יעיל ומקצועי. על הגורמים האמונים על השמירה על אינטרס הציבור להילחם בכל כוחם בתופעה מצערת זו, **ועליהם לעשות כן בכל הכלים העומדים לרשותם.**

148. והנה, בעניינו דגן מבקש המשיב 2 למנות מקורב לו לתפקיד, תוך שהוא פועל מתוך שיקולים זרים שאינם ממך העניין, ובכך מונע את מינויך האפשרי של יושבי ראש ראויים ומוכשרים, והכל תוך פגיעה אנושה באינטרס הציבורי המובהק.

149. על הפסול בקבלת החלטה משיקולים זרים עמד בית המשפט נכבד זה פעם אחר פעם ובין היתר, עמד על כך כב' המשנה לנשיא, השופט אלון, בציינו:

"רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבורי, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו, שנאמנות זו צריך ותופעל בהגינות, ביושר, **ללא שיקולים זרים**, ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה" (בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח', בעמ' 33).

150. ידוע הדבר כי הרשות המנהלית מצווה להפעיל את שיקול דעתה בהתאם לסמכויותיה, על יסוד השיקולים הרלוונטיים ועל פי שיקולים אלו בלבד. כך אמר השופט (כתוארו דאז) גרוניס בבג"ץ 5968/05 עיריית חברון נ' מדינת ישראל (ניתן ב-01/03/06):

"[...] כלל נקוט הוא בשיטתנו כי על הרשות המינהלית לפעול בכל מקרה ומקרה על יסוד שיקולים עניינים בלבד".

151. ומתוך כך, בבחינת עשה טוב וסור מרע, מקום בו חובת הרשות היא לפעול בהתבסס על שיקולים עניינים בלבד, אל לה לשקול שיקולים זרים. גם בעולם המינהלי אין ואקום, אין שיקולים ענייניים בנמצא מצויה השרירותיות או מצויים הם השיקולים הזרים.

152. כב' השופטת פרוקציה בבג"ץ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ ו-50 אחרים נ' ממשלת ישראל תק-על 2006(4) 3354, בפס' 13 לפסק דינה חזרה והבהירה: "רשות מינהלית המפעילה סמכות שלטונית חייבת להתחשב בשיקולים רלבנטיים, ובהם בלבד. עליה להתבסס על שיקולים ענייניים בלבד ולהימנע משיקולים זרים" [הדגשה הוספה ע"י הח"מ].

153. אשר על כן, גם מתוך טעמים אלו, סבורה העותרת כי על בית המשפט הנכבד להתערב ולהורות על מתן הצווים אשר ברישא לעתירה.

7. ד. מינויים של המשיבים 3-4 על ידי המשיב 1 הינו בלתי סביר בצורה קיצונית ועל כן דינו בטלות

154. מבלי לפגוע באמור עד כה, וכפרק מאגד ומשלים לעתירה זו, תבקש העותרת להתייחס גם לחוסר הסבירות שבמינויו של המשיב בנסיבות דגן ולאור הפגיעה בעקרונות המשפט המנהלי והציבורי.

155. עקרון על במשפט הציבורי הוא כי על הרשות להפעיל סמכויותיה בסבירות, ושהפעלה בלתי-סבירה של הסמכות היא עילה עצמאית שיכולה להביא אף לבטלותה של הפעולה שנעשתה, או לחיוב לפעול מקום שהרשות נמנעה באופן בלתי-סביר מפעולה [לעניין זה ראו למשל בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1981), וכן בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749 (1991) (להלן: "פרשת ז'רז'בסקי")].

156. בעשורים האחרונים עיצבה ההלכה הפסוקה את עילת הסבירות, ובכך הופקדו בידי בית המשפט הכלים ליתן פתרונות לבעיות החברתיות שהקדימו את חזונו של המחוקק. ואכן, משמשת כיום עילה זו מכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, והיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. התייחסה לכך השופטת פרוקצ'יה בפס' 33 לבפסק דינה בבג"ץ 5853/07 **אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה** (להלן: "**עניין אמונה**"):

"על פי תפיסת המשפט המינהלי בדורות האחרונים משמשת עילת הסבירות מכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, והיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. באמצעות עילה זו, נבחנת הרציונליות שבהחלטת המינהל כמושג נורמטיבי, ולצורך בחינה זו נקבעו אמות מידה שעל בית המשפט לבחון, קרי: האם נשקלו על ידי הרשות המינהלית מלוא השיקולים הרלבנטיים לענין, והם בלבד, או שמא נשקלו שיקולים זרים וחיצוניים לענין; שנית, האם הרשות ייחסה לכל אחד מהשיקולים הרלבנטיים את משקלו היחסי הראוי, והגיעה באמצעות שקילה זו לנקודת איזון המצויה במתחם הסבירות הנתון לה. מיתחם סבירות זה עשוי להשתנות מענין לענין, בהתאם לנתוניו ולמאפייניו של המקרה. בלא הבטחה כי החלטת המינהל תהא סבירה ורציונלית, צפויים הפרט והציבור להיפגע פגיעה קשה. אין די בקבלת החלטה מינהלית בסמכות ובתום לב. על ההחלטה להיות רציונלית ונבונה במסגרת מיתחם שיקול הדעת הנתון לרשות המוסמכת."

157. אמנם במקרה דנן עומדות חזקות עילות התערבות נוספות המחייבות את פסילת המינוי, ובראשן דריסת וועדת המינויים וריקון מתוכן של נבחרת הדירקטורים, אולם גם בלתי עומדת עילת הסבירות כעילת התערבות המאפשרת לבית המשפט הנכבד לפסול מינויים שאינם ראויים בעליל. לענין זה יפות קביעותיו של כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין בבג"ץ 3997/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר החוץ ואח'** (ניתן ביום 12.02.2015 ומופיע בנבו):

"כשלעצמי סבורני ובמפגיע, כי אין דופי בשימוש בעילת הסבירות כעילה לביקורת שיפוטית, שכמובן צריכה להיות מופעלת באורח מושכל וזהיר במקום הראוי. אם במינויים עסקינן, **תולדות המינהל הציבורי בישראל עמוסות מקרים, לא אחד ולא שניים, שבהם ניתן היה למנוע מינויים לא ראויים בעליל רק בגדרי סבירות, כיון שבצד ה"פורמלי" היה הציון "עובר".** למיטב הבנתי, גם הנשיא לנדוי, שהסתייג מעילת הסבירות [...], היה מודה, מתוך יושרתו והקפדתו היתרה על טוהר המינהל הציבורי, כי יש מקרים שבהם עילה זו היא הדרך היחידה למניעת מינוי פסול. עילת הסבירות, ושוב – בכל הזהירות – מאפשרת לבית המשפט לשמש כמה שקרוי בלשון עידנו "**המבוגר האחראי**", **ולא אחטא לאמת אם אניח כי לא מעטים בין ראשי הממנים עצמם מייחלים בסתר ליבם להתערבות הבג"צית, כדי למנוע מינוי שנולד מלחצים כאלה ואחרים...**"

158. לפיכך, ובקצרה, תבקש העותרת לטעון כי גם בשל עילת הסבירות לבדה על בית המשפט הנכבד להתערב ולהורות על בטלותם של מינויים אלו, מתוך הטעמים הבאים אשר עומדים כל אחד בנפרד ובמצטבר, וכפי שיוצג להלן.

ד.7.א. מינויו של המשיב 6 פוגע בטובת הציבור ומשום כך אינו סביר

"המחזיק בסמכויות על-פי דין חייב לפעול אפוא מתוך אמון ונאמנות ושומה עליו לשוות נגד עיניו כל העת, ערב ובוקר בכל יום תמיד, את טובת הציבור ואת טובת הציבור בלבד." (בג"ץ 3751/03 **יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו** (ניתן ביום 22.12.2004)).

159. חובת הנאמנות, חלה ביתר שאת בכל הנוגע לסמכות המינוי או ההעברה מתפקיד. במקרים אלו חזרה וקבעה הפסיקה כי על הרשות המנהלית לנהוג בהגינות ולטובת הציבור. ודוק, כלל גדול גורס כי כשליח הציבור, מוטלת על נבחר הציבור החובה לפעול לטובת הציבור, ולטובתו בלבד. נבחרי

הציבור נועדו לשרת את הציבור בכללותו, ושומה עליהם להפעיל את שיקול דעתם, עת מפעילים הם את סמכויותיהם שבדין, לשם קידום טובת הציבור. וראו לעניין זה דבריו של כבי הנשיא שמגר בבג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, מז (5) 404, עמ' 417-418 :

"הסמכויות של נושא תפקיד בשירות הציבורי נועדו לשרת את טובת הכלל. כל נבחר וכל נושא משרה הוא משרתו של הכלל [...]. בהפעלת כוחו למנות ובהפעלת כוחו להעביר מן התפקיד פועל בעל הסמכות כנאמן הציבור [...]. כפי שהסברנו לא אחת, משמעות הדבר היא כי סמכות המינוי או ההעברה מהתפקיד מן הראוי שיופעלו בהגינות, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור".

160. העותרת תטען, כי החלטת הממשלה למנות את המשיב 6 לתפקיד מנוגדת לטובת הציבור שכן המדובר במינוי שנעשה במנותק משיקולים מקצועיים, ומסיבות פוליטיות שאינן ממך העניין.

161. כפי האמור לעיל בחלקה העובדתי של העתירה דנן, הגורם האמון על הבחינה המקצועית של המינוי, הוא הוועדה, עמד ארוכות על כך שלמשיב 6 אין את הכישורים המיוחדים הנדרשים לשם עמידה בראש חברה ממשלתית המנהלת מחזור עסקים בסדר הגודל של התעשייה האווירית, וכי הזיקה הפוליטית המובהקת שלו אך מחדד את הצורך בכישורים כאלו, אשר אינם בנמצא.

162. מינוי זה, אשר כל כולו מנותק משיקולים מקצועיים, עומד כבלתי סביר בפני עצמו, ומן הראוי כי בית המשפט יורה לבטלו.

ד.7.ב. מינוי של המשיב 6 פוגע פגיעה קשה באמון הציבור ברשויות ומשום כך אינו

סביר

163. הלכה פסוקה היא כי הממשלה, ראש הממשלה וכל שר וסגן שר הם נאמני הציבור. משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם. בית המשפט העליון עמד פעמים רבות על חשיבות נאמנותם של נבחר הציבור לשליחותם הציבורית, כתנאי שאין בלתו להבטחת אמון הציבור בנבחריו.

164. התייחס לכך, בלשונו הציבורית, כבי השופט חשין בבג"ץ 103/96 עו"ד יוסף פנחס כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד"י (4) 309 :

"נבחר הציבור הינו שליח הציבור, וכאותו שליח ציבור האומר להיות פה לקהל ומציג עצמו כעני ממעש, נרעש ונפחד, כן הוא נבחר הציבור: משלו אין לו ולא כלום וכל אשר ברשותו ובהחזקתו - משל הקהל והקהילה הוא. הגינות, יושר לבב וטוהר המידות הינם סימני היכר מובהקים שניתן בנבחר ציבור ראוי לשמו, ותכונות נפש אלו הן עמוד האש ועמוד הענן שיוליכו את נבחר הציבור הדרך. רק כך יוכל פרנס לנהג כראוי קהילה שבחרה בו לנהגה, ורק כך יזכה נבחר הציבור באמון הקהל. וכולנו ידענו כי באין אמון של הקהילה במנהיגיה, ייפרע עם ותאבד ממלכה. וככל שנעלה במעלה המנהיגות כן נתבע ממנהיגי הקהילה ביתר כי יקרנו יושר ואמת" (ההדגשות אינן במקור).

165. מינויו של המשיב 6, תוך רמיסה חסרת תקדים של הוועדה המקצועית אשר ישבה שבעה נקיים ובחנה את מכלול הפרטים והעובדות הנוגעים למינוי; כמו גם של נבחרת הדירקטורים והתכליות העומדות בבסיסה, מהווה פגיעה חמורה מאוד באמון הציבור ברשויות הממנות ובחברה הממשלתית שהיא מושא מינוי זה.

166. ומתוך כך, מינוי זה אינו יכולה להתקבל בשוויון נפש. נהפוך הוא, דווקא בנסיבות החמורות

כבענייננו, ישנה חשיבות כי בית המשפט יגשים את תפקידו כמבצרו האחרון של שלטון החוק, ויגן על ציבור האזרחים מלחיות במציאות זו, ולהשיב את האמון האבוד ברשויות השלטון:

"בהעלות אירוע מסויים לפני בית-המשפט, ובהתעורר חשש כבד, חשש רציני, כי בשל מעשה או מחדל מסויים יאבד או ייפגע אנושות אמון העם במנהיגיו, בית-המשפט לא יותר לשבת באפס מעשה ולטעון ידינו לא שפכו את הדם הזה ועינינו לא ראו. **במובן מסויים יש בהתערבותו של בית-המשפט באירועים מעין-אלה התערבות שבהגנה עצמית. הגנה עצמית על מערכת הממשל בכללה ובה הרשות השופטת אף-היא.** כי מה ישיב בית-המשפט משיטען נגדו כי בעיניו ראה עיוות ולא עשה דבר? זו היא הילכת דרעי ופנחסי והיא שתוליד אותנו הדרך." [בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, מר אריאל שרון, פס' 28 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) חשין (ההדגשות אינן במקור)].

167. ואין האמור, אך בפגיעה באמון הציבור ברשות הממנה כאמור, אלא כתוצר לוואי – פגיעה חמורה אף באמון הציבור בוועדת המינויים עצמה. יצוין כי כבר בעת המינוי התבטאו שרים בכירים בממשלה – בראשם שר האוצר המשיב לעתירה זו – כנגד ועדת המינויים, תוך שהוא קובע כי לנוכח אי הסכמתה לקבל את "מרותו" על חברה להתפטר ובאמרו את הדברים הבאים:

"הוועדה הזו קצת מתבלבלת, ואני מבקש שתתערב אדוני היועץ המשפטי לממשלה. לא תמיד הצד המשפטי צודק והצד הפוליטי טועה". "הקביעה הזו שאין לו (לפרץ) כישורים נדרשים, ובעיקר התדרוכים בתקשורת, הם בלתי נסבלים. אני מצפה שאחרי הישיבה הזו חברים באותה ועדה יסיקו מסקנות ויתפטרו. אם יש להם איזשהו כבוד עצמי הם צריכים להתפטר. אם הם לא יבינו את זה, אני אשלח להם מכתב שיסיקו מסקנות ויתפטרו. לא פחות מזה. שיקול הדעת פגום, לא אחראי ולא מתקבל על הדעת. תפקידם לבדוק אם המינוי עומד בקריטריונים, לא לקבוע ולשנות את המדיניות. פעילות הוועדה פשוט לא מתיישבת עם הנורמות בשירות הציבורי."

"אם הם לא יבינו את זה, אני אשלח להם מכתב שיסיקו מסקנות ויתפטרו. לא פחות מזה. שיקול הדעת פגום, לא אחראי ולא מתקבל על הדעת. תפקידם לבדוק אם המינוי עומד בקריטריונים, לא לקבוע ולשנות את המדיניות. פעילות הוועדה פשוט לא מתיישבת עם הנורמות בשירות הציבורי."

168. עינינו הרואות, מינויו של המשיב 6 תביא (ולמעשה כבר הביאה) לפגיעה אנושה בטובת ובאמון הציבור ברשויות השלטון, ותשחק את היורש והיורשה של השירות הציבורי בעיני הציבור בישראל. לפיכך, נוכח כל האמור בנפרד וכל שכן במצטבר, תטען העותרת כי מינוי זה אינו סביר באופן קיצוני, ומשום כך מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על ביטולו.

ה. סיכום

169. הנה הונחה בפני בית המשפט עתירה חשובה ביותר אשר עניינה בממשלה המבקשת באחת לפרק את כלל המנגנונים הקבועים בחוק ובהחלטות ממשלה קודמות, ולהשיב אותנו למציאות בה ממנה השר את מקורביו במינוי ישיר ובניגוד לעקרונות המשפט המנהלי. החלטה תקדימית ומסוכנת אשר עשויה בתורה להביא לפגיעה חמורה בשירות הציבורי ובחברות הממשלתיות.

170. ובאופן ספציפי, עניינה של עתירה זו בניסיונם הפסול של המשיבים 3-1 למנות לתפקיד חשוב ביותר אדם שהוא אמנם עתיר זכויות רבות, אולם נעדר הכישורים המקצועיים המיוחדים לכהן בדירקטוריון של חברה עסקית גדולה העומדת בפני אתגרים שאינם פשוטים, כמו המשיבה 7.

171. מכל האמור, מתכבדת העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד להוציא צווים על תנאי כמבוקש ברישא לעתירה ולעשות אותם צווים מוחלטים.

172. כן מבקשת העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על הוצאת צו הביניים המבוקש ברישא לעתירה, וכי יקבע את העתירה לדין דחוף.

173. עתירה זו נתמכת בתצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.

174. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו.

רותם בבלי דביר, עו"ד

תומר נאור, עו"ד

אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

ירושלים, כ"ה כסלו, התשפ"ב; 29.11.2021

רשימת נספחים

חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי) לשעבר מיום 14.12.2020	.....	<u>נספח 1/ע</u>
החלטת הוועדה מיום 26.10.2021	.....	<u>נספח 2/ע</u>
חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה מיום 24.11.2021	.....	<u>נספח 3/ע</u>
החלטה מספר 3849 של הממשלה מיום 27.07.2008	.....	<u>נספח 4/ע</u>
השגת שר הביטחון מיום 18.11.2021	.....	<u>נספח 5/ע</u>
המכתב ששלח שר הביטחון לוועדה ביום 18.11.2021	.....	<u>נספח 6/ע</u>
המכתב ששלחה הוועדה ביום 18.11.2021	.....	<u>נספח 7/ע</u>
הצעת ההחלטה שהונחה בפני הממשלה מיום 24.11.2021	.....	<u>נספח 8/ע</u>
כתבתם של שירית אביטן כהן ואורן דורי, "הממשלה אישרה את מינוי עמיר פרץ ליו"ר התעשייה האווירית", באתר "גלובס" מיום 28.11.2021	.....	<u>נספח 9/ע</u>
כתבתו של אבי בר-אלי, " מנדלבליט נכנע: מינוי עמיר פרץ יובא לאישור הממשלה — אף שנפסל", באתר "TheMarker" מיום 22.11.2021	.....	<u>נספח 10/ע</u>
פנייתה של העותרת מיום 22.11.2021	.....	<u>נספח 11/ע</u>
פנייתה של העותרת מיום 25.11.2021	.....	<u>נספח 12/ע</u>
העמודים הרלוונטיים מתוך הנחיית היועמ"ש מספר 6.5000 שעוסקת ב"מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", מיום 9.11.2003	.....	<u>נספח 13/ע</u>

נספח ע/1

חוות דעתה של המשנה ליועץ
המשפטי לממשלה (ציבורי-
מנהלי) לשעבר מיום 14.12.2020

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

14/12/2020

לכבוד
חה"כ דוד אמסלם,
שר הדיגיטל הלאומי

שלום רב,

הנדון: נבחרת הדירקטורים - הליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות

על רקע אי הבהירות הקיימת בנוגע לקיום הליך נוסף לאיתור מועמדים למאגר נבחרת הדירקטורים ולהמשך קיומו של מאגר נבחרת הדירקטורים, אבקש להציג את עמדתנו ביחס למצב המשפטי הקיים ביחס להליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות וביחס להליך נבחרת הדירקטורים אותו מקיימת רשות החברות הממשלתיות, כדלקמן.

תמצית עיקרי חוות הדעת

חוות הדעת סוקרת את המצב העובדתי והמשפטי ביחס למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות עובר ולאחר קיומו של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני בדמות הליך נבחרת הדירקטורים, המבוצע בידי רשות החברות הממשלתיות מחודש נובמבר 2013 לצורך גיבוש רשימת מועמדים הראויים לכהונת דירקטור לשימושם של השרים. באמצעות סקירה זו מבקשת חוות הדעת לבאר את המצב המשפטי בכל הנוגע להפעלת סמכות מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות ולהשיב על השאלות הבאות: האחת, האם במצב המשפטי הקיים כיום, ובשים לב לחובות המוטלות עליהם לעניין זה, יכולים השרים למנות מועמד מקרב הציבור לתפקיד דירקטור בחברה הממשלתית שלא במסגרת הליך פומבי, תחרותי ושוויוני (קרי, הליך נבחרת הדירקטורים או הליך תחרותי אחר), כפי שהתקיימו המינויים בעבר. השניה, שאלת מעמדו של הליך נבחרת הדירקטורים והיחס בינו לבין הליך תואם נבחרת המהווה חריג לכלל לפיו מינויים של דירקטורים נעשה על בסיס הליך פומבי תחרותי ושוויוני.

בהתייחס לשאלות שהועלו חוות הדעת קובעת כלהלן – ראשית, בבואם של השרים לפעול למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות, פועלים הם כנאמן הציבור, ומתוך שכך כפופה הפעלת סמכות המינוי שבידיהם לכללים ולמגבלות הנובעים מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי, ובכלל זה החובה לפעול להגשמת התכלית שבבסיס הסמכות שהופקדה בידיהם בחוק בהגינות, ביושר, בשוויון, בסבירות, לטובת הציבור, על יסוד שיקולים עניינים בלבד וללא הפליה. שנית, בנסיבות העניין, בהתחשב במאפייניהם של החברות הממשלתיות ותפקיד הדירקטור לפי הדין, אופן הפעלת סמכות המינוי בידי השרים צריכה להבטיח את בחירתו של המועמד המקצועי והטוב ביותר ואת עצמאות שיקול דעתו של המועמד שייבחר, שכן אלו הן התכליות שבבסיס סמכות המינוי. שלישית, ובהמשך לשתי הקביעות הראשונות, חוות הדעת קובעת כי במציאות המשפטית שנוצרה עם הקמת מאגר נבחרת הדירקטורים, וקיומו של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני בגדרו, שיטת מינוי הנעדרת מנגנון פומבי, תחרותי ושוויוני, אינה מגשימה את התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות – בחירת המועמד המתאים ביותר והבטחת

עצמאותו ומקצועיותו של המועמד לתפקיד – ומכאן שאינה סבירה; וכי במצב המשפטי הנוכחי דרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות היא ככלל באמצעות הצעת מועמדים שנבחרו בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני – קרי, מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים, תוך שמירת הליך תואם הנבחרת כהליך חריג ומצומצם, או בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר אותו יקבעו השרים, והכל כמפורט להלן.

רקע עובדתי ומשפטי

1. מדינת ישראל היא בעלת החזקות בכ-60 חברות ממשלתיות ובכ-20 חברות בת ממשלתיות וחברות מעורבות, כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן: **החוק**). חברות אלו מסווגות לפי גודלן והיקף פעילותן. חלק מן החברות הממשלתיות הן מהגדולות במשק ואמונות על אספקת המצרכים או השירותים החיוניים והרגישים לכלל הציבור, ובכלל זה, מוצרים ביטחוניים, חשמל, מים, דואר ודיור ציבורי. חברות אלה מהוות מרכיב חשוב בנכסי המדינה.
2. הדירקטוריון הוא האורגן המרכזי בחברה, האחראי על התווית מדיניות החברה ופיקוח על ביצועה בידי ההנהלה. תפקידיו השונים והמגוונים של הדירקטוריון בחברה ממשלתית מפורטים בסעיף 32(א) לחוק, ובין אלה קביעת מדיניות החברה; תקציבה השנתי; אופן פעולת החברה ופיקוח על הגשמת אלה. נוסף על כך, דירקטוריון חברה ממשלתית מופקד על איתורם ומינויים של האורגנים המקצועיים בחברה הממשלתית. בתוך כך, מופקד הוא על איתור ומינוי מנכ"ל החברה (סעיף 37 לחוק) וכן על אישור מינוייה של כלל השדרה הניהולית של החברה (סעיף 32(א)(5) לחוק) ופיקוח שוטף על התנהלותה.
3. נוכח חשיבותו המכרעת של הדירקטוריון בנוגע לתפעול ותפקוד החברה, על דירקטורים בחברות ממשלתיות להתמנות בראש ובראשונה על פי כישוריהם המקצועיים על מנת שימלאו את תפקידם על הצד הטוב ביותר, באופן שישיא את רווחיהן ויטיב עם נכסי הציבור.¹ בנוסף, וכפועל יוצא מחובת האמונים של הדירקטור, קיימת חשיבות רבה לעצמאותו של הדירקטור בהפעלת שיקול הדעת באופן שיהיה מנותק משיקולים שאינם עולים בקנה אחד עם טובת החברה.² בהתאם, **תפקיד הדירקטור הוא תפקיד מקצועי ומינוי דירקטורים מקצועיים ומנוסים הוא תנאי הכרחי לניהולן התקין של החברות.**
4. דרך מינויים של הדירקטורים בחברה הממשלתית מוסדר בסעיף 18(א) לחוק, הקובע כי דירקטור יתמנה ע"י השרים (שר הדיגיטל הלאומי והשר האחראי על ענייני החברה) לאחר היוועצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, הפועלת מכוח סעיף 18ב לחוק (להלן: **הוועדה**). המינוי הוא לתקופה של שלוש שנים וניתן לשוב ולמנות דירקטור לתקופת כהונה נוספת (סעיף 21 לחוק). תפקיד הוועדה בהתאם לחוק הוא לאשר כי מתקיימים במועמד שהוצע ע"י השרים תנאי הכשירות הקבועים בסעיף 16א לחוק,³ ככל שמדובר במועמד בעל זיקה

¹ סעיף 4(א) לחוק קובע כי על החברות לפעול, ככלל, משיקולים עסקיים שעל פיהם פועלות חברות לא ממשלתיות.
² סעיפים 106(א) ו-106(ב) לחוק החברות, תשנ"ט-1999 (להלן: **חוק החברות**), קובעים כי אי-הפעלת שיקול דעת עצמאי של דירקטור מהווה הפרה של חובת אמונים של הדירקטור לצד קביעת איסור על פגיעה בשיקול הדעת העצמאי של הדירקטור.

³ סעיף 16א לחוק מציב שתי דרישות חלופיות לצורך כהונה כדירקטור בחברה הממשלתית, דרישת ההשכלה הגבוהה שבסעיף 16א(1) ודרישת הניסיון שבסעיף 16א(2). בנוסף, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3849, מועמד מקרב הציבור העומד בדרישת ההשכלה הגבוהה נדרש להציג גם שתי שנות ניסיון בתחומים המפורטים בהחלטה האמורה לצורך מינויו לתפקיד.

לשר משרי הממשלה, לקבוע אם מתקיימת בעניינו הדרישה לכישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת אחרת לצורך מינויו, כאמור בסעיף 18 לחוק, ולייעץ לשרים בדבר התאמתו של המועמד לתפקיד.

5. בעוד שהחוק מסדיר את דרך מינויים של דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות הוא אינו מסדיר את הדרך שבה בוחרים השרים את המועמדים שיוצעו על ידם לתפקיד. לעניין זה פסק בית המשפט העליון בשורה של פסקי דין כי סמכות המינוי הופקדה בידי השרים בנאמנות עבור הציבור כולו.⁴ נקבע כי נאמנות זו צריכה להיות מופעלת בהגיונות, ביושר ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי לשרים.⁵ על רקע האמור נקבע בהנחיה מס' 6.5000 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה שעניינה **'מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים'** (להלן: **הנחיית היועץ**), כי בבואו של השר להציע מועמד לתפקיד "אל לו לשר להסתפק בבחינתו של מועמד אחד, אלא עליו לבחון ולהשוות את כשרם ותכונותיהם של מספר מועמדים למינוי. לצורך זה עליו לעשות להרחבת מאגר האנשים שמתוכם ניתן לבחור את המועמדים הראויים ביותר." וכי "כדי שלא לפתוח פתח לחשש של מינוי מקורבים, ראוי לשר שלא יצמצם את הביקוש אחר מועמדים לחוג מכריו האישיים או אנשים הקשורים למפלגתו, אלא יחפש את מועמדו בקרב כלל הציבור."

6. על אף האמור, במסגרת אישור המועמד המוצע על ידי השרים, הוועדה אינה נדרשת לבחינת אופן בחירתו של המועמד או למידת התאמתו לתפקיד אל מול מועמדים פוטנציאליים אחרים, אלא היא נדרשת רק לבדוק כי מתקיימים בו כלל התנאים הקבועים בחוק לצורך כהונה בתפקיד.

7. בעבר, שרים מינו דירקטורים ללא קיומו של הליך מינוי הפתוח למועמדים שונים הרואים עצמם כמתאימים לתפקיד. ההליך לא היה הליך פומבי, תחרותי ושוויוני שבסופו נבחר המועמד המתאים ביותר לתפקיד. ככזה עורר הליך המינוי בעבר בעיות שונות כפי שיפורט בהמשך. בין היתר, הליך מינוי שאינו מבוסס כלל על הליך פומבי, תחרותי ושוויוני מקטין את מצאי המועמדים האפשריים. מטבע הדברים, בהעדר הליך פומבי, מועמדותם של מועמדים רבים שעשויים להיות מתאימים ורלוונטיים כלל אינה נשקלת ואיתור המועמדים נעשה מתוך קבוצה מצומצמת שאינה משקפת בהכרח את קשת המועמדותיות האפשרית. כמו כן, הליך מינוי שאינו מבוסס כלל על הליך פומבי, תחרותי ושוויוני, יוצר חשש למינויי מקורבים ולמינויים המבוססים על קשרים ולא על כישורים, ובכך גורם לחשש מפני פגיעה בתפקוד החברה הממשלתית, המהווה כאמור מרכיב חשוב בנכסי המדינה וביצועיה.

8. לאורך השנים הועלו טענות רבות כלפי דרך מינויים של דירקטורים בחברה הממשלתית. מבקר המדינה בדו"חות שפרסם בשנת 1989, בשנת 1991 ובשנת 1998 מתח ביקורת בעניין זה וכבר אז העלה את הרעיון להקים מאגר של מועמדים לתפקיד דירקטור. כך, בדו"ח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, התשנ"ח-1998, נאמר על ידי המבקר כי **"נמצא שהשרים בוחרים רבים ממועמדיהם לתפקיד דירקטור מקרב חוג**

⁴ ראו למשל בג"ץ 932/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב-ראש הוועדה לבדיקת מינויים, ואח', פ"ד נג(3) 769. (להלן: **בג"ץ ניסון**); בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מח(1) 28, 34-35, 1991 (להלן: **בג"ץ דקל**).
⁵ **בג"ץ דקל**, עמ' 33; ראו גם פרק 3 להנחיית היועץ, שכותרתו "הליכי המינוי ושיקולי השר – עקרונות יסודיים".

מכריהם ומקורביהם. תופעה זו פוגעת בעיקרון של מתן הזדמנות שווה לכל מועמד מתאים, ויש בה כדי לפגוע בחברות, שכן הן "מפסידות" מועמדים פוטנציאליים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להקים מאגר חיצוני שאינו תלוי בשרים של מועמדים לתפקיד דירקטור. מאגר כזה עשוי להכיל מועמדים שהיכולות המקצועיות והניהוליות שלהם עולות על אלו של מועמדים שהשרים מציעים, ואשר התאמתם להוביל את החברות הממשלתיות בישראל בשנות האלפיים מושתתת על כישורים, ולא על קשרים".⁶

9. בהקשר זה יוער, כי הרעיון להקים מאגר של מועמדים לכהונה כדירקטורים חזר גם בדו"ח ועדת הרמלך משנת 2004.⁷ בדו"ח שהגישה ציינה ועדת הרמלך, בין היתר, כי ניתן לדעתה להשיג את יעדי החברות וניהולן היעיל והתקין על ידי מינוי דירקטורים ויושבי ראש מתאימים, וכי יש להביא להעלאת רמתם ואיכותם של הדירקטורים שימונו לדירקטוריונים של החברות. על רקע האמור, המליצה ועדת הרמלך, בין היתר, כי הממשלה תמנה ועדה ציבורית למינוי דירקטורים, שתפקידה יהיה, בין היתר, למנות דירקטורים לחברות הממשלתיות. כן המליצה הוועדה כי "הוועדה הציבורית תקים מאגר של אישים המתאימים לדעתה לכהן כדירקטורים בחברות ממשלתיות מתוך מאגר זה תמנה את הדירקטורים לחברות הממשלתיות".

10. בנוסף לדברים האמורים, נכון להזכיר בהקשר זה גם את פנייתו משנת 2013 של יו"ר הוועדה דאז, כבוד השופט (בדימוס) שלום ברנר, בשם כל חברי הוועדה, במכתב ליועץ המשפטי לממשלה דאז, בו טען, בין היתר, כי על מנת לאפשר לאנשים המתאימים מכלל הציבור להציע את מועמדותם, ולהרחיב את מאגר המועמדים הראויים לתפקיד דירקטור, ראוי לפרסם לציבור הרחב את הצורך במינויים כאמור. עוד נכון להזכיר, כי בהתאם לקווים המנחים של ארגון ה-OECD, בו חברה מדינת ישראל מאז שנת 2010, ביחס לכללי הממשל התאגידי בחברות ממשלתיות,⁸ מינוי הדירקטוריון בחברה ממשלתית צריך להיות שקוף, מובנה באופן ברור ומבוסס על הערכות של מגוון הכישורים, היכולות והניסיון הנדרשים. עוד צויין כי יתכן שניתן להפיק תועלת מניהול מאגר של מועמדים כשרים, אשר יוקם באמצעות הליך תחרותי, וכי פרסום פומבי יכול להרחיב את מאגר המועמדים הכשירים לכהן בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות וכן לסייע בגיוון בדירקטוריונים.

11. כאן המקום לציין כי, בין היתר, על רקע ממצאי דו"חות מבקר המדינה שהתריעו על התופעה הפסולה של מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות,⁹ המובילה לכך שהקשרים קודמים לכישורים של המועמד המתמנה לחברה הממשלתית,¹⁰ חוקקו בשנת 1993 סעיפים 1A, 18 ב ו- 18 ג לחוק – סעיף 16 א קובע את תנאי הסף לכהונת דירקטור, סעיף 18 ג קובע את הדרישה לכישורים מיוחדים מקום בו למועמד קיימת זיקה לשר משרי הממשלה וסעיף

⁶ שם בעמ' 39.

⁷ ועדת הרמלך מונתה בשנת 2003 בשל מצב החברות הממשלתיות והדירקטוריונים של החברות הממשלתיות באותה התקופה, בראשות ראש הוועדה המייעצת לרשות החברות דאז – מר יחזקאל הרמלך. מטרת הוועדה הייתה לבחון את דרכי הפיקוח על החברות הממשלתיות.

⁸ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition. Published on November 19, 2015

⁹ דוח שנתי 41 חלק א' לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989; דוח מבקר המדינה, מערך ובקרה על חברות ממשלתיות 1991.

¹⁰ להרחבה על הפגמים הגלומים במינויים פוליטיים ראו בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל ואח' פ"ד (5) 111, 118-122, 1998.

18ב מסדיר את הקמתה של הוועדה וקובע את סמכויותיה. בדברי ההסבר להצעת החוק שבמסגרתה התווספו הסעיפים האמורים צוין, בין היתר, כי התיקון נועד להבטיח "את קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים שיהיה מבוסס על שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובתה של החברה והתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד זה. זאת בדרך של יצירת ערובות מתאימות לכך שבחינת המועמדים תהיה מנותקת ממגמות פוליטיות וממחויבויות אישיות ותיעשה בידי ועדה סטטוטורית".¹¹ ויודגש, אין באמור לעיל כדי ללמד שמי שהם בעלי זיקה פוליטית פסולים לכהונה. החשש הוא שמי שהם בעלי זיקה פוליטית או אחרת ימונו לתפקידים ציבוריים ובהם תפקיד דירקטור בחברה ממשלתית על רקע קשריהם ולא בשל כישוריהם המקצועיים. לשם כך, קבע המחוקק כי מועמדים לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית, בעלי זיקה לשר משרי הממשלה, לא ימונו לתפקיד אלא אם תמצא הוועדה לבדיקת מינויים כי יש להם כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביהם שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת (סעיף 18ג לחוק).

12. ואולם, כמפורט לעיל, בהעדר הסדרה על דרך בחירתם של השרים את המועמדים שמוצעים על ידם לתפקיד, אין בהליך המינוי הקבוע בחוק ובמנגנון הבקרה שמפעילה הוועדה בגדרו כדי להבטיח כי לחברות הממשלתיות מתמנים הדירקטורים המתאימים והראויים ביותר מקרב הציבור. מטעם זה, ועל רקע קשיים שהועלו ביחס לרמה המקצועית והאישית של דירקטורים ומידת התאמתם לתפקיד; ועל רקע דו"חות המבקר שעמדו על הצורך שבשינוי אופן איתורם של מועמדים לכהונה בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות ועל הצורך לפעול לאיתורם של דירקטורים מקרב הציבור הרחב; קם הצורך ביצירת מנגנון שיאפשר מינויים ראויים על בסיס כישורים ויבטיח את עצמאותם של הדירקטורים המופקדים על קניין הציבור כולו, כמתחייב לפי הדין ולטובת החברה.¹²

13. על רקע הצורך שתואר, מאז חודש נובמבר 2013 עורכת רשות החברות הממשלתיות (להלן: **הרשות**) הליך לאיתור מועמדים שבסופו מוקם מאגר של מועמדים המתאימים ביותר לכהונה בחברה ממשלתית, לשימושם של השרים, המכונה 'נבחרת הדירקטורים'. מדובר בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני, אשר נועד לאתר את המועמדים המנוסים והמתאימים ביותר לכהונה בחברה ממשלתית, ולעודד את עצמאותם של הדירקטורים ואת פעילותם לטובת החברות הממשלתיות. מאז ועד היום הוקמו על ידי הרשות שלושה מאגרים – בשנים 2014, 2015 ו-2017, לשימושם של השרים. זאת, במסגרת תפקידה של הרשות בחוק לייצג לשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות.

14. אופן ניהול הליך בחירת המועמדים למאגר הנבחרת נקבע על ידי הרשות, לאחר התייעצות עם גורמים מקצועיים שונים, בליווי נציגי משרד המשפטים ובסיוע חברת ייעוץ שנבחרה לעניין זה. במסגרת זו נקבעו תנאי הסף בהם ידרשו המועמדים לעמוד, הקריטריונים על-פיהם ייבחן כל מועמד ביחס למועמדים אחרים, חובת קיום ראיון אישי לכל מועמד והניקוד שיינתן עבור כל שלב במסגרת ההליך. צוין כי במסגרת קביעת הפרופילים השונים הרשות מתחשבת בצרכי החברות השונות, ובכלל זה מתחשבת במומחיות החסרה בדירקטוריונים ובסוגי הדירקטורים החסרים בחברות הממשלתיות.

¹¹ הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), תשנ"ג-1993, בעמ' 72 (להלן: **תיקון 6 לחוק**).

¹² על חשיבותן של עקרונות המקצועיות והעצמאות בפעולת הדירקטור בחברה ממשלתית ראו גם הנחיית היועץ.

15. תחילתו של הליך הקמת מאגר הנבחרת הוא בפרסום "קול קורא" באמצעי התקשורת השונים, הפונה לכלל הציבור בהצעה להגיש מועמדות לתפקיד דירקטור בחברה הממשלתית, וסופו בבחירת המועמדים שזכו לניקוד הגבוה ביותר במסגרת ההליך.¹³ במסגרת כל הליך נבחרים בין 400-500 מועמדים למאגר הנבחרת מבין אלפים שהגישו את מועמדותם. כך למשל, במסגרת ההליך שקוים בנובמבר 2013 הגישו את מועמדותם כ-7,000 מועמדים, במסגרת ההליך שקוים בשנת 2015 הגישו את מועמדותם כ-7,000 מועמדים, ובמסגרת ההליך שקוים בשנת 2017 הגישו את מועמדותם כ-9,000 מועמדים. מטבע הדברים, קיומו של הליך פומבי, שוויוני ותחרותי, במסגרתו נבחרים המועמדים שזכו לניקוד הגבוה ביותר, הוביל לעליה ניכרת ברמתם המקצועית של הדירקטורים וכיום כישוריהם של הדירקטורים המכהנים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות עולים משמעותית על רף הכישורים הבסיסי הקבוע בחוק.

16. נוכח דרישת השרים למנות מעת לעת מועמדים שאינם נמנים על מאגר נבחרת הדירקטורים, בשל העובדה שהליך הנבחרת לא עוגן עד היום בחקיקה, ועל רקע מכתבו משנת 2014 של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) דאז, מר אבי ליכט, שקבע כי **"קיומה של רשימת מועמדים שאותרו בהליך פומבי ופתוח, על בסיס קריטריונים מקצועיים ואמות מידה שוויוניות, מטילה על השרים האחראיים חובה מוגברת להציע מועמדים מקרב הציבור בעלי כישורים שאינם נופלים מאלה של המועמדים שעלו בהליך"**, התגבש, לצד הליך נבחרת הדירקטורים, הליך לבחינת מינויים חריגים אלו המכונה הליך תואם נבחרת. במסגרת הליך זה, שמהווה חריג לכלל, מועמדים שאינם נמנים על הנבחרת נדרשים לעבור את אותו הליך בחינה שמבוצע במסגרת הליך נבחרת הדירקטורים. במצב בו המועמד לא עומד ברף הכישורים הנדרש, השרים מתבקשים לנמק בכתב את הטעמים המצדיקים את מינויו של אותו מועמד.¹⁴ בכך נשמר רף המקצועיות של המועמדים ונשמרת התכלית של מינוי מועמדים ראויים לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות לצד מתן מרחב מסוים של גמישות לשרים בהליך המינוי במקרים חריגים המצדיקים זאת. זאת, הואיל ויש בהליך האמור משום פגיעה בעקרון השיוויון שעה שמתאפשר מינויים של מועמדים שלא הגישו מועמדותם במסגרת ההליך הפומבי שנערך.

17. הנה כי כן, מאז שנת 2014, עת הושלם מהלך הקמת מאגר הנבחרת הראשון, מינויים של דירקטורים לחברות הממשלתיות מבוצע ע"י השרים באמצעות הליך פומבי, תחרותי ושוויוני בדמות נבחרת הדירקטורים, ובמקרים בודדים נעשה המינוי במסלול של הליך תואם. לפי נתוני הרשות, כפי שנמסרו לבקשתנו, עד להקמת הממשלה ה-35 מעל ל-90% מהמינויים של דירקטורים מקרב הציבור בחברות הממשלתיות מונו מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים.

18. לעמדת גורמי המקצוע ברשות, כפי שהשתקפו בדו"חות מבקר המדינה, הליכים אלה הובילו לשיפור משמעותי בניהולן של החברות ובתוצאות הכספיות שלהן. דבר זה עולה מהנתונים המופיעים בדוחות רשות החברות הממשלתיות. כך בעוד שבשנת 2013, טרום השינוי בדירקטוריונים, הפסידו החברות הממשלתיות באופן מצרפי 600 מ"ח, נתון זה

¹³ פירוט על שלבי ההליך ניתן למצוא בנהל הנבחרת המפורסם באתר הרשות לקראת יציאה לנבחרת חדשה.
¹⁴ להרחבה על שלבי ההליך ראו "נוהל טיפול במועמדים מצטיינים שאינם ברשימת מומלצי הרשות לשרים" שפורסם לשרים ע"י הרשות.

הלך והשתפר ובשנים שלאחר מכן החברות הממשלתיות שיפרו ביצועיהן במספר פרמטרים רב. הרווח הנקי המצרפי בשנת 2014 עלה על 400 מ"ח, בשנת 2015 הגיע ל-1.2 מיליארד ₪, בשנת 2016, התקרב ל-2 מיליארד ₪, בשנת 2017 הגיע ל-4 מיליארד ₪, בשנת 2018 עלה על 4.5 מיליארד ₪ ובשנת 2019 עמד על כ-4 מיליארד ₪.¹⁵

19. על כך ניתן ללמוד גם מדו"ח ביקורת מיוחד של המבקר בנושא "מינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות" מחודש דצמבר 2017, בגדרו עמד המבקר על חשיבותו של קיום ההליך ותועלתו לשיפור תפקודן של החברות הממשלתיות. כך, בסיכום דוח הביקורת המיוחד נאמר על ידי המבקר כי "צמיחתן והתפתחותן של חברות ממשלתיות שהיקף פעילותן בשנת 2015 נאמד בכ-67 מיליארד ש"ח ונכסיהן נאמדים ב-178 מיליארד שקלים, מושפעת גם ממינוי מועצות מנהלים איכותיות ומקצועיות בחברות אלו [...] ראוי לציין כי הקמת המאגר היא מהלך חיובי ונכון אם כי לא חף מליקויים. המאגר נועד לתקן את המצב ששרר שנים לפני הקמת הנבחרת, כאשר למועצות המנהלים של חברות ממשלתיות מונו דירקטורים על בסיס שיקולים מפלגתיים על פני שיקולים ענייניים. על הרשות ועל השרים להמשיך לפעול [...] כדי לקדם את מוסד "הדירקטוריון" ונבחרת הדירקטורים בחברות הממשלתיות שתכליתה בחירת המועמדים הטובים והאיכותיים ביותר, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות והיעדר משוא פנים תוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים, לרבות אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים כפי שנעשה בעבר, שבסופו של דבר פוגעים בתפקוד החברות הממשלתיות, ובמשתמע באינטרס הציבורי". באשר להליך תואם הנבחרת, העיר המבקר במסגרת הדוח כי הצעת השרים למועמדים במסגרת הליך תואם נבחרת "ראוי שתיעשה באמצעות תהליך תחרותי, שיוויוני ושקוף ובהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה".

השאלות שעל הפרק והעמדה

20. אף על פי כן, לאחרונה נשמעים קולות המבקשים להסיג את ההתקדמות שהושגה ביחס לדרך בחירתם של המועמדים שיתמנו לתפקיד דירקטור בחברה הממשלתית. כך, בשיח שקיימנו לאחרונה עם גורמי הרשות, עלה כי לעת הזו אין בהירות באשר למועד יציאת הרשות בהליך פומבי לאיתור מועמדים לנבחרת חדשה, שבמהלך תקין של הדברים היה צריך לבוא על סיומו בשלב זה. כן נמסר לנו כי מאז הוקמה הממשלה ה-35 השימוש בנוהל תואם נבחרת גבר. עניין זה מקים חשש כי המסלול הצדדי יהפוך למסלול העיקרי לדרך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות.

21. תמונת המצב הנוכחית מחייבת מענה על השאלות הבאות:

1. האם במצב המשפטי הקיים יכולים השרים למנות מועמד מקרב הציבור לתפקיד דירקטור בחברה הממשלתית שלא במסגרת הליך פומבי, תחרותי ושיוויוני (קרי, הליך נבחרת הדירקטורים או הליך דומה לו), וכפי שהתקיימו המינויים בעבר?
2. שאלת מעמדו של הליך נבחרת הדירקטורים והיחס בינו לבין הליך תואם נבחרת. במכלול השיקולים, עמדתנו היא כי יש להשיב בשלילה על השאלה העיקרית ושיש לקבוע כי במצב המשפטי הנוכחי דרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות היא

¹⁵ פירוט נוסף על שיפור ביצועי החברות ניתן לראות בדוח על החברות הממשלתיות לשנת 2018 באתר הרשות.

באמצעות הצעת מועמדים שנבחרו בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני – קרי, מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים, תוך שמירת הליך תואם הנבחרת כהליך חריג ומצומצם, או בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר, והכל כמפורט להלן.

האם ניתן לחזור לשיטת המינוי שהונהגה עובר לכינון נבחרת הדירקטורים?

22. כפי שנפסק בשורה ארוכה של מקרים, בבואם של השרים לפעול למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות, פועלים הם כנאמן הציבור, ומתוך שכך כפופה הפעלת סמכות המינוי שבידיהם לכללים ולמגבלות הנובעים מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי.¹⁶ עמד על כך בית המשפט בבג"ץ דקל בקובעו כי "רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידו, שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה." מקרה נוסף בו דן בית המשפט בנורמות מן המשפט הציבורי המכוונות את התנהגותו של בעל סמכות המינוי לפי דין הוא בג"ץ שדולת הנשים, שם נפסק כי "ככל מעשה בתחום הציבורי כפוף אף מעשה המינוי לנורמות הכלליות המקובלות עלינו במשפט הציבורי (והעושות את המשפט הציבורי). בעשותה בתחום המשפט הציבורי פועלת הרשות הממנה כנאמן הציבור [...] כנאמן עליה לעשות כדרכו של נאמן: ביושר ובהגינות, בלא שתשקול שיקולים זרים, בסבירות, בשוויון, ללא הפליה [...] הטוב ביותר יזכה והפחות טובים ימתינו לזמנם-שלהם. כך, למשל, שיקולי קירבה מפלגתית אסור לה לרשות לשוקלם לזכותו של מועמד" לכך מוסיפה הנחיית היועץ וקובעת כי "חובת הנאמנות דורשת, כי הסמכות תופעל כדי לשרת את טובת הציבור בדרך הטובה ביותר, כלומר: כי האדם הכשיר והמתאים ביותר יתמנה לתפקיד. אם הרשות הממנה מפעילה את הסמכות באופן מודע כדי לשרת תכלית אחרת, זוהי הפרה של חובת האמונים, הפוגעת באמון הציבור". נסכם – סמכות המינוי שבחוק היא סמכות שהפעלתה, כמו כל סמכות מינהלית אחרת, צריכה להיעשות בהתאם למטרת הסמכות שבחוק (בענייננו – בחירת המועמד הטוב ביותר לתפקיד), על יסוד שיקולים ענייניים בלבד, בסבירות, בשוויון וללא הפליה.¹⁷

23. בהתייחס למשמעות היישומית שיש ליתן לחובת הנאמנות בעת הפעלת סמכות המינוי על ידי השרים, קובעת הנחיית היועץ כי על השרים "לבחון ולהשוות את כשרם ותכונותיהם של מספר מועמדים למינוי" וכי עליהם לפעול לאיתור אקטיבי של מועמדים מקרב הציבור הרחב¹⁸, וזאת, לצורך העמידה בדרישה המהותית שבבסיס חובת הנאמנות בנוגע להפעלת סמכות המינוי שבדין, שהיא בחירתו של המועמד המתאים ביותר לתפקיד הדירקטור, אשר יטיב עם נכסי הציבור.

24. קביעת הנחיית היועץ בדבר אופן יישומה של חובת הנאמנות מקבלת משנה תוקף נוכח מאפייני החברה הממשלתית ותפקיד הדירקטור בה. בהתאם לסעיף 4(א) לחוק, החברות

¹⁶ בג"ץ 70/142 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה (1) 325, 331 (1971); בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב (3) 630, 649-650 (1998) (להלן: בג"ץ שדולת הנשים).

¹⁷ ראו בג"ץ שדולת הנשים, עמ' 650; יי זמיר "אתיקה בפוליטיקה" משפטים יז (תשמ"ז-תשמ"ח) 281; יי זמיר "מינויים פוליטיים" משפטים כ (תש"ן-תשנ"א) 23; יי זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א 554-556 (מהדורה שניה, 2010).

¹⁸ ראו פרק 3 להנחיית היועץ.

הממשלתיות פועלות, ככלל, מתוך שיקולים עסקיים. נזכיר, הדירקטוריון הוא האורגן המרכזי בחברה הממשלתית, האחראי על הובלתה של החברה, ובכלל זה אחראי על קביעת מדיניות החברה ופיקוח על ביצועה בידי ההנהלה. מטעם זה על הדירקטור חלה חובה בדיון לפעול באופן עצמאי ומקצועי, לטובת החברה וללא שיקולים זרים. באשר לחשיבותם של עקרונות המקצועיות והעצמאות בפעולת הדירקטור בחברה הממשלתית קובעת הנחיית היועץ כי "מינוי אנשים בלתי מקצועיים או חסרי ניסיון מספיק לחברות הממשלתיות ולתאגידים הציבוריים, עלול, כמובן, לפגוע בהתנהלותם וביעילותם. במיוחד הדברים אמורים לגבי חברות, שהיקף פעילותן והשפעתן על המשק גדולים, המהוות חלק חשוב מנכסי המדינה, ואף כאלה המופקדות מטעם הממשלה על הספקתם של שירותים חיוניים ורגישים. בנוסף, מינויים כאלה עלולים לפגוע פגיעה אנושה באמון הציבור בתפקוד רשויות השלטון, להשגת הניהול הטוב ביותר לגופים הללו ולהבטחת פעילותם התקינה, ללא שיקולים זרים". וכי "הדירקטור, משעה שנתמנה, אינו חב חובת אמונים אלא לחברה שבה מונה, אין הוא זרועו הארוכה של השר הממנה אותו, ואין הוא כפוף להוראות השר באשר לאופן פעולתו."¹⁹ המסקנה העולה מהאמור היא כי תפקיד הדירקטור הוא תפקיד מקצועי ועצמאי הנעדר מכל סממן המאפיין משרת אמון. לפיכך, לשם העמידה בחובת הנאמנות הנגזרת מן הסמכות האמורה, הליך בחירת המועמדים לתפקיד על ידי השרים נדרש, לצד הבטחת בחירתו של המועמד המתאים ביותר, להבטיח גם את עצמאותו ומקצועיותו של המועמד הנבחר, כמתחייב מן החוק.

25. כידוע, שיטת מינוי המבוססת על מנגנון תחרותי המשווה בין כשירותם והתאמתם של מועמדים פוטנציאליים שונים, הוכרה בשיטת המשפט הישראלית כשיטה שיש בה להבטיח את טוהר הליכי המינוי ולהוביל לבחירתו של המועמד הטוב ביותר לתפקיד תוך מתן שוויון הזדמנויות. כמו כן, הליך מינוי המבוסס על מנגנון תחרותי ושוויוני הוכר כהליך המחזק את אי תלותם של המועמדים הנבחרים בגדרו בגורם הממנה.²⁰ כך, הליך המינוי המקובל למשרות בשירות המדינה הינו הליך מכרזי. כך מתחייב אף מחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: חוק המינויים). בבג"ץ הסתדרות העובדים הכללית, עסק בית המשפט, בין היתר, בתכליות וביתרונות שבשיטת המכרז שנקבעה למינויים בשירות המדינה תוך שקבע כי, "הוראת סעיף 19 לחוק המינויים, המחייבת קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז, היא גולת הכותרת של החוק, המגלמת את תכליתו המרכזית. היא נאמנה לרעיון הא-פוליטיזציה של השירות הציבורי. היא מתווה את דרך המלך למינויים לשירות הציבורי, שהיא בחירת הטובים ביותר לכל משרה, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות, על היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים". באותו עניין קבע בית המשפט כי "שיטת המכרז, שכוונתה להביא למינוי של האיש המתאים ביותר לתפקיד, על-פי כישוריו וניסיונו [...] הצליחה במידה רבה לעצב את דמותו של שירות המדינה כשירות א-פוליטי".

¹⁹ וראו גם פרק 6 להנחיית היועץ.

²⁰ ראו בג"ץ 7908/17 התנועה לטוהר המידות נ' מדינת ישראל, פסקה 16 לחוות דעתה של כבוד הנשיאה חיות (פורסם בנבו, 1.11.2018); דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי (כרך ב', 2010) עמ' 659-657; בג"ץ 01/8299 ועד העובדים של ההנדסאים, הטכנאים, המהנדסים והאקדמאים ברשות שדות התעופה נ' רשות שדות התעופה, פ"ד ס(2) 370, 392-393 (2005); בג"ץ 8134/11 עו"ד ורו"ח משה אשר נ' שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, (פורסם בנבו, 29.01.2012). (להלן: בג"ץ אשר); י' זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א' 558 (מהדורה שנייה, 2010).

26. באשר למשרות בכירות, הפטורות מחובת המכרז, מנגנון המינוי שאומץ בשירות הציבורי לאיושן של משרות המתאפיינות בהיבטים מקצועיים מובהקים, ואשר הנושא בהן מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות מקצועית ואי תלות בגורם הממנה, כבענייננו, הוא מינוי באמצעות ועדת איתור מקצועית המהווה מכרז משוכלל. זאת, שכן במסגרת זו נשמרים עקרונות הפומביות, התחרותיות והשוויוניות ללא הנוקשות של ההליך המכרזי. על יתרונותיו של הליך ועדת האיתור עמד בית המשפט בבג"ץ אשר בקובעו כי "מינוי ועדת איתור, לשם איוש תפקיד שאינו חייב במכרז, נועד לתכלית כפולה. תכלית אחת של ועדת האיתור היא מתן סיוע לגורם הממנה בקבלת ההחלטה, על-ידי איסוף מידע, בדיקת מועמדים והערכת התאמתם לתפקיד וגיבוש המלצה המבוססת על תשתית עובדתית מתאימה ועל מקצועיותם וניסיונם של חברי הוועדה [...]. תכלית נוספת – חשובה לא פחות ואולי אף יותר – והיא להבטיח כי השיקולים הנלקחים בחשבון לצורך המינוי הם ענייניים ומקצועיים בלבד. כבר נכתב כי יתרונה של ועדת איתור הוא בכך שביכולתה "לגשת לתהליך הבחינה כשהיא מחויבת פחות לאינטרסים של גורם זה או אחר, או כשבכוחו של הרכבה לשקף מגוון של דעות ואינטרסים המקבלים את ביטויים המצרפי בהכרעתה. יותר מן הגורם הממנה, לוועדת האיתור קל, על כן, להתמקד בהכרעה המקצועית העניינית"²¹. הנחת הבסיס בשיטות מינויים אלו היא כי 'תחרות הוגנת בתנאי שוויון', תעמיד לבחירת הרשות את הצעות המועמדים הטובים ביותר,²² תוך מימוש חובת הרשות לפעול בהגינות ובשוויון.²³ זאת בדומה לתחומים אחרים בהם פועלת הרשות, ובכלל זה הקצאת משאבים תמיכות ועוד, ושבגדרם מחויבת הרשות לקיים הליך מכרזי או הליך תחרותי דמוי מכרזי.²⁴ על חובת הרשות לקיים הליך מכרזי או דמוי מכרזי גם שאין הדבר קבוע בחוק עמד בית המשפט בעניין פורז, בקובעו כי "אימוץ אמת מידה [ממלכתיות] כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו. תירגומן של אמות המידה האמורות לאופני התנהגות מצביע, בין היתר, על החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל-פי כללי המינהל התקין. המינהל התקין והחובה לנהוג בהגינות ובשוויון כלפי כל אזרח מחייבים חלוקתם של מקרקעין, שהם רכוש הציבור והמיועדים לעמותות משכנות, על יסודה של תחרות בדרך של מכרז או של הגרלה, המאפשרים, לפי תנאיהם, תחרות הוגנת בין כל המעוניינים [...]. הקצאה ללא תחרות חייבת להצטמצם למקרים יוצאי דופן [...] והיא חייבת בכל מקרה להיות מנומקת. במקרה רגיל של הקצאה לשם שיכונם של חברי עמותה דרושה התחרות הוגנת למען קיומם של השוויון, ההגינות הציבורית ומניעת הפליה לרעה, מחד גיסא, או הקניית זכויות יתר, מאידך גיסא."

27. נוכח יתרונותיו האמורים של הליך מינוי פומבי, תחרותי ושוויוני בדמות מכרז או דמוי מכרז, לצורך הגשמת תכלית סמכות המינוי שבדין – בחירתו של המועמד המתאים ביותר – הוחל הליך של ועדת איתור בהחלטות ממשלה, על למעלה ממאה משרות מקצועיות

²¹ בג"ץ אשר עמ' 14.

²² עע"מ 6464/03 לשכת שמאי המקרקעין בישראל נ' משרד המשפטים, נח (3) 293 (2004).

²³ בג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793 (להלן: עניין פורז).

²⁴ להרחבה על מנגנוני הבחירה השונים המהווים הליך דמוי מכרזי ראו דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי – משפט מינהלי כלכלי 25-71 (כרך ג', 2013).

בכירות בשירות המדינה הפטורות ממכרז.²⁵ כן הוחל הליך זה על מינויים של מנכ"לים בחברות הממשלתיות²⁶ וכן על מנכ"לים וגורמים מקצועיים נוספים בתאגידים הציבוריים,²⁷ וזאת, גם כאשר ההליך אינו קבוע בחוק המסדיר את מינויים של תפקידים אלה.

28. יוער, כי בהתייחס למינויים של מנכ"לים בחברות הממשלתיות, החלת חובת קיום הליך של ועדת איתור לצורך איוש התפקיד, אף שסעיף 37(א) לחוק קובע רק כי הדירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה את המנהל הכללי ואינו מסדיר את אופן בחירתו של המנהל הכללי, נעשתה על רקע שתי פסיקות חשובות שעסקו בהליך בחירת מנכ"ל בחברה ממשלתית ושמהן ניתן להשליך על העניין שלפנינו. האחת, פסיקת בית המשפט העליון ב**בג"ץ ניסן**,²⁸ בגדרו נקבע כי בהליך בחירת המנכ"ל על דירקטוריון החברה הממשלתית לפעול להגשמת התכלית של איתור ומינוי המועמד המתאים ביותר למשרה, לעמוד באמות המידה החלות על גופים המשמשים כנאמן הציבור, ובכלל זה לנהוג בשוויוניות ולא להפלות בין המועמדים למשרה. השניה, היא פסיקתו של בית הדין האזורי בירושלים בש"א (י-ם) 3012/02 **הדר זהבה נ' החברה למתנ"סים מרכזיים קהילתיים בישראל בע"מ ואח**, (פורסם בנבו, 29.7.2003), בגדרו הוסיף בית המשפט את חובת הדירקטוריון לקיים הליך לאיתור המנכ"ל בהתאם לעקרונות העומדים בבסיס דיני המכרזים, ובכלל זה עקרונות השוויון והתחרות. וכך נקבע – "הליכי המכרז נועדו לבחירת המועמד המתאים ביותר למשרה, וזאת בתנאים של שיוויון הזדמנויות שיאפשר תחרות הוגנת בין משתתפיו, בצורה גלויה ובתנאים שווים, על בסיס עקרון תום הלב [...] בהליך מינויו של מועמד למשרת מנהל כללי של חברה ממשלתית, כבר הזכרנו, התכלית הינה מינוי המועמד המתאים ביותר".

29. על יסוד פסיקות אלו, שעמדו על העקרונות הציבוריים העומדים ביסוד הליך מינוי מנכ"ל חברה ממשלתית, קבע היועץ המשפטי לממשלה דאז, כבוד השופט אליקים רובינשטיין, בחוות דעת מיום 13.8.03, כי החלטת דירקטוריון חברה ממשלתית על מינויו של פלוני לתפקיד מנכ"ל החברה שלא על יסוד הליך פומבי, תחרותי ושיוויוני, הינה החלטה שנפל בה פגם היורד לשורשו של עניין ושיש לפסול אותה מטעם זה בלבד.²⁹ כיום הדברים נראים כמו מובנים מאליהם, ולא יעלה על הדעת כי דירקטוריון חברה ממשלתית יבחר מנהל כללי בלי שערך הליך פומבי, תחרותי ושיוויוני לשם איתורו, וזאת, הגם שאין הליך הבחירה מעוגן כאמור בחוק. למותר לציין כי, תכליות זהות ניצבות בבסיס הליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות.

30. כאמור, הליך המינוי שבחוק מבטיח את הכשירות המינימאלית של המועמדים לתפקיד, אך אינו מגשים את התכלית של בחירת המועמד המתאים ביותר או את עצמאותו המקצועית של המועמד לתפקיד, כמתחייב לפי החוק. זאת, כפי שניתן ללמוד מהביקורת

²⁵ ראו לעניין זה החלטת ממשלה 345 מיום 14.9.99.

²⁶ ראו לעניין זה חוזר הרשות שכותרתו "תיקונים בחוזר רשות החברות הממשלתיות- הליך איתור מנהל כללי בחברה ממשלתית ובחברה בת ממשלתית" מיום 4.1.2017.

²⁷ ראו לעניין זה מכתב היועץ המשפטי לממשלה מיום 19.5.2005 אל מר אהוד אולמרט מ"מ רה"מ ושר התמ"ת דאז, בעניין מנכ"ל רשות השידור, ומיום 6.7.2006 אל מר אריאל אטיאס, שר התקשורת דאז, בעניין מנכ"ל הרשות השניה.

²⁸ ראו הי"ש 4 לעיל.

²⁹ חוות הדעת נשלחה אל מנהל רשות החברות דאז, מר אייל גבאי, במטרה להבהיר לרשות ולוועדה את הדין החל ביחס להליך בחירתו של מנכ"ל חברה ממשלתית.

שנמתחה לאורך השנים על הליך המינוי של הדירקטורים לחברות הממשלתיות שהונהג קודם לקיומו של הליך נבחרת הדירקטורים – מינוי אישי וישיר ללא הליך תחרותי ושוויוני. מדו"חות הביקורת לאורך השנים, עולה כי בחירה אישית של השרים את המועמדים לתפקיד ללא כל מנגנון של הליך תחרותי, המשווה את המועמד הנבחר למועמדים אחרים, הובילה למינויים של מועמדים רבים בשל קשריהם ולא בשל כישוריהם.³⁰ לשם ההמחשה, בדו"ח הביקורת שפורסם בשנת 1998, לאחר הקמת הוועדה במסגרת תיקון 6 לחוק, נסקרו ממצאי הדו"חות הקודמים שהעידו כי מינויים פוליטיים בקרב החברות הממשלתיות היא תופעה רחבה (מעל ל-60% מהמינויים ובמקרים מסוימים אף למעלה מ-80% מהמינויים), וצוין כי במסגרת ממצאי הדו"ח עלה כי "הניסיון רב השנים להתמודד עם היקף התופעה של מינוי בעלי זיקה פוליטית מקרב אנשי הציבור לא צלח, ושיעור המינויים הללו עדיין גדול מהסביר." בהמשך לזה קרא המבקר לשינוי המצב שנוצר "על הגופים המעורבים בתהליכי המינויים - השרים, רשות החברות והוועדה לבדיקת מינויים - לפעול ביתר נחישות לצמצם מאוד את התופעה." לכך הוסיף המבקר כי "בהעדר מאגר חיצוני של מועמדים (בלתי תלוי בשרים), אין ביטחון שנבחרים האנשים בעלי הכישורים המתאימים ביותר".³¹

31. לסיכום, שיטת המינוי הישיר בה נהגו השרים עד להקמת מאגר הנבחרת הובילה לכך שלא בהכרח מונו לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות האנשים המתאימים ביותר לתפקיד, בעלי הניסיון והידע בתחומי העיסוק של החברות שבאפשרותם לקדם את ענייני החברה, מה שהוביל לפגיעה בתפקוד החברה הממשלתית, כפי העולה מנתוני הרשות בדבר ביצועי החברות הממשלתיות מאז הוחל הליך נבחרת הדירקטורים ומדו"חות מבקר המדינה שהוזכרו. עדות נוספת לכך ניתן למצוא בממצאי הבדיקה שערכה רשות החברות הממשלתיות, אגב הקמתה של נבחרת הדירקטורים הראשונה, באשר לאחוזי הפסילה של מועמדים בידי הוועדה. מבדיקת הרשות בשנה וחצי שקדמה להקמת מאגר נבחרת הדירקטורים הראשונה, עלה שכשליש מהמועמדים שהועברו לבחינת הוועדה על ידי השרים נפסלו, כאשר אחוז ניכר מהם נפסל על רקע אי התאמה לתפקיד או בשל קיומה של זיקה פוליטית והעדר כישורים מספקים. בדיקה דומה שנעשתה לאחר כינונה של הנבחרת העלתה כי שיעור המועמדים מקרב נבחרת הדירקטורים שהועברו לבחינת הוועדה ונפסלו היה מזערי.

32. מכאן, ובמענה לשאלה הראשונה, ניתן לקבוע כי בהתחשב בעקרונות המשפט המינהלי, שלפיהם נדרשים השרים לפעול לצורך הגשמת התכלית שבבסיס סמכות המינוי שהופקדה בידיהם, על יסוד שיקולים ענייניים, בסבירות, בשוויון ולטובת הציבור; חזרה אל שיטת המינוי הישיר שהונהגה ע"י השרים עד להקמתו של מאגר נבחרת הדירקטורים, אינה עומדת בדרישת הסבירות בנסיבות העניין. זאת, שעה שעמדנו על כך שבמציאות המשפטית שנוצרה עם הליך הקמת מאגר נבחרת הדירקטורים, וקיומו של הליך תחרותי ושוויוני בגדרו, שיטת מינוי הנעדרת מנגנון תחרותי ושוויוני, ושהונהגה ע"י השרים, אינה מגשימה את התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים

³⁰ יצחק זמיר, "אתיקה בפוליטיקה" משפטים י"ז (תשמ"ח) 250, 280-278; מבקר המדינה דו"ח שנתי 39 (1899); מבקר המדינה דו"ח שנתי 41 (1991).

³¹ שם בעמ' 20.

למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות – בחירת המועמד המתאים ביותר והבטחת עצמאותו ומקצועיותו של המועמד לתפקיד. במיוחד בשים לב לכך שכמצוין לעיל אין מדובר במשרת אמון כי אם במשרה התאפיית בהיבטים מקצועיים מובהקים.

33. כידוע, סבירות פעולת הרשות (ובענייננו פעולת השרים) נגזרת, בין היתר, מהתשתית העובדתית שעל יסודה מופעלת הסמכות שבדין.³² בענייננו, הפעולה הנבחנת היא אפשרות הרשות לפעול לביטול מנגנון הבחירה התחרותי והשוויוני הקיים ושלפיו מתמנים הדירקטורים בחברות הממשלתיות מאז שנת 2014, וחזרה למנגנון הבחירה האישי. במסגרת הבחינה נדרש לבחון האם יש בפעולתם זו של השרים להגשים את התכליות שבבסיס סמכותם שבדין – מינוי המועמד המתאים ביותר בדרך שתבטיח את מקצועיותו ועצמאותו של המועמד. התשתית העובדתית הרלוונטית לעניין זה נשענת על נתוני המינויים וביצוע החברות הממשלתיות עובר ולאחר קיומו של מנגנון בחירה תחרותי ושוויוני, אשר הובאו בגוף העמדה. מעת שנוכחנו כי הנתונים מצביעים על כך שרמת ביצועי החברות הממשלתיות השתפרה באופן ניכר, בין היתר, מאז הקמת נבחרת הדירקטורים ומעת שנמצא כי הדירקטורים בנבחרת הדירקטורים הם בעלי כישורי השכלה וניסיון העולים באופן ניכר על דרישות המינויים הקבועות בחוק, נראה כי אין טעם ענייני שעל בסיסו ניתן יהא להצדיק החלטה בדבר ביטול מנגנון הבחירה הקיים וחזרה למנגנון בחירה שאינו תחרותי ושוויוני. בנסיבות שתוארו החלטה כאמור אינה מתיישבת עם אמות המידה של המשפט הציבורי, ובהן החובה לפעול להגשמת תכלית הסמכות שבדין, בשוויון, לטובת הציבור ועל יסוד שיקולים ענייניים ומכאן שאינה סבירה. בהקשר זה נשוב ונדגיש, כי בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, מנגנון הבחירה שיש בו להגשים את תכלית סמכות המינוי של הרשות המינהלית, ובכלל זה, בחירת המועמד הטוב ביותר לתפקיד, הבטחת עצמאותו של המועמד ומניעת מינוי המבוסס על שיקולים זרים תוך מתן הזדמנות שווה למועמדים הנבחרים לתפקיד, הוא מנגנון מינוי המבוסס על מתכונת תחרותית המבוצעת באופן שיטתי וענייני. מנגנון כאמור מתקיים בהליך המינוי המכרזי וכן בהליך הדמוי מכרזי. על כן, ובשים לב לכך שבשנים האחרונות מבוצע הליך הבחירה באמצעות הליך תחרותי, כמפורט לעיל, ואף בשים לב לתוצאות של הליך תחרותי זה כעולה מנתוני הרשות, חזרה אל שיטת מינוי אישי, החותרת תחת העקרונות המשפטיים שפורטו לעיל, תהא בלתי סבירה ועל כן אינה עומדת מבחינה משפטית.

34. על כך נוסף, כי לגישתנו, ישנם מאפיינים ייחודיים למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות, אשר מצדיקים קיומו של הליך פומבי, שוויוני ותחרותי, אף אם הדבר לא נעשה או מחויב במינויים אחרים, כמוסבר להלן.

35. ראשית, תפקיד הדירקטור אינו משרת אמון. ההיפך הוא הנכון - כמובהר לעיל, דירקטור על פי החוק נדרש להפעיל שיקול דעת עצמי ולפעול לטובת החברה בלבד, ולא לטובת הגורם הממנה או אפילו לטובת המדינה. דבר זה מחייב ביתר שאת קביעת הליכי מינוי פומביים, שוויוניים ותחרותיים, שיש בהם כאמור למנוע מינויים אישיים.

36. כמו כן, כהונה כדירקטור מחייבת מקצועיות. כהונה כדירקטור הפכה עם השנים להיות כהונה כבדת משקל שאחריות רבה מוטלת על פי דין על כתפי המכהן בה. כך, לדוגמה,

³² זמיר, הסמכות המנהלית (נבו 1996), 733-734.

בהתאם לחוק החברות, התשנ"ט-1999, נדרש דירקטור לפעול כ"דירקטור סביר". לא רק זאת אלא שבתו המשפט לאורך השנים הטילו עוד ועוד חובות על דירקטורים, מתוך הבנה שמדובר בתפקיד מקצועי, אשר מטיל על המכהנים בתפקיד זה אחריות רבה. מכאן שחלה חובה למנות דירקטורים בעלי הכישורים והיכולות הנדרשות למילוי תפקיד כאמור.

37. על כל אלה יש להוסיף, שתפקיד כדירקטור מגלם בחובו גם תועלת כלכלית משמעותית, וזאת הרבה מעבר לגמול המשולם לדירקטורים. כך, ניתן להניח, שנסיון כדירקטור בחברה ממשלתית פותח בפני הדירקטור פתח למינוי עתידי כדירקטור בחברות עסקיות, תפקיד המגלם לא פעם תועלת כלכלית ממשית. היבט זה, בשים לב לכמות המינויים הפוטנציאליים בחברות הממשלתיות, הופך את הכהונה כדירקטורים בחברות הממשלתיות למשאב ציבורי משמעותי, אשר בהתאם לפסיקה יש לחלקו באופן שוויוני תוך מתן הזדמנות לכלל הציבור לקחת בו חלק³³.

38. על יסוד כל האמור, בהתחשב בתכלית סמכות המינוי שהופקדה בידי השרים, באופי החברות הממשלתיות, במאפייניו של תפקיד הדירקטור ובתוצאות ביצוע החברות הממשלתיות מאז הוחל מנגנון בחירה תחרותי ושוויוני, **עמדתנו היא כי חובת הנאמנות המוטלת על השרים, ובכלל זה החובה לפעול להגשמת תכלית הסמכות בהגיונות, ביושר, בשוויון, בסבירות, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, בעת הפעלת סמכות המינוי, מקימה בנסיבות העניין חובה משפטית כי ככלל המשך מינויים של הדירקטורים בחברות הממשלתיות יעשה באמצעות הליך פומבי, תחרותי ושוויוני שיבטיח את עצמאותו ובחירתו של המועמד הראוי ביותר לתפקיד.**

מעמד ההליכים שמקיימת הרשות - הליך נבחרת הדירקטורים והליך תואם נבחרת.

39. מעת שהשבנו על השאלה הראשונה בשלילה, וקבענו כי נוכח מכלול השיקולים שלעיל ובשים לב לשינוי שנוצר לאחר הקמת נבחרת הדירקטורים, ככלל קיימת חובה משפטית כי המשך מינוי דירקטורים במסגרת הליך פומבי, תחרותי ושוויוני; עולה שאלת מעמדו של הליך נבחרת הדירקטורים שמקיימת הרשות והיחס בינו לבין הליך תואם הנבחרת. זאת בשים לב לכך שהליך נבחרת הדירקטורים אינו ההליך היחיד המגלם בתוכו את עקרונות התחרותיות והשוויוניות בהליך המינוי שבהן נדרשים לעמוד השרים.

הליך נבחרת הדירקטורים

40. מספר הדירקטורים הנדרש בכלל החברות הממשלתיות הוא גבוה, ובהתאם גבוה גם מספר המינויים המבוצעים מידי שנה. לפי נתוני הרשות, מונו כ-600 דירקטורים בשש השנים האחרונות. בהתאם, ועל מנת שלא לפגוע בפעילותן של החברות הממשלתיות, הליך הבחירה שייקבע צריך להתחשב בעובדה כי מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות צריכים להתבצע ביעילות ובמשך זמן סביר. בהמשך לכך, ובהתחשב במאפיינים הדומים של תפקיד הדירקטור והכשירות הנובעת מכך, לגבי כלל החברות הממשלתיות או סוגים שלהן, נראה כי הדרך הרצויה להשגת יעילות ההליך היא באמצעות הקמת מאגר משותף

³³ על החובה לנהוג בשוויון בעת הקצאת משאב ציבורי ראו עניין פורז; בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220.

של מועמדים המבוסס על הליך פומבי, תחרותי ושוויוני, חלף קיום הליכים תחרותיים נפרדים. יש להניח כי מטעם זה, בין היתר, דו"חות מבקר המדינה שאוזכרו קראו לשינוי מתכונת המינוי שהונהגה על ידי השרים באמצעות הקמת מאגר חיצוני ממנו יוכלו השרים לבחור את המועמדים לתפקיד. כך גם המליצה ועדת הרמלך אשר מונתה לצורך בחינת דרכי הפיקוח על החברות הממשלתיות.

41. במסגרת ההליך המנוהל על ידי הרשות מוקם מאגר מועמדים מהם יוכלו השרים לבחור את המועמדים העדיפים עליהם לתפקיד, ובכך נחסך זמן רב המביא לייעול ההליך. כמו כן, רשות החברות הממשלתיות היא, בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, כאמור הגורם המסייע והמייצע לשרים בכל הנוגע לחברות הממשלתיות. לפיכך, קיום הליך משותף לכלל המועמדים לכהונה כדירקטורים על ידי רשות החברות הממשלתיות, נוכח המאפיינים המשותפים לדירקטורים הנדרשים בחברות הממשלתיות ולאור תפקידה של הרשות, נראה כהליך היעיל והנכון לקיום הדרישה של הליך פומבי, שוויוני ותחרותי לבחירת דירקטורים בחברות הממשלתיות. לצד האמור, מובן כי במסגרת גיבוש ההליך יש מקום להתחשב באמות מידה ומאפיינים שלשיטת השרים נדרשים בחברות הממשלתיות שבאחריותם. לצורך כך, נכון שהרשות תבוא בדברים עם השרים בנוגע לאמות מידה ומאפיינים כאמור, וזאת לקראת גיבוש ההליך שעל בסיסו מאותרים המועמדים למאגר הנבחרת.

42. משזה נאמר, יובהר כי החובה המוטלת על השרים היא לקיומו של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני. הליך כזה נכון שיהיה באמצעות נבחרת הדירקטורים, אשר מוקמת על ידי רשות החברות הממשלתיות, המאפשרת כאמור יצירת מאגר נרחב ומגוון של מועמדים, שישמש את כלל החברות הממשלתיות, ושיכלול מגוון של כישורים רלוונטיים, ואשר הוכיח את יעילותו ותועלתו בעניין; אך אין מניעה לבצעו גם בדרך אחרת, ובלבד שהעיקרון של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני יישמר.

הליך תואם נבחרת

43. הנה כי כן, מינוי דירקטורים באמצעות הליך נבחרת הדירקטורים המבוסס על הליך פומבי, תחרותי ושוויוני הינו הדרך הרצויה, אף אם לא הבלעדית, למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות. אולם, מה דינו של הליך תואם הנבחרת אשר בגדרו מתאפשר כיום לשרים לפעול למינויים של מספר מצומצם של מועמדים, שאינם נמנים על מאגר הנבחרת, קרי - באופן ישיר?

44. כאן המקום להזכיר, כי הבסיס המשפטי לקיומו של ההליך כהליך נשען על מכתבו משנת 2014 של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), שקבע כי "קיומה של רשימת מועמדים שאותרו בהליך פומבי ופתוח, על בסיס קריטריונים מקצועיים ואמות מידה שוויוניות, מטילה על השרים האחראיים חובה מוגברת להציע מועמדים מקרב הציבור בעלי כישורים שאינם נופלים מאלה של המועמדים שעלו בהליך". ביצועו של ההליך מעוגן ב"נוהל טיפול במועמדים מצטיינים שאינם ברשימת מומלצי הרשות לשרים" אותו פרסמה הרשות לשרים.

45. כפי שיוסבר להלן, קיומו של הליך תואם הנבחרת מהווה סייג מצומצם להליך העיקרי של נבחרת הדירקטורים, שעה שהשימוש בו נועד לאפשר גמישות בהפעלת הסמכות במקרים חריגים שיוגדרו כמתאימים לצורכי החברה הממשלתית.

46. הצורך בדבר יצירת סייג להליך המכרזי או הדמוי מכרזי בו מחויבת הרשות בפעולתה מכוח עקרונות המשפט המינהלי, הוכר בפסיקה ואף עוגן במסגרת חוק חובת מכרזים, תשנ"ב-1992, וכן חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. בדומה למסלול תואם הנבחרת, חריגים אלו נועדו לאפשר גמישות בהתנהלות הרשות באופן שיאפשר לרשות להתחשב בפעולתה, בין היתר, בשינוי נסיבות ובמצבים בהם הנסיבות מחייבות קיומו של הליך אחר לצורך הגשמת התכלית שבבסיס פעולתה. כך למשל, בעניין פורז ציין בית המשפט כי בכל הנוגע להקצאת קרקעות יכולים צורכי ביטחון להוות טעם המצדיק חריגה מחובת קיומו של הליך תחרותי ושוויוני בעת פעולת הרשות. בכל הנוגע למינויים בשירות המדינה קבעה הממשלה, מכוח סמכותה בחוק,³⁴ פטור משיטת המכרז הקבועה בסעיף 19 לחוק לאיושן של משרות בכירות. סוג הפטור שניתן במסגרת זו נגזר ממאפייני המשרות – כאשר משרות בכירות המאופיינות במימוש מדיניות השרים ובשל כך מצריכות מידה רבה של אמון בין הממשלה לבין נושא המשרה, מאוישות בפטור מלא ממכרז ואילו משרות המתאפיינות בהיבטים מקצועיים מובהקים ואשר הנושא בהן מופקד על שמירת האינטרס הציבורי ונדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות מקצועית ואי תלות בגורם הממנה, מאוישות בהליך תחרותי של ועדה מקצועית לאיתור מועמדים.

47. כמפורט לעיל, תפקיד הדירקטור הוא תפקיד מקצועי אשר נושאו בכלל החברות הממשלתיות מחויבים לפי דין להפעיל שיקול דעת עצמי ולפעול לטובת החברה. מטעם זה ומיתר הטעמים שתוארו לעיל בהרחבה, קמה כאמור החובה המשפטית לקיום הליך פומבי, תחרותי ושוויוני לצורך איוש התפקיד. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהעובדה שייתכנו מצבים בהם יהא מוצדק, לטובת פעילותה של החברה הממשלתית, לפעול למינויו של מועמד אשר לא נמנה על הנבחרת. כך למשל, במצב בו השרים מבקשים לפעול למינויו של מועמד שהוא בעל ניסיון משמעותי בתחומי הפעילות של החברה הממשלתית או בעל כישורים בולטים באופן מיוחד בתחומים הרלבנטיים לכהונתו בחברה. מדובר בדוגמה שאינה ממצה וממילא יתכנו גם מצבים נוספים מעין אלה, בהם חיוב השרים להסתמך על המועמדים שנבחרו במסגרת ההליך שקיים, שעה שביכולתם לפעול למינוי מתאים יותר, אינו פועל לטובת החברה הממשלתית ועל כן אינו מגשים את התכלית שבבסיס סמכות המינוי שהוענקה לשרים בחוק. יחד עם זאת, ועל מנת שלא לשמוט את התכלית שבבסיס קיומו של הליך תחרותי, פומבי ושוויוני, כמפורט בהרחבה לעיל, השימוש בחריג יכול שיעשה רק במשורה ובצמצום, וזאת כאשר יש בכך צורך ממשי, ותוך שהחריג נותר חריג ואינו הופך לכלל.

48. לפיכך, ובמטרה ליצור איזון בין ההליך העיקרי לבין זה הצדדי, נדרש כי מסלול זה יהא כפוף למספר מגבלות. ראשית, נדרש כי השימוש במסלול תואם הנבחרת ייעשה במשורה, רק במקרים המצדיקים זאת. שנית, על המועמדים במסלול תואם הנבחרת לעבור את אותו הליך בחינה שמבוצע במסגרת הליך נבחרת הדירקטורים. שלישית, על מועמדים במסלול תואם הנבחרת לעמוד ברף הציון שנקבע לצורך כניסה למאגר הנבחרת האחרון. מינוי מועמד במסלול תואם נבחרת שאינו עומד בציון שנקבע לכניסה לנבחרת האחרונה, יתאפשר רק בקיומם של נימוקים מיוחדים אשר קשורים בפעילות החברה וטובתה.

³⁴ סעיף 21 לחוק המינויים.

49. לסיכום, מינוי דירקטור על ידי השרים במסלול תואם נבחרת הוא חריג לכלל שנקבע במכלול השיקולים, ולפיו המשך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות צריך להיעשות באמצעות הליך פומבי, תחרותי ושוויוני. ככזה יש לעשות בו שימוש מצומצם ורק במקרים בהם קיימת הצדקה עניינית לכך לפי הפירוט שלעיל.

50. סיכום של דברים, כאמור, אנו סבורים כי העמדה המשפטית המתחייבת היא כי דרך המלך למינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות היא באמצעות הצעת מועמדים שנבחרו בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני – קרי, מתוך מאגר נבחרת הדירקטורים, תוך שמירת הליך תואם הנבחרת כהליך חריג ומצומצם, או בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר אותו תקבעו. לפיכך, נבקשך לפעול באחת מהדרכים הבאות:

א. לפעול בהקדם ככל שמתאפשר להשלמת גיבוש הליך נבחרת חדשה. זאת, בהתחשב בחלוף הזמן מאז גובשה רשימת המועמדים המרכיבה את נבחרת הדירקטורים הנוכחית.

ב. לחילופין, וככל שיוחלט לפעול לקידום הליך, פומבי תחרותי ושוויוני אחר, לפעול לקידומו בהקדם האפשרי. לעניין זה, יוער כי לאור היות רשות החברות הממשלתיות הרגולטור והגורם המייעץ בכל הנוגע לחברות ממשלתיות, הליך כאמור, גם אם אינו מבוצע על ידה, צריך להיות בתיאום עמה.

ג. בכל הנוגע למינוי מועמדים שלא נבחרו במסגרת הנבחרת או בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר, הדבר יוכל להיעשות רק אם יינקט באופן חריג ומצומצם כמפורט לעיל. לעניין זה יובהר כי עד שיושלם גיבוש ההליך התחרותי שיוחלט על ידכם, ושבגדרו ייבחרו המועמדים שיוצעו לכהונת דירקטור בחברה הממשלתית, יש לפעול להצעת מועמדים לתפקיד מתוך מאגר הנבחרת הקיים תוך שניתן יהא להציע מועמדים שמחוץ למאגר הנבחרת באופן חריג ומצומצם על פי אמות המידה המפורטות לעיל. עוד יובהר, כי החלטה בעניין זה תתקבל לאחר שתינתן לשרים ההזדמנות להסביר את החשיבות והצורך במינויו של המועמד שהוצע לכהונה ומטעמים שיירשמו.

בברכה,

דינה זילבר
משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

מר מאיר לוי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי-פיסקלי)

מר יעקב (ינקי) קווינט, מנהל רשות החברות הממשלתיות

גבי דלית זמיר, היועצת המשפטית לרשות החברות הממשלתיות
מר דני חורין, ממונה בכיר ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
גבי רוני טלמור, ממונה בכירה ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)
גבי אמוהאי (ציונה) טגניה, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
מר נעם הרצוג, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)

נספח ע/2

החלטת הוועדה מיום

26.10.2021

מדינת ישראל
הוועדה לבדיקת מינויים
לפי חוק החברות הממשלתיות

ירושלים
כ' חשון תשפ"ב
26 אוקטובר 2021
סימוכין: 286705

לכבוד
מר אביגדור ליברמן
שר האוצר

לכבוד
מר בני גנץ
שר הביטחון

נכבדי,

הנדון: מועמדות מר עמיר פרץ לכהונה כדירקטור בחברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ

1. הוועדה לבדיקת מינויים ("הוועדה") דנה בישיבה ביום 25.10.20, במועמדותו של מר עמיר פרץ ("המועמד") לכהונה כדירקטור בחברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ ("החברה").
יצויין כי בשל נגיף הקורונה הישיבה התקיימה טלפונית.

הליך תואם נבחרת

2. המועמד לא התמודד במסגרת ההליך התחרותי, הפומבי והשיווייוני לאיתור מועמדים לכהונה כדירקטורים ("נבחרת הדירקטורים") שקיימה רשות החברות הממשלתיות בשנים 2015 ו-2017 ונראה כי לא נבחר במסגרת הליך פומבי, תחרותי או שיווייוני אחר.

3. בחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד דינה זילבר, מיום 14.12.20 ("חוות הדעת") מודגשות התכליות שבבסיס הסמכות שהופקדה בידי השרים למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות - בחירת המועמד המתאים ביותר והבטחת עצמאותו ומקצועיותו של המועמד לתפקיד. בהתאם נקבע כי "חובת הנאמנות המוטלת על השרים, ובכלל זה החובה לפעול להגשמת תכלית הסמכות בהגינות, ביושר, בשוויון, בסבירות, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, בעת הפעלת סמכות המינוי, מקימה בנסיבות העניין חובה משפטית כי ככלל המשך מינויים של הדירקטורים בחברות הממשלתיות יעשה באמצעות הליך פומבי, תחרותי ושיווייוני שיבטיח את עצמאותו ובחירתו של המועמד הראוי ביותר לתפקיד", באמצעות נבחרת הדירקטורים או באמצעות הליך אחר.

4. עם זאת, חוות הדעת מוסיפה וקובעת, כי ייתכנו מצבים בהם יהא מוצדק, לטובת פעילותה של החברה הממשלתית, לפעול למינויו של מועמד אשר לא נמנה על נבחרת הדירקטורים. "כך למשל, במצב בו השרים מבקשים לפעול למינויו של מועמד שהוא בעל ניסיון משמעותי בתחומי הפעילות של החברה הממשלתית או בעל כישורים בולטים באופן מיוחד בתחומים הרלבנטיים לכהונתו בחברה", או "מצבים נוספים מעין אלה, בהם חיוב השרים להסתמך על המועמדים שנבחרו במסגרת ההליך שקיים, שעה שביכולתם לפעול למינוי מתאים יותר, אינו פועל לטובת החברה הממשלתית ועל כן אינו מגשים את התכלית שבבסיס סמכות המינוי שהוענקה לשרים בחוק".

בניין 23 המגדל, קומה 9 הגן הטכנולוגי מלחה, ירושלים 96951 טל: 02-5421563/7 פקס: 02-5695385

חוות הדעת קובעת מגבלות ולפיהן - השימוש במסלול תואם הנבחרת ייעשה במשורה רק במקרים המצדיקים זאת; על המועמדים במסלול תואם הנבחרת לעבור את אותו הליך בחינה שמבוצע במסגרת הליך נבחרת הדירקטורים; על מועמדים במסלול תואם הנבחרת לעמוד ברף הציון שנקבע לצורך כניסה למאגר הנבחרת 2017 וככל שלא יעמדו ניתן יהיה למנותם רק בקיומם של נימוקים מיוחדים אשר קשורים בפעילות החברה וטובתה.

5. נמסר לחברי הוועדה כי המועמד בחר להגיש את מועמדותו לשלושה פרופילים מתוך הפרופילים הקיימים בנבחרת הדירקטורים, ונערך לו אותו הליך בחינה שמבוצע במסגרת הליך נבחרת הדירקטורים. כן נמסר כי המועמד אמנם לא עמד ברף הציון שנקבע לצורך כניסה למאגר נבחרת הדירקטורים בשנת 2017 בפרופיל הבטחוני והניהולי, הרלוונטיים לפעילות החברה, אך עבר את רף הציון שנקבע לצורך כניסה למאגר נבחרת הדירקטורים בשנת 2017 בפרופיל החברתי (כמובהר לעיל, בהתאם לחוות הדעת נדרש להציג נימוקים המצדיקים מינוי שלא נעשה בהליך פומבי, שיווינוי ותחרותי אף אם המועמד עומד ברף הציון, וניתן למנות אף מועמד שלא עומד ברף הציון שנקבע, בקיומם של נימוקים מיוחדים אשר קשורים בפעילות החברה וטובתה).

6. במכתבו של שר הבטחון מיום 7.10.21, בו הובאו הנימוקים לבחירה במר פרץ, רשם מר גנץ, כי החליט לבחור במועמד בשל ניסיונו הרב בניהול מערכות ציבוריות גדולות וקטנות, וציין מספר אבני דרך. בין היתר נאמר על ידי שר הבטחון לעניין הכהונה כיו"ר ההסתדרות, כי המועמד הוא מבעלי הניסיון הגדולים ביותר בישראל בתחום ניהול נכון של יחסי עבודה והגעה להסכמות עם ארגוני העובדים לביצוע יעדי החברה, וכן את ניסיונו של המועמד כשר הבטחון, שהיה ממונה על התעשיות הבטחוניות ונחשף לפעילויות המוכרות והמסווגות של החברה. יצוין כי במכתבו לא ציין השר האם בחן בטרם החליט למנות את מר פרץ, את רשימת המועמדים שבנבחרת הדירקטורים שנבחרו באמצעות הליך פומבי, תחרותי ושיווינוי, או מועמדים מתאימים אחרים שנבחרו בהליך כאמור.

7. אכן אין חולק שתרומתו של מר פרץ בעשייתו הציבורית רבת השנים היא מרשימה – החל מראשות העיר שדרות בשנים 1983-1988, כהונתו כחבר כנסת שנים רבות ומתוכן מספר שנים גם כיו"ר וועדת העבודה והרווחה, יושב ראש הסתדרות העובדים החדשה בשנים 1995-2005, סגן ראש הממשלה ושר הביטחון בשנים 2006-2007, השר להגנת הסביבה בשנים 2013-2014 ושר הכלכלה בשנים 2020-2021.

8. אלא שאין די בכך בעת הזו. עמדת חברי הוועדה היא כי בהתייחס לפעילות החברה, היקפיה והאתגרים הניצבים בפניה כעת, ניסיונו של מר פרץ אינו מהותי דיו לחברה בעת הזו, על מנת לקבוע כי הוא נכנס בגדר החרג וכי הוא בעל ניסיון משמעותי בתחומי הפעילות של החברה או בעל כישורים בולטים באופן מיוחד בתחומים הרלבנטיים לכהונתו בחברה כעת.

9. כפי הנמסר לחברי הוועדה, החברה מספקת מגוון רחב של מוצרים ושירותים בתחומי הביטחון, התעופה והחלל לשוק הצבאי. החברה היא אחת משלוש החברות הממשלתיות הגדולות (בעלת סיווג 10(1)), כאשר היקף ההכנסות שלה עלה בשנת 2020 על 4 מיליארד דולר. עיקר פעילותה של החברה הוא בשוק התעשיות הביטחוניות והתעופה הבינלאומי (מעל ל-70% מהכנסותיה בשנת 2020) בו הלקוחות הן בעיקר מדינות ואשר מתאפיינ בתחרות גבוהה, והיא אחת מהיצואניות המובילות במדינה. צבר ההזמנות של החברה עומד על כ-12.6 מיליארד דולר. בדומה לחברות ביטחוניות אחרות בישראל ובשונה מחברות מקבילות בעולם, החברה אינה

בניין 23 המגדל, קומה 9 הגן הטכנולוגי מלחה, ירושלים 96951 טל: 02-5421563/7 פקס: 02-5695385

נסמכת באופן בלעדי על תקציבי הביטחון. החברה נמצאת בתקופה מאתגרת כעת לאור משבר הקורונה שפגע קשות בענף התעופה העולמי. כמו כן, החברה נמצאת בעיצומו של הליך הפרטה בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה אשר התקבלה בנובמבר 2020 בדבר הליך הנפקה של עד 49% ממניות החברה בבורסה, 35% מהם באופן מיידי. החברה מעסיקה כיום כ-14,500 עובדים.

10. כל אלו מחייבים כי בחברה יכהנו דירקטורים, ובפרט יושב ראש דירקטוריון, בעל ניסיון עסקי משמעותי המעיד על יכולת מוכחת להובלת חברה עסקית, בעלת היקפים עצומים ופעילות מורכבת, שבפניה ניצבים אתגרים משמעותיים.

בנסיבות אלו, לא בלי התלבטות הגיעו חברי הוועדה למסקנה כי למרות פועלו הציבורי של מר פרץ, חלפו למעלה מ-14 שנה מאז כיהן כשר הבטחון מעט יותר משנה בשנים 2006-2007, ובהינתן העובדה כי בתקופה זו חלו תמורות ושינויים בעולם כולו וגם בחברה, אין בכהונתו זו, כמו גם בניסיונו בתחום העבודה כיושב ראש הסתדרות העובדים החדשה בשנים 1995-2005, כדי להתגבר על החסר בניסיון עסקי משמעותי מוכח כאמור. לפיכך קיים קושי לקבוע כי היום הוא בעל ניסיון משמעותי בתחומי פעילותה של החברה או בעל כישורים בולטים באופן מיוחד בתחומים הרלבנטיים לכהונתו בחברה.

עמידה בתנאי הכשירות

11. הוועדה מצאה כי מתקיימים במועמד תנאי הכשירות לכהונה כדירקטור בחברה, המפורטים בסעיף 1א16 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 ("החוק"), משהוא בעל למעלה מ-5 שנות ניסיון מצטבר, כנדרש בסעיף קטן (2) בסעיף. זאת בהיותו, בין היתר, סגן ראש הממשלה ושר הביטחון בשנים 2006-2007 - תקופה של שנה ו-2 חודשים; השר להגנת הסביבה בשנים 2013-2014 - תקופה של שנה ו-8 חודשים; שר הכלכלה בשנים 2020-2021 - תקופה של שנה וחודשיים; ויו"ר הסתדרות העובדים החדשה בשנים 1995-2005 - תקופה של כ-10 שנים. כן כיהן כראש מועצת שדרות בשנים 1983-1988 - תקופה של 5 שנים ו-3 חודשים וכיו"ר וועדת העבודה והרווחה בשנים 1992-1995.

12. מפרסומים שונים וממכתבו של שר הבטחון מיום 7.10.21, עולה כי קיימת כוונה שהמועמד ימונה לכהונה כיושב ראש דירקטוריון החברה. לפיכך, למעלה מן הצורך, בחנה הוועדה גם את שאלת עמידתו של המועמד בתנאי הכשירות לכהונה כיושב ראש דירקטוריון.

13. למר פרץ תואר ראשון מהאוניברסיטה הפתוחה במדעי החברה והרוח. התואר האמור אינו נמנה על רשימת התארים שבסעיף 1א16(1) לחוק ואינו בתחום עיסוקה העיקרי של החברה, ולפיכך המועמד אינו עומד בדרישת ההשכלה שבחוק.

בהתאם לסעיף 24(ג) לחוק, במקרים חריגים ניתן לבחור במי שלא מתקיים בו דרישות ההשכלה שבחוק, ובלבד שהמועמד הוא בעל ניסיון של 12 שנים לפחות בתפקיד או בכהונה כאמור בסעיף 1א16(2) לחוק, שמתוכן שש שנים לפחות - בגופים בעלי היקף פעילות שאינו נופל מזה של החברה שבה הוא מועמד לכהן, והוועדה לבדיקת מינויים אישרה שקיימים נימוקים מיוחדים לבחירה כאמור.

14. מבחינת ניסיונו של המועמד, מתעוררת שאלה לעניין כהונתו שש שנים לפחות בגופים בעלי היקף פעילות שאינו נופל מזה של החברה שבה הוא מועמד לכהן.

15. כך, כעולה מחוות הדעת של רשות החברות הממשלתיות שהועברה לעיון הוועדה, הכנסות החברה בשנת 2020 הסתכמו בכ-4.2 מיליארד דולר. כן נמסר לחברי הוועדה כאמור כי החברה מעסיקה כ-14,500 עובדים. בנסיבות אלו, הרי שהתפקיד היחיד בו כיהן המועמד שבאופן מובהק ההיקפים הכספיים שלו אינם פחותים מאלו של החברה, הוא תפקידו כשר הבטחון תקופה של שנה וחודשיים, שכן בהתאם לשאלון שמילא המועמד היקף תקציב המשרד עמד על כ-60 מיליארד ₪.

16. על אף האמור, חברי הוועדה בדיעה שבמקרה חריג זה ניתן לראות את כהונתו של המועמד תקופה של כ-10 שנים כיו"ר הסתדרות העובדים החדשה כנכנסת בגדר הוראות הסעיף, על אף שההיקפים שצוינו בשאלון שמולא על ידו (מספר מועסקים בגוף כ-2,000, היקף הכנסות כ-550 מיליון ₪) נמוכים מאלו של החברה, ולראות את ההסתדרות כגוף שהיקפו לא נופל מזה של החברה. זאת כאשר מדובר בגוף גדול מאוד, בעל השפעה גדולה וחריגה על המשק.

17. לפיכך, נמצא כי המועמד עומד גם בתנאי הכשירות לכהונה כיושב ראש דירקטוריון החברה.

עמידה בדרישת הכישורים המיוחדים

18. המועמד כיהן כיושב ראש מפלגת העבודה עד לראשית שנת 2021, ובמשך שנים רבות היה שר וחבר כנסת. בשאלון שהוגש לוועדה ציין המועמד שרי ממשלה רבים להם היתה לו זיקה פוליטית עד לראשית שנת 2021 או קודם לכן.

19. לעמדת חברי הוועדה למועמד זיקה פוליטית חזקה. נוכח האמור, בהתאם לסעיף 18 לחוק, הוועדה יכולה להמליץ על מועמדותו רק אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת.

20. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 שעניינה "מינויים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים" מפנה לפסיקה בעניין זה אשר קובעת כי "מבלי לקבוע מסמרות בדבר, ומבלי ליתן הגדרה ממצה אשר ניתנת בנקל ליישום, די אם נאמר כי מועמד בעל זיקה לשר כשיר לעבור את תנאי הסף של "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת", רק **אם בשל כישוריו המיוחדים משקלה הסגולי של תרומתו לחברה צפויה להיות כה מכרעת, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינויו בשל קשריו עם שר משרי הממשלה**". [ההדגשה הוספה]

עוד קובעת הנחיית היועץ האמורה, כי ככל שהמדובר בזיקה בעוצמה גבוהה יותר, כך יש להקפיד ולהחמיר בכל הנוגע לדרישה בדבר כישורים מיוחדים.

בענייננו כאמור מדובר בזיקה חזקה.

21. חברי הוועדה הגיעו למסקנה כי יש קושי ממשי בקביעה שיש למועמד כישורים מיוחדים המתגברים על הזיקה בהתייחס לאמור ביחס להיקפי החברה, פעילותה העסקית הענפה ומורכבותה, בפרט בעת הזאת, כאשר רק לפני חודשים מספר חדל לכהן מר פרץ בממשלה בראשות מר נתניהו, בה כיהן כשר לצדו של מר גנץ אחרי שנים רבות של עשייה ציבורית בתחום הפוליטי.

22. עוצמת הזיקה של המועמד מחייבת כאמור הקפדה יתרה בכל הנוגע לדרישה בדבר כישורים מיוחדים, ולעמדת חברי הוועדה בהינתן כי המועמד חסר ניסיון עסקי משמעותי מוכח, לא ניתן לקבוע שניסיונו מהותי דיו על מנת לעמוד בדרישה המחמירה להוכחת כישורים מיוחדים לחברה זו בעת הזו, על אף ניסיונו הציבורי הרב.

בניין 23 המגדל, קומה 9 הגן הטכנולוגי מלחה, ירושלים 96951 טל: 02-5421563/7 פקס: 02-5695385

שונות

23. בהתאם לשאלון שמילא, אין למועמד ניגוד עניינים או זיקה כלשהי לחברה.
24. בדירקטוריון כיום מכהנים 8 דירקטורים, כאשר המספר המירבי הוא 12. מתוכם 5 גברים ו-3 נשים.
25. המועמד השיב בחיוב לשאלה בשאלון לענין טיוטת דוח מבקר המדינה מהשנתיים האחרונות שהועברה להתייחסותו ושהוא נזכר בה. מדובר בדוח מבקר המדינה שפורסם כבר בחודש מאי 2021 שעניינו "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון". ממעבר על הדו"ח נראה שהוא אינו כולל ביקורת אישית על המועמד וחברי הוועדה בדעה כי אין בכך כדי להשפיע על המינוי.

בכבוד רב,



השופטת (בדימוס) בלהה גילאור
יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים

נספח ע/3

חוות דעת היועץ המשפטי
לממשלה מיום 24.11.2021



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ' כסלו תשפ"ב
24 נובמבר 2021

מס' מסמך: 004-99-2021-029549
(בתשובה נא לציין מספרנו)

אל: מר שלום שלמה, מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדון: השגת שר הביטחון על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים בנוגע לקיומם של כישורים מיוחדים בעניינו של מר עמיר פרץ

א. מבוא

1. על פי הצעת ההחלטה שהגישו שר הביטחון ושר האוצר אל מזכירות הממשלה לקראת ישיבת הממשלה הקבועה ליום 28.11.2021, מוצע לקבוע כי למר עמיר פרץ כישורים מיוחדים מתאימים לכהונת דירקטור ויושב ראש דירקטוריון בחברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן: "החברה"). זאת, לאחר שכשירותו המיוחדת לתפקיד לא אושרה בידי הוועדה לבדיקת מינויים (להלן: "הוועדה" או "הוועדה לבדיקת מינויים") הפועלת לפי סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות, התשלי"ה-1975 (להלן: "החוק").
2. הצעת ההחלטה הוגשה בהתאם להוראת סעיף 18(א) סיפא לחוק, במסגרתה הוסמך השר הממונה על ענייני החברה להגיש השגה לממשלה על החלטת הוועדה שלא להמליץ על מינוי מועמד שיש לו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה מחמת העדר כישורים מיוחדים.
3. בתמצית יאמר, כי התערבות בהחלטת הוועדה לעניין קיומם של כישורים מיוחדים שמורה למקרים חריגים בלבד, ועליה להתבסס על טעמים כבדי משקל, כפי שיפורט בהמשך. זאת, לנוכח מעמדה של הוועדה שהינה ועדה ציבורית מקצועית, בלתי-תלויה וכן לנוכח תפקידה לבחון מינויים שמבצעים שרים, על רקע החשש מפני מינויים פוליטיים שאינם מתאימים.
4. לפי הידוע לי, למרות שהסמכות לחרוג מעמדת הוועדה בעניין זה הוענקה לממשלה כבר בשנת 1993, עד כה עשתה הממשלה שימוש בסמכות זו פעם אחת בלבד, בעניינו של מר יאיר שמיר, אשר התבקש מינויו לכהונה כדירקטור בחברת התעשייה האווירית בע"מ.¹
5. בתמצית, עמדתי היא, כי הצעת ההחלטה שבנדון מעוררת קשיים משפטיים שיש בהם כדי להביא לסיכון משפטי לא מבוטל. עם זאת, אין בקשיים אלה כדי ליצור מניעה משפטית.

¹ ראו לעניין זה החלטת ממשלה מספר 2242 מיום 1.1.2017. יוער כי בסופו של דבר מר יאיר שמיר לא מונה לאחר שנמצא כי הוא מצוי במצב של ניגוד עניינים המונע ממנו לכהן בתפקיד.



היועץ המשפטי לממשלה

6. עוד יצוין, כי שר הביטחון ציין בהשגתו כי הוא מתכוון להציע את מועמדותו של מר פרץ לתפקיד יושב ראש דירקטוריון החברה. בהתאם לחוק מינוי כזה חייב להתקבל על-ידי דירקטוריון החברה.

ג. רקע עובדתי

7. ביום 25.10.2021, דנה הוועדה במועמדותו של מר עמיר פרץ, אשר הוצע על ידי שר הביטחון ושר האוצר (להלן: "השרים"), לתפקיד דירקטור בחברה. הוועדה מצאה כי מתקיימים במר פרץ תנאי הכשירות הנדרשים בסעיף 1א16 לחוק לצורך מינויו כדירקטור, וכן תנאי הכשירות הנדרשים בסעיף 24 לחוק לצורך מינויו כיושב ראש דירקטוריון, במידה שייבחר בהמשך על ידי חברי הדירקטוריון לכהונה ככזה. עם זאת, הוועדה קבעה כי למר פרץ זיקה פוליטית חזקה, ולכן יש לבחון בהקפדה יתרה אם יש לו "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת אחרת" כנדרש בסעיף 18ג(א) לחוק.²

8. בהחלטת הוועדה נקבע כי "בהינתן כי המועמד חסר ניסיון עסקי משמעותי מוכח, לא ניתן לקבוע שניסיונו מהותי דיו על מנת לעמוד בדרישה המחמירה להוכחת כישורים מיוחדים לחברה זו בעת הזו, על אף ניסיונו הציבורי הרב".³ זאת, על בסיס הפסיקה לפיה מועמד בעל זיקה לשר כשיר לעבור את תנאי הסף של "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת", רק אם בשל כישוריו המיוחדים משקלה הסגולי של תרומתו לחברה צפוי להיות כה מכריע, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינויו בשל קשריו עם שר משרי הממשלה. נימוקי הוועדה לעניין הכרעה זו יובאו בהמשך.

9. שר הביטחון מבקש כעת לעשות שימוש במנגנון הקבוע בסעיף 18(א) לחוק ולהגיש השגה שתידון במליאת הממשלה, על מנת שיקבע כי למר פרץ כישורים מיוחדים מספקים למינויו לחברה, חרף קביעת הוועדה. עמדת שר הביטחון מנומקת בהרחבה במכתב ההשגה ששלח למזכיר הממשלה ומתבססת על כישוריו של מר פרץ, על ניסיונו וכן על הצורך לעמדתו במינויו של מר פרץ לחברה דווקא בעיתוי הנוכחי. זאת, לאור מצבה של החברה וניסיונו של מר פרץ כפי שמפורט בהשגה.

ג. המסגרת הנורמטיבית הכללית

10. בשנת 1993 תוקן החוק ונקבעו הליכים חדשים ותנאים חדשים למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות. זאת, בהמשך לביקורת של מבקר המדינה⁴ ובית המשפט הגבוה לצדק⁵ ביחס להליכי המינוי כפי שהתנהלו באותה העת. במסגרת התיקון, נקבעו הוראות לגבי תנאי

² החלטת הוועדה בעניין מר פרץ, מיום 26.10.2021 (להלן: "החלטת הוועדה"), מצורפת לעמדתו זו.

³ שם.

⁴ דוח שנתי 41 חלק א' לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989; דוח מבקר המדינה, מערך ובקרה על חברות ממשלתיות 1991.

⁵ כן ראו דוח מבקר המדינה, מס' 39, 1989, עמ' 642.

⁶ ראו לדוגמה, בני"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד (מח(1)) 28, 29 (1990).



היועץ המשפטי לממשלה

- כשירות למועמדים לכהונת דירקטורים, יושב ראש דירקטוריון ומנכ"ל, וכן הוקמה ועדה הבוחנת את המינויים.⁶
11. לכן, כיום, דירקטורים בחברות ממשלתיות מתמנים בידי השרים – שר האוצר והשר שנקבע כאחראי לפי החוק כאחראי לענייני החברה הממשלתית, לאחר בחינת הוועדה.
12. סמכות הוועדה לבדיקת מינויים היא מחייבת ביחס לבחינתה של עמידת המועמד בתנאי הכשירות למינוי.⁷ זאת בשונה מסמכות הוועדה לפי סעיף 18(ג)(3) לחוק, שהינה לייעץ לשרים "בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, בשים לב בין היתר, לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה, ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי, ובהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד לו הוא מיועד".
13. מלבד תנאי הכשירות הרגילים, נקבעה הוראה מיוחדת לגבי מועמדים שלהם זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה. ממועמדים אלה דורש סעיף 18(ג)(א) לחוק דרישת "כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה" או "שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת".⁸
14. בדיקת קיומם של זיקה וכישורים מיוחדים נעשית בידי הוועדה. בראש הוועדה מכהן אדם הכשיר לכהן כשופט בית משפט מחוזי שהוא נציג היועץ המשפטי לממשלה. לצדו מכהנים נציג ציבור ונציג רשות החברות הממשלתיות.⁹ ועדה זו היא גוף מקצועי ובלתי תלוי.¹⁰
15. החלטת הוועדה בנוגע לשאלת קיומם של "כישורים מיוחדים" מחייבת.¹¹ אולם, הסיפא לסעיף 18(א) לחוק מאפשרת לממשלה לאשר מינוי מועמד שהוועדה מצאה שאין בו כישורים מיוחדים באמצעות הגשת השגה על החלטת הוועדה לממשלה על ידי השר.¹²
- ד. היקף שיקול הדעת של הממשלה לפי סעיף 18(א) סיפא**
16. ההסדר הקבוע בסעיף 18(א) סיפא לחוק מעניק לממשלה סמכות להתערב בהחלטתה של הוועדה. זאת, למרות שהוועדה עצמה הוקמה כוועדה עצמאית ובלתי תלויה, כדי למנוע חשש משיקולים זרים הכרוכים במינוי מועמדים בעלי זיקה פוליטית.¹³
17. עולה אפוא השאלה מהו מרחב שיקול הדעת שניתן לממשלה בזמן שהיא שוקלת את הפעלת הסמכות לפי סעיף 18(א) סיפא לחוק.

⁶ חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), התשנ"ג-1993.
⁷ ראו הוראות סעיף 18 לחוק. החוק נוקט בלשון המלצה אבל נפסק כי מדובר בסמכות אישור. ראו בג"ץ 6777/98 רוזנברג נגד הוועדה לבדיקת מינויים פ"ד נב (5) 721 (1998) (להלן: "עניין רוזנברג").
⁸ ראו פרק 6 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 – מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים (להלן: "הנחיית היועץ").
⁹ סעיף 18(א)(1) לחוק.

¹⁰ על מהותה של הוועדה וחשיבותה עמד בית המשפט העליון בעניין רוזנברג; וכן, בג"ץ 5599/11 אגודת העיתונאים בתל אביב נ' ממשלת ישראל (נבו) 24.11.2011.
¹¹ עניין רוזנברג.

¹² סמכות דומה קיימת לגבי מועמד לכהונת יושב ראש דירקטוריון בסעיף 24(ד), ולגבי מועמד לכהונת מנכ"ל בסעיף 37(ד).

¹³ ראו דברי ההסבר להצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), התשנ"ג-1993, הי"ח התשנ"ג, עמ' 72.



היועץ המשפטי לממשלה

18. בעבר נדרש היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין לשאלה זו. במכתבו מיום 31.12.2003 למזכיר הממשלה,¹⁴ כתב כך:

"דומה, כי לא ניתן לפרש את הסעיף כמעניק אפשרות למינויו של מי שאינו בעל כישורים מיוחדים, וזאת בדרך של החלטת ממשלה. פרשנות תכליתית של סמכות הממשלה לפי הסעיף, היא כי ההוראה הנדונה מאפשרת לממשלה, במקרים חריגים ותוך הצגת נימוקים, לקבוע כי למועמד כישורים מיוחדים, וזאת למרות קביעת הוועדה.

השימוש בסעיף זה צריך שייעשה במשורה, במקרים חריגים בלבד, וכאשר קיימים טעמים כבדי משקל להפיכת שיקול דעתה המקצועי של הוועדה ולממשלה יש יכולת טובה יותר מאשר לוועדה לבחון קיומם של כישורים מיוחדים לכהונה באותה חברה. זאת נוכח העובדה שהוועדה היא ועדה מקצועית, בעלת ניסיון מצטבר בתחום הציבורי, הפועלת - פשיטא - בהוגנות ובפתיחות דעת, ואשר נעזרת כחוות דעתם של הגורמים המקצועיים ברשות החברות הממשלתיות."

19. נוסף על כך, בפסיקת בית המשפט העליון נקבע כי יש לייחס משקל רב להמלצות ועדות לבדיקת מינויים. כך נקבע כי "[...] בהליך קבלת ההחלטה בדבר המינוי, כפופה הממשלה למנגנון שהיא עצמה יצרה כדי להבטיח את תקינות המינוי [...] בנסיבות אלה, סטייה של הממשלה מהמלצתה של ועדת המינויים מחייבת קיומם של טעמים מיוחדים, המצדיקים באורח סביר תוצאה אחרת. על הממשלה הנטל להצביע על קיומם של טעמים מיוחדים כאלה. בלא עמידה בנטל זה, עשויה החלטתה, החורגת מהמלצת הוועדה, להצדיק התערבות שיפוטית כדי להבטיח מניעת הכשרתו של מינוי שנפל בו פגם."¹⁵

20. עוד נקבע לעניין המשקל שיש ליתן להמלצת ועדת איתור, אך האמור מתייחס להמלצות גופים מייעצים במינויים ככלל ועל כן יפים הדברים גם לענייננו, כי "כלל הוא כי רשות מוסמכת חייבת ליתן משקל ראוי להתייעצות עם גופים מייעצים, שהמלצתם היא חלק מהליך הפעלת הסמכות [...]"¹⁶ וכן כי "[...] יש לייחס להמלצה משקל רב – כמעט מכריע – במניין שיקוליו של הגורם הממנה [...] מכאן, שרק בהימצא טעם מהותי בעל משקל מיוחד תהיה הצדקה לסטות מחוות דעתה של ועדת האיתור."¹⁷

21. כעולה מפסיקת בית המשפט שלעיל, יש ליתן להחלטתה של הוועדה משקל כבד ביותר ובמישור הסבירות, סטייה מהמלצת הוועדה תתאפשר רק בהתקיים טעם מהותי בעל משקל

¹⁴ מכתב היועץ המשפטי לממשלה מיום 31.12.2003 בעניין מינוי מר שלמה בן-לולו. אעיר, כי שם דובר במינוי של ראש רשות מקומית לשעבר לתפקיד דירקטור.

¹⁵ בני"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (נבו) (24.11.2009).

¹⁶ בני"ץ 8134/11 אשר נ' שר האוצר (נבו) (29.1.2012).

¹⁷ שם.



היועץ המשפטי לממשלה

מיוחד ונסיבות חריגות המצדיקים סטייה כאמור. זאת, הן בהתחשב בהיותה של הוועדה גוף מקצועי בלתי-תלוי שהמחוקק הקים לבדיקת כשירותם והתאמתם של המועמדים לתפקיד כאמור, הן לנוכח חשיבות מינויים של דירקטורים מתאימים לחברות ממשלתיות, הן בהתחשב בבכירות הוועדה שבראשה עומד אדם הכשיר לכהן כשופט בית משפט מחוזי ומכהנים בה נציגי ציבור בעלי שיעור קומה והן בהתחשב בכך שעל הממשלה לכבד את המנגנון שהוקם על ידי המחוקק לשם בדיקת המינוי.

22. על פי החוק, היועץ המשפטי לממשלה הוא המביא את עמדת הוועדה לפני הממשלה,¹⁸ והוא אף המייעץ לממשלה כיצד לנהוג בהשגה. על כן, על בסיס עקרוני זה, אציג את התשתית הרלוונטית להחלטה בהשגה וכן את עמדת הוועדה.

ה. תשתית לדין בממשלה

1. החברה – התעשייה האווירית לישראל בע"מ

23. מינוי דירקטור, ובפרט מינוי יושב ראש דירקטוריון, לחברה ממשלתית הוא החלטה חשובה ביותר היכולה להשפיע רבות על התנהלות החברה. מינוי לא מתאים פוגע ביכולת הפיקוח של הדירקטוריון על התנהלות החברה ואף עלול להביא לעיוות בפעילותה ובשיקוליה העסקיים. לכן, קודם שאדון במועמד, חשוב לדון תחילה בחברה אליה מיועד המועמד.

24. כאמור בהחלטת הוועדה, החברה היא אחת משלוש החברות הממשלתיות הגדולות והמורכבות ביותר, והיא מעסיקה כיום כ-14,500 עובדים. החברה מספקת מגוון רחב של מוצרים ושירותים בתחומי הביטחון, התעופה והחלל לשוק הצבאי, כאשר היקף ההכנסות שלה עלה בשנת 2020 על 4 מיליארד דולר ארצות-הברית. עיקר פעילותה של החברה הוא בשוק התעשיות הביטחוניות והתעופה הבינלאומי (מעל ל-70% מהכנסותיה בשנת 2020) בו הלקוחות הן בעיקר מדינות ואשר מתאפייין בתחרות גבוהה, והיא אחת מהיצואניות המובילות במדינה. צבר ההזמנות של החברה עומד על כ-12.6 מיליארד דולר. בדומה לחברות ביטחוניות אחרות בישראל ובשונה מחברות מקבילות בעולם, החברה אינה נסמכת באופן בלעדי על תקציבי הביטחון. עוד עולה כי החברה נמצאת בתקופה מאתגרת כעת לאור משבר הקורונה שפגע קשות בענף התעופה העולמי. כמו כן, החברה נמצאת בעיצומו של הליך הפרטה בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה אשר התקבלה בחודש נובמבר 2020 בדבר הליך הנפקה של עד 49% ממניות החברה בבורסה, 35% מהם באופן מיידי.

¹⁸ סעיף 18(א) סיפא לחוק.



היועץ המשפטי לממשלה

25. מורכבותה של החברה, כמו גם המצב המתגר בו היא נמצאת, מחייבים זהירות רבה בעת בחינת קיומם של כישורים מיוחדים במועמדים בעלי זיקה לשר משרי הממשלה. זאת, על מנת לוודא כי השיקולים באיוש המשרה הם שיקולים ענייניים, המביאים בחשבון, בראש ובראשונה, את טובתה וצרכיה של החברה. במקרה שלפנינו זהות החברה, עיתוי המינוי ונסיבותיו מחייבים מינוי מועמד בעל כישורים מיוחדים ברף גבוה.

2. עוצמת הזיקה הפוליטית

26. בדומה לקשר בין עוצמת הכישורים המיוחדים הנדרשים לזהות החברה, קיים קשר גם בין עוצמת הזיקה הפוליטית לעוצמת הכישורים המיוחדים: "בבחנה מועמד בעל זיקה, על הוועדה לתת דעתה לעצמתה של הזיקה. לא הרי זיקה רחוקה וחולפת כהרי זיקה ממשית ואינטנסיבית. הדעת נותנת, שככל שהמדובר בזיקה בעוצמה גבוהה יותר, כך יש להקפיד ולהחמיר בכל הנוגע לדרישה בדבר כישורים מיוחדים".¹⁹

27. בענייננו קבעה הוועדה, כי "המועמד כיהן כיושב ראש מפלגת העבודה עד לראשית שנת 2021, ובמשך שנים רבות היה שר וחבר כנסת. בשאלון שהוגש לוועדה ציין המועמד שרי ממשלה רבים להם היתה לו זיקה פוליטית עד לראשית שנת 2021 או קודם לכן. ... לעמדת חברי הוועדה למועמד זיקה פוליטית חזקה".²⁰

28. קביעתה זו של הוועדה מקובלת עלי, וזאת אף בשים לב למשך הזמן שחלף, כ-5 חודשים, מאז סיים מר פרץ את כהונתו כשר בממשלה, במסגרת הגוש הפריטטי של "כחול לבן", בראשו עמד שר הביטחון. לכן, במקרה זה מתחייבת הקפדה יתרה בדבר הימצאותם של כישורים מיוחדים, כנדרש בחוק.

3. כישורים מיוחדים

29. הדרישה לכישורים מיוחדים אינה ניתנת למדידה מדויקת. זוהי דרישה התלויה במועמד ובתפקיד אליו הוא מיועד, בחברה לה הוא מיועד ובנסיבות המינוי. לכן, יתכן שמועמד מסוים יימצא כבעל כישורים מיוחדים לכהונה בחברה אחת, אולם לא יימצאו לגביו כישורים מיוחדים לכהונה בחברה אחרת או בתפקיד אחר.

30. לעניין בחינת הכישורים המיוחדים קובעת הפסיקה כי: "מבלי לקבוע מסמרות בדבר, ומבלי ליתן הגדרה ממצה אשר ניתנת בנקל ליישום, די אם נאמר כי מועמד בעל זיקה לשר כשר לעבור את תנאי הסף של 'כישורים מיוחדים' או 'כשירות מיוחדת', רק אם בשל כישוריו המיוחדים משקלה הסגולי של תרומתו לחברה צפויה להיות כה מכרעת, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינויו בשל קשריו עם שר משרי הממשלה".²¹

¹⁹ פרק 6 להנחיית היועץ, בעניין מידתיות לגבי הכישורים המיוחדים – בחינת הזיקה על ידי הוועדה.

²⁰ החלטת הוועדה.

²¹ פרק 6 להנחיית היועץ בעניין כישורים מיוחדים.



היועץ המספטי לממשלה

31. לעמדת הוועדה נדרש כי בחברה, לנוכח פעילותה המורכבת, היקפיה העצומים והאתגרים המשמעותיים העומדים לפניה, כמפורט לעיל, יכהנו דירקטורים, ובפרט יושב ראש דירקטוריון, בעלי נסיון עסקי משמעותי המעיד על יכולת מוכחת להובלת חברה עסקית כאמור. לאור האמור לעיל סברה הוועדה כי אין די בנסיון הציבורי העשיר של מר פרץ, ובתרומתו המרשימה לעשייה הציבורית כדי להוות תרומה בעלת משקל סגולי מכריע לחברה, אשר גוברת על הזיקה החזקה. עמדה זו התגבשה גם שהיו לפני הוועדה כלל הטעונוס ביחס לתפקידים השונים שביצע מר פרץ, ובהם כיושב ראש חברת העובדים בהסתדרות, והניסיון שנרכש על ידו. יובהר, כי אין בעמדת הוועדה כדי להמעיט בכישוריו של מר פרץ או בתרומתו הרבה לציבור, אלא שהחלטתה מבוססת על התאמתו ותרומתו המכרעת לחברה המסויימת הזו לאור מאפייניה כאמור.
32. עוד יצוין, כי כעולה מעמדת הוועדה לבדיקת מינויים, מבדיקה ראשונית במרשתת נראה כי יושבי הראש המכהנים ב-40 המתחרות העולמיות הגדולות של החברה, הינם אנשי עסקים, ובחלק מהמקרים אנשי עסקים בעלי נסיון בטחוני, וחריגה לכך מדינה אחת בלבד בה מונו גורמים בעלי עבר פוליטי ללא נסיון עסקי משמעותי (הובהר לעניין זה, כי כמחציתם של יושבי הראש האמורים מכהנים כיושבי ראש בלבד ואילו השאר מכהנים במקביל גם כמנכ"לים).
33. הוועדה ציינה לעניין זה גם את הקווים המנחים של ארגון ה-OECD לעניין הממשל התאגידי בחברות בבעלות המדינה, בהם נאמר, בין היתר, כי על מנת לשפר את אפקטיביות החברות על חברי הדירקטוריון להיות בעלי הכשירות הרלוונטית, וכי בפרט בחברות ממשלתיות העוסקות בפעילויות עסקיות, נכון לגייס מועמדים בעלי התמחות מספקת בתחומים מסחריים, שיכולים לעזור להפוך את הדירקטוריונים למכוונים יותר לעסקים.
- בנסיבות אלו הגיעו חברי הוועדה, כאמור, למסקנה כי על אף ניסיונו הציבורי הרב של מר פרץ, ותרומתו הרבה, "יש קושי ממשי בקביעה שיש למועמד כישורים מיוחדים המתגברים על הזיקה בהתייחס לאמור ביחס להיקפי החברה, פעילותה העסקית הענפה ומורכבותה, בפרט בעת הזאת, כאשר רק לפני חודשים מספר חדל לכהן מר פרץ בממשלה בראשות מר נתניהו, בה כיהן כשר לצדו של מר גנץ אחרי שנים רבות של עשייה ציבורית בתחום הפוליטי. עוצמת הזיקה של המועמד מחייבת כאמור הקפדה יתרה בכל הנוגע לדרישה בדבר כישורים מיוחדים, ולעמדת חברי הוועדה בהינתן כי המועמד חסר ניסיון עסקי משמעותי מוכת, לא ניתן לקבוע שניסיונו מהותי דיו על מנת לעמוד בדרישה המחמירה להוכחת כישורים מיוחדים לחברה זו בעת הזו, על אף ניסיונו הציבורי הרב". בהקשר זה הדגישו חברי הוועדה כי בהתאם לפסיקה המבחן לפיו יש לבחון את הכישורים המיוחדים הוא שמשקלה הסגולי של תרומתו לחברה צפוי להיות כה מכריע, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינויו בשל קשריו עם שר משרי הממשלה.



היועץ המשפטי לממשלה

החלטת הוועדה ונימוקי הוועדה בעקבות פניית השר מצורפים ומסומנים כנספחים א' ו-ב' לחות דעתי זו.

34. כאמור לעיל, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, על הממשלה ליתן משקל רב ומעמד נכבד לוועדה ולהמלצותיה, כמו גם לנימוקיה כפי שפורטו בהחלטתה ולעיל. על כן סטייה ממנה מעלה קושי משפטי וסיכון משפטי לא מבוטל. כפי שאפרט להלן, עמדת השר המפורטת בהשגה, על אף שסוטה מהחלטת הוועדה ומעוררת לכן קושי משפטי רב, אינה עולה כדי מניעה משפטית, וניתן מבחינה משפטית להגן על החלטת ממשלה ככל שתאמץ אותה, לאור קיומם של טעמים מהותיים. יובהר, כי אין בדברים אלה כדי לטעון שהחלטת הוועדה אינה ראויה או סבירה, ההיפך הוא הנכון. ואולם עמדתי היא שאף החלטת השר אינה בלתי סבירה, ובנסיבות אלה אין מניעה משפטית שהממשלה תאמץ.

35. קורות חייו של מר פרץ מלמדים על עיסוקים מגוונים ומילוי תפקידים ציבוריים רבים אשר יכולים לתרום לרמת כישוריו המיוחדים. מר פרץ כיהן בעבר כראש מועצת שדרות, במשך תקופה של כ-5 שנים, עד שנת 1988; כחבר כנסת שנים רבות, ומתוכם כהונה כיושב ראש ועדת העבודה והרווחה במשך תקופה של כשלוש שנים; כסגן ראש הממשלה ושר הביטחון בשנים 2006-2007, במשך תקופה של כשנה וחודשיים; כשר להגנת הסביבה בשנים 2013-2014, במשך תקופה של כשנה ו-8 חודשים; כשר הכלכלה בשנים 2020-2021, במשך תקופה של כשנה וחודשיים; וכיושב ראש הסתדרות העובדים החדשה עד 1995, תקופה של כ-10 שנים. לפי הנמסר, לתפקידו של מר פרץ כיושב ראש ההסתדרות היו גם היבטים עסקיים, כאשר מתוקף תפקידו שימש גם כיושב ראש חברת העובדים, אשר מנהלת את מרבית נכסי ההסתדרות, ובכללם חברות אשר השליטה בהן נעשית באמצעות מניות שליטה של ההסתדרות, והיא אשר מנציחה את מטרותיהן ובעלת הזכות למינוי בכירים בהן. במסגרת תפקידו כיושב ראש הסתדרות העובדים החדשה, מר פרץ היה אמון על משא ומתן עם כלל הגורמים במשק ועסק בקידום הסכמי שכר והסדרת יחסי עבודה בהיקף משמעותי. במסגרת תפקידו של מר פרץ כשר במספר משרדי ממשלה, הוא היה אמון על ניהול תקציבים משמעותיים, וכן על הובלת תהליכים מורכבים, כמפורט בהשגת שר הביטחון. בפרט יצוין כי בתפקידו כשר ביטחון הופקד על ניהול תקציב של כ-60 מיליארד שקלים וכן על קבלת החלטות בתחומי מדיניות ביטחוניים, ובכלל זה החלטות הנוגעות להשקעות והצטיידות בתחום הביטחון. לאור כל אלה ולנוכח נימוקיו של שר הביטחון, אין מניעה משפטית לגישתי באימוץ עמדתו של שר הביטחון, לפיה למר פרץ כישורים מיוחדים לכהונה בחברה על אף הזיקה החזקה הקיימת לו.



היוקד המשפטי לממשלה

36. לאור כלל המפורט לעיל, עמדתי היא כי על הממשלה ליתן משקל משמעותי להמלצת הוועדה. עם זאת, ובשים לב לכישוריו של מר פרץ, כפי שפורטו בהשגת שר הביטחון, ככל שתחליט הממשלה לקבל את ההשגה, עמדתי היא כי אין מניעה משפטית שהממשלה תקבע, כי מתקיימים במר פרץ הכישורים המיוחדים הנדרשים, הגם שקביעה זו מעוררת כאמור סיכון משפטי וקשיים לא מבוטלים.
37. לסיכום, הנוסח המוצע בהשגה זו עומד, לטעמי, בהוראות הדין ולכן על אף הקשיים שתוארו לעיל אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.
38. אנא העבר את תוכן הדברים לידיעת השרים.

בברכה
אביחי מנדלבלט

נספח ע/4

החלטה מספר 3849 של
הממשלה מיום 27.07.2008

מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, בחברות בת ממשלתיות ובחברות מעורבות - המשך הדיון

מספר החלטה: 3849

יחידה: [מזכירות הממשלה](#)

ממשלה: הממשלה ה-31, אהוד אולמרט

תאריך פרסום: 24.07.2008

החלטה מספר 3849 של הממשלה מיום 27.07.2008**נושא ההחלטה:**

מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, בחברות בת ממשלתיות ובחברות מעורבות - המשך הדיון

מחליטים:

לאשר כדלקמן מינוי דירקטורים בחברות ממשליות, בחברות בת ממשלתיות ובחברות מעורבות:-

1. תנאי כשירות והתאמה של דירקטורים איש ציבור המועמד לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית, חברת בת ממשלתית או חברה מעורבת ("החברות") אשר מתמנה בהתאם לדרישת הכשירות בדבר השכלה המנויה בסעיף 16א(1) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 ("החוק"), יתמנה לתפקיד רק אם בנוסף הוא בעל ניסיון של שנתיים לפחות, באחד או יותר מאלה: בתחום השכלתו, בתחום הניהול או בניסיון בתחום עיסוקה העיקרי של החברה. האמור בסעיף זה יחול גם על עובד מדינה, המועמד לכהונה בחברות שדרגת סיווגן היא 7 ומעלה.
 2. אפיון הגרעין הניהולי בחברות מנהל רשות החברות הממשלתיות רשאי לקבוע, בהתייעצות עם השר האחראי על ענייני החברה, לגבי דירקטורים שאינם עובדי מדינה, תנאי התאמה שעניינם מומחיות וכשירות מקצועית, בהתחשב, בין היתר, בתחומי העיסוק של החברה, היקף פעילותה והרכב הדירקטוריון שלה, שיחולו על עד 1/3 ממספר הדירקטורים המירבי בחברה. הוראה זו תחול על חברות שדרגת סיווגן היא 7 ומעלה. תנאי ההתאמה האמורים יחייבו את השרים בבואם למנות דירקטורים.
 3. סמכות הייעוץ של הוועדה לבדיקת מינויים עשתה הוועדה לבדיקת מינויים ("הוועדה") שימוש בסמכות הייעוץ הנתונה לה לפי סעיף 18ב(ג)(3), והעבירה עמדתה המנומקת בכתב לשרים, ליועצים המשפטיים הנוגעים בדבר וליועץ המשפטי לממשלה, יפעלו השרים בהתחשב בהמלצת הוועדה. במקרה שעמדת הוועדה אינה מקובלת על מי מהשרים, והם יחליטו שהמועמד מתאים לכהן בתפקיד לו הוא מיועד, יעבירו עמדתם המנומקת, שתגובש לאחר התייעצות עם היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בכתב לוועדה.
 4. תחולה על תאגידים ציבוריים
 - א. הוראת סעיף 1 תחול בשינויים המחויבים על תאגידים ציבוריים. הוועדה, ביחד עם הוועדה לסיווג תאגידים ציבוריים שליד הממונה על השכר במשרד האוצר, תחליט על אילו תאגידים תחול הוראת סעיף 1, ביחס למינוי עובדי מדינה לתאגידים ציבוריים.
 - ב. הוראת סעיף 3 תחול בשינויים המחויבים על תאגידים ציבוריים.
 5. תחולה על גופים אחרים המנויים בתוספת לחוק
 - א. הוראת סעיף 1 תחול בשינויים המחויבים על גופים אחרים שהוקמו בחיקוק המנויים בתוספת לחוק, אלא אם הוועדה לבדיקת מינויים, מטעמים מיוחדים שיירשמו, תחליט שאין מקום להחלתו על גוף מסוים, לרבות מנימוקים הנוגעים להיקף ומאפייני פעילותו.
 - ב. הוראת סעיף 3 תחול בשינויים המחויבים על גופים אחרים שהוקמו בחיקוק המנויים בתוספת לחוק.
 6. הוראת מעבר
- ההחלטה תחול על מועמדים שהוצעו על ידי השרים 90 ימים לאחר מועד קבלת החלטה זו. עד מועד זה הוועדה תפעל ברוח ההחלטה ככל שניתן."

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.

הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

נספח ע/5

השגת שר הביטחון מיום

18.11.2021



מדינת ישראל
 משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

תאריך: י"ג כסלו תשפ"ב
 18 נובמבר 2021
 סימוכין: נ-שר_הביטחון-171121-008599

לכבוד,
 שלום שלמה
מזכיר הממשלה

הנדון: מינוי עמיר פרץ לדירקטוריון תעשייה אווירית – השגה לממשלה על החלטת ועדת המינויים

1. ביום 26/10/2021 נמסרה לי החלטת הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות שלא להמליץ על מועמדותו של מר פרץ לתפקיד דירקטור בתעשייה האווירית.
2. הוועדה מצאה כי על אף שמתקיימים לגבי מר פרץ תנאי הכשירות הנדרשים על פי החוק לכהונת דירקטור ויו"ר דירקטוריון בחברה, לא ניתן להמליץ על מינויו מאחר ואינו בעל כישורים מיוחדים אשר יש בהם כדי להתגבר על הזיקות הפוליטיות לחלק משרי הממשלה.
3. לאור המסקנה אליה הגיעה הוועדה, אני מבקש, בהתאם לסעיף 18(א) לחוק, להשיג על החלטה זו בפני הממשלה.
4. להלן מפורטים נימוקי ההשגה תוך התייחסות לטיעונים המובאים בהחלטת הוועדה:

4.1 בסעיפים 18-20 להחלטת הוועדה צויין כי לעמדת חברה, למועמד זיקה פוליטית חזקה לשרי הממשלה:

- 4.1.1 לעמדתי, ובהתאם לקבוע בהנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 6.5000 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" גם אם מתקיימת זיקה פוליטית בין המועמד לשר משרי הממשלה הרי שיש לבחון את עוצמת הזיקה ואת חלוף הזמן "ממועד סיום הזיקה ועד לניתוקה". יש לזכור כי מר פרץ פרש מהחיים הפוליטיים בתחילת שנת 2021 ופרישתו לא נעשתה על רקע המינוי. תעיד על כך גם העובדה שמר פרץ התמודד לתפקיד נשיא המדינה עד לחודש מאי השנה בחלוף שנה ממועד פרישתו מהחיים הפוליטיים, ובחלוף כחצי שנה מאז סיום כהונתו של המועמד כשר, נראה כי זיקתו הפוליטית נחלשה, כך שיש בכישורים המיוחדים והנסיון המצטבר של מר פרץ, כפי שיובאו להלן, כדי להתגבר עליה.
- 4.2 כישוריו המיוחדים ונסיונו של מר פרץ, כפי שנבחנו על ידי ערב ההחלטה על המינוי ואף בהתייחס לטיעוני הוועדה, גוברים על זיקתו הפוליטית לשר משרי הממשלה.



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

4.2.1 התעשייה האווירית הינה חברה ביטחונית ממשלתית בעלת תרומה עצומה לביטחון המדינה וחשיבות אסטרטגית מהמעלה הראשונה. המלצתי למנות את מר פרץ לדירקטור בתעשייה אווירית (ובהמשך ליו"ר הדירקטוריון) נעשתה לאחר בחינה מדוקדקת של כלל העובדות הנוגעות לעניין ותוך שימת לב מיוחדת לאתגרים הרבים שבפניהם ניצבת החברה וצרכיה המיוחדים בעת הזו.

4.2.2 אני סבור, שהחלטת הוועדה מביאה לתוצאה בלתי סבירה ולפיה מי ששימש כסגן ראש ממשלה, שר ביטחון, שר כלכלה ותעשייה ושר להגנת הסביבה, חבר קבינט ושותף להחלטות הרוח גורל שלהן משמעויות רחבות על חיי המשק והמדינה, אינו יכול לשמש כיו"ר דירקטוריון של חברה ממשלתית (גדולה ככל שתהיה).

4.2.3 לדעתי, יש בניסיונו הרב והמגוון של מר פרץ, אשר שימש בכל התפקידים האמורים, ברמות הגבוהות ביותר של ניהול מערכות, עובדים ותקציבים ושל קבלת החלטות מדיניות, אסטרטגיות וניהוליות, כדי להצדיק מינוי לדירקטור גם בהיעדר ניסיון ניהולי בחברה עסקית.

4.2.4 ומן הכלל אל הפרט, בחוות הדעת של הוועדה נקבע כי "ניסיונו של מר פרץ אינו מהותי דיו לחברה בעת הזו":

4.2.4.1 בסעיף 6 להחלטת הוועדה משתמע כי כהונתו כיו"ר ההסתדרות מקנה לו יתרון בהיבטי יחסי עבודה בלבד.

ראשית, ניסיונו של מר פרץ, כיו"ר ארגון העובדים הגדול במדינה וחלקו בהבראתה של ההסתדרות ובביצוע השינויים המבניים והארגוניים המורכבים תוך צמצום משמעותי של מס' העובדים, מהווה יתרון משמעותי על פני מועמדים אחרים ויכול לפעול לטובתה של החברה ולסייע לה בהסדרת יחסי העבודה, גיוס העובדים ורתימתם לתהליך והכל כדי להביא להצלחת ההנפקה בפניה היא עומדת ולהציב את החברה על המסלול שיוביל אותה להתייעלות ולעמידה בסטנדרטים העסקיים הנדרשים בתחרות הגלובלית.

בנוסף, בבחינת ניסיונו של מר פרץ וכישוריו העולים מתפקידו כיו"ר ההסתדרות, יש לתת את הדעת גם לאספקטים העסקיים הכרוכים בכהונה זו. הוועדה לא התייחסה לעובדה שבמסגרת תפקידו כיו"ר ההסתדרות ניהל מר פרץ גם חברות שהיו בשליטתה של ההסתדרות ולכן גם לכהונה זו היו **היבטים עסקיים מובהקים התורמים לניסיונו המצטבר ולמישוריו** ובכלל זה, ניסיון בקביעת מדיניות מנחה לחברות שבשליטת ההסתדרות, מינוי דירקטורים ומנהלים בחברות אלו ומעורבות בשוק ההון וקרנות הפנסיה. בנוסף, וכפי שעולה מהתייחסותו של מר פרץ להחלטת הוועדה, מתוקף תפקידו כיו"ר ההסתדרות ניהל מר פרץ תקציב בסכום כולל של ארבעה מיליארד ₪ והוביל מהלך הבראה מקיף במסגרתו בוצע שינוי ארגוני מקיף, צומצם מס' העובדים



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

מ-3500 ל-1000, וההסתדרות עברה ממצב של גירעון ענק לתקציב מאוזן ויכולת תפקוד עצמאית. כל זה נעשה תוך חתימה על הסכמי הבראה ארוכי טווח ויצירת שיתופי פעולה בין כלל הגורמים הרלוונטיים. בעיני, מדובר בפעולות בעלות אופי עסקי טהור שאינן שונות באופיין מאלו שיו"ר דירקטוריון בחברה גדולה נדרש להכריע בהן ויש לתת לעובדות אלו את המשקל הנכון לעניין כישוריו של מר פרץ, ובמיוחד כשפני החברה להנפקה ולהסדרת יחסי העבודה.

4.2.4.2 עוד בסעיף 6 להחלטה מציינת הוועדה כי יתרונו של מר פרץ מתוקף כהונתו כשר ביטחון מתמצה בהיכרות עם פעילותה של החברה הגלויה והמסווגת. לטעמי, יש לבחון את כהונתו של מר פרץ כשר ביטחון בראיה רחבה יותר. בהיבטי קביעת מדיניות, ניהול תקציב, קבלת החלטות והיכרות מעמיקה עם צרכי מערכת הבטחון ועם החברה עצמה. במהלך כהונתו של מר פרץ כשר ביטחון עמד תקציב משרד הביטחון לבדו על סכום של כ-60 מיליארדי שקלים. ההחלטות שקיבל במהלך תפקידו הן בהיבטי מדיניות והן בהקשרי השקעות במחקר והצטיידות בתחום הבטחון חייבו הבנה עמוקה בתחום הביטחוני והכלכלי באופן שאינו שונה מהותית מאופי קבלת ההחלטות המתחייב מיו"ר דירקטוריון בחברה ביטחונית.

4.2.4.3 בסי' 7 להחלטה סוקרת הוועדה בקצרה את שלל התפקידים בהם כיהן מר פרץ במהלך הקריירה הציבורית שלו אך, הלכה למעשה, אינה יורדת לעומקם של המאפיינים היחודיים בכל תפקיד, הכישורים הנדרשים לכהונה בהם ומשך הניסיון שצבר המועמד בתפקידים אלו.

4.2.4.3.1 בתפקידיו של מר פרץ כסגן ראש הממשלה וכחבר בקבינט המדיני בטחוני, היה מעורב **בקבלת החלטות כבדות משקל הנוגעות לרכש בטחוני שלהן השלכות על פעילותה של התעשייה הבטחונית בכלל והחברה בפרט.**

4.2.4.3.2 בתפקידו כחבר בוועדת החוץ והבטחון של הכנסת נחשף לפעילותן של התעשיות הבטחוניות בכלל והחברה בפרט ובחן את קשרי הגומלין הרחבים שבין משרד הבטחון לבין התעשייה הבטחונית ובכלל זה החברה.

4.2.4.3.3 בתפקידו כשר כלכלה ותעשייה ניהל מר פרץ תקציב של כ-6.5 מיליארד שקלים ועסק מתוקף תפקידו בשורה של נושאים כלכליים וטכנולוגיים באוריינטציה עסקית מובהקת לרבות: הכשרה מקצועית, סיוע לעסקים, מנהל סחר חוץ וסיוע ליצואנים, הגברת תחרות, מנועי צמיחה, חדשנות טכנולוגית, מחקר ופיתוח, רשות ההשקעות וכו'. **יש בכך כדי להוכיח ניסיון וכישורים בתחום העסקי הרלוונטי.**



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

4.2.4.3.4 ניסיונו המצטבר של מר פרץ ומעורבותו במהלכים משמעותיים למשק הישראלי כאלה המערבים שינויים ארגוניים ומבניים, לרבות הפרטת הבנקים, החברות אל על ובזק, הפיכת רפאל לחברה ממשלתית ועוד, רלוונטיים מאוד למצבה של החברה, העומדת בפני הנפקה משמעותית לעתידה וליכולת עמידתה באתגרים העומדים בפניה.

4.2.4.4 בסעיף 8 להחלטה מציינת הוועדה כי: "בהתייחס לפעילות החברה, היקפיה והאתגרים הניצבים בפניה, ניסיונו של מר פרץ אינו מהותי דיו לחברה בעת הזו". אני מסתייג מטענה זו ולעניין זה אבקש להפנות לדברים האמורים בסעיף 4.2.4.3 לעיל, הרלוונטיים לעניין זה. בנוסף, אבקש בהקשר זה להדגיש כי מושכלות יסוד הן שיו"ר דירקטוריון אינו מחליף את מנכ"ל החברה או מי מנושאי המשרה בה. לחברה יש דרג מקצועי ודירקטוריון אשר בו מכהנים מומחים מהתחום העסקי, הטכנולוגי והחשבונאי. **תפקידו של יושב ראש דירקטוריון כולל בין היתר, גיבוש והובלה של אסטרטגיה וחזון ביחד עם ההנהלה והדירקטוריון, ליווי של ההנהלה בניהול משברים ואתגרים מורכבים, ניהול – על של יחסי העבודה בהנהלת החברה ובחברה כולה ופיקוח על עבודת הוועדות בדירקטוריון.** לכן, דווקא ניסיונו של מר פרץ בהובלת משרדי ממשלה וארגונים גדולים נוספים ויכולת קבלת החלטות הכרוכות בראיה כוללת של בעלי ענין רבים, ממגזרים שונים ובעלי אינטרסים מנוגדים, הופכת אותו למועמד מתאים ביותר לכהונת יו"ר דירקטוריון.

4.2.4.5 בנוסף, יש לתת את הדעת לרגישות המיוחדת הכרוכה בפעילות הביטחונית של החברה, זו המערבת היבטים של ביטחון לאומי, יחסי חוץ ודיפלומטיה. דווקא משום כך ישנה חשיבות במינויו של מר פרץ לתפקיד המצריך בקיאות בעולם הדיפלומטי וידע, קשרים והיכרות עם בעלי תפקידים במערכות בטחוניות מקבילות ובדרגי ממשל בכירים. כל אלו הינם פרי ניסיונו הרב של מר פרץ במצרך התפקידים בהם כיהן.

4.2.4.6 בסעיף 10 להחלטה נטען כי עצם העובדה שחלפו מס' שנים מאז כהונתו של מר פרץ כשר ביטחון, משך הכהונה והתמורות שחלו מאז יש בהן, כשלעצמן, כדי "להחליש" את מידת העמידה בניסיון ובכישורים הנדרשים. בכל הכבוד, אבקש לחלוק על עמדה זו. מניסיוני כשר ביטחון, אני משוכנע שחלוף הזמן ומשך הכהונה אין בהם כדי לגרוע ממידת ההתאמה של המועמד לתפקיד. גם הטענה בדבר התמורות והשינויים שחלו בעולם כולו ובחברה, אינה רלוונטית למידת ההתאמה. התמורות והשינויים שחלו בעולם אינם נוגעים לאופי הניהול ולמורכבותו ובמובן זה, מורכבות התפקיד לא השתנתה באופן מהותי בעשור וחצי האחרונים ולכן אין בחלוף הזמן כדי "לטשטש" או "לגרוע"



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

מהרלוונטיות של כהונתו של מר פרץ כשר ביטחון לעניין הניסיון והכישורים בנוסף, כהונתו של מר פרץ בתפקידים אחרים בממשלות ישראל עד היום, בתחומים משיקים וחופפים, מייצרת רצף של ניסיון והיכרות עם התחום הבטחוני והכלכלי ולכן לא ניתן לומר כי מאז כהונתו כשר ביטחון לא עסק מר פרץ בתחומים בטחוניים וכלכליים.

4.3 סבורני, כי גם לשיטת הטוענים שלמר פרץ אין ניסיון עסקי מספיק, טענה שכאמור, אני מסתייג ממנה מכל וכל, הרי שכל המתואר לעיל מוביל למסקנה כי גם אם נסיונו העסקי מועט, יחסית, הרי שכישוריו הנוספים, לרבות הניסיון הניהולי והמדיני, היותו בר סמכא בתחום יחסי עבודה, ויכולתו המוכחת בהובלת תהליכים רחבי היקף, יש בהם כשלעצמם כדי לפצות על כך ובוודאי שיש בהם כדי להתגבר על זיקה פוליטית בעניין מינויו של מר פרץ לכהונה כדירקטור בחברה וכיו"ר דירקטוריון שלה

5. לסיכום, ובהתבסס על כל המפורט במכתב זה, אבקש להביא השגה זו לדיון בממשלה. מצ"ב הצעתי, ביחד עם שר האוצר, להחלטת ממשלה לקבל את השגתי על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים ולקבוע כי מר פרץ הוא בעל כישורים מיוחדים המאפשרים את מינויו כדירקטור וכיו"ר דירקטוריון בחברת התעשייה האווירית לישראל, לאור ניסיונו וכישוריו.

בברכה,

בנימין גנץ
שר הביטחון

נספח ע/6

המכתב ששלח שר הביטחון

לוועדה ביום 18.11.2021



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

תאריך: י"ד כסלו תשפ"ב
18 נובמבר 2021
סימוכין: נ-שר_הביטחון-181121-008693

לכבוד,
הועדה לבדיקת מינויים

הנדון: מינוי עמיר פרץ לדירקטוריון תעשייה אווירית – החלטת הוועדה לבדיקת מינויים

1. בהתאם לאמור בהחלטת ממשלה מספר 3849 מיום 27.7.2008 (להלן: החלטת הממשלה), וכנזכר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 6.5000 בעניין "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים", הריני פונה אל הוועדה כדלקמן:
2. ביום 26/10/2021 נמסרה לי החלטת הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות שלא להמליץ על מועמדותו של מר פרץ לתפקיד דירקטור בתעשייה האווירית (להלן: "החלטת הוועדה" ו-"החברה" בהתאמה). לאחר שעיינתי בהמלצת הוועדה מיום 26.10.2021 בנוגע לעמידתו של המועמד שבנדון בתנאים הנדרשים למינויו "בהליך תואם נבחרת", ולאחר התייעצות עם היועץ המשפטי של משרדי, כמתחייב מהחלטת הממשלה, החלטתי בהתאם לסמכותי לפי סעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "החוק"), ועל דעת שר האוצר, למנות את מר עמיר פרץ לדירקטור בחברה, על אף האמור בהחלטת הוועדה, כפי שיפורט להלן:
3. הוועדה מצאה כי לגבי מר פרץ מתקיימים תנאי הכשירות הנדרשים על פי החוק לכהונת דירקטור ויו"ר דירקטוריון בחברה, אולם בהתבסס על העקרונות המנחים שהותוו בחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) לשעבר, הגב' דינה זילבר בעניין "נבחרת הדירקטורים – הליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות" ("חוות הדעת"), הבחירה במועמדותו אינה נכנסת בגדר החרג המצדיק סטייה מהעיקרון לפיו בחירת המועמדים תעשה באמצעות הליך תחרותי, שוויוני ופומבי.



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

6. עמידת המועמד בהליך הבחינה וברף הציון של נבחרת הדירקטורים: מסעיף 5 להחלטת

הוועדה עולה במפורש כי למר פרץ נערך אותו הליך בחינה שמבוצע במסגרת הליך נבחרת הדירקטורים והוא עבר את רף הציון שנקבע לצורך כניסה למאגר נבחרת הדירקטורים בשנת 2017 בפרופיל החברתי ולכן אין חולק כי מתקיימים בו התנאים האמורים בסעיפים 5.2 ו-5.3 לעיל.

7. עילות המצדיקות חריגה מההליך העיקרי: כאמור, בחוות הדעת נקבע כי שימוש בהליך

תואם נבחרת ייעשה במשורה ורק במקרים שקיים בהם צורך ממשי וכן שיהא זה מוצדק לטובת החברה, לאור כישוריו הבולטים של המועמד בתחומים הרלוונטיים לכהונתו בחברה אני סבור כי מינויו של מר פרץ הוא מוצדק לטובת החברה ועונה על אמות המידה הנדרשות כאמור לעיל במינוי במסלול חריג זה, וזאת על אף שאינו כלול בנבחרת הדירקטורים ולא התקיים בעניינו הליך בחירה תחרותי, פומבי ושוויוני אחר, וזאת מן הטעמים הבאים:

7.1 כידוע, למר פרץ ניסיון ציבורי עשיר בכהונה בתפקידים הבכירים והמורכבים ביותר

בממשלה ובמגזר הציבורי. מר פרץ שימש כראש עיריית שדרות משך חמש שנים וכיו"ר ההסתדרות (במשך כעשור). בהמשך, בין השנים 2006 ל-2007 כיהן כסגן ראש הממשלה וכשר הביטחון. בשנים אלו עמד תקציב הביטחון על כ-60 מיליארד שקלים. בין השנים 2013-2014 כיהן כשר להגנת הסביבה, בשנים 2020-2021 כיהן כשר הכלכלה והתעשייה, במסגרת תפקידיו שימש גם כחבר קבינט ושותף להחלטות הרוח גורל שלהן משמעויות רחבות על חיי המשק והמדינה, ברמות הגבוהות ביותר של ניהול מערכות. עובדים ותקציבים ושל קבלת החלטות מדיניות. אסטרטגיות וניהוליות. אני סבור שיש בקריירה הציבורית האמורה כדי להצדיק מינוי לדירקטור בחברה שלפעילותה היבטים עסקיים, מדיניים וביטחוניים.



בלמים
מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

7.2 מעיסוקי האינטנסיבי בהיערכות להנפקה המתוכננת של התע"א בבורסה לני"ע אני יכול להעיד כי אחד האתגרים הגדולים והמורכבים שהחברה מתמודדת עמם בשנים האחרונות, אם לא הגדול שבהם, הינו יחסי העבודה בחברה והשפעתם על תפקוד החברה, יעילותה ורווחיותה. עניין זה עולה ביתר שאת בימים אלו של ערב ההנפקה המתוכננת של החברה, ועלול להוות אבן נגף בתהליך ההנפקה ולהשפיע באופן שלילי על ערכה של החברה ביום שלאחריה. לכן, לדעתי, לתפקיד יו"ר הדירקטוריון וכמי שאמון על התוויית המדיניות, נדרש אדם בעל שיעור קומה וניסיון רב בתחום יחסי העבודה וניהול תהליכים מורכבים. לעמדתי, דווקא ניסיונו של מר פרץ, כיו"ר ארגון העובדים הגדול במדינה וחלקו בחברתה של ההסתדרות ובביצוע השינויים המבניים והארגוניים המורכבים תוך צמצום משמעותי של מס' העובדים. מהווה יתרון משמעותי על פני מועמדים אחרים ויכול לפעול לטובתה של החברה ולסייע לה בהסדרת יחסי העבודה, גיוס העובדים ורתימתם לתהליך והכל כדי להביא להצלחת ההנפקה ולהציב את החברה על המסלול שיוביל אותה להתייעלות ולעמידה בסטנדרטים העסקיים הנדרשים בתחרות הגלובלית.

7.3 בנוסף, יש לתת את הדעת לרגישות המיוחדת הכרוכה במעילותה הביטחונית של החברה. זו המערבת היבטים של ביטחון לאומי, יחסי חוץ דיפלומטיה. דווקא משום כך ישנה חשיבות במינויו של מר פרץ לתפקיד המצריך בקיאות בעולם הדיפלומטי וידע, קשרים והיכרות עם בעלי תפקידים במערכות בטחוניות מקבילות וכדוגמי ממשל בכירים. כל אלו הינם פרי ניסיונו הרב של מר פרץ במצרף התפקידים בהם כיהן. לעניין זה אציין, כי יו"ר דירקטוריון אינו מחליף את מנכ"ל החברה או מי מנושאי המשרה בה. לחברה יש דרג מקצועי ודירקטוריון אשר בו מכהנים מומחים מהתחום העסקי. הטכנולוגי והחשבונאי. תפקידו של יושב ראש דירקטוריון כולל בין היתר, גיבוש והובלה של אסטרטגיה וחזון ביחד עם ההנהלה והדירקטוריון, ליווי של ההנהלה בניהול משברים ואתגרים מורכבים, ניהול – על של יחסי העבודה בהנהלת החברה ובחברה כולה ופיקוח על עבודת הוועדות בדירקטוריון. לכן, דווקא ניסיונו של



בלמים
מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

מר פרץ בהובלת משרדי ממשלה וארגונים גדולים נוספים וניסיונו בקבלת החלטות הכרוכות בראיה כוללת של בעלי ענין רבים, ממגזרים שונים ובעלי אינטרסים מנוגדים, הופכת אותו למועמד מתאים ביותר לכהונת יו"ר דירקטוריון, בעיקר הוכח צמצום השווקים והתקציבים הביטחוניים בעידן הקורונה ואתגרי התחרות הגלובלית בשוק הביטחוני.

8 נוכח הטעונוים כבדי המשקל שפורטו לעיל, עיסוקיה הבטחוניים-מדיניים של החברה והאתגרים הייחודיים העומדים בפניה בעת הזו, ובכלל זה הפעולות לקראת הנפקתה והחיוניות של התחזקותה בשוק הבטחוני הגלובלי, אני סבור שמתקיימות בעניין מינויו של מר פרץ הנסיבות המיוחדות המצדיקות שימוש בחריג של מינוי שלא על דרך הליך פומבי, תחרותי ושוויוני בשל התאמת כישוריו וניסיונו של המועמד לצרכי החברה אציין כי בדעתי לפנות לממשלה גם בהשגה לפי סעיף 18(א) לחוק, לעניין קביעת הוועדה על היעדר קוממס של כישורים מיוחדים המתגברים על זיקתו הפוליטית של המועמד.

בברכה,

בנימין גנץ
שר הביטחון

נספח ע/7

המכתב ששלחה הוועדה ביום

18.11.2021

מדינת ישראל הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות

ירושלים
י"ד כסלו תשפ"ב
18 נובמבר 2021

לכבוד
ד"ר אביחי מנדלבלט
היועץ המשפטי לממשלה

נכבדי,

הנדון: החלטת הוועדה לבדיקת מינויים בנוגע למועמדותו של מר עמיר פרץ לכהונה בדירקטוריון חברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ

מובאת בזאת עמדת הוועדה לבדיקת מינויים ("הוועדה"), לעניין מועמדותו של מר עמיר פרץ לכהונה בדירקטוריון חברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ ("החברה" או "התעשייה האווירית"), וזאת על רקע השגת שר הביטחון על החלטת הוועדה בעניין זה מיום 26.10.21 ("החלטת הוועדה") שהועברה לעיונו:

רקע

רקע ביחס לחברה הובא גם בהחלטת הוועדה, ויובא במסמך זה בהרחבה:

1. התעשייה האווירית היא אחת משלוש החברות הממשלתיות הגדולות (בעלת סיווג (1)10)) ומהגדולות במשק הישראלי, כאשר היקף ההכנסות שלה עלה בשנת 2020 על 4 מיליארד דולר, והיא מעסיקה כיום כ-14,500 עובדים. מדובר על חברה מזווחת, בעלת אגרות חוב סחירות, עם היקף נכסים של כ-6.3 מיליארד דולר, אשר פועלת בצורה עסקית לחלוטין במספר רב של שווקים, הן בארץ והן בעולם ובעלת מספר רב של אתגרים מהותיים העומדים בפניה כפי שיתואר בהמשך.
 2. כאמור בהחלטת הוועדה, החברה מספקת מגוון רחב של מוצרים ושירותים בתחומי הביטחון, התעופה והחלל. החברה פועלת ב-4 חטיבות עיקריות - 3 חטיבות צבאיות ואחת אזרחית. הצבאיות: חטיבת מערכות טילים וחלל (שיעור רווחיות לפני מס של 6.1% בשנת 2020); חטיבת כלי טייס צבאיים (שיעור רווחיות לפני מס של 10.2% בשנת 2020); וחברת אלתא מערכות בע"מ העוסקת בפיתוח מוצרי אלקטרוניקה מתקדמים להגנה ולאבטחה (חברת בת של התעשייה האווירית בעלת שיעור רווח לפני מס של 5.8% בשנת 2020). בסה"כ החטיבות הצבאיות של החברה בעלות שיעור רווח של 7.3% לפני מס בשנת 2020. החטיבה בעלת הפעילות האזרחית היא חטיבת תעופה - חטיבה אשר הושפעה לרעה ממשבר הקורונה יותר מכל חטיבה אחרת, כך ששיעור הרווח לפני מס בשנת 2020 של החטיבה היה -4.1%, כלומר הפסד מפעילותה. זהו אחד מהאתגרים המשמעותיים העומדים בפני החברה.
- עיקר פעילות החברה היא בשוק התעשיות הביטחוניות והתעופה הבינלאומי (כ-80% מהכנסותיה בשנת 2020), בו הלקוחות הן בעיקר מדינות ואשר מתאפיינ בתחרות גבוהה, והיא אחת מהיצואניות המובילות במדינה. צבר ההזמנות של החברה עומד על כ-12.6 מיליארד דולר. החברה אינה נסמכת באופן בלעדי על תקציבי הביטחון אלא על שווקים בחו"ל. כאמור,

בניין 23 המגדל, קומה 9, הגן הטכנולוגי מלחה, ירושלים 96951, טל': 02-5421563/7, פקס: 02-5695385

החברה נמצאת בתקופה מאתגרת כעת לאור משבר הקורונה שפגע קשות בענף התעופה העולמי.

3. בנוסף, כיום השוק הצבאי העולמי מתאפיין בתחרות גוברת, בין היתר, לאור שינויים בתקציבי הביטחון, מגמות גאופוליטיות, מגמת קונסולידציה, קידום מדיניות, במיוחד בארה"ב ובהודו, המעודדת הגנה על חברות מקומיות וכן כניסת חברות סיניות לשוק הביטחוני הבינלאומי במטרה לבסס את סין כשחקן משמעותי בשוק.

מגמת הקונסולידציה בשוק מתבטאת במיזוגים ורכישות של חברות גדולות המבססות את שליטתן על נתחי שוק גדולים יותר. המגמה מורגשת היטב גם בשוק המקומי ומעודדת תחרות בתחומים שבעבר נחשבו לבלעדיים לחברות מסוימות. הפרטת התעשייה הצבאית לישראל (תע"ש) ורכישתה על ידי אלביט מערכות הפכה את אלביט מערכות לחברה הביטחונית הגדולה ביותר בישראל עם חדירה כמעט לכל תחום בשוק. הרכישה האחרונה של אירונאוטיקס על ידי רפאל מערכות לחימה תביא את רפאל להיות שחקנית מרכזית גם בתחום המל"טים שבו תע"א היא שחקנית משמעותית וגדולה, והיא צפויה לחדור גם לתחום הלוויינות ובכך לבטל הבלעדיות של תע"א בתחום החלל.

4. כל אלה, ובפרט קידום המדיניות המעודדת הגנה על חברות מקומיות, מחייבים את החברה לבצע מהלכים של רכישות/התמזגות לחברות מקומיות באמצעות Mergers & Acquisitions) והחברה מבצעת מספר רב של עסקאות פיננסיות מסוגים שונים לרבות מיזוגים, רכישות, איחודים, הצעות רכש, רכישת נכסים ורכישות ניהוליות או שילוב של הדברים.

5. שינוי משמעותי נוסף הוא הסכם הסיוע הצבאי החדש של מדינת ישראל וארה"ב שנכנס לתוקפו בסוף שנת 2018. בהתאם להסכם החדש חלקם של כספי הסיוע מארה"ב שישראל תוכל להמיר לשקלים לטובת רכישות מחברות מקומיות יפחת בהדרגה מ-815 מיליון \$ ב-2019 עד לכדי שיעור אפסי ב-2028. שינוי זה פוגע באופן משמעותי ביכולת של משרד הביטחון לרכוש מערכות המיוצרות בישראל ולכן החברות המקומיות נדרשות להתאים את עצמן לסביבה העסקית החדשה על ידי רכישת חברות אמריקאיות או העברת חלק מפעילותן לארה"ב לצורך ניצול כספי הסיוע.

בנוסף, השפעת התנודתיות של שער החליפין והתחזקות המטבע המקומי (השקל) מעמידים אתגר מהותי לחברה שלה חוב בשקלים ומרבית הוצאותיה בשקלים אך החלק הארי של הכנסותיה הוא בשער חוץ.

6. עוד חשוב לציין כי החברה נמצאת בעיצומו של הליך הפרטה, בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה אשר התקבלה בנובמבר 2020 בדבר הליך הנפקה של עד 49% ממניות החברה בבורסה, 35% מהם באופן מידי. כחלק מתועלות ההפרטה האמורה על החברה לקיים דיון אסטרטגי על השימוש בחלק מכספי ההנפקה לטובת התפתחותה העסקית של החברה. דיון זה חייב לקחת בחשבון את השיקולים העסקיים העתידיים של החברה ואת יתרונותיה היחסיים בשוק הגלובלי. מעבר לאמור, ההנפקה עתידה לקחת את החברה צעד אחד נוסף קדימה בהתנהלותה העסקית, שכן שהשוק יבחן בצורה מתמדת את ביצועי החברה לטווח הקצר ואת מדיניותה לטווח הארוך, דבר אשר עתיד להשתקף בצורה מתמדת במחיר המניה.

7. מפרסומים שונים, ממכתבו של שר הבטחון מיום 7.10.21, ואף מנוסח טיוטת הצעת המחליטים המוגשת לממשלה, עולה, כי השר מבקש להמליץ על מינויו של מר פרץ ליו"ר דירקטוריון התעשייה האווירית, ולא להסתפק במינויו לדירקטור מהשורה.

8. כידוע, בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשלי"ה-1975 ("החוק") בחירה ביו"ר דירקטוריון לא נעשית על ידי השרים אלא על ידי חברי הדירקטוריון, מבין חבריו, באישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. ואולם, לשם ייעול ההליך, מאחר שבחברה לא מכהן יושב ראש דירקטוריון וידוע לוועדה כי קיימת סבירות שהשר ימליץ לחברי הדירקטוריון לבחור במר פרץ לכהונה כזוה, הוועדה בחנה גם את הכשירות לכהונה כיושב ראש דירקטוריון בעת בחינת המועמדות לכהונה כדירקטור.

זיקה לשר משרי הממשלה ובחינת דרישת הכישורים המיוחדים

9. סעיף 18ג(א) לחוק קובע –

"מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עיסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה."

10. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 בנושא "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידי ציבוריים" ("הנחיית היועץ"), בפרק העוסק בזיקה לשר, נאמר, בין היתר –

"זיקה מפלגתית-פוליטית, כזיקה אישית או עסקית אחרת, יש בה כדי לפסול מינוי, כשהשיקול הפוליטי או האישי הוא רכיב בשיקולי המינוי, והזהות הפוליטית, או הזיקה האישית, משמשת "נקודת הזכות" בתחרות בין מועמדים. השיקול הפוליטי בהקשר זה הוא שיקול זר שדינו להיותר מחוץ לתחום שיקול הדעת, ואסור להביאו בחשבון".

11. לעניין הכישורים המיוחדים מפנה הנחיית היועץ לפסיקה בעניין זה אשר קובעת כי –

"מבלי לקבוע מסמרות בדבר, ומבלי ליתן הגדרה ממצה אשר ניתנת בנקל ליישום, די אם נאמר כי מועמד בעל זיקה לשר כשיר לעבור את תנאי הסף של "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת", רק אם בשל כישוריו המיוחדים משקלה הסגולי של תרומתו לחברה צפויה להיות כה מכרעת, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטובע במינויו בשל קשריו עם שר משרי הממשלה". [ההדגשה הוספה]

עוד מוסיפה ההנחיה וקובעת לעניין עוצמת הזיקה, כי –

"בבחנה מועמד בעל זיקה, על הוועדה לתת דעתה גם לעוצמתה של הזיקה. לא הרי זיקה רחוקה וחולפת כהרי זיקה ממשית ואינטנסיבית. הדעת נותנת, שכל שהמדובר בזיקה בעוצמה גבוהה יותר, כך יש להקפיד ולהחמיר בכל הנוגע לדרישה בדבר כישורים מיוחדים". [ההדגשה הוספה]

12. מר פרץ כיהן כיושב ראש מפלגת העבודה עד לראשית שנת 2021 וכשר הכלכלה עד לחודש יוני 2021, ובמשך שנים רבות היה שר וחבר כנסת.

13. בשאלון שהוגש לוועדה ציין מר פרץ זיקה פוליטית, בין היתר –

- לשר לבטחון פנים, מר עומר בר לב, מ-11/2012 עד 1/2021, במסגרת פעילות מפלגת העבודה והמחנה הציוני;

- לשר התפוצות, מר נחמן שי, ממסגרת פעילות מפלגת העבודה, מ-11/2012 עד 1/2021, הופסק בעת פרישתו מהחיים הפוליטיים בינואר 2021;

- לשרת התחבורה, גבי מירב מיכאלי, מ-11/2012 עד 1/2021, במסגרת פעילות מפלגת העבודה והמחנה הציוני, הופסק בעת פרישתו מהחיים הפוליטיים ב-26 בינואר 2021;

- לשר הביטחון, מר בני גנץ, שהציע את מועמדותו, מ-4/2020 עד 6/2021, במסגרת הסכם קואליציוני שנחתם בין כחול לבן בראשות בני גנץ למפלגת העבודה בראשות מר פרץ, התקיימו יחסי עבודה במסגרת הממשלה הקודמת עד לכניסתה של הממשלה החדשה בתאריך 13.6.21.

בהערת אנב בעניין עוצמת הזיקה הפוליטית אליה התייחסה הוועדה יצוין כי ההסכם הקואליציוני מתוקפו מונה המועמד לשר בוטל על ידי יו"ר מפלגת העבודה הנוכחית ביום 25.1.21 וכי מיום זה ועד להשבעת הממשלה הנוכחית ביום 13.6.21 כיהן המועמד, לבקשת שר הביטחון, מר בני גנץ, כחלק ממכסת שרי "כחול לבן". במכתב אשר שלח המועמד ליו"ר מפלגת העבודה ציין בין היתר כי החליט להיענות לבקשתו של ראש הממשלה החלופי ושר הביטחון גנץ, ולהמשיך ולמלא את תפקידו כשר הכלכלה והתעשייה.

- לשר הבריאות, מר ניצן הורוביץ, מ-1/2020 עד 4/2020, ריצה משותפת לכנסת העבודה-גשר-מרצ;

- לשרה להגנת הסביבה, גבי תמר זנדברג, מ-1/2020 עד 4/2020, ריצה משותפת לכנסת העבודה-גשר-מרצ;

- לשר לשיתוף פעולה איזורי, מר פריגי עיסאווי, מ-1/2020 עד 4/2020, ריצה משותפת לכנסת העבודה-גשר-מרצ.

14. לאור הזיקה החזקה לשרים המכהנים, ובהביאה בחשבון גם את תקופת הזמן הקצרה שחלפה מאז פרישתו של מר פרץ מהחיים הפוליטיים אחרי שנים רבות, ואת העובדה כי עד לפני מספר חודשים כיהן מר פרץ כשר לצדו של מר גנץ, ואף מטעמו של מר גנץ, השר המבקש כעת למנותו לכהונה כדירקטור, קבעה הוועדה בהחלטתה כי למועמד זיקה פוליטית חזקה.

לעניין זה יובהר, כי אף בהתאם להנחיית היועץ, נקודת המוצא היא כי פרק הזמן הנדרש לניתוק הזיקה הוא בין שנה אחת לשלוש שנים. מובן גם, וכך גם קובעת הנחיית היועץ, כי ככל שהזיקה חזקה ומתמשכת יותר נדרש זמן רב יותר לניתוקה. בעניינו של מר פרץ חלפה פחות משנה מאז הפסיק לכהן כיו"ר מפלגת העבודה ופחות מחצי שנה מאז סיים לכהן בממשלה יחד עם השר גנץ, וזאת אחרי שנים ארוכות של פעילות פוליטית.

15. לפיכך, ועל רקע האמור לעיל, על מנת להמליץ על מועמדותו היה על הוועדה למצוא כי למועמד כישורים מיוחדים בתחומי פעילותה של החברה או כשירות מיוחדת אחרת, וזאת ברמת הקפדה והחמרה גבוהה בשל עוצמת הזיקה הגבוהה, ולקבוע כי על אף שביר שהשיקול הפוליטי או האישי הוא רכיב בשיקולי המינוי, הרי שמשקלה הסגולי של תרומתו של מר פרץ לחברה צפויה להיות כה מכרעת, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינויו בשל קשריו עם שרים משרי הממשלה.

16. מר פרץ בעל ניסיון ציבורי רב - כראש מועצת שדרות, תקופה של כ-5 שנים, עד 1995; כחבר כנסת שנים רבות, ומתוכם כהונה כיו"ר וועדת העבודה והרווחה תקופה של כשלוש שנים; כסגן רוה"מ ושר הביטחון בשנים 2006-2007, תקופה של כשנה וחודשיים; כשר להגנת הסביבה בשנים 2013-2014, תקופה של כשנה ו-8 חודשים; כשר הכלכלה בשנים 2020-2021 תקופה של כשנה וחודשיים; וכיו"ר הסתדרות העובדים החדשה עד 1995 תקופה של כ-10 שנים.

17. הובהר לחברי הוועדה כי כיו"ר ההסתדרות שימש מר פרץ גם כיו"ר חברת העובדים, אשר מנהלת את מרבית נכסי ההסתדרות, ובכללם חברות אשר השליטה בהן נעשית באמצעות מניות שליטה של ההסתדרות, והיא אשר מכתיבה את מטרותיהן ובעלת הזכות למינוי בכירים בהם. כן צויין כי מעורבותו של מר פרץ בגופים המוסדיים שנוהלו על ידי ההסתדרות התבטאה גם בגיוס לקוחות באמצעות האיגודים המקצועיים, מו"מ עם הממשלה על תנאי החסכון (הטבות מס, שיעורי הפרשה, תקרות) והסדרים כוללים ברמת המשק או הענף.

לעניין זה יצויין כי עמדת חברי הוועדה היתה שמעורבות יו"ר ההסתדרות בהיבטים שפורטו לעיל בתפקידו כיו"ר חברת העובדים, שונה באופן משמעותי מהניסיון העיסקי המתאים באופיו ובהיקפו לפעילות העיסקית של החברה.

18. עמדת הוועדה היתה, כי היקפיה העצומים של החברה והאתגרים הניצבים בפניה כעת, כפי שפורטו לעיל, מחייבים כי בחברה יכהנו דירקטורים, ובפרט יושב ראש דירקטוריון, בעל ניסיון עסקי משמעותי המעיד על יכולת מוכחת להובלת חברה עסקית, ולפיכך כי ניסיונו של מר פרץ, גם בהתחשב בניסיונו כשר הביטחון תקופה של כשנה לפני כ-14 שנה וגם בהתחשב בניסיונו בתחום העבודה ואף בניסיונו כיו"ר חברת העובדים, אינו מאפשר לקבוע כי תהיה לו תרומה בעלת משקל סגולי מכריע לחברה, אלא שלשם כך נדרש ניסיון ניהולי-עסקי משמעותי. מובן, כי ככל שניתן למצוא מועמד בעל ניסיון ניהולי עסקי משמעותי ובנוסף ניסיון בתחום הבטחוני יהיה משקלה הסגולי של תרומתו משמעותי עוד יותר. כל זאת כמובן מבלי להטיל ספק בכישוריו הרבים של מר פרץ ובתרומתו המשמעותית ורבת השנים לחברה הישראלית.

19. לענין הנסיון הנדרש מי"ר חברה בטחונות כאמור ניתן ללמוד גם מהסתכלות אל מקבילות של החברה בעולם. כך, מבדיקה ראשונית ברשת האינטרנט שתוצאותיה הועברו לעיון הוועדה לצורך מתן התייחסותה להשגה שהוגשה, נראה כי היו"רים המכהנים ב-40 המתחרות העולמיות הגדולות של החברה, הן בחברות הענק האמריקאיות והאירופאיות, והן בחברות אחרות בסדר גודל של התעשייה האווירית מכל רחבי העולם, הינם אנשי עסקים, ובחלק מהמקרים אנשי עסקים בעלי ניסיון בטחוני. החריג היחיד לכך הוא במדינה אחת, בה ניתן לראות שמונו גורמים בעלי עבר פוליטי ללא ניסיון עסקי משמעותי. יובהר לעניין זה, כי כמחציתם של יושבי הראש האמורים מכהנים כיושבי ראש בלבד, כפי הנעשה בחברות הממשלתיות בישראל, ואילו השאר מכהנים במקביל גם כמנכ"לים.

20. נזכיר לעניין זה גם את הקווים המנחים של ארגון ה-OECD לעניין הממשל התאגידי בחברות בבעלות המדינה, בהם נאמר, בין היתר, כי על מנת לשפר את אפקטיביות החברות על חברי הדירקטוריון להיות בעלי הכשירות הרלוונטית, וכי בפרט בחברות ממשלתיות העוסקות בפעילויות עסקיות, מומלץ לגייס מועמדים בעלי מומחיות מסחרית פיננסית, שיכולה להרכש במגזר העסקי, שיכולים לעזור להפוך את הדירקטוריונים למכוונים יותר לעסקים.

21. יובהר, כי מובן לחברי הוועדה שאין זה מתפקידו של יו"ר הדירקטוריון להחליף את מנכ"ל החברה או את הנהלתה הבכירה, ואולם על מנת לגבש ולהוביל אסטרטגיה של חברה עסקית, וודאי שבחברה גדולה ומורכבת הפועלת בשווקים בינלאומיים תחרותיים אול מול אתגרים רבים, כמפורט בהרחבה בתחילת מסמך זה, נדרש לעמדת הוועדה ניסיון ניהולי-עסקי משמעותי.

22. חברי הוועדה הגיעו למסקנה כי על אף ניסיונו הציבורי הרב של מר פרץ, ותרומתו הרבה, אשר הוועדה מעריכה מאד ומוקירה, הרי שבהתייחס להיקפיה העצומים של החברה, פעילותה העסקית הענפה ומורכבותה, כמו גם האתגרים העומדים בפניה, כפי שתוארו לעיל, יש קושי ממשי בקביעה כי למר פרץ, אשר אינו בעל ניסיון עסקי משמעותי מוכח, גם בהתחשב בכהונתו כיו"ר חברת העובדים של ההסתדרות, כישורים מיוחדים לכהונה בחברה בעת הזו המתגברים על הזיקה החזקה, ושמאפשרים, כפי שנדרש, לקבוע כי תרומתו לחברה תהיה מכרעת.

יצוין כי נראה שטיעונים אלו מתחזקים שעה שידוע שהכוונה היא למנות את מר פרץ בהמשך לכהונה כיושב ראש דירקטוריון החברה.

23. הובהר לוועדה כי במקביל לפניה לממשלה מבקשים שר הביטחון ושר האוצר לקבל החלטה על מינויו של פרץ, וזאת על אף החלטת הוועדה לפיה המועמדות אינה נכנסת בגדר החריג שבחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד דינה זילבר, מיום 14.12.20 ("חוות הדעת"), לעניין מינוי מועמדים שלא נבחרו במסגרת הליך פומבי, תחרותי ושוויוני, לכהונה כדירקטורים.

24. לעניין זה יובהר, כי בהתאם לחוות הדעת, **ניתן למנות מועמד שלא נבחר בהליך פומבי שוויוני ותחרותי במקרה בו "חיוב השרים להסתמך על המועמדים שנבחרו במסגרת ההליך שקיים, שעה שביכולתם לפעול למינוי מתאים יותר, אינו פועל לטובת החברה הממשלתית ועל כן אינו מגשים את התכלית שבבסיס סמכות המינוי שהוענקה לשרים בחוק. יחד עם זאת, ועל מנת שלא לשמוט את התכלית שבבסיס קיומו של הליך תחרותי, פומבי ושוויוני, כמפורט בהרחבה לעיל, השימוש בחריג יכול שיעשה רק במשורה ובצמצום, וזאת כאשר יש בכך צורך ממשי, ותוך שהחריג נותר חריג ואינו הופך לכלל."**

25. חברי הוועדה בעמדה, כי בהתייחס להיקפי החברה ומורכבותה, כפי שפורטו לעיל, לא ניתן לקבוע שניסיונו של מר פרץ יתרום לחברה באופן הנדרש בהתאם לחוות הדעת כמפורט לעיל.

26. יובהר לעניין זה כי מבחינה יישומית, ועל אף שהדרישה בהתאם לחוות הדעת היא כי המועמד המוצע "מתאים יותר" מהמועמדים החברים בנבחרת, לא נדרש מהשרים לעבור על רשימת כלל המועמדים הנמנים על הנבחרת ולהשוותם למועמד המוצע על ידם, ואולם ממעבר קצר על רשימת המועמדים בנבחרת הדירקטורים ניתן להיווכח כי אכן קיימים בה מועמדים רבים בעלי ניסיון עשיר ובכיר מאוד במגזר העסקי, ובהם אף בעלי ניסיון בתחום הבטחוני, ובהם מנכ"ל רפא"ל בעבר, מנכ"ל התעשייה האווירית עצמה בעבר, סמנכ"לים בחברות הבטחוניות הגדולות ועוד רבים אחרים. בנסיבות אלה, עמדת חברי הוועדה, היא יש קושי ממשי לקבוע כי המועמד מתאים יותר מחברי הנבחרת וכי יש צורך ממשי במינויו.

27. חברי הוועדה מבקשים להדגיש את החשש הכבד מפני מדרון חלקלק בקבלת החלטה לפיה למר פרץ קיימים כישורים מיוחדים לצורך התגברות על הזיקה הפוליטית וכי הוא יכול

להתמנות כיו"ר דירקטוריון החברה, ואת החשש כי השלכת קביעה כאמור בהסתכלות עתידית סביר שתוביל אותנו שנים רבות לאחור בהתמודדות עם עולם של מינויים פוליטיים שאינם מתבססים על יכולת מקצועית וכישורים. קביעה כאמור גם עלולה להפוך את הליך ההשגה לנורמה קבועה שתפגע משמעותית ביכולת של הוועדה לתפקד כמצופה ממנה.

לעמדת חברי הוועדה, בהתחשב בזיקה הפוליטית החזקה של מר פרץ, בהיקפי פעילות החברה, במורכבותה, בפעילותה הבינלאומית ובאתגרים בפניהם היא ניצבת, החלטה לפיה למר פרץ כישורים מיוחדים, בניגוד להחלטת הוועדה, עלולה לרוקן מתוכן את דרישת הכישורים המיוחדים שבחוק, ויהיה קושי רב לעשות בה שימוש בעת בחינת מינויים עתידיים, לא כל שכן מינויים לחברות קטנות יותר או של מועמדים בעלי זיקה חזקה פחות.

28. חברי הוועדה מבקשים להביא את החלטת הוועדה ואת מכתבה זה בפני הממשלה, בהתאם לקבוע בסעיף 18(א) לחוק.

בכבוד רב,
טל רוזנפלד, עו"ד
הייעוץ המשפטי לוועדה

העתק: השופטת (בדימוס) בלהה גילאור, יו"ר הוועדה
חברי הוועדה
מר גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

נספח ע/8

הצעת ההחלטה שהונחה בפני

הממשלה מיום 24.11.2021

הצעה להחלטה

מתליטים :

1. בהתאם לסעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "החוק"), לקבל את ההשגה שהוגשה על ידי שר הביטחון על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים מכוח סעיף 18(א) לחוק (להלן: "הוועדה") ולקבוע כי מר עמיר פרץ הוא בעל כישורים מיוחדים המאפשרים את מינויו לדירקטור ויו"ר דירקטוריון חברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן: **החברה**), לאור ניסיונו וכישוריו כפי שהוצגו בפני הממשלה על ידי שר הביטחון.
2. לרשום את החלטת שר הביטחון ושר האוצר לעניין קיומו של צורך ממשי לפיו יהיה זה מוצדק לטובת החברה למנות את מר עמיר פרץ לתפקיד דירקטור בחברה, וזאת לאור כישוריו הבולטים בתחומים הרלוונטיים לכהונתו בחברה, על אף שלא התמודד במסגרת ההליך התחרותי, הפומבי והשוויוני לאיתור מועמדים לכהונה כדירקטורים ("נבחרת הדירקטורים") וכן שלא נבחר במסגרת הליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר, ועל אף החלטת הוועדה לפיה לא מתקיימים התנאים המצדיקים את מינויו; ולקבוע, בנסיבות המיוחדות של העניין ולאחר שטעמי ההחלטה הוצגו בפני הממשלה על ידי השרים, כי הממשלה סומכת ידיה על החלטת השרים כאמור לעיל.

דברי הסבר

ביום 25.10.2021 דנה הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות במועמדותו של מר עמיר פרץ לתפקיד דירקטור ויו"ר דירקטוריון בחברת התעשייה האווירית בע"מ, לבקשתם של שר הביטחון ושר האוצר, והחליטה שלא להמליץ על מינויו של מר פרץ לתפקיד. סעיף 18(גא) לחוק קובע כי:

"מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עיסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה."

הוועדה מצאה כי, מתקיימים במועמד תנאי הכשירות הנדרשים על פי החוק לכהונת דירקטור ויו"ר דירקטוריון בחברה, אולם בהתבסס על העקרונות המנחים שהותוו בחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהל) לשעבר, הגב' דינה זילבר, בעניין "נבחרת הדירקטורים – הליך מינויים של דירקטורים בחברות הממשלתיות" ("חוות הדעת"), הבחירה במועמדותו אינה נכנסת בגדר החריג המצדיק סטייה מהעיקרון לפיו בחירת המועמדים תהיה מתוך נבחרת הדירקטורים. בנוסף קבעה הוועדה כי נוכח הזיקה הפוליטית שיש למר פרץ לחלק משרי הממשלה ניתן בהתאם לחוק להמליץ על מועמדותו רק אם נמצא כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת לאותה כהונה. הוועדה לא מצאה כי הוא בעל כישורים מיוחדים כאמור המתגברים על הזיקה ולפיכך סברה שלא ניתן להמליץ על מינויו.

סעיף 18(א) לחוק קובע כדלקמן:

"...החליטה הוועדה לבדיקת מינויים שלא להמליץ על מינויו של מועמד שנתקיים בו האמור בסעיף 18(גא) רשאי השר להגיש השגה על החלטה שתידון במליאת הממשלה; נימוקי הוועדה יובאו בפני הממשלה באמצעות היועץ המשפטי לממשלה או נציגו; לא קיבלה הממשלה את השגת השר, לא ימונה המועמד לדירקטור."

הממשלה קיבלה לידיה את השגתו של שר הביטחון על החלטת הוועדה וכן את נימוקי הוועדה באמצעות היועץ המשפטי לממשלה, כפי שנדרש בסעיף 18(א) לחוק, מצ"ב. מוצע, על אף המלצת הוועדה ולאחר שנסקלו בכובד ראש נימוקיה ונימוקי שר הביטחון בהשגתו האמורה, לקבל את השגתו של שר הביטחון ולקבוע כי למר פרץ כישורים מיוחדים המתגברים על הזיקה הפוליטית, ולפיכך כי הוא יכול להתמנות לדירקטור בחברה, ובהמשך, ככל שייבחר על ידי חברי הדירקטוריון, כיו"ר דירקטוריון החברה, וזאת מהטעמים הבאים:

התעשייה האווירית הינה חברה ביטחונית ממשלתית בעלת תרומה עצומה לביטחון המדינה וחשיבות אסטרטגית מהמעלה הראשונה. הצעת שר הביטחון למנות את מר פרץ לדירקטור בתעשייה אווירית (ובהמשך ככל שייבחר על ידי חברי הדירקטוריון, ליו"ר הדירקטוריון) נעשתה לאחר בחינה מדוקדקת של כלל העובדות הנוגעות לעניין תוך שימת לב מיוחדת לאתגרים הרבים שבפניהם ניצבת החברה בעת הזו.

הוועדה קבעה כי למועמד זיקה פוליטית חזקה לשרי הממשלה. לעמדת שר הביטחון ושר האוצר, נוכח חלוף הזמן ממועד פרישתו של המועמד מהחיים הפוליטיים (כשנה) ומתפקידי שר בממשלה (כחצי שנה) הרי שזיקה זו נחלשת.

לעמדת שר הביטחון ושר האוצר יש בכישוריו המיוחדים ובניסיונו הרב והמגוון של מר פרץ ברמות הגבוהות ביותר של ניהול משרדי ממשלה, ארגונים גדולים, מערכות, עובדים ותקציבים בהיקפי ענק ושל קבלת החלטות מדיניות, אסטרטגיות וניהוליות, כדי להצדיק מינוי לדירקטור על אף קיומה של זיקה פוליטית.

מר פרץ כיהן כסגן ראש ממשלה, שר ביטחון. כמו כן, כיהן מר פרץ כחבר ועדת השרים לענייני בטחון לאומי ("הקבינט") וכחבר וועדת החוץ והביטחון של הכנסת. בשל כל אלו הינו בקיא בענייני הביטחון של מדינת ישראל ומכיר היטב את פעילות התעשייה הביטחונית בישראל ובפרט את פעילות החברה ואת אתגריה.

הרגישות המיוחדת הכרוכה בפעילות הביטחונית של החברה, זו המערבת היבטים של ביטחון לאומי, יחסי חוץ ודיפלומטיה מעניקה משקל רב לניסיונו של מר פרץ, כשר, כשר ביטחון וכחבר קבינט, אשר היה מעורב בקבלת החלטות בעלות השפעה לאומית ואסטרטגית (בתחומי הביטחון, התעשייה והכלכלה).

במהלך כהונתו של מר פרץ כשר ביטחון עמד תקציב משרד הביטחון לבדו על סכום של כ-60 מיליארדי שקלים. בנוסף, כהונה כשר ביטחון כרוכה בקבלת החלטות המחייבות הבנה עמוקה בתחום הביטחוני המהותי ניסיון ניכר וחשוב הרלוונטי למועמד ליו"ר דירקטוריון בחברה ביטחונית. העובדה שחלפו מספר שנים מאז כהונתו של מר פרץ כשר ביטחון אין בה כשלעצמה כדי "להחליש" את מידת העמידה בנסיון ובכישורים הנדרשים. מורכבות התפקיד לא השתנתה באופן מהותי בעשור וחצי האחרונים ולכן אין בחלוף הזמן כדי לגרוע מהרלוונטיות של כהונתו של מר פרץ כשר ביטחון לעניין הניסיון והכישורים.

אחד האתגרים הגדולים והמורכבים שהחברה מתמודדת איתם בשנים האחרונות וביתר שאת אגב ההנפקה המתוכננת (החלטה בעניין זה התקבלה בוועדת השרים לענייני הפרטה), הינם יחסי העבודה בחברה והשפעתם על תפקוד החברה, יעילותה ורווחיותה. אתגר זה עלול להוות אבן נגף בתהליך ההנפקה עצמו ועלול להשפיע באופן שלילי על ערכה של החברה ביום שלאחר ההנפקה. לעמדת שר הביטחון ושר האוצר, ניתן לראות בניסיונו של מר פרץ, כמי שעמד בראש ארגון העובדים הגדול במדינה במשך עשר שנים, יתרון משמעותי בהסדרת יחסי העבודה בחברה ובגיוס העובדים במטרה להביא להצלחת ההנפקה ולהציב את החברה על המסלול שיוביל אותה להתייעלות ולעמידה בסטנדרטים העסקיים הנדרשים בתחרות הגלובלית בעיקר בעידן הקורונה שעה שהשווקים הביטחוניים עומדים בפני צמצום תקציבי והתחרות הולכת וגוברת.

בנוסף, בבחינת ניסיונו של מר פרץ וכישוריו העולים מתפקידו כיו"ר הסתדרות, יש לתת את הדעת גם לאספקטים העסקיים הכרוכים בכהונה זו. ובכלל זה ניסיון בקביעת מדיניות מנחה לחברות שבשליטת ההסתדרות, מינוי דירקטורים ומנהלים בחברות אלו ומעורבות בשוק ההון וקרנות הפנסיה וניהול תקציב בהיקף עצום והליכי התייעלות. מדובר בפעולות בעלות אופי עסקי טהור שאינן שונות באופיין מאלו שיו"ר דירקטוריון בחברה גדולה נדרש להכריע בהן ויש לתת לעובדות אלו את המשקל הנכון לעניין כישוריו של מר פרץ, ובמיוחד כשפני החברה להנפקה ולהסדרת יחסי העבודה.

בתפקידו כשר כלכלה ותעשייה ניהל מר פרץ תקציב של כ-6.5 מיליארד שקלים ועסק מתוקף תפקידו בשורה של נושאים כלכליים וטכנולוגיים באוריינטציה עסקית מובהקת לרבות הכשרה מקצועית, סיוע לעסקים, מנהל סחר חוץ וסיוע ליצואנים, הגברת תחרות, מנועי צמיחה, חדשנות טכנולוגית, מחקר ופיתוח, רשות ההשקעות ועוד. כל אלו מעידים גם על ניסיונו

וכישוריו של מר פרץ בתחום העסקי. לכך מצטרף גם ניסיונו הניהולי בתפקידו כשר להגנת הסביבה.

כאמור, מהנימוקים שפורטו לעיל, מוצע לקבל את ההשגה לפיה מר פרץ בעל כישורים מיוחדים לכהונת דירקטור ויו"ר דירקטוריון בחברה, שיש בהם להתגבר על הזיקה הפוליטית לשר משרי הממשלה, וזאת בהתבסס על ניסיונו וכישוריו של מר פרץ, בנסיבות המיוחדות בהם מצויה החברה, ובהתבסס על תחומי פעילותה ומורכבותם.

עוד מוצע כי לאור טעמי ההחלטה שהוצגו בפני הממשלה, היא תסמוך ידיה החלטת שר הביטחון ושר האוצר לעניין קיומו של צורך ממשי לפיו יהיה זה מוצדק לטובת החברה למנות את מר עמיר פרץ לתפקיד דירקטור בחברה, וזאת לאור כישוריו הבולטים בתחומים הרלוונטיים לכהונתו בחברה, על אף שלא התמודד במסגרת ההליך התחרותי, הפומבי והשוויוני לאיתור מועמדים לכהונה כדירקטורים ("נבחרת הדירקטורים") וכן שלא נבחר במסגרת הליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר; וזאת על אף החלטת הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות (להלן: "הוועדה") לפיה לא מתקיימים התנאים המצדיקים את מינויו.

חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) לשעבר, גבי דינה זילבר ("חוות הדעת"), קובעת כי, ככלל, לאור מהותו ואופיו של תפקיד הדירקטור ולאור חובת הנאמנות המוטלת על השרים, קמה חובה משפטית לקיום הליך פומבי, תחרותי ושוויוני לצורך איוש התפקיד, בין באמצעות מינויים של דירקטורים מתוך נבחרת הדירקטורים, ובין באמצעות הליך אחר. יחד עם זאת, מכירה חוות הדעת בצורך לאפשר, הליך חריג במסגרתו ניתן יהיה למנות מועמדים מחוץ לנבחרת הדירקטורים. כך בסעיף 45 לחוות הדעת שם נכתב: **"קיומו של הליך תואם הנבחרת מהווה סייג מצומצם להליך העיקרי של נבחרת הדירקטורים, שעה שהשימוש בו נועד לאפשר גמישות בהפעלת הסמכות במקרים חריגים שיוגדרו כמתאימים לצורכי החברה הממשלתית."**

במכתב של שר הביטחון ליועץ המשפטי לממשלה פורטו הטעמים החריגים המצדיקים סטייה מההליך האמור בעניין מינויו של מר פרץ לדירקטור, ובהם מצבה של החברה בעת הזו, לקראת הנפקתה, התחרות ההולכת וגוברת בשוק הבטחוני הגלובלי ומערך יחסי העבודה והשפעתו על ההנפקה הצפויה. כן פירט שר הביטחון את הכישורים המיוחדים וניסיונו הרב של המועמד, אשר נותנים מענה לאתגרי החברה בעת הזו. מטעמים אלו סבר שר הביטחון כי למרות המלצתה של הוועדה בעניינו של מר פרץ לפיה לא מתקיימים התנאים לעמידה במסלול חריג זה, טובת החברה מצדיקה את החריגה האמורה ומאפשרת את מינויו של מר פרץ לתפקיד, וזאת על אף שאינו נמנה על נבחרת הדירקטורים ולא התקיים בעניינו הליך בחירה תחרותי, פומבי ושוויוני אחר. עמדת היועץ המשפטי לממשלה לעניין זה היא שעל אף הקשיים המשפטיים הכרוכים בעניין זה, לאור הטעמים החריגים המפורטים, אין מניעה משפטית במינויו, והכול כפי שמפורט בחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה המצורפת להצעת ההחלטה. מוצע כי לאור טעמי ההחלטה שהוצגו בפני הממשלה, היא תסמוך ידיה על החלטת השרים האמורה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

אין

תקציב

אין

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת משפטית

מוגש על ידי שר הביטחון
ועל ידי שר האוצר

כ' בכסלו התשפ"ב
24 בנובמבר 2021

הנדון : חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

מינוי עמיר פרץ לכהונת דירקטור בחברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ

נושא הצעת החלטה

לקבל את ההשגה שהוגשה על ידי שר הביטחון על החלטת הוועדה לבדיקת מינויים בהתאם לסעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "חוק"), ולקבוע כי מר עמיר פרץ הוא בעל כישורים מיוחדים המאפשרים את מינויו כדירקטור וכיו"ר דירקטוריון בחברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן: החברה), לאור ניסיונו וכישוריו כפי שהוצגו בפני הממשלה על ידי שר הביטחון.

וכן, לרשום בפני הממשלה את החלטת שר הביטחון ושר האוצר לעניין קיומו של צורך ממשי לפיו יהיה זה מוצדק לטובת החברה למנות את מר עמיר פרץ לתפקיד דירקטור בחברה, וזאת לאור כישוריו הבולטים בתחומים הרלוונטיים לכהונתו בחברה, על אף שלא התמודד במסגרת ההליך התחרותי, הפומבי והשוויוני לאיתור מועמדים לכהונה כדירקטורים ("נבחרת הדירקטורים") וכן שלא נבחר במסגרת הליך פומבי, תחרותי ושוויוני אחר; וזאת על אף החלטת הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות (להלן: "הוועדה") לפיה לא מתקיימים התנאים המצדיקים מינוי במסלול זה. ולקבוע, בנסיבות המיוחדות של העניין, ולאחר שטעמי ההחלטה הוצגו בפני הממשלה על ידי השרים, כי הממשלה סומכת ידיה על החלטת השרים כאמור לעיל.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע, על אף המלצת הוועדה ולאחר שנשקלו בכובד ראש נימוקיה, לקבוע כי מר עמיר פרץ הוא בעל כישורים מיוחדים המאפשרים את מינויו כדירקטור בחברה וככל שיבחר בהמשך על ידי דירקטוריון החברה, ליו"ר הדירקטוריון בה, וזאת מהטעמים אשר הובאו בהשגת שר הביטחון על החלטת הוועדה המפורטים גם בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

רקע

ביום 26.10.2021 הודיעה הוועדה, לשרי הביטחון והאוצר על החלטתה שלא להמליץ על מועמדותו של מר פרץ לתפקיד דירקטור בחברה. הוועדה מצאה כי אמנם מתקיימים במועמד תנאי הכשירות הנדרשים על פי החוק לכהונת דירקטור ויו"ר דירקטוריון בחברה אולם בהתבסס על העקרונות שהותוו בחוות דעתה של המשנה ליועמ"ש לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) לשעבר, הגב' דינה זילבר, כמצוין בהצעת ההחלטה (להלן: חוות הדעת), הבחירה במועמדותו אינה נכנסת בגדר התריג המצדיק סטייה מהעיקרון לפיו בחירת המועמדים תעשה בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני. בנוסף, קבעה הוועדה כי נוכח הזיקה הפוליטית לחלק משרי הממשלה לא הוכח כי למועמד ישנם הכישורים המיוחדים הנדרשים לשם התגברות על זיקה זו ולכן לא ניתן להמליץ על מינויו.

המסגרת המשפטית

סעיף 18ג(א) לחוק קובע כי:

"מצאה הועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עיסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי מעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה."

סעיף 18 (א) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 ("החוק"), קובע כי:

"דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הועדה לבדיקת מינויים. החליטה הועדה לבדיקת מינויים שלא להמליץ על מינויו של מועמד שנתקיים בו האמור בסעיף 18ג(א) רשאי השר להגיש השגה על ההחלטה שתידון במליאת הממשלה; נימוקי הועדה יובאו בפני הממשלה באמצעות היועץ המשפטי לממשלה או נציגו; לא קיבלה הממשלה את השגת השר, לא ימונה המועמד לדירקטור."

השגת שר הבטחון על המלצת הוועדה לפיה לא מתקיימים כישורים מיוחדים שיש בהם כדי להתגבר על הזיקה הפוליטית של המועמד לשר משרי הממשלה:

לאחר ששקל בכובד ראש את עמדת הוועדה על כלל נימוקיה, החליט שר הביטחון כאמור להגיש השגה על עמדת הוועדה לעניין האמור. נימוקי שר הבטחון פורטו בהרחבה במכתבו אל מזכיר הממשלה, והינם, בתמצית, כדלקמן:

1. ראשית, לעמדת שר הבטחון ושר האוצר, נוכח חלופ הזמן ממועד פרישתו של המועמד מהחיים הפוליטיים (כשנה) ומתפקיד שר בממשלה (כחצי שנה) הרי שזיקתו הפוליטית לשר משרי הממשלה נחלשה.
2. יש בכישוריו המיוחדים וניסיונו המצרפי הרב של מר פרץ בתחומים הבטחוניים, הלאומיים, העסקיים וכן בתחום יחסי העבודה, תוך הובלת מערכות עצומות, עובדים ותקציבים וקבלת החלטות מדיניות, אסטרטגיות וניהוליות, כדי להצדיק מינוי לדירקטור על אף הזיקה הפוליטית האמורה.
3. לטענת הוועדה כי כהונתו של המועמד כיו"ר ההסתדרות מקנה לו יתרון אך בתחום יחסי העבודה מבהיר השר כי לטעמו, ענייני יחסי העבודה יכולים להוות חסם משמעותי להנפקת החברה וכי בעת הזו, נסיון בתחום זה הינו קריטי לפעילות החברה והובלתה. כן סבור השר כי ניהול ההסתדרות משך כעשור, לרבות תהליכי התייעלות והבראה וניהול תקציבים, חברות וקרנות שבאחריותה מהווים אינדיקציה ליכולותיו העסקיות של המועמד ולנסיונו בתחומים אלה.

4. הוועדה ציינה כי אכן כהונתו של המועמד כשר בטחון מעידה על היכרות עם תחומי פעילות החברה. לעניין זה השר סבור כי יש בכהונתו של המועמד כשר בטחון כדי להעיד על היכרות רחבה בהרבה עם צרכי הבטחון של מדינת ישראל ועל כישורי קבלת החלטות בנושאי פיתוח והצטיידות, פרויקטים ותקציבי ענק. כן מציין השר, בניגוד לעמדת הוועדה, כי אין בחלוף הזמן מאז כהונתו של המועמד כשר הבטחון כדי לצנן את נסיונו ויכולותיו המוכחות בתחומים אלה.
5. השר מציין כי הוועדה לא דנה במהותם של התפקידים הרבים הנוספים בהם כיהן המועמד ובהם סגן ראש הממשלה, חבר הקבינט הבטחוני, חבר וועדת החוץ והבטחון של הכנסת ומספר תפקידי שר נוספים ובנסיון והכישרים אותם רכש אגב ביצוע תפקידים אלו, המוכיחים יכולות הובלה וניהול, קבלת החלטות, היכרות מעמיקה עם נושאים בטחוניים מדיניים, כלכליים ומשקיים החשובים מאוד לפעילות החברה אגב התחרות הגלובלית ההולכת וגוברת בשוק הבטחון.
6. עוד מציין השר כי תפקיד שר הכלכלה בו כיהן המועמד חשף אותו באופן נרחב לעולמות העסקיים ויש לראות בכך נסיון רלוונטי לכהונה בדירקטוריון החברה.

החלטת הוועדה בעניין הזיקה הפוליטית והכישרים המיוחדים, הינה מחייבת. אולם סעיף 18(א) לחוק מאפשר לשרי הבטחון והאוצר, שהם, בענייננו, הגורמים הממנים את הדירקטורים בחברה, לפנות לממשלה על מנת לאשר מינוי מועמד שהוועדה מצאה שאין בו כישרים מיוחדים, באמצעות הגשת השגה על החלטת הוועדה לממשלה. מנגנון השגה על המלצה זו לממשלה, מעיד על הקושי המשפטי בסטייה מהמלצותיה של הוועדה ועל הצורך בנימוקים כבדי משקל ומשמעותיים מאוד המצדיקים סטייה מקביעה זו.

בעע"מ 9341/05 – התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות נקבע כי:
"הבדיקה שעורכת הוועדה מתקיימת בשני שלבים. בשלב הראשון, המוסדר בסעיפים 18ב(1)+(2) לחוק החברות הממשלתיות, בודקת הוועדה האם מתקיימים במועמד תנאי הכשירות לכהונה כפי שמנויים בסעיף 16 לחוק החברות הממשלתיות, לרבות בדיקה האם מתקיים במועמד סייג ההופך אותו בלתי-כשיר לכהונה (סעיפים 17 – 17א לחוק החברות הממשלתיות). בנוסף, מקום שלמועמד זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, בוחנת הוועדה האם מתקיימים בו כישרים מיוחדים המצדיקים המלצה עליו לתפקיד חרף הזיקה האמורה (סעיף 18ג(א) לחוק). כן בוחנת הוועדה גם האם מתיישב המינוי עם המחויבות, אשר עוגנה בחוק, לייצוג הולם לשני המינים ולאוכלוסיה הערבית (סעיפים 18א, 18א1 לחוק החברות הממשלתיות, בהתאמה). הוועדה בודקת גם קיומן של דרישות נוספות, ככל שאלה קיימות בדין הרלוונטי.
ככל שמדובר בבחינת תנאי הכשירות של המועמד סמכותה של הוועדה היא סמכות של אישור או פסילה. דהיינו, מדובר בסמכות החלטה. זאת, בעוד שבשלב השני של הליך המינוי, המוסדר בסעיף 18ב(ג)(3) לחוק החברות הממשלתיות, פעולת הוועדה מתמקדת בבחינת התאמתו של המועמד לתפקיד, שאז סמכותה היא סמכות המלצה ומתן ייעוץ לשר."

בראייתנו, בנימוקי שר הבטחון בהשגתו על החלטת הוועדה, המתמודדים באופן מפורט ומנומק עם טיעוניה ביחס לכשירותו המיוחדת של מר עמיר פרץ לתפקיד, יש כדי להתגבר על זיקתו הפוליטית לשר משרי הממשלה, וכדי לבסס חריגה מהמלצת הוועדה בעניין הנדון ולעמוד בסטנדרט הגבוה הנדרש לחריגה מהמלצה זו. לפיכך, לעמדתנו, על אף הקושי המשפטי המשמעותי המוצג לעיל, נוכח מעמדה של קביעת הוועדה בעניין שבפנינו, אין מניעה משפטית לקבל את השגת שר הבטחון לפיה למר פרץ קיימים כישורים מיוחדים לשם מינויו כדירקטור בחברה.

חריגה ממנגנון המינוי באמצעות "נבחרת הדירקטורים" או הליך פומבי אחר בהתאם לחוות הדעת:
לעמדת הוועדה באשר להיעדרו של צורך ממשי לפיו יהיה זה מוצדק לטובת החברה למנות את מר עמיר פרץ לתפקיד דירקטור בחברה, על אף שלא התמודד במסגרת ההליך התחרותי, הפומבי והשוויוני לאיתור מועמדים לכהונה כדירקטורים, הרי ששר הבטחון ושר האוצר סבורים, כי כישוריו הבולטים של המועמד בתחומים הרלוונטיים לכהונתו בחברה, מצדיקים סטייה מהכלל על פיו יש למנות דירקטורים מקרב מאגר "נבחרת הדירקטורים". עמדת השר היא כי על אף עמדת הוועדה, נכנס עניינו של מר עמיר פרץ לגדר החריג המאפשר, כאשר קיים צורך ממשי לכך, מינוי בלא הליך תחרותי. יצוין כי בהיבט זה ממילא אין סמכות אישור או השגה לממשלה שכן עמדת הוועדה בעניין זה הינה בגדר המלצה לשרים.

בבג"צ 6777/98 – רוזנברג ואח' נ' הוועדה לבדיקת מינויים ואח' נקבע:
"משחלטיה הוועדה כי במועמד מסוים מתקיימים כישורי הסף הנדרשים, ועולה שאלת התאמתו לתפקיד המסוים (למשל, מבין מועמדים אחדים), נתון לוועדה תפקיד מייעץ. בכך אין כדי לומר, כי בשלב זה של הליך המינוי נדחת הוועדה לשולי העניינים. אכן, משקלה של עצה אינו אחיד, והוא תלוי, למשל, "...במהות העניין הנדון, בלשון ובתכלית של החוק הנוגע לעניין, במעמד ובמומחיות של הגוף המייעץ, בכשירות ובנסיון של הרשות המתיעצת" (י' זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) [5], בעמ' 852). **זומת, כי שיקולים אלה מוליכים למסקנה כי לעצתה של הוועדה יהיה משקל רב גם בשלב ההתאמה. עם זאת, באותו שלב, הגורם המוסמך הוא השר, ולא הוועדה.**" (ההדגשות אינן במקור)

במסגרת הפעלת שיקול הדעת של שר הבטחון ושר האוצר בעניין זה, בחנו השרים את כלל השיקולים הרלוונטיים, נתנו את דעתם להמלצת הוועדה ובמכתבו של שר הבטחון לוועדה לאישור מינויים בעניין זה, התייחס באופן מעמיק ומפורט לכל הטיעונים שהועלו במסגרת החלטתה (טיעוני השר דומים בעיקרם לנימוקים המפורטים לעיל). לעמדתנו, אמנם, סטייה מחוות הדעת ומהמלצת הוועדה בעניין זה מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים, אולם נוכח נימוקי השרים המפורטים, איננו סבורים כי קשיים אלו עולים כדי מניעה משפטית מלסטות מהמלצת הוועדה. לאור חשיבות העניין, ובשל הבאת ההשגה בעניין קיומם של כישורים מיוחדים לממשלה בהתאם לסעיף 18(א), מבוקש כי הממשלה תסמוך ידה על החלטה זו של שר הבטחון ושר האוצר. אין מניעה משפטית לעשות כן.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

הצעת החלטה תואמה עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי).

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

כאמור, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון

הילה ארליך



חתימה

תפקיד

שם

נספח ע/9

כתבתם של שירית אביטן כהן
ואורן דורי, "המשלה אישרה
את מינוי עמיר פרץ ליו"ר
התעשייה האווירית", באתר
"גלובס" מיום 28.11.2021

[גור חלון](#)


הממשלה אישרה את מינוי עמיר פרץ ליו"ר התעשייה האווירית

ועדת המינויים התנגדה למינוי של פרץ, אלא שגנץ החליט בכל זאת לקדם את מינויו • לפני הישיבה נשלחה לשרים חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה המגבה את גנץ וכן חוות-דעת דומה של היועצת המשפטית במשרד הביטחון • שתי חוות-הדעת הללו מצטרפות לחוות-דעת חלופית שהגיש פרץ, בה נכתב: "למיטב הבנתנו נפלו שגגות בהמלצות הוועדה"

שירית אביטן כהן ואורן דורי 28/11/21

שר הביטחון **בני גנץ** הביא הבוקר (א') לאישור הממשלה את מינויו של **עמיר פרץ** ליו"ר **התעשייה האווירית**, חרף חוות-הדעת של ועדת המינויים נגד המינוי. בתום דיונים, הממשלה אישרה את מינויו של פרץ.

בדיון שנערך אמר שר החוץ אביגדור ליברמן: "יש לי בעיה עם ועדת גילאור. הוועדה מבולבלת ואני מבקש מראש הממשלה להתערב בנושא. האם זה נשמע הגיוני שהוועדה מוציאה מכתב תגובה לשר הביטחון? איפה נשמע דבר כזה? אם הם טוענים ששר הביטחון ושר האוצר בעלי שיקול דעת פגום - בואו נכבה את האור. הם לא יכולים לפעול בניגוד לחוק. הם לא יכולים להפוך את האנשים שפרשו מהפוליטיקה לפסולי חיתון."

"בכוונתי לפנות לוועדה ולעדכן אותם ששיקול הדעת שלהם פגום. תפקידם אינו לקבוע מדיניות או לשנות אותה. שהוועדה תסיק את המסקנות מהאירוע הזה."

השרה קארין אלהרר, שגם המינוי של אמי פלמור מטעמה נפסל, מתחה ביקורת נוקבת על ועדת המינויים. "הבעיה מתחילה ברשות החברות. אני עד היום לא הצלחתי למנות דירקטור אחד, גם ממי שנמצאים בנבחרת. נהיה פה בלבול, התהפכות היוצרות, מדובר בוועדה מייעצת. אני מאמינה בשומרי הסף, אבל הם לא מחליפים שר."

"כשפסלו את אמי פלמור, לא הסכימו להעביר לי את הניקוד, אלה החלטות בחוסר תום-לב. אם רשות החברות יקרה לליבנו, שהוועדה תבין את התפקיד שלה."

השרה מיכאלי נמנעה בהצבעה בממשלה על מינוי עמיר פרץ והביעה הסתייגות ממנו. "קראתי בעיון את החלטת הוועדה שאחראית על אישור המינויים", אמרה מיכאלי. "אין חולקת שלפרץ יש כישורים רלוונטיים לתפקיד, אבל בהחלטת הוועדה מופיעה גם הזיקה הפוליטית החזקה מאד לשר הבטחון שאחראי על החברה. זיקה חזקה כל כך שלפי חו"ד היועמ"ש נדרשות שנה עד שלוש כדי לנתקה."

"בקושי חלפה חצי שנה מסיום כהונתו של פרץ כשר מטעם כחול לבן והוועדה לא מצאה כישורים הגוברים על הזיקה הכל כך חזקה הזאת. לכן, מן הראוי שהחלטה הזאת לא היתה מגיעה לממשלה להצבעה."

עוד הסבירה מיכאלי את הימנעותה מאישור מינויו של פרץ בכך ש"כמי שתמכה בפרץ פעמים רבות בעבר עד שבחר להכנס לממשלת נתניהו יחד עם כחול לבן, החלטה שנאבקתי בה בכל כוחי, יש לי קשר לזיקה הפוליטית הבעייתית המדוברת שלו, שכן התנגדתי לה נחרצות, ולכן החלטתי להימנע בהצבעה. אני שמחה שחלק משרי מרצ הצטרפו אלי."

חווה-הדעת של מנדלביט

לפני הישיבה נשלחה לשרים חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלביט המגבה את גנץ וכן חוות-דעת דומה של היועצת המשפטית במשרד הביטחון. בחוות-הדעת הנגדית שהגיש גנץ נכתב כי "מר עמיר פרץ הוא בעל כישורים מיוחדים המאפשרים את מינויו כיו"ר דירקטוריון התעשייה האווירית לאור ניסיונו וכישוריו כפי שהוצגו בפני שר הביטחון... יהיה זה מוצדק לטובת החברה למנות את מר עמיר פרץ לתפקיד דירקטור בחברה."

עמדתו של גנץ כפי שמובאת בחוות-הדעת שניסחה עו"ד הילה ארליך היא שנחלשה זיקתו של פרץ לזירה הפוליטית, וכי יש לו את הכישורים המתאימים למינוי וזאת בניגוד לקביעת ועדת גילאור. היועמ"שית עוד מציינת בשמו של גנץ כי לפרץ שעמד בראש ההסתדרות יש יתרון בתחום יחסי העבודה: "מבהיר השר כי לטעמו ענייני יחסי העבודה יכולים להיות חסם

משמעותי להנפקת החברה וכי בעת הזו ניסיון בתחום הינו קריטי לפעילות החברה והובלתה... ניהול ההסתדרות משך עשור לרבות תהליכי התייעלות והבראה וניהול תקציבים מהווים אינדיקציה ליכולותיו".

"למיטב הבנתנו נפלו שגגות בהמלצות הוועדה"

שתי חוות-הדעת הללו מצטרפות לחוות-דעת חלופית בת למעלה מ-30 עמודים שהגיש פרץ לשרי הביטחון, האוצר והמשפטים שהוכנה לבקשתו לאחר שוועדת המינויים הודיעה כי הוא אינו מתאים לכהן כיו"ר דירקטוריון התעשייה האווירית. חוות-הדעת שהוכנה על ידי משרד ש. הורביץ ושות' בתחילת החודש והגיעה לידי גלובס ככל הנראה עומדת בבסיס ההחלטה של שר הביטחון בני גנץ להגיש את מועמדותו של פרץ לאישור הממשלה ביום ראשון הקרוב בגיבוי היועץ המשפטי לממשלה.

במסגרת חוות-הדעת החלופית התבקשו עורכי הדין יהושע חורש וגלעד כץ על ידי פרץ לבחון מחדש את החלטת ועדת המינויים בראשות השופטת בילה גילאור והם כותבים כבר בפתיח: "למיטב הבנתנו נפלו שגגות בהמלצות הוועדה". עורכי הדין דחו בין היתר את טענת הוועדה כי לפרץ יש זיקה פוליטית וקבעו כי כזו לא קיימת מאז ינואר 2021 אז הודיע על פרישתו מהחיים הפוליטיים.

בהתייחס להיעדר הניסיון כפי שקבעו אז בוועדת גילאור, נכתב כי "הוועדה שגתה בהמלצתה כי קיים קושי לקבוע כי מר פרץ הינו בעל ניסיון משמעותי בתחום פעילות החברה או בעל כישורים מיוחדים. החלטה זו אינה מעניקה את המשקל ההולם לניסיונו הרב והמוכח של מר פרץ הן בתחום הכלכלי והן בתחום הביטחוני.. בהתאם לכך מר פרץ עומד בתנאים הקבועים בדיון למינוי ובסמכותם של השרים בהתאם לשיקול דעתם העצמאי לא לקבל את המלצת הוועדה ולמנות את פרץ ליו"ר התעשייה האווירית".

באופן חד משמעי כותבים עורכי הדין כי השרים אינם כבולים להחלטת הוועדה וכי מעמדה הינו בתוקף של ייעוץ בלבד בדבר התאמת מועמד לתפקיד. "ההלכה מורה כי הגורם המוסמך לקבלת ההחלטה הם השרים ולא הוועדה", נכתב בהסתמך על בג"ץ רוזנברג שבו קבע בית המשפט העליון כי הגורם המכריע במינוי הוא השר ולא הוועדה: "בעניינים מסויימים החוק מאפשר לשר לאשר מינוי בניגוד לדעת הוועדה וזאת אם השגה שהשר הגיש לממשלה נתקבלה על ידה", נכתב בפסק הדין דאז.

הכותבים מקדישים פרק רחב להפרכת טענות הוועדה בדבר חוסר הניסיון של פרץ לתחום פעילות החברה או שאין לו כישורים מיוחדים, וכך נכתב: "הוועדה לא שקלה שורה של נימוקים שפורטו על ידי שר הביטחון גנץ בבחירה בפרץ ובכללם: תפקידו כיו"ר חברת העובדים אשר הקנה לו ידע וניסיון בתחום הכלכלי פיננסי, מינוי דירקטורים ועוד.. תפקידו כשר התעשייה והכלכלה שהקנה לו ידע נוסף בתחום הכלכלה והמסחר.. תפקידו כסגן ראש ממשלה ושר ביטחון וחבר קבינט ביטחוני בתקופה שבה התקבלו החלטות חשובות בתחומי הרכש הביטחוני שלהן השלכות גם על פעילות התעשייה האווירית".

הכותבים קבעו כי "מדובר באי מתן המשקל המתאים לתפקידים שבהם נשא מר פרץ ובביצועיו יוצאי הדופן המצביעים באופן מובהק על היותו בעל כישורים מיוחדים להוביל את התעשייה האווירית לא רק בהיבט החברתי אלא גם הכלכלי ביטחוני". עוד הובאו נספחים בדבר תרומתו של פרץ להסכם ההבראה של חברת רפאל, המעבר מפנסיה תקציבית לצוברת והנהגת תהליכים מול ציבור העובדים בישראל. בנוסף נקבע כי הוועדה התעלמה מהישגיו של פרץ בתחום הביטחון כשהם מסתמכים על חוות-דעת שהוגשה להם על ידי אלוף במיל עמוס ידלין.

"עובדות ונתונים אלה שייטכן שחלקם לא עמדו בפני הוועדה ולא נערך ניסיון לאסוף אותם מחייבים את המסקנה שמר פרץ נושא בכישורים לשמש בתפקיד", נכתב בחוות-הדעת שהעביר פרץ לשרים גנץ ליברמן וסער, "בסמכותם של השרים בהתאם לשיקול דעתם העצמאי להימנע מלקבל את המלצות הוועדה ולמנות את מר פרץ לתפקיד".

נספח ע/10

העתק כתבתו של אבי בר-אלי, " מנדלבליט נכנע : מינוי עמיר פרץ יובא לאישור הממשלה — אף שנפסל", באתר "TheMarker"
מיום 22.11.2021

מנדלבלויט נכנע: מינוי עמיר פרץ יובא לאישור הממשלה — אף שנפסל

בפעם השנייה זה 30 שנה יתבקשו שרי הממשלה לעקוף את ועדת המינויים בשירות הציבורי, ולאשר את מינוי פרץ ליו"ר דירקטוריון התעשייה האווירית ■ במשרד המשפטים יצטרכו לחשוב איך למנוע מיתר השרים למנות מועמדים שאינם בנבחרת הדירקטורים במסלול עוקף ועדה

06:10 22.11.2021 מאת: **אבי בר-אלי**

מינויו של עמיר פרץ לתפקיד יו"ר דירקטוריון התעשייה האווירית (תע"א) יובא בראשון הבא לאישור שרי הממשלה — כך מסתמן בתום התדיינות ממושכת שקיימה בשבועות האחרונים לשכת היועץ המשפטי לממשלה עם לשכת שר הביטחון, מצד אחד, ועם רשות החברות הממשלתיות מנגד.

מינויו של פרץ נפסל לפני חודש בידי ועדת המינויים בשירות הציבורי (ועדת גילאור). ואולם שר הביטחון בני גנץ ושר האוצר אביגדור ליברמן, שהגישו את מינויו של פרץ לאישור הוועדה, סירבו להשלים עם הפסילה. "זו איוולת. החלטה בלתי סבירה בעליל. גנץ אמור לפעול בעניין, ואני מקווה שיביא את המינוי בהצעת מחליטים לאישור הממשלה, ושכך נתגבר על החלטת ועדת המינויים", אמר ליברמן לפני שלושה שבועות.

היועץ המשפטי לממשלה, אביחי מנדלבלויט, נטה תחילה לא לאשר את המהלך, אך לא עמד בלחץ הפוליטי.

עקיפת ועדת המינויים בידי הדרג הפוליטי עשויה לפגוע קשות במעמד הוועדה ולגרור פוליטיזציה של יתר המינויים בשירות הציבורי.

עד היום נעקפה ועדת המינויים פעם אחת בלבד, ב-2016. למרבה האירוניה, גם אז מדובר היה במינוי יו"ר לתע"א, וגם אז היה מעורב במינוי ליברמן (בכובעו כשר הביטחון). ליברמן הריץ אז את מינוי חבר מפלגתו, יאיר שמיר, לתפקיד — אולם ועדת המינויים פסלה את שמיר בטענה שכישוריו אינם גוברים על זיקתו הפוליטית הישירה לשר הממנה.

ליברמן דרש בשעתו מנתניהו להביא את המינוי לאישור הממשלה, ובתגובה כתב מנדלבלויט לשרים: "סמכות הממשלה להתערב בהחלטות הוועדה למינויים שמורה למקרים חריגים בלבד, ועליה להתבסס על טעמים כבדי משקל. זאת נוכח מעמדה של הוועדה, שהנה ועדה ציבורית מקצועית בלתי תלויה, ועל רקע החשש מפני מינויים פוליטיים שאינם מתאימים".

במכתבו הזכיר מנדלבלויט לשרים כי אף שמדובר בסמכות שניתנה לממשלה ב-1993, היא לא עשתה בה שימוש מעולם — אך הוא לא מנע את קיום הדיון בממשלה. בסופו של

דבר, השרים הצביעו בעד החזרת המינוי של שמיר לדין חוזר בוועדה, אלא שזו פסלה אותו בשנית — והמינוי לא יצא לפועל.

על מה יצביעו השרים?

לפי שעה לא ברור מה יהיה נוסח הצעת המחליטים שיוגש לשרי הממשלה בעניינו של פרץ, כך שהשאלה אם השרים יצביעו על מינויו בפועל של פרץ או על עריכת דין חוזר במינויו בוועדת המינויים, נשארת פתוחה.

כמו כן, לא ברור כיצד בכוונת משרד המשפטים למנוע את פריצתו של הסכר, שתביא את יתר שרי הממשלה לבקש לאשר את מינוייהם שמחוץ לנבחרת הדירקטורים — דרך הממשלה.

כך למשל, שרת האנרגיה קארין אלהרר עשויה לבקש את אישור הממשלה למינויה של עו"ד אמי פלמור לתפקיד יו"ר דירקטוריון חברת החשמל, אף שהיא נפסלה ואינה מנויה עם נבחרת הדירקטורים. כך עשויה לנהוג גם שרת התחבורה מרב מיכאלי באשר למינויה של ציפי לבני ליו"ר נת"ע.

בראש הוועדה לבחינת מינויי הבכירים בשירות הציבורי יושבת השופטת בדימוס בלהה גילאור. ולצדה יושבים סמנכ"לית הדירקטורים ברשות החברות הממשלתיות, יפעת סלע, וכן ד"ר אודי ניסן, לשעבר הממונה על התקציבים באוצר — שמכהן בוועדה כנציג ציבור.

בנימוקי הוועדה בעניינו של פרץ נטען כי כישוריו אינם גוברים על זיקתו הפוליטית לשר הממנה, אינם הולמים את תפקיד היו"ר בתע"א — ערב יציאתה להנפקה, ובכל מקרה, אין הם מצדיקים את מינויו שלא במסגרת ההליך השווינוי של נבחרת הדירקטורים.

מנגד טען פרץ כי הוא זכאי למינוי במסגרת הליך "תואם נבחרת", מכיוון שהוא "בעל ניסיון משמעותי בתחומי הפעילות של החברה", מפאת כהונתו כשר הביטחון וכשר הכלכלה, וכן משום שהוא "בעל כישורים בולטים באופן מיוחד בתחומים הרלוונטיים לחברה", בשל עברו כיו"ר הסתדרות העובדים.

נספח ע/11

פנייתה של העותרת מיום

22.11.2021



-דחוף-

22 נובמבר 2021; י"ח כסלו תשפ"ב

מ"ר אביחי מנדלבליט	מר אביגדור ליברמן	מר בני גנץ
היועץ המשפטי לממשלה	שר האוצר	שר הביטחון
משרד המשפטים	משרד האוצר	משרד הביטחון
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>תל אביב</u>

הנדון: פנייה בנוגע למינויו של מר עמיר פרץ לכהונת דירקטור בחברת

התעשייה האווירית

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

1. ביום 26.10.2021 הוגשה לשר הביטחון, מר בני גנץ (להלן: "שר הביטחון" או "גנץ"), חוות דעתה (להלן: "חוות הדעת") של הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות (להלן: "הוועדה") ובה נפסלה מועמדותו של מר עמיר פרץ (להלן: "מר פרץ") לכהונה כדירקטור בחברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן: "תע"א").
2. ביום 1.11.2021 פורסמו בכלי התקשורת השונים דיווחים על כך שבכוונתם של שר הביטחון ושר האוצר, להביא את מינויו של מר פרץ לממשלה, על אף חוות דעתה של הוועדה, שפסלה את המינוי.¹
3. לא זו אף זו, שר האוצר אף ציין כי: "ההחלטה לפסול את מינוי עמיר פרץ לראשות דירקטוריון התעשייה האווירית היא איוולת, בלתי סבירה בעליל. שר הביטחון בני גנץ אמור לפעול בעניין, ואני מקווה שיביא את המינוי בהצעת מחליטים לאישור הממשלה, ושבכך נתגבר על החלטת ועדת המינויים".
4. והנה, ביום 22.11.2021 פורסם בכלי התקשורת דיווח לפיו מינויו של מר פרץ יובא לאישור הממשלה בישיבת הממשלה הקרובה, וזאת בניגוד להחלטת הוועדה, לאינטרס הציבורי ולכללי המנהל התקין.²

¹ כתבתו של אבי בר-אלי, "גנץ וליברמן לא מוותרים: מינוי עמיר פרץ ליו"ר תע"א יעלה לממשלה", באתר "TheMarker" מיום 1.11.2021.

² כתבתו של אבי בר-אלי, "מנדלבליט נכנע: מינוי עמיר פרץ יובא לאישור הממשלה — אף שנפסל", באתר "TheMarker" מיום 22.11.2021.



5. ככל שתאשר הממשלה מינוי זה, בניגוד להחלטת הוועדה המחייבת, הרי שמדובר בתקדים מסוכן ביותר, אשר עשוי להביא לדריסת הוועדה ולפתוח פתח לשורה של מינויים פוליטיים עתידיים, ובהתעלם מקביעות הוועדה המקצועית. מתוך כך, פנייה דחופה זו.

מסקנות וקביעות הוועדה:

6. בראשית הדברים, נזכיר כי הוועדה קבעה שבכל הנוגע לתנאי הכשירות לתפקיד, תנאים הקבועים בסעיף 1א16 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "החוק"), מר פרץ אכן עומד בתנאים הדרושים לכהונת דירקטור, ואף לכהונת יו"ר הדירקטוריון (סעיפים 11 ו-17 לחוות הדעת). זאת, בהתאם לסמכותה הקבועה בסעיף 18ב(ג)(1) לחוק.

7. עם זאת, סעיף 18ב(ג)(2) לחוק מקנה לוועדה סמכות נוספת:

18ב. [...]

(2) לקבוע אם מן הראוי למנותו בהתאם לאמור בסעיף 18ג;

8. וכך קובע סעיף 18ג האמור:

18ג. (א) מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עיסוקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה.

9. בהתאם לכך, בכל הנוגע לשאלה האם ראוי למנותו בהתאם לסעיף 18ג לחוק, קבעה הוועדה כי למר פרץ זיקה פוליטית חזקה לשרים בממשלה, ובכללם לשר הביטחון.

10. משכך, בחנה היא האם למר פרץ יש כישורים מיוחדים כנדרש בחוק, וקבעה כי "יש קושי ממש בקביעה שיש למועמד כישורים מיוחדים המתגברים על הזיקה בהתייחס לאמור ביחס להיקפי החברה, פעילותה העסקית הענפה ומורכבותה, בפרט בעת הזאת, כאשר רק לפני חודשים מספר חדל לכהן מר פרץ בממשלה בראשות מר נתניהו, בה כיהן כשר לצדו של מר גנץ אחרי שנים רבות של עשייה ציבורית בתחום הפוליטי" וכי "לא ניתן לקבוע שניסיונו מהותי דיו על מנת לעמוד בדרישה המחמירה להוכחת כישורים מיוחדים לחברה זו בעת הזו, על אף ניסיונו הציבורי הרב" (סעיפים 21-22 לחוות הדעת).

11. עוד יצוין, כי הוועדה בחנה את עצם מועמדותו של מר פרץ שלא כחלק מ"נבחרת הדירקטורים", וקבעה כי אין הוא בעל כישורים בולטים באופן מיוחד או בעל ניסיון משמעותי בתחומי פעילותה של החברה בכדי שמינויו יהא מוצדק למרות שאין הוא נמנה על נבחרת הדירקטורים, וזאת בהתאם לחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד דינה זילבר, מיום 20.12.1 (חוות הדעת של הוועדה, סעיף 3).



תפקידי וסמכויות הוועדה:

12. כפי שציון לעיל, התבטאויותיו של שר האוצר מצביעות על כך שבכוונתו להתגבר על קביעת הוועדה באמצעות הבאת המינוי לשיבת הממשלה. מבלי לקבוע מסמרות, נראה שעמדתו של שר האוצר היא כי חוות דעתה של הוועדה מהווה המלצה בלבד.
13. אולם, בהקשר זה לשון החוק ברורה מאין כמוה. כאמור לעיל, סעיף 18(ב)(ג) קובע כי אחד מתפקידי הוועדה הוא **לקבוע** האם ראוי למנות מועמד לתפקיד בו דנה הוועדה בהתאם לאמור בסעיף 18 (המתייחס לזיקה של המועמד לשר משרי הממשלה). בשל כך, החלטת הוועדה מחייבת את הממשלה ואת שריה, ואין מדובר בהמלצה גרידא.
14. הפסיקה קובעת כי סמכותה של הוועדה לעניין זה היא סמכות החלטה, קרי סמכות **מחייבת**. וכך נקבע בבג"ץ 6777/98 שרגא רוזנברג נ' הוועדה לבדיקת מינויים על-פי חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, נב(5) 721 (1998):

"ברוח דומה, אין לקבל כי סמכות הוועדה היא סמכות מייצעת בלבד, על יסוד העובדה שסעיף 18(ב)(ג) לחוק קובע, כי על הוועדה להעביר לשרים את "חוות דעתה" בעניינים שבתחום סמכותה. ניתן לכאורה לטעון, כי המונח חוות-דעת מרמז על סמכות מייצעת בלבד, להבדיל מסמכות החלטה. לדעתי, יש לדחות טענה כזו. הוראת סעיף 18(ב)(ג) לחוק, **האמורה חלה, בין השאר, על קביעת הוועדה בכל הנוגע לסעיף 18 לחוק. לגבי סמכות זו אין חולק כי מדובר בסמכות החלטה, אשר שינויה מחייב הגשת השגה וקבלתה על-ידי הממשלה. מכך עולה בבירור, כי המונח חוות-דעת חובק, בחוק שבפנינו, גם החלטה, להבדיל מעצה. לפיכך, אין בהוראה זו כדי להשליך על הפירוש אשר יש לאמץ בענייננו (שם, בעמ' 740; ההדגשות אינן במקור).**

15. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 העוסקת במינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים (להלן: "**הנחיית היועמ"ש**") נקבע כי סמכות החלטה היא סמכות השונה מסמכות המלצה גרידא, וכי מדובר בסמכות לאשר את המינוי, או לפסול אותו. כן, נקבע כי ההשלכות של מינוי בניגוד להחלטת הוועדה שניתנה בהתאם לסמכות החלטה שמוקנית לה, הן שעצם המינוי יהווה חריגה מסמכות:

"לפי סעיף 18(ג) לחוק, על הוועדה לבדיקת מינויים לבדוק אם מתקיימות במועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי, דרישות ההשכלה והנסיון הקבועות בחוק (סעיפים 16א, 24(ג) או 37(ג), בהתאמה), והאם אין הוא פסול מלכהן על פי האמור בסעיפים 17 ו-17א לחוק (ראו להלן). כן עליה לבדוק האם מועמד בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר הוא בעל כשירות מיוחדת לתפקיד. כפי שכבר נאמר לעיל, **סמכות הוועדה בשלב בחינת תנאי הכשירות של מועמד היא סמכות החלטה (אישור או פסילה) ולא סמכות המלצה גרידא** (בג"ץ 17/9351 עיריית ראשון לציון נ' הוועדה לבדיקת מינויים) (פורסם בנבו, 23.7.2018); (בג"ץ רוזנברג; ובג"ץ ניסן).

[...]

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



יודגש, כי להוצאת כתב מינוי או אישור מינוי בטרם קבלת חוות-דעת הוועדה, או בניגוד לחוות-דעתה, עשויות להיות השלכות: **מינוי בניגוד לחוות-דעת הוועדה לעניין הכשירות מהווה חריגה מסמכות**; מינוי בניגוד לעצת הוועדה בעניין התאמת המועמד לתפקיד, עלול להקים ספק בדבר סבירות המינוי".

16. נזכיר, כי מעולם לא מינתה הממשלה מועמד בניגוד להחלטת וועדת המינויים. חריג יחיד נמצא בשנת 2016, עת הובא לאישור הממשלה מינויו של מר יאיר שמיר לתפקיד יו"ר תע"א, לאחר שהוועדה פסלה את מינויו. אז, החליטה הממשלה להחזיר את המינוי לבחינה נוספת של וועדת המינויים – אשר פסלה אותו בשנית.

17. הנה כי כן, עומדת הממשל בפני יצירת תקדים מסוכן, אשר יהווה בהכרח מדרון חלקלק בסופו פתיחת פתח למינויים פוליטיים פסולים, וכמאמר חז"ל "פְּתַחוּ לִי פְּתַח כְּחֶדְהָ שֶׁל מַחַט וְאֶנִּי אֶפְתַּח לָכֶם פְּתַח שְׁעָלוֹת וּקְרוֹנוֹת נִכְנָסִין בּוֹ".

18. התעלמות מהחלטת הוועדה תביא בהכרח להחלשה, ואף לביטול מעמדה הסטטוטורי הקבוע בסעיף 18 לחוק, כאשר קביעותיה של הוועדה יהפכו אות מתה נטולת משמעות, ותהווה פגיעה חריפה וחסרת תקדים במעמד השירות הציבורי וביכולתה של הוועדה לשמור ולהגן על רמתו המקצועית.

19. **אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, נתכבד לבקשכם כי תמנעו מהבאת מינויו של מר פרץ לממשלה, וכי תפעלו בהתאם לחוות דעת הוועדה בהקשר זה, כנדרש בחוק.**

20. לתגובתכם המהירה, נודה.

בכבוד רב,

אופק סלומון

רכז האגף המשפטי

תומר נאור, עו"ד

מנהל האגף המשפטי

העתק:

חה"כ נפתלי בנט – ראש הממשלה

חה"כ יאיר לפיד – ראש הממשלה החליפי ושר החוץ

חה"כ גדעון סער – שר המשפטים

חה"כ עמר בר-לב – השר לביטחון פנים

מר ניצן הורוביץ – שר הבריאות

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص. ب. 36054، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



חה"כ מירב מיכאלי – שרת התחבורה

גב' איילת שקד – שרת הפנים

גב' תמר זנדברג – השרה להגנת הסביבה

חה"כ מאיר כהן – שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

גב' אורנה ברביבאי – שרת הכלכלה והתעשייה

חה"כ יפעת שאשא-ביטון – שרת החינוך

מר עודד פורר – שר החקלאות ופיתוח הכפר והשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל

מר זאב אלקין – שר הבינוי והשיכון

גב' אורית פרקש-הכהן – שרת המדע והטכנולוגיה

חה"כ מירב כהן – השרה לשוויון חברתי וגמלאים

גב' פנינה תמנו-שטה – שרת העלייה והקליטה

מר מתן כהנא – השר לשירותי דת

חה"כ אליעזר שטרן – השר לענייני מודיעין

מר חילי טרופר – שרת התרבות והספורט

גב' קארין אלהרר – שרת האנרגיה

חה"כ עיסאווי פריג' – השר לשיתוף פעולה אזורי

מר יואל רזבוזוב – שר התיירות

מר נחמן שי – שר התפוצות

מר יועז הנדל – שר התקשורת

מר חמד עאמר – שר במשרד האוצר

מר אלי אבידר – שר במשרד ראש הממשלה

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים : ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 * טל : 02-5000073 פקס : 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل : ص.ب. 36054، القدس 9136001 • هاتف : 02-5000073 • فاكس : 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

נספח ע/12

פנייתה של העותרת מיום

25.11.2021



-דחוף-

25 נובמבר 2021; כ"א כסלו תשפ"ב

לכבוד,	מר אביגדור ליברמן	חה"כ בני גנץ
	שר האוצר	שר הביטחון
	משרד האוצר	משרד הביטחון
	ירושלים	תל אביב

הנדון: פנייה נוספת בנוגע למינויו של מר עמיר פרץ לכהונת דירקטור

בחברת התעשייה האווירית

סימוכין: מכתבנו מיום 22.11.2021

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

- ביום 22.11.2021 פנינו אליכם במכתבנו שבסימוכין לגבי מינויו של מר עמיר פרץ לכהונת דירקטור בחברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן: "תע"א").
- במכתב זה ביקשנו, לאור החלטת הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות מיום 26.11.2021 (להלן: "הוועדה"), כי תימנעו מהבאת מינוי זה לאישור הממשלה.
- כפי שכתב בפנייתנו זו, ביום 26.10.2021 הוגשה לשר הביטחון, מר בני גנץ (להלן: "שר הביטחון" או "חה"כ גנץ"), חוות דעתה של הוועדה ובה נפסלה מועמדותו של מר עמיר פרץ (להלן: "מר פרץ") לכהונה כדירקטור בחברת תע"א (להלן: "חוות הדעת").
- כן, ביום 1.11.2021 פורסמו בכלי התקשורת השונים דיווחים על כך שבכוונתם של שר הביטחון ושל שר האוצר, מר אביגדור ליברמן (להלן: "שר האוצר" או "מר ליברמן"), להביא את מינויו של מר פרץ לממשלה, על אף חוות דעתה של הוועדה, שפסלה את המינוי.¹
- לא זו אף זו, שר האוצר ציין כי: "ההחלטה לפסול את מינוי עמיר פרץ לראשות דירקטוריון התעשייה האווירית היא איוולת, בלתי סבירה בעליל. שר הביטחון בני גנץ אמור לפעול בעניין, ואני מקווה שיביא את המינוי בהצעת מחליטים לאישור הממשלה, ושכך נתגבר על החלטת ועדת המינויים".

¹ כתבתו של אבי בר-אלי, "גנץ וליברמן לא מוותרים: מינוי עמיר פרץ ליו"ר תע"א יעלה לממשלה", באתר "TheMarker" (1.11.2021), זמין ב: <https://www.themarker.com/news/politics/premium-1.10343827>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



6. והנה, בימים האחרונים פורסמו בכלי התקשורת דיווחים לפיהם מינויו של מר פרץ יובא לאישור הממשלה בישיבת הממשלה הקרובה, וזאת בניגוד להחלטת הוועדה, לאינטרס הציבורי ולכללי המנהל התקין.²
7. נזכיר כי החלטת הוועדה התקבלה בהתאם לסמכויותיה ולתפקידיה כפי שקבועים בסעיפים 18ב ו-18ג לחוק החברות הממשלתיות, התש"ה-1975 (להלן: "החוק").
8. כך, בכל הנוגע לתנאי הכשירות לתפקיד, הוועדה קבעה בהתאם לסמכותה לפי סעיף 18ב(ג)(1) לחוק כי מר פרץ אכן עומד בתנאים הדרושים לכהונת דירקטור, ואף לכהונת יו"ר הדירקטוריון (בהתאם לסעיפים 16א, 11 ו-17 לחוק).
9. עם זאת, בכל הנוגע לזיקתו הפוליטית של מר פרץ, הוועדה קבעה כי מחד גיסא, זיקה זו אכן קיימת, ומאידך גיסא, למר פרץ לא קיימים כישורים או ניסיון משמעותיים וייחודיים דיו בכדי להתגבר על זיקה פוליטית זו ועל כן לא ראוי למנותו לתפקיד, וזו בהתאם לסמכותה הקבועה בסעיף 18ב(ג)(2).
10. כמן כן, הוועדה בחנה את עצם מועמדותו של מר פרץ שלא כחלק מ"נבחרת הדירקטורים", וקבעה כי אין הוא בעל כישורים בולטים באופן מיוחד או בעל ניסיון משמעותי בתחומי פעילותה של החברה בכדי שמינויו יהא מוצדק למרות שאין הוא נמנה על נבחרת הדירקטורים, וזאת בהתאם לחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד דינה זילבר, מיום 14.12.2020 (חוות הדעת של הוועדה, סעיף 3).
11. נזכיר, כי מעולם לא מינתה הממשלה מועמד בניגוד להחלטת וועדת המינויים. הריג יחיד נמצא בשנת 2016, עת הובא לאישור הממשלה מינויו של מר יאיר שמיר לתפקיד יו"ר תע"א, לאחר שהוועדה פסלה את מינויו. אז, החליטה הממשלה להחזיר את המינוי לבחינה נוספת של וועדת המינויים – אשר פסלה אותו בשנית.
12. **ככל שתאשר הממשלה מינוי זה, בניגוד להחלטת הוועדה המחייבת, הרי שמדובר בתקדים מסוכן ביותר, אשר עשוי להביא לדריסת הוועדה ולפתוח פתח לשורה של מינויים פוליטיים עתידיים, וכמאמר חז"ל "פתחו לי פתח פחדה של מחט ואני אפתח לכם פתח שעגלות וקרונות נכנסין בו".**
13. לא זו אף זו – התעלמות מהחלטת הוועדה תביא בהכרח להחלשה, ואף לביטול מעמדה הסטטוטורי הקבוע בסעיף 18ב לחוק, כאשר קביעותיה של הוועדה יהפכו אות מתה נטולת

² כתבתו של אבי בר-אלי, "מנדלבליט נכנע: מינוי עמיר פרץ יובא לאישור הממשלה – אף שנפסל", באתר TheMarker (22.11.2021), זמין ב: <https://www.themarker.com/news/politics/premium-1.10404346>; כתבתה של טל שלו, "ההצעה שתסלול את המינוי של עמיר פרץ ליו"ר התעשייה האווירית", באתר "וואלה" (24.11.2021), זמין ב: <https://news.walla.co.il/item/3473156>.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



משמעות. מינוי מר פרץ בניגוד להחלטת הוועדה יהווה פגיעה חריפה וחסרת תקדים במעמד השירות הציבורי וביכולתה של הוועדה לשמור ולהגן על רמתו המקצועית.

14. על כן, נבקשכם פעם נוספת, ולאור האינטרס הציבורי הברור שבשמירה על מעמד הוועדה והחלטותיה, ובהימנעות ממינויים הנגועים, לכאורה, בשיקולים פוליטיים שאינם ממן העניין, להימנע מהבאת מינויו לאישור הממשלה.

15. לנוכח חשיבותם הרבה של הדברים, נבקש את תגובתכם לפנייה זו לא יאוחר מיום 28.11.2021, וזאת על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו, ולרבות המשפטיים.

בכבוד רב,

אופק סלומון

רכז האגף המשפטי

תומר נאור, עו"ד

מנהל האגף המשפטי

העתק:

חה"כ נפתלי בנט – ראש הממשלה

חה"כ יאיר לפיד – ראש הממשלה החליפי ושר החוץ

חה"כ גדעון סער – שר המשפטים

חה"כ עמר בר-לב – השר לביטחון פנים

מר ניצן הורוביץ – שר הבריאות

חה"כ מירב מיכאלי – שרת התחבורה

גב' איילת שקד – שרת הפנים

גב' תמר זנדברג – השרה להגנת הסביבה

חה"כ מאיר כהן – שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

גב' אורנה ברביבאי – שרת הכלכלה והתעשייה

חה"כ יפעת שאשא-ביטון – שרת החינוך

מר עודד פורר – שר החקלאות ופיתוח הכפר והשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל

מר זאב אלקין – שר הבינוי והשיכון

גב' אורית פרקש-הכהן – שרת המדע והטכנולוגיה

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص. ب. 36054، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



חה"כ מירב כהן – השרה לשוויון חברתי וגמלאים
גב' פנינה תמנו-שטה – שרת העלייה והקליטה
מר מתן כהנא – השר לשירותי דת
חה"כ אליעזר שטרן – השר לענייני מודיעין
מר חילי טרופר – שרת התרבות והספורט
גב' קארין אלהרר – שרת האנרגיה
חה"כ עיסאווי פריג' – השר לשיתוף פעולה אזורי
מר יואל רזבוזוב – שר התיירות
מר נחמן שי – שר התפוצות
מר יועז הנדל – שר התקשורת
מר חמד עאמר – שר במשרד האוצר
מר אלי אבידר – שר במשרד ראש הממשלה

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים : ת.ד. 36054, ירושלים 9136001 * טל : 02-5000073 פקס : 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل : ص. ب. 36054، القدس 9136001 • هاتف : 02-5000073 • فاكس : 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.36054 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

נספח ע/13

העמודים הרלוונטיים מתוך
הנחיית היועמ"ש מספר 6.5000
שעוסקת ב"מינויים בחברות
ממשלתיות ובתאגידים
ציבוריים", מיום 9.11.2003

משפט אזרחי תאגידיים – חברות ממשלתיות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידיים ציבוריים	תאריך: י"ד חשון התשס"ד, 9 נובמבר 2003 עדכונים: פברואר 2006 מרץ 2009 מרץ 2013 מאי 2015 מאי 2020 יוני 2021 מספר הנחיה: 6.5000 (28.021, 28.018, 28.017, 28.016)

מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידיים ציבוריים

- מבוא 2
1. המינויים הנדונים בהנחיה זו 5
- (א) חברות ממשלתיות 5
- (ב) חברות בת, חברות מעורבות וחברות חוץ 5
- (ג) תאגידיים שאינם חברות 6
- (ד) תאגידיים ציבוריים וגופים אחרים שהוקמו בחוק 6
2. מינויים שאינם טעונים אישור הוועדה לבדיקת מינויים 7
- (א) מינויים על-ידי הממשלה או שר שהחוק אינו חל עליהם 7
- (ב) מינויים של חברה ממשלתית בחברות בנות או מוחזקות שהחוק לא חל עליהן 8
3. הליכי המינוי ושיקולי השר - עקרונות יסוד 8
- (א) כשרות המינוי - הפעלת סמכות המינוי על פי עקרונות יסוד של המשפט המינהלי 8
- (ב) קווים מנחים לבחינת מועמדים 9
- (ג) השלמת המינוי לאחר אישור הוועדה 10
- (ד) מינוי עובדי מדינה כנציגי השרים בתאגידיים הציבוריים 10
4. תפקידי הוועדה לבדיקת מינויים 11
- (א) כללי 12
- (ב) דרישות השכלה ונסיון 13
- (ג) בתחום עיסוקה העיקרי של החברה 15
- (ד) פסילה מכוח עקרונות כלליים של המשפט המינהלי 21
- (ה) ייעוץ לשרים בדבר התאמתו של המועמד לתפקיד 23
- (ו) ניגוד עניינים 23
- (ז) זיקה לשר משרי הממשלה 24
- (ח) ייצוג הולם לנשים ולאוכלוסיה הערבית 24
- (ט) מינויים בתקופת בחירות 24

ב) מינויים של חברה ממשלתית בחברות בנות או מוחזקות שהחוק לא חל עליהן

החוק אינו חל על מועמדים למשרות בחברות המוחזקות בידי חברות ממשלתיות, אך אינן חברות בת ממשלתיות. אולם אין להסיק מכך, כי אין מוטלת חובה על הדירקטורים בחברה ממשלתית, הממנים את הדירקטורים בחברת הבת, לבחון את כישוריו ואת נסיונו של המועמד המתאים לכל משרה. לשם כך, המבחנים בהם היה נבחן המועמד, לו היתה החברה חברת-בת ממשלתית, בוודאי רלוונטיים ביותר. על אמות המידה שבחוק לעמוד אפוא לנגד חברי הדירקטוריון של חברה ממשלתית, בבואם לבחור מועמד לתפקידים האמורים. מן הראוי גם לבחון מספר מועמדים. הדבר מתחייב מחובת הזהירות וחובת האמונים המוטלות על הדירקטורים מכוח הדין, בפעולתם ובהחלטתם לעניין נכסי החברה המחזיקה בחברה המוחזקת כנכס ציבורי, כנאמניה.

3. הליכי המינוי ושיקולי השר - עקרונות יסוד

כדי לאפשר לשר, הממנה או מאשר מינוי אדם לתפקיד נושא משרה בחברה ממשלתית, להפעיל כראוי את שיקול דעתו לעניין כישוריו המקצועיים ותכונותיו האישיות של המועמד, וכדי להבטיח את הבחירה הטובה ביותר לעניין זה, על השר להנחות עצמו לפעול לפי קווי הפעולה שלהלן עוד טרם בחינת המינוי על-ידי הוועדה לבדיקת מינויים.

א) כשרות המינוי – הפעלת סמכות המינוי על פי עקרונות יסוד של המשפט המינהלי

מהיות סמכות המינוי סמכות מינהלית, חלים על הפעלתה גם כללים והגבלות הנובעים מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי ובהם גם הכללים הבאים להבטיח את טוהר המינוי.

בית המשפט העליון פסק, כי סמכות המינוי הנתונה בידי שרים הממנים או מאשרים מינויים של נושאי משרה בחברות ממשלתיות ובתאגידים הציבוריים, הופקדה בידיהם בנאמנות בעבור הציבור, במובן הרחב, כמו כל סמכות אחרת הנתונה בידי רשויות השלטון (ראו, לדוגמא, בג"ץ ניסן, בעמוד 787; בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325, 331 (1971)). חובת הנאמנות דורשת, כי הסמכות תופעל כדי לשרת את טובת הציבור בדרך הטובה ביותר, כלומר: כי האדם הכשיר והמתאים ביותר יתמנה לתפקיד. אם הרשות הממנה מפעילה את הסמכות באופן מודע כדי לשרת תכלית אחרת, זוהי הפרה של חובת האמונים, הפוגעת באמון הציבור. המינוי הפוליטי גם מצמצם את חוג המועמדים למינוי. התוצאה היא, שבשיטה זו, לא האדם המתאים ביותר זוכה בתפקיד.

מינוי אנשים בלתי מקצועיים או חסרי ניסיון מספיק לחברות הממשלתיות ולתאגידים הציבוריים, עלול, כמובן, לפגוע גם בהתנהלותן וביעילותן. במיוחד הדברים אמורים לגבי חברות, שהיקף פעילותן והשפעתן על המשק גדולים, המהוות חלק חשוב מנכסי המדינה, ואף כאלה המופקדות מטעם הממשלה על הספקתם של שירותים חיוניים ורגישים. בנוסף, מינויים

כאלה עלולים לפגוע פגיעה אנושה באמון הציבור בתפקוד רשויות השלטון, להשגת הניהול הטוב ביותר לגופים הללו ולהבטחת פעילותם התקינה, ללא שיקולים זרים.

במסגרת זו של כללי המשפט המינהלי ולפי סעיף 18ג(א) לחוק, תיבחן למשל גם שאלת כשרות המינוי, הנעשה על רקע של קרבה בין הממנה לממונה. סעיף 18ג(א) לחוק קובע, כי אם למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, ניתן למנותו לתפקיד רק אם ניתן להצביע על כשירות מיוחדת שבגללה הוא ראוי לכהן בו (ראו פרק 6 להנחיה זו). משנה זהירות יש לנקוט בהקשר זה במינויים בתקופת בחירות (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 - "מינויים בתקופת בחירות").

על הגורם הממנה חלה, כאמור, חובה למנות את האדם המתאים ביותר לתפקיד. עליו לוודא אפוא קיומם של כישורי המועמד לתפקיד מבחינת השכלתו, מקצועו, ידיעותיו, מיומנותו וכישוריו וכן את ניסיונו והבנתו בתחום הניהול העסקי. זאת, בין היתר, מתוך מגמה להבטיח שהרכב הדירקטוריון יכלול אנשים בעלי מגוון של כשירויות ומיומנויות, לרבות בקיאות בתחום פעילותה של החברה הממשלתית.

בנוסף לבחינת הכישורים המקצועיים, חובה על השר לשקול את תכונותיו האישיות של המועמד וכן את מידת התאמתו להרכב המצוי של הדירקטוריון ויכולתו לפעול במסגרת הרכב זה. הכל כדי לוודא שהמינוי יהיה לטובת החברה ולטובתה בלבד, וכי המועמד יפעל באופן תקין ויעיל, ומתוך טוהר המידות הראוי לניהולה של חברה ממשלתית.

ב) קווים מנחים לבחינת מועמדים

השר לא יציע מועמדות של אדם לתפקיד אלא אם מצא כי המועמד כשיר למינוי בהתאם לתנאים הקבועים בחוק ובהנחיה זו. על השר להתחשב בהשכלתם של המועמדים ובנסיונם המעשי והניהולי, ועל כל פנים, אל לשר להחליט על הצעת מינוי אלא לאחר שהיו בפניו טפסי מועמד לדירקטוריון, מלאים בקפידה על כל פרטיהם, ותיעוד בכתב לעניין הכישורים והכשירויות הרלוונטיים.

אל לו לשר להסתפק בבחינתו של מועמד אחד, אלא עליו לבחון ולהשוות את כשרם ותכונותיהם של מספר מועמדים למינוי. לצורך זה, עליו לעשות להרחבת מאגר האנשים שמתוכם ניתן לבחור את המועמדים הראויים ביותר.

כדי שלא לפתוח פתח לחשש של מינוי מקורבים, ראוי לשר שלא יצמצם את הביקוש אחר מועמדים לחוג מכריו האישיים או אנשים הקשורים למפלגתו, אלא יחפש את מועמדיו בקרב כלל הציבור (ראו דו"ח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, התשנ"ח-1998, בעמוד 39). פניה למרכז מפלגה כאל מאגר עיקרי למועמדים, גם היא פגומה, שכן היא מצמצמת את מספר המועמדים ואת הסבירות לכך שאכן אותרו ונבחרו האנשים בעלי

הסגולות המתאימות ביותר, ומצביעה על כך שהשיקול העיקרי בבחירה היה השיקול המפלגתי. יש אפוא להימנע מריכוז מינויים מתוך חוג המקורבים אל השר קרבה מפלגתית או אחרת.

על הליך המינוי להביא בחשבון את עיקרון הייצוג ההולם שנקבע בחוק לגבי מגזרים שונים, ובכלל זה את החובה לערוך חיפוש אקטיבי של מועמדים ומועמדות מתאימים לתפקיד. אי-קיום חובה חוקית זה יכול שיגרור פסלות משפטית של המינוי. על המינוי להיעשות בהליך מסודר ומובנה. במקרים המתאימים, ניתן, למשל, להקים ועדת איתור, לפרסם לציבור בכלי התקשורת את המשרה, להסתייע בשמות מועמדים המצטברים ברשות החברות הממשלתיות ועוד, כדי לאפשר למעוניינים ולמעוניינות להציע מועמדותם. יודגש, כי רק במקרים חריגים ולאחר קבלת הסבר מנומק, תקבל הוועדה טענה כי בנסיבות העניין לא ניתן למנות דירקטור בן המין או המגזר שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה. לעניין זה ראו בהרחבה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503 "ייצוג הולם למגזרים מסויימים" והפסיקה המובאת שם.

יש לייחס חשיבות למינויים של עובדי מדינה לדירקטורים בחברות ממשלתיות. כלי חשוב לשמירה על אינטרס הציבור בחברות הציבוריות הוא שילובם של עובדי מדינה מקצועיים, הן מתוך המשרדים האחראים על החברות הממשלתיות (כל משרד והחברות שבאחריותו), והן מקרב משרדים נוספים, המופקדים על תחומי פעילות כלכלית ואחרת (למשל, איכות הסביבה) של החברה, ובראש וראשונה, משרד האוצר. מינוי עובד מדינה, שצבר נסיון מקצועי, הנוגע לפעילות החברה, במסגרת עבודתו במשרד הממשלתי הרלוונטי, חזקה עליו כי הוא מינוי מקצועי מובהק.² לעניין מינוי עובדי מדינה לתאגידי ציבוריים ראו להלן.

על השר להתחשב בבחינת המועמדים גם בתמהיל הדירקטוריון ובגיוונו.

ג) השלמת המינוי לאחר אישור הוועדה

עם קבלת החלטת הוועדה לגבי כשירותו והתאמתו של מועמד לכהונה שהציע השר, והשלמת ההתייחסות לכל ההיבטים העולים מההחלטה, על השרים לפעול תוך זמן סביר להשלמת הליך המינוי באמצעות חתימה על כתב המינוי. במידה שחזרו בהם מהכוונה למנות עליהם להבהיר זאת תוך זמן סביר, בכתב, על מנת שתמונת המצב לגבי איוש המשרות בחברה תהיה ברורה. זאת, כחלק מאחריותו של השר לפעול באופן המקדם את טובת החברה ותקינות פעילותה.

ד) מינוי עובדי מדינה כנציגי השרים בתאגידי הציבוריים

(1) החוקים המקימים תאגידי ציבוריים קובעים את הרכבי המועצה של כל תאגיד, הגוף בעל הסמכות העליונה בתאגיד הציבורי, הקובע את מדיניותו ומפקח על התנהלותו התקינה

² אין למנות מנהלים כלליים של משרדים ממשלתיים מטעמים אחרים המפורטים להלן בפרק 5(ב)2 להנחיה.

6. זיקה לשר

(א) כללי

סעיף 18ג(א) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי:

“מצאה הועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה.”

הכלל הקבוע בסעיף זה, מבוסס על העקרונות שנקבעו בפסיקות בתי המשפט ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה במהלך השנים, בדבר הפסול במינוי אשר נעשה משיקולים זרים-פוליטיים, מפלגתיים, אישיים או אחרים. הפועל היוצא מעקרונות אלה, הנמנים עם עקרונות המשפט המינהלי, הוא כי מינוי, הנעשה בשל קרבה, או זיקה, או תלות, לגורם הממנה, בדרגה הנותנת יסוד לחשש סביר של נטיה פסולה – הוא מינוי פסול. עניין לנו במושכלות יסוד הבאים למנוע משוא פנים במינוי, שקילת שיקולים זרים, והיות הממנה והמתמנה נתונים במצב של ניגוד עניינים (דרגת הקרבה, היוצרת חשש של נטיה פסולה, דינה להיקבע על פי מבחן הסבירות).

סעיף 18ג לחוק נחקק בשנת 1993 במטרה להבטיח כי לחברות הממשלתיות יתמנו דירקטורים ומנהלים מקצועיים, ועל רקע ממצאי מבקר המדינה לאורך השנים בעניין שכיחותם הרבה של המינויים הפוליטיים. יוער, כי המינוי הפוליטי מצמצם את חוג המועמדים למינוי. התוצאה היא, שבשיטה זו לא האדם המתאים ביותר זוכה בתפקיד.

על מנת לקדם את העיקרון כי מינויים צריכים להיעשות מטעמים ענייניים בלבד, נקבע בסעיף 18ג לחוק הליך המחייב בחינה נוספת, בידי הוועדה לבדיקת מינויים, של מועמדים בעלי זיקה פוליטית, עסקית או אישית לשר משרי הממשלה. הסעיף קובע מבחן אובייקטיבי, לפיו מי שהוא בעל זיקה כאמור לשר, יידרש לעמוד במבחן מחמיר יותר, שלגביו יפורט בהמשך. עם זאת, סעיף 18ג לחוק אינו אוסר על מינוי מועמדים בעלי זיקה כאמור, אלא מציב דרישה נוספת, מעבר לתנאי הכשירות לכהונה, בדבר קיומם של כישורים מיוחדים. דרישה זו מנסה להבטיח, כי מועמדים כאמור אכן מתאימים לכהונה לה הם מוצעים, ובכך יוצר הסעיף את האיזון הנכון בין השאיפה לאפשר לכל אדם להתמודד על הכהונה הציבורית, לבין השאיפה לשמור על טוהר המידות הציבורי והרצון להבטיח כי רק המועמדים המתאימים ביותר יתמנו לתפקיד.

יש להבהיר, כי סעיף 18ג לחוק אינו מוציא את תחולתם של עקרונות המשפט הציבורי בדבר הפסול שבמינויים פוליטיים. עקרונות אלה יפים בכל עת, ואף משמשים, בין השאר, לפרשנותו

של סעיף זה. נעמוד אפוא, תחילה, על עקרונות אלה, ובהמשך הדברים על פרשנותו של הכלל הקבוע בסעיף 18 לחוק עצמו, לאור הנסיון שהצטבר מאז נחקק.

ב) העיקרון בדבר איסור עשיית מינוי בשל שיקולים זרים – לרבות פוליטיים

בית המשפט העליון פסק בשורה של מקרים, כי סמכות המינוי הנתונה בידי שרים הממנים או מאשרים מינויים של נושאי משרה בחברות ממשלתיות ובתאגידים הציבוריים, הופקדה בידיהם בנאמנות עבור הציבור כולו, כמו כל סמכות אחרת הנתונה בידי רשויות השלטון (ראו, לדוגמה, בג"ץ ניסן, בעמוד 787; בג"ץ שפירא, בעמוד 331). הדין מחייב, אפוא, כי הסמכות תופעל כדי לשרת את טובת הציבור בדרך הטובה ביותר, כלומר: כי האדם הכשיר ביותר יתמנה לתפקיד.

אכן, עיקרון בסיסי הוא במשפט הציבורי, כי מינויו של אדם צריך שיעשה מטעמים ענייניים בלבד. אם הרשות הממנה מפעילה את הסמכות כדי לשרת תכלית אחרת, זוהי הפרה של חובת הנאמנות, הפוגעת במוסר הציבור.

זיקה מפלגתית-פוליטית, כזיקה אישית או עסקית אחרת, יש בה כדי לפסול מינוי, כשהשיקול הפוליטי או האישי הוא רכיב בשיקולי המינוי, והזהות הפוליטית, או הזיקה האישית, משמשת "נקודת זכות" בתחרות בין מועמדים. השיקול הפוליטי בהקשר זה הוא שיקול זר, שדינו להיוותר מחוץ לתחום שיקול הדעת, ואסור להביאו בחשבון. מינוי שעושה הונחה על ידי שיקולים של זיקה אישית, עסקית או פוליטית, מפלגתית, מתוך רצון לגמול על שירות פוליטי או אחר, הוא מינוי פסול. לא זו בלבד, אלא שבנסיבות מסוימות, הוא עשוי להיות גובל אף בהפרת אמונים כמשמעה בסעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

"הפסול שבמינוי פוליטי אין פירושו שאסור לעובד בשירות הציבור, המתמנה על ידי הרשות הציבורית, להזדהות עם מפלגה פוליטית זו או אחרת או להשתייך אלה; דבר זה מותר לו לעובד ולמועמד לעבודה. אך השתייכות או הזדהות אלה צריך וישמשו "כגורם נייטרלי"... שאינו פועל לא לחובתו ולא לזכותו של מועמד פלוני או אלמוני..." (בג"ץ דקל בעמוד 35; ראו גם: דב"ע (ארצי) מח/3-168; מח/3-170 אלפריח נ' רוטנברג, פד"י יט 515, 528 (1988) (להלן: "עניין אלפריח").

סכנתו של המינוי הפוליטי היא בכך, שהוא מביא "לפגיעה חמורה לא רק בסדרי המינהל התקין ובטוהר המידות, אלא אף ברמתו המקצועית של השירות הציבורי" (דו"ח מבקר המדינה מס' 39 (משנת התשמ"ט) בעמוד 642). על כך יש להוסיף, שהמינוי הפוליטי פגום, לא רק בהטיית כפות המאזניים בשיקול זר כנגד שיקול ענייני של כשירות והתאמה, אלא הוא פגום גם במשוא פנים ובנטיה אישית, שכן יש בו במינוי טובת הנאה, לא רק לממונה, אלא גם לשר הממנה; טובת ההנאה שהשר הממנה מפיק מן המינוי היא בניצול משרתו הציבורית ועמדת הכוח שלו, למתן טובת הנאה וגמול למי שהוא חפץ ביקרו, על סיוע שנתן לו בעבר, ולמען הניע אותו להוסיף ולפעול לטובתו של אותו השר בעת מצוא.