

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 932/99

כבוד השופט ת' אור
כבוד השופטת ד' דורנר
כבוד השופט מ' אילן

בפני:

התנועה לאיכות השלטון בישראל

העותרת:

נ ג ד

המשיבים:

1. יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, כבוד השופט (בדימוס) מרדכי בן דרור
2. שר הבינוי והשיכון
3. יו"ר דירקטוריון חברת עמידר
4. מנכ"ל רשות החברות הממשלתיות, דורון כהן
5. מוריס ניסן
6. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת: עו"ד אליעד שרגא
עו"ד ברק כלב
בשם המשיבים 1, 2, 4 ו-6: עו"ד אסנת מנדל
בשם המשיב 3: עו"ד ערן פלס
בשם המשיב 5: עו"ד דוד ליבאי

פסק דין

השופט ת' אור:

1. עניינה של העתירה הוא במינויו של המשיב 5, מר מוריס ניסן (להלן: **המשיב**), למשרת מנהל כללי של עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ (להלן: **עמידר**). העותרת, התנועה למען איכות השלטון בישראל, מעלה בעתירתה טענות כנגד ההחלטה למנות את המשיב. טענות אלו נוגעות הן לתנאי הכשירות הנדרשים ממנהל כללי של חברה ממשלתית והן להתאמתו של המשיב לתפקיד האמור.

התשתית הנורמטיבית

2. החוק החולש על מינויו של מנהל כללי לחברה ממשלתית הוא חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: **החוק**). חוק זה מסדיר, בין היתר, את דרכי מינויים ותנאי כשירותם של נושאי משרות

בכירות ממשלתיות - דירקטור, יושב ראש הדירקטוריון ומנהל כללי. דרכי מינויו של מנהל כללי בחברה ממשלתית ותנאי הכשירות למשרה זו מוסדרים בסעיף 37 לחוק.

3. לפי סעיף 37(א), הדירקטוריון הוא הגוף הממנה את המנהל הכללי. המינוי כפוף לאישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים (להלן: **הוועדה**). בסעיף 1 לחוק נקבע כי השרים שתפקידם לאשר את המינוי הם: "שר האוצר יחד עם השר שנקבע בחוק זה כאחראי על החברה". במועד הרלבנטי, ראש הממשלה נטל לידי את סמכויותיו של שר האוצר על פי החוק. הכנסת אישרה את העברת הסמכות (י"פ 4480, התשנ"ז, עמוד 1630). השר האחראי על חברת עמידר הוא שר הבינוי והשיכון. ראש הממשלה כיהן גם כשר הבינוי והשיכון. לפיכך, נדרש אישורו של ראש הממשלה, לאחר התייעצות עם הוועדה, למינויו של המשיב למנהל כללי על ידי דירקטוריון החברה.

4. הקמת הוועדה, הרכבה, הכשירויות הנדרשות מחבריה ותפקידיה, מוסדרים בסעיף 18ב' לחוק. הוועדה הוסמכה לבדוק אם מתקיימים במועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי, תנאי הכשירות הקבועים בהוראות שונות שבחוק, והאם אין הוא פסול מלכהן על פי האמור בסעיפים 17 ו-17א לחוק; לקבוע אם למועמד לאחד התפקידים האמורים יש זיקה לאחד השרים, ואם כן - האם יש לו כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת במובן סעיף 18ג' לחוק אשר יצדיקו את המינוי; ולייעץ לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, בשים לב לפרמטרים השונים העשויים להשפיע על כך.

5. חלקה של הוועדה במערך הסמכויות בנוגע למינוי מנהל כללי בחברה ממשלתית הובהר בבג"צ 6777/98 רוזנברג ואח' נ' הוועדה לבדיקת מינויים (טרם פורסם):

"... חלוקת עבודה זו מאזנת כהלכה בין השיקולים והצרכים השונים. מחד, יש בה כדי להגשים את תכלית החקיקה של הבטחת רמה מינימלית של מי שמכהנים בתפקידים חשובים בחברות ממשלתיות ושל טוהר הליכי המינוי לתפקידים אלה. מאידך, אין מדובר בניטרול מוחלט של דירקטוריון החברה (הוא הגורם הממנה) או של השרים הנוגעים בדבר (הם הגורם המאשר) מהליך המינוי. הוועדה לבדיקת מינויים אינה מייצרת את תפקידים המרכזי של אלה בבחירת המועמד המתאים ביותר לתפקיד...תפקידה הוא בסינון מוקדם בשלב הראשוני, ובייעוץ בשלב קביעת ההתאמה לתפקיד. לעומת זאת, התפקיד של הבחירה הסופית במועמד כזה או אחר לא הופקד בידה, כי אם בידי הדירקטוריון של החברה הרלוונטית, באישור השרים הנוגעים בעניין" (פיסקה 23 לפסק הדין).

6. הכשירויות הנדרשות כדי להתמנות למנהל כללי בחברה ממשלתית נקובות בסעיף 37(ג) ביחד עם סעיף 16א' לחוק:

משילוב הוראותיהם של סעיפים 37(ג) ו-16א' יוצא, שעל מנת להתמנות כמנהל כללי בחברה ממשלתית, אמור המועמד לעמוד באחת משתי חלופות של תנאי כשירות:

החלופה הראשונה מציבה דרישה לקיומם של שני תנאים מצטברים: השכלה גבוהה (סעיף 16א'(1) לחוק, אליו מפנה סעיף 37(ג) רישא) וניסיון באחד או באחדים מהתפקידים המנויים בפסקה 16א'(2). הדרישה כי תנאים אלו יהיו מצטברים יוצרת רף של תנאי כשירות הגבוה מזה הנדרש בנוגע למועמד למשרת דירקטור, אשר די אם יעמוד רק באחד מהתנאים הנ"ל.

החלופה השניה נועדה למועמדים אשר אינם עומדים בתנאי ההשכלה הנקובה בחלופה הראשונה. אף מועמדים נעדרי השכלה כאמור, עשויים להיות כשירים להתמנות "במקרים חריגים" לתפקיד של מנהל כללי, אך זאת רק במידה והם עומדים בשלושה תנאים מצטברים הנקובים בסעיף 37(ג).

7. סעיף נוסף אשר יש לו חשיבות בענייננו, הוא סעיף 18ג'(א) לחוק. סעיף זה קובע, כי אם למועמד יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ עליו הועדה לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי של חברה ממשלתית, אלא אם מתקיימים בו כשירות או כישורים "מיוחדים". נוסחו של הסעיף הוא כדלקמן:

"18ג. (א) 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 מועמדו 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".

מה טיב אותם "כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה" או של אותה "כשירות מיוחדת אחרת" הנדרשים על מנת למנות אדם לנושא משרה בכירה בחברה ממשלתית למרות זיקתו לשר - סתם המחוקק ולא פירש.

העובדות, ההליכים והמחלוקת

8. בשנת 1989 נפגע המשיב בתאונת דרכים. בעקבות התאונה הוא הגיש תביעת פיצויים לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה-1975, לבית המשפט המחוזי בתל אביב. במסגרת תביעתו תבע המשיב פיצויים בגין אובדן כושר השתכרות לצמיתות אשר נגרם לו, לטענתו, בשל מוגבלותו הפיזית והפסיכיאטרית. בתצהיר אשר הגיש לבית המשפט, שנחתם על ידו ביום 7.12.95 ואומת על ידי עורך דין (להלן: **התצהיר**), תיאר המשיב את חוסר תיפקודו במהלך כל השנים מיום התאונה ועד כתיבת התצהיר. בין היתר, הוצהרו על ידי המשיב הדברים הבאים, אשר מפאת חשיבותם לעניננו נביא אותם כלשונם:

"11. ... מאז התאונה אני סובל מדיכאונות מחוסר שינה ומזכרון לקוי בטווח הקצר..."

13. ... הכאבים ומשכחי הכאבים שנלקחים בו זמנית גורמים לנטרול התפקוד ימים רצופים..."

17. חמש השנים האחרונות מחולקות לשתי תקופות:

(א) **התקופה הראשונה עד לאמצע שנת 1993 לא היה באפשרותי לתפקד והכאבים והסבל היו רבים...**

(ב) **מאמצע שנת 1993 ועד היום וכמו כן לעתיד אין באפשרותי לעבוד הן מבחינה פיזית והן מבחינה נפשית.** הכאבים המטריפים בכל חלקי הגוף וביחוד בראש אינם מאפשרים לי לתפקד כאדם נורמלי וביחוד לא במקצועי כמהנדס ביצוע לעבודות בנין..."

18. אי יכולתי לקבל עבודה מתאימה למקצועי ומעמדי לא מנעה ממני לנסות ולהשיג עבודה כלשהי. החברות אליהם פניתי רובן ככולן דחו אותי על הסף מפאת מצב בריאותי.

מחוסר ברירה וכאופציה אחרונה פניתי לחברים ואכן אחד מחברי הטובים שהוא קבלן לביצוע עבודות פיתוח נענה לבקשתי וביקש כי אטפל לו בבעיות ארגוניות כגון, ארגון הקבלנים, רשם הקבלנים, העסקת פועלים זרים, ויעוץ מדי פעם לפעם.

לא יכולתי להתמיד בעבודה ואכן התחשבו בי מתוך רחמים ואפשרו לי "לעבוד כפי יכולתי" מפעם לפעם. בראותי זאת וגם בתוך תקופת הנסיון ויתרתי על כל שכר היות ופריון עבודתי היה שווה לאפס. הבחנתי כי מעבר לנכויות ולמגבלות הפיזיות שלי אין בכוחי הנפשי להתמודד ולו עם בעיות קלות שבקלות. ואכן אחרי תקופה קצרה הפסקתי את העבודה ומאז אין אני מועסק..." (ההדגשות שלי - ת"א).

במקום אחר בתצהיר מתייחס המשיב לחוות דעתה של פרופסור קוט בנוגע למצבו הבריאותי, וקובל

על אחוזי הנכות הנמוכים שנקבעו לו על ידה:

"פרופסור קוט מתעלמת ממסקנות עיקריות של פרופסור שטרן, הקובע בשורות האחרונות של המסמך כי - 'מהבדיקות שערכנו לא נראה שמדובר במקרה של נזק אורגני מוחי אלא בתגובה חרדתית דכאונית למצב הגופני ממנו סובל ואשר מגביל אותו מאוד בתפקוד היום יומי והמקצועי שלו'.

הבדיקות במרפאה לנפגעי ראש נערכו על פני מספר שנים ולאורך כחודשיים רצופים.

אחוזי הנכות שקבעה לי פרופסור קוט (5%) לעומת אחוזי הנכות שקבעו לי מומחי המל"ל 50% הינם לעג לרש בהתחשב בעובדה כי הסתמכה על אותם מסמכים רפואיים" (ההדגשה במקור).

9. על סמך המפורט בתצהיר, תבע המשיב פיצויים בסך המתקרב לשבעה מיליון ש"ח. בחודש נובמבר 1996 נתן בית המשפט המחוזי, במסגרת ההליך בו הוגש התצהיר, תוקף של פסק דין להסכם פשרה בין המשיב לחברות הביטוח המעורבות. על פי הסכם זה, קיבל המשיב פיצוי גלובלי של 850,000 ש"ח בגין נזקיו.

10. ביום 20.8.98 בחר דירקטוריון חברת עמידר את המשיב כמנהל כללי לחברה. כעבור זמן מה חזר בו הדירקטוריון מן המינוי, מנימוקים שאינם קשורים לענייניו, והחליט למנות את הרב רוזנברג למנהל כללי. משנפסלה מועמדותו של האחרון על ידי הוועדה, ומשבית משפט זה דחה את עתירתו והשאיר בתוקפה את החלטת הוועדה (ראה בג"צ 6777/98 לעיל), שב הדירקטוריון ומינה בישיבתו מיום 24.12.98 את המשיב למנהל כללי.

11. לוועדה הועברה בקשה באמצעות רשות החברות הממשלתיות לבדוק את מינויו של המשיב לתפקיד מנהל כללי של חברת עמידר. לבקשה זו צורפו קורות חיים ושאלון אשר מולאו על ידי המשיב. בקורות החיים הציג המשיב רצף תעסוקתי מלא, אשר לפיו משנת 1981 ועד שנת 1991 הוא כיהן כמהנדס ביצוע של חברה קבלנית, ומשנת 1992 ועד שנת 1998 עסק ב"יזום פרויקטים, בנייה ומסחר" (סעיפים 8 ו-9 לקורות החיים). במסגרת פירוט פעילותו הציבורית, הציג המשיב את עובדת כהונתו כנציג הציבור בבית הדין לעבודה בתל אביב משנת 1988, כהונתו כדירקטור מטעם הציבור בחברות ממשלתיות שונות בין השנים 1986 ל-1992, וכהונתו כיושב ראש הוועדה הציבורית לחריגים וערעורים בנושאי אכלוס במשרד הבינוי והשיכון החל מחודש ספטמבר 1996. אף בשאלון שמילא המשיב הוא פירט, בין היתר, את מהות עיסוקיו במהלך השנים עד הגשת מועמדתו, כולל השנים הסמוכות לארוע התאונה. בסעיף 4 לשאלון, אשר דן בניסיון ובמילוי תפקידים בניהול עסקי, כתב המשיב כי בשנים 1981-1991 הוא מילא תפקיד של מהנדס בחברת "ניס-פל" בע"מ ובשנים 1992-1998 הוא כיהן כמנהל ב"חברות שונות". כמו כן הוא פירט את פעולתו הציבורית משנת 1988 ואילך (סעיף 5 לשאלון). בסוף השאלון הצהיר המשיב כי "הפרטים והמידע שמסר וצירף לשאלון הם מלאים, נכונים ואמיתיים".

12. בין חודש אוגוסט 1998 לסוף חודש דצמבר 1998, הועברו לוועדה פניות מטעם גורמים שונים בענין המינוי האמור. העותרת פנתה לוועדה בדבר היות המינוי מינוי פוליטי, ובדבר פרסומים בעתונות הנוגעים לכשירותו המקצועית, הנפשית והמוסרית של המועמד. כמו כן הועברו לוועדה פניית המשיב, בעצמו ובאמצעות בא כוחו, פניות מחברי כנסת התומכים במינוי והמתנגדים לו, ודו"ח מטעם מבקר המדינה. בין יושב ראש הוועדה לבין משרד היועץ המשפטי לממשלה התנהלה תכתובת בנוגע למינויו של המשיב. מהתכתובת עולה, כי הוועדה לא ראתה עצמה מוסמכת לדון בהבטים שונים הנוגעים למינויו של המשיב אשר הועלו בפניה כמפורט לעיל.

13. ביום 28.1.99 החליטה הוועדה בשנית לאשר את החלטת הדירקטוריון בדבר מינוי המשיב למנהל כללי של עמידר. הנימוקים להחלטה מפורטים במכתב שנשלח מאת יושב ראש הוועדה, אל ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון מר בנימין נתניהו. במכתב הנ"ל הובהר, כי בעיני הוועדה לא התעוררה מחלוקת לגבי כשירותו ה"רגילה" של המשיב לתפקיד. הוועדה קבעה כי המשיב, לאור היותו מהנדס, עומד בתנאי הכשירות בנוגע להשכלה. כך הדבר גם לגבי התנאי המצטבר הנוסף של ניסיון, שכן המשיב כיהן במשך כ-18 שנים בתפקידים שונים, הן כקצין בינוי והנדסה בצה"ל, והן כמהנדס ראשי בחברות לתכנון ובניה. אולם בכך לא סגי. לאור זיקתו הפוליטית של המשיב לשר (או לשרים) ביקשה הוועדה לבדוק האם הוא ניחן באותם "כישורים מיוחדים" הנדרשים בסעיף 18ג(א) לחוק. לאור שתיקת המחוקק בנוגע לטיבה של כשירות זו, נדרשה הוועדה לצקת תוכן לתנאי הכשירות האמור. הוועדה חוותה דעתה בענין (על דרך הפרשנות בה נקטה נדון להלן), וקבעה שהמשיב ניחן בכשירות המיוחדת הנדרשת לפי הסעיף, כפי שהוא פורש על ידה. לאחר שהובאו לידיעת ראש הממשלה החלטת הדירקטוריון ונימוקי הוועדה לאישור המינוי, אישר ראש הממשלה את מינוי המשיב למנהל כללי.

14. משלא נסתייעו פניותיה של העותרת אל הוועדה כנגד מינויו של המשיב, והמינוי אושר כנדרש, הגישה העותרת את העתירה שבפנינו. טענתה העיקרית של העותרת היא, כי בהחלטה למנות את המשיב למשרת מנהל כללי של חברת עמידר טמונה, בנסיבות הענין, סתירה אשר קשה ליישבה. אם מצבו הפיזי והמנטלי של המשיב הוא אכן כפי שמשקף מהתצהיר, הרי שאין הוא מסוגל ואין הוא ראוי לכהן בתפקיד של מנהל כללי; לעומת זאת, אם מצבו הפיזי והמנטלי תקין ומבחינה זו אין מניעה שיכהן כמנהל כללי, אין הדבר מתיישב עם התצהיר אשר הוגש לבית המשפט במסגרת תביעתו לפיצויים.

15. לאחר הגשת העתירה התקיים דיון אצל היועץ המשפטי לממשלה בנוגע למינויו של המשיב. היועץ המשפטי לממשלה וחלק ממשנתפי הדיון עמדו על הבעייתיות הנובעת מן הפערים בין התצהיר שהוגש על ידי

המשיב במסגרת תביעתו לפיצויים, לבין הגשת מועמדותו לתפקיד מנהל כללי של חברת עמידר. לנוכח האמור הוחלט לבקש מהמשיב הבהרה לגבי השאלה כיצד מתיישבות העובדות והערכות המפורטות בתצהיר בדבר אי יכולתו לעבוד ולהשתכר בעתיד, עם העובדה שהחל מחודש ספטמבר 1996 הוא מכהן כיושב ראש הוועדה הציבורית לעניני איכלוס במשרד הבינוי והשיכון וכמנהל כללי של חברת עמידר.

16. בתגובתו הבהיר המשיב, כי התצהיר אשר ניתן על ידו שיקף, למיטב הבנתו, את מצבו הרפואי ותחושותיו בתקופה שקדמה לתצהיר. לאחר תאונת הדרכים חרב עליו עולמו, משום שהיה בטוח כי לא יוכל לחזור לעבודתו כמהנדס וכמנהל פרויקטים של ביצוע עבודות בנייה. הוא מפרט בתצהירו כי:

"בתקופה שלאחר התאונה ניסיתי להתקבל לעבודה כמהנדס ביצוע, אולם החברות שאליהן פניתי דחו אותי או התחמקו ממתן תשובה. באותה תקופה לא רציתי לחשוב על תעסוקה אחרת, שלא במסגרת מקצועי ונסיוני כמהנדס ביצוע".

לטענתו, השינוי המהותי בהרגשתו נבע משיפור ניכר אשר חל במצב בריאותו. בד בבד, הוא אף גמר אומר לחפש מקור תעסוקה חילופי ולא לדבוק בשאיפתו לחזור לעבודתו הקודמת כמהנדס ביצוע. באותו שלב הוצע לו לכהן כיושב ראש הוועדה לערעורי איכלוס במשרד השיכון, והוא קפץ על הזדמנות זו כמוצא שלל רב, שכן אופי העבודה התאים למוגבלותו. במרוצת שלוש השנים האחרונות חלה הטבה ניכרת במצבו הבריאותי והנפשי. תחושתו זו מאוששת על ידי מבחנים שעבר במכון לניהול משאבי אנוש אליו הופנה לפי דרישת הדירקטוריון וחוות דעת רפואיות שניתנו לאחרונה לגביו.

17. לאחר דיון בחומר הנוסף שהועבר אליה, החליטה הוועדה להשאר בעמדתה המקורית לפיה עליה לאשר את החלטת הדירקטוריון שבחר במשיב כמנהל הכללי של החברה. הנימוקים לעמדתה מפורטים במכתב מיום 16.3.99 אשר נשלח מאת יושב ראש הוועדה אל ראש הממשלה. הוועדה מציינת במכתב, כי החוק אינו מקנה לה סמכויות חקירה כדי שתוכל לבחון את הארועים המתייחסים לעברו הבריאותי של המשיב. הסבריו של המשיב בענין זה התקבלו על דעתה והם עלו בקנה אחד עם חוות דעת נוספות אשר עמדו בפניה. בהתאם לעובדות אשר הוצגו בפני הוועדה, עמד המשיב בתנאי הכשירות הקבועים בחוק. החלטת הוועדה והחומר המצורף אליה הועברו אל ראש הממשלה. אף ראש הממשלה דבק בעמדתו הראשונית ואישר את החלטת דירקטוריון חברת עמידר בדבר מינוי המשיב כמנהל כללי החברה. לאור האמור, נותר המינוי על כנו.

18. על רקע העובדות וההליכים המפורטים לעיל, ועל רקע המחלוקות בין הצדדים כפי שהן הוצגו בפנינו, שתיים הן השאלות הדורשות הכרעה:

א. האם מינוי המשיב כמנהל כללי של עמידר מתיישב עם הוראות סעיף 18ג' (א) לחוק. על פי חומר הראיות שבתיק, נראה שהמשיב עומד בתנאי הסף ה"רגילים" הנדרשים לצורך כשירות לתפקיד מנהל כללי, אלה הנזכרים בסעיף 37(ג) ו16א' לחוק. קביעותיה של הוועדה בעניין זה מקובלות עלינו. אך לאור זיקתו הפוליטית של המשיב לשר, עדיין נותרה בעינה השאלה כיצד יש לפרש את דרישותיו של סעיף 18ג' (א) לחוק, והאם דרישות אלה מתקיימות במשיב.

ב. האם התנהגותו של המשיב, כפי שהיא משתקפת בתצהיר עליו חתם במסגרת תביעתו הנזיקית ובפערים בין האמור בו לבין הפרטים שמסר בקורות החיים ובשאלון במסגרת נסיונו לזכות במשרת המנהל הכללי, אינה מהווה מכשול בפני כהונתו כמנהל כללי. על פי הנטען על ידי העותרת, הצהיר המשיב בעבר הצהרות כוזבות כדי לקבל טובות הנאה, ובשל כך אין הוא ראוי להתמנות למשרה בכירה של מנהל כללי בחברה ממשלתית.

סעיף 18ג' לחוק

19. לאור הנחתנו כאמור, כי המשיב עומד בתנאי הכשירות הרגילים הנדרשים בסעיף 37(ג) לחוק, השאלה הדורשת ליבון היא האם הוא עומד בתנאי סעיף 18ג' (א) לחוק. שאלה זו מתעוררת נוכח העובדה שהמשיב הינו חבר מרכז הליכוד, וחבר מועצת סניף הליכוד ברמת השרון, וכפי שקבעה הוועדה, זיקתו הפוליטית לשר (או לשרים) בממשלה לא הועמדה בספק.

הבהרנו, כי המונחים "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת" הנזכרים בסעיף הנ"ל לא זכו להגדרה בחוק. מכאן שהוועדה נדרשה לפרשם בטרם בדקה האם המשיב עומד בתנאים אלו. במכתבו של יושב ראש הוועדה אל ראש הממשלה מיום 1.2.99, מוצגת עמדתה של הוועדה בנוגע לטיבם של תנאי הכשירות המיוחדת בהם עוסק סעיף 18ג' (א) כדלקמן:

"ה. מה, אם כן, נותר לוועדה לבדוק במועמד שזיקתו הפוליטית ידועה וברורה? התשובה נמצאת, כפי שהבאנו לעיל, בסעיף 18ג' (א) לחוק, לאמור שיש לברר אם ניתן למצוא בו 'כישורים מיוחדים' בתחומי פעולתה של החברה או שיקולים של 'כשירות מיוחדת אחרת'.

לשני ביטויים אלה (כמו ביטויים אחרים בחוק) אין כל דברי פרשנות בחוק עצמו. הם הושארו לפרשנותה של הועדה וליישומם על המקרים הנראים ראויים בעיני חברי הועדה ולשיקוליהם. מובן מאליו, כי כל אלה חייבים למצוא את בסיסם בהוראות החוק האחרות ומוטל על הועדה להסביר ולנמק את החלטתה לגבי קיומם (או העדרם) של 'כישורים מיוחדים' או 'כשירות מיוחדת'.

ו. עיון בהוראות החוק מלמד שרצונם של חברי הכנסת היה כי למועמד למנכ"ל יהיו הן השכלה והן ניסיון. הכנסת לא היתה מוכנה להשאיר לשיקול דעתה של הועדה את ההחלטה בנושאים אלה, לאמור שהועדה היא שתקבע אם יש למועמד השכלה או ניסיון. במקום זאת פרטה ופירשה, בצורה דווקנית, מה סוג ההשכלה הנדרש והוא הדין לגבי הניסיון. וכאמור אם הוכיח מועמד שאין לו זיקה פוליטית כי יש לו כישורי סף אלה, כי אז על הועדה לאשרו. מה ניתן, אם כן, לדרוש ממועמד שהוכיח כי יש לו את כל הכישורים הדרושים, אולם הוא בעל זיקה פוליטית? תשובת החוק - כך נראה לועדה - היא, שעל המועמד להוכיח דבר מה נוסף, כדי להזים כליל את הטענה שמינויו הוצע רק בשל קשרים ולא בשל כישורים. ודבר נוסף זה חייב להתקיים בו ולא במועמד שאין לו זיקה פוליטית. ומילות המפתח לגבי 'כישורים מיוחדים' הן 'בתחומי פעולתה של החברה'. יש להסיק ממילים נוספות אלה, כי ממועמד בעל זיקה פוליטית אין להסתפק בדרישה של השכלה (הנזכרת בחוק), אלא בהשכלה שהיא מיוחדת ומותאמת לתחומי פעולתה של החברה'. כך גם אין די בכך שלמועמד בעל זיקה פוליטית יהיה ניסיון (כמוגדר בחוק), אלא חייב הוא להראות שניסיון זה מיוחד ומותאם הוא לתחומי פעולתה של החברה'.

ז. התנאי הנ"ל של 'כשירות מיוחדת' בא להסיט את נקודת הכובד מרצונו ושאיפתו של המועמד (או מי שמציע אותו לכהונה), לעבר האינטרסים של החברה וצרכיה. לאמור, שמבחינת החברה ראוי להתמנות מועמד שיש לו כישורים כנדרש על פי החוק, ונוסף על אלה הכישורים האמורים הם בתחומי פעולתה של החברה, להבדיל מכישורים (הנזכרים בחוק) שלחברה אין כמעט חפץ בהם".

בתמצית, לדעת הוועדה, על מנת לעמוד בתנאי הכשירות המיוחדת נדרש כי כישוריו של מועמד בעל זיקה לשר יהיו כישורים ספיציפיים לחברה אליה הוא הגיש את מועמדותו, להבדיל מכישורים בעלי אופי כללי. הוועדה בחנה את כישוריו של המשיב לאור הקריטריונים הללו וקבעה כי השכלתו וניסיונו של המשיב ממוקדים בתחום עיסוקה העיקרי של החברה. תחום השכלתו הוא הנדסת בנין, להבדיל מהנדסה סתם. ניסיונו אינו בתחום כלשהו, אלא כמהנדס ראשי לתכנון ולבנין בחברות שונות. בנוסף לאמור, המשיב "איננו איש זר לחלוטין לעניניה ועיסוקיה של חברת "עמידר". הוא מכהן בתפקיד יושב ראש הועדה הציבורית לחריגים וערעורים בנושאי איכלוס במשרד הבינוי והשיכון, וזה מאז חודש ספטמבר 1966. הועדה סברה, אם כן, כי למשיב יש כישורים הנכנסים בגדר אותם "כישורים מיוחדים" כמובנם בסעיף 18ג'(א).

20. נוכח קבלת טענת העותרת הנזכרת בפסקה 18(ב) לעיל, כפי שיובהר בהמשך, שאלת פירושו של סעיף 18ג' אינה דרושה להכרעת הדין בעתירה זו. אף יתכן, שגם לפי פרשנות מחמירה יותר של הסעיף, המשיב עומד בתנאי הכשירות הנדרשים לפיו. לאור ניסיונו הרב כמהנדס ראשי בחברות לתיכנון ובניין, כמנהל

חברות ויזם עבודות בנייה; נסיונו מאז 1996 כיושב ראש הוועדה הציבורית לחריגים וערעורים בנושא איכלוס במשרד הבינוי והשיכון; נסיונו כנציג ציבור בבית הדין לעבודה ונסיון נוסף שיש לו בענייני ציבור - יתכן גם יתכן, מבלי להכריע בדבר, שניתן לומר שיש לו "כישורים מיוחדים" בתחומי פעולתה של עמידר, או שקיימים לגביו שקולים של "כשירות מיוחדת אחרת", כמובנם בסעיף 18ג'(א).

21. על אף האמור, מפאת חשיבות הענין, רואה אני לנכון לומר מילים אחדות על הפירוש שניתן על ידי הוועדה לסעיף 18ג'. אומר מיד, פירושה של הוועדה נראה לי רחב ומקל מידי. על פי פירושה של הוועדה, די בכך שאותה השכלה מינימלית הנדרשת כתנאי סף על ידי החוק תהיה בתחום עיסוקה של החברה או שבתקופת ניסיון הנדרשת מהמועמד כתנאי סף עסק המועמד בתחום בו עוסקת החברה, כדי שיתקיימו בו "כישורים מיוחדים" בתחומי פעולתה של החברה. כך, למשל, מי שמבקש להיות מנהל כללי בחרה העוסקת בבניה, די שהשכלתו או נסיונו יהיו בתחום הבניה, בכדי שעל אף זיקה פוליטית לשר, הוא יוכל להתמנות כמנהל כללי של החברה. דיעה זו אינה מקובלת עלי.

22. בסעיף 18ג'(א) ביטא המחוקק את עמדתו, לפיה אין לסתום את הגולל לחלוטין על האפשרות כי מועמד שיש לו זיקה לשר, מאותן זיקות המנויות בחוק, יוכל להתמנות לתפקיד של נושא משרה בכירה. בד בבד, קבע המחוקק איזון האמור לספק בלם מפני מינויים בלתי הולמים הנובעים מזיקות אלו לשר. לצורך הכשרת מינוי במצב האמור, נדרש כי המועמד יהיה בעל "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת", כאמור בסעיף. כאשר באים לצקת תוכן לדרישת כשירות זו, יש להתחשב בלשונו של הסעיף, וכן בהקשר הכולל בו הוא נתון.

מתוך הסעיף עצמו יש להסיק כי אין די בכך שהכשירות היא בתחומי פעולתה של החברה. בנוסף לכך, היא צריכה להיות "מיוחדת". ה"מיוחדות" הנדרשת בסעיף מצביעה על כך שעסקינן במקרים יוצאי דופן, חריגים, ולא די בכך שהכישורים הם בתחומי עיסוקה של החברה.

אף בחינת תנאי הכשירות המיוחדת בהם עוסק הסעיף לאור הקשרו הכללי של הסעיף מובילה לאותה מסקנה. סעיף 18ג' הוכנס לחוק חוק החברות הממשלתיות (תיקון מספר 6) (מינויים), התשנ"ג 1983 - (ס"ח 1417, ג' בניסן התשנ"ג, 26.3.93) (להלן: **תיקון מספר 6**). לאור זאת, יש לפרש את הוראתו על רקע מטרתו הכוללת של תיקון מספר 6. תכליתו של תיקון מספר 6, כפי שהיא עולה בבירור מההיסטוריה החקיקתית שלו (ראה דברי ההסבר להצעת החוק, הצעות חוק 2162, א' באדר התשנ"ג, 22.2.1993, ודברי הכנסת ד"כ חוברת כא', עמוד 4050), היתה לבער את נגע המינויים הפוליטיים אשר פשה בתחום המינויים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות (ראה בג"צ 6777/98 לעיל, פסקה 19). על מידת חומרת השלכותיו של המינוי בשל

העדפה על רקע פוליטי, אין צורך להרבות דברים. די אם נביא מדבריה של כבוד השופטת שטרסברג-כהן בבג"ץ

:154/98

"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 בה 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." (בג"צ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (טרם פורסם, פסקה 10 לפסק הדין).

(להרחבה ראה: בג"צ 313/67 אכסלרוד ואח' נ' שר הפנים, פ"ד כב(1) 80, 85; בג"צ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404; בג"צ 142/70 שפירא נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בירושלים, פ"ד כה(1) 325; בג"צ 7157/95 ארד נ' יושב ראש הכנסת ואח', פ"ד נ(1) 573; בג"צ 6777/98 לעיל, עמוד 19; דו"ח מבקר המדינה מספר 39 משנת 1989, בעמודים 627, 628 ו-642; מבוא לדו"ח ועדת דרור שמונתה על ידי נציב שירות המדינה ביום 21.2.86; א' ברק, "ניגודי אינטרסים במילוי תפקיד", משפטים י' (תש"ם) 11, 16; ט' שפניץ וו' לוסטהייז "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" ספר אורי ידן (תש"ן), כרך ב' 315; פרופסור זמיר "מינויים פוליטיים", משפטים כ' (תש"ן) 19, 21).

הגישה הבאה לידי ביטוי בתיקון מספר 6, של צמצום המינויים בחברות ממשלתיות למי שיש לו קשרים עם שר משרי הממשלה, נועדה למנוע מינויים של "מקורבים", בעיקר כאלה שקירבתם אל השר היא פוליטית. ככל שהמבחן של "המיוחדות" הנדרשת יהיה רחב יותר, כן קיים חשש רב יותר למינויים פסולים, מינויים על רקע של קירבה והעדפה פסולה. ולהיפך. שככל שהמבחן יהיה צר יותר, תוגשם יותר תכליתו של תיקון מספר 6. בענין זה יפה אם כן גישה אשר תבלום מראש ניסיונות לפרוץ גדר ולהרחיב באמצעות סעיף 18ג(א) את חוג האנשים בעלי זיקה לשר היכולים להתמנות למשרות בכירות בחברות ממשלתיות. לאור האמור, קביעה שדי בכישורים התואמים את תחומי פעילותה של החברה - אף אם אלה אינם כישורים מיוחדים - כדי להתגבר על האיסור

הנובע מהקשר האישי או העיסוקי או הפוליטי שבין המועמד לשר משרי הממשלה, מחטיאה את מטרת ההסדר הכללי הקבוע בחוק בנוגע למינויים למשרות בכירות. קביעה כזו פותחת פתח גדול כפתחו של אולם להתגבר על ההגבלה במינויים בה דן סעיף 18 ג'.

מהי, אם כן, הדרישה ל"מיוחדות" המוצאת ביטוי בסעיף 18 ג'(א)? 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. מכל מקום, וזאת בקשתי להדגיש, אין די בקיום כישורים התואמים את תחומי הפעולה בחברה הממשלתית הנדונה, אם כישורים אלה אינם יוצאי דופן, "מיוחדים".

התצהיר והפער בין האמור בו לבין מסמכים שהוגשו

על ידי המשיב במסגרת הצגת מועמדותו למנכ"ל עמידר

23. הסוגיה העיקרית הדורשת ליבון בעניינינו, לה גם הוקדשו עיקרי הטיעון בפנינו, נוגעת לטיב אישיותו והתנהגותו של המשיב לנוכח גילויים שונים בדבר גירסות סותרות שלו בנוגע למצבו הבריאותי ולעיסוקיו בתקופה שלאחר פציעתו בשנת 1989 בתאונת דרכים. המשיב טרח רבות בתגובותיו לתרץ את האמור בתצהירו ואת הסתירה העולה לכאורה בין מצבו הפיזי והנפשי כפי שהוא משתקף בתצהיר, לבין כשירותו לשמש בתפקיד של מנהל כללי בחברת עמידר כיום. צר לי לציין, אך הסבריו של המשיב אינם מניחים את הדעת, ואין הם הסבר מספק לסתירות העולות מעיון במסמכים עליהם חתם המשיב בהזדמנויות שונות. הסתירות מתמקדות סביב הפער בין מצבו של המשיב כפי שהוא עולה מן התצהיר, דהיינו אי כושר מוחלט מאז קרות התאונה, במועד החתימה על התצהיר, ותוחלת חייו בעתיד, לבין העובדה כי במסגרת מסמכים חתומים על ידו, אותם הגיש במסגרת בקשתו להתמנות למנהל כללי בעמידר, טען המשיב לרצף תעסוקתי מלא ואף להשתתפות בפעילות ציבורית משמעותית באותן שנים עצמן. מבדיקת המסמכים עולה באופן ברור, כי לא ניתן ליישב את הסתירה ביניהם באופן המניח את הדעת.

24. הפוך בה והפוך בה, ולא ניתן להתחמק מהמסקנה הפשוטה, המתחייבת למקרא הדברים, כי המשיב סטה מדרך האמת. התאור בתצהיר מתאר תמונה של מי שהינו נכה 100% שאינו מסוגל, למעשה, לכל עבודה ולא יהיה מסוגל לכך גם בעתיד, "הן מבחינה פיזית והן מבחינה נפשית". על רקע זה, תבע המשיב בתצהירו שהפסד כושר השתכרותו יחושב לעתיד על ידי בית המשפט לפי הפסד השתכרות בשיעור 100%. נוכח מה

שיודעים אנו מפי המשיב עצמו ומתוך העיסוקים שבהם עסק באותן שנים, שנים אשר לדבריו לא היה מסוגל לעבוד בהן כלל, לא מתקבל על הדעת שהמשיב עצמו האמין ביום חתימת התצהיר שהאמור בו אמת, דהיינו שאינו מסוגל ולא יהיה מסוגל לכל עבודה.

אפילו נייחס את דברי המשיב בתצהיר לגבי כושרו ל"הגזמה" במסגרת הליך תביעת פיצויים, אין כל הסבר לתאור עובדות בתצהיר הסותרות חזיתית עובדות עליהן הצהיר המשיב במסמכים עליהם חתם ואותם הגיש לעמידר. בתצהיר, בו בקש לשכנע שאינו מסוגל ולא יהיה מסוגל כלל להשתכר, הוא מתאר שעד לחתימת התצהיר הוא לא היה מסוגל כלל לתפקד מאז התאונה. והנה, מהשאלון ומקורות החיים אשר המציא לועדה במסגרת בקשתו להתמנות מנהל כללי של עמידר, עולה תמונה שונה. בקורות החיים הוא מציין, שבין שנת 1981 לשנת 1991, כולל תקופה של שנתיים לאחר התאונה, שימש, בין היתר, כמנהל ומהנדס ביצוע של חברה קבלנית לבניה והנדסה, ניס-פל חברה להנדסת בניין; ובתקופה משנת 1992 ועד שנת 1998 עיסוקו היה בייזום פרויקטים, בנייה ומסחר. דברים אלה בקורות החיים, ככל שהם מתייחסים לתקופה בין שנת 1989 (מועד התאונה) עד 7.12.95 (מועד חתימת התצהיר), לא נזכרים בתצהיר וסותרים את האמור בו. בקורות החיים לא נזכרים כלל עניין התאונה, הנכות הגבוהה שנותרה למשיב בעקבותיה, וכן מגבלותיו כתוצאה מכך.

בשאלון שמילא המשיב מצויינים דברים דומים לאלה שבקורות החיים לגבי עיסוקיו כבעלים מהנדס ומנהל בחברות שעסקו ביזמות בנייה ומסחר, כולל בתקופה שבין השנים 1989 עד סוף 1995. יתר על כן, במסגרת תאור כישוריו המיוחדים בטופס השאלון, הוא מתייחס לעבודה בה עסק כיזם ומנהל ומהנדס בחברות בניה. בקשר לכך הוא אומר:

"כמהנדס ראשי וכמנהל של חברות לבנייה מילאתי תפקידים בכל הרמות, החל מרכישת הקרקעות, טיפולים משפטיים, עבודה מול הרשויות, תיכנון וליווי הפרוייקטים, משא ומתן מול קבלנים מתכננים וספקים, ניהול ביצוע הפרוייקטים כולל ניהול כוח האדם ולוחות הזמנים עד למסירת הדירות למזמין ו/או לרוכשים".

הנה כי כן, ברור לכל המעיין בשאלון, שבין השנים 1989 ו-1995 פעל המשיב במסגרת חברות שונות כמהנדס ובעלים בעבודות של יזמות בניה ומסחר, כשבמסגרת זו הוא פועל כאמור בקטע המצוטט לעיל. מיותר לומר, שגם בשאלון לא ציין המשיב כלל את התאונה שהיתה לו, כארוע שיש בו להגבילו בדרך כלשהי בפעילות או בעיסוקיו.

לא פלא, שעל רקע תאור זה ציינה הוועדה בהתייחסה למועמדותו של המשיב למנהל כללי בעמידה, כי במסגרת כשירותו יש לזקוף לו בתקופה 1992-1998 "יזום פרויקטים, בנייה ומסחר", ובתקופה 1991-1981 שהוא היה, בין היתר, מנהל ומהנס ביצוע של חברת ניס-פל.

25. מן האמור לעיל ניתן להסיק, ומכאן חומרת הדברים, שציון עובדות לא נכונות והימנעות מלמסור עובדות אמת, נעוץ היה ברצונו של המשיב להשיג לעצמו טובת הנאה אישית, בין אם המדובר בטובת הנאה שטיבה כספי ובין אם מדובר בטובת הנאה של השגת משרה בכירה, על כל הנלווה לכך. כשגובה הפיצויים היה בראש מעייניו, הוא תאר את עצמו כמי שמאז 1989 לא היה מסוגל וגם בעתיד לא יהיה מסוגל להשתכר למחייתו. לעומת זאת, כשהוא חפץ בכהונת מנהל כללי, הוא מתאר את עצמו כמי שהיה פעיל בעיסוקים שונים בעבר באותה תקופה עצמה, אשר לגביה הצהיר בתצהיר שהוא לא היה מסוגל לתפקד כלל, בשל נימוקים בריאותיים, פיזיים ונפשיים.

סבירות מינויו של המשיב

26. במינוי מועמד למשרת מנהל כללי משתתפים שלושה שושבינים: דירקטוריון החברה, הוועדה, והשר המופקד על המינוי. כל אחד מהגורמים האמורים אמור לקדם את אותה תכלית משותפת: מינוי המועמד המתאים ביותר למשרה המוצעת. גם אם נצא מנקודת הנחה לפיה המשיב עומד בכשירויות הנדרשות בחוק, אין די בכך כדי לפטור את הרשות הממנה - הדירקטוריון, והרשות המאשרת את המינוי - השר, מחובתן להפעיל את שיקול דעתן בנוגע למידת התאמתו של המועמד לתפקיד. מוטלת עליהם החובה לבחון, על פי מכלול האינפורמציה המצויה בידן, האם המועמד אכן מתאים למשרה הנדונה, וזאת לאור מכלול הנסיבות, כולל כשירויותיו ואישיותו של המועמד. אף הוועדה, המשמשת בהקשר זה כרשות מייעצת, אינה פטורה בלא כלום. עליה לייעץ לשרים בשאלת התאמתו של המועמד כאמור, ככל שיש בידה לסייע לרשות המחליטה ולרשות המאשרת.

27. בהפעילה את שיקול דעתה, משמשת הרשות הממנה, קרי, הדירקטוריון בעת מינוי המועמד והשר בעת אישור המינוי, כנאמן הציבור, וכל פעולה והחלטה הננקטת על ידם חייבת להעשות מתוך התחשבות בנאמנות זו (ראה: בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד מה(1) 749, 840; בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325, 331). מחובת הנאמנות נגזרת החובה על הרשות להפעיל את שיקול דעתה בהגינות, ביושר, בסבירות וללא הפלייה (בג"צ 840/79, המ'

860,830/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד לד(3) 729, 745-746; בג"צ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה(1) 28, 33).

ממעמד הנאמנות של הרשות הציבורית הסיק בית משפט זה שורה של חובות ספיציפיות המוטלות

על הרשות, ובין היתר, חובתה להתחשב בעברו של מועמד בטרם ימונה לתפקיד אליו הוא נושא את עינו:

"אכן, איו לו לאדם זכות טבעית או חוקתית להתמנות למשרה ציבורית. זכותו של אדם היא שיוכל להציג את מועמדותו למשרה ציבורית, וכי במינויו ישקלו אך שיקולים כדין. במסגרת השיקולים שהרשות חייבת לקחתם בחשבון מצוי גם השיקול הקשור לעברו של המועמד..." (בג"צ 6177,6163/92 אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 257).

(ראה גם: בג"צ 727/88 עווד נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(4) 487, 492; בנוגע לשיקול זה בהפסקת כהונה: בג"צ 4478,4319,3094/93 לעיל; בג"צ 4634,4287,4267/93 אמיתי, אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח', פ"ד מז(5) 441). הרציונל העומד מאחורי חובה זו נעוץ באינטרס החיוני שהציבור ישים את מבטחו ברשויות השלטון. מינויים של אנשים אשר ביצעו מעשים החורגים מטוהר המידות, מקעקע את מבטחו של הציבור בנאותות שיקוליה של הרשות הממנה.

אמת, מעשיו הפסולים של המועמד אינם השיקול היחיד אותו ניתן לשקול. אל מול שיקול זה ניתן להציב שיקולים אחרים הקשורים לכושרו המקצועי של המועמד ויכולתו לבצע את התפקיד טוב יותר ממועמדים אחרים. על הרשות הממנה להתחשב במכלול השיקולים ולאזן ביניהם. מלאכת האיזון חייבת להיעשות בסבירות, קרי, על ידי מתן משקל ראוי לערכים השונים שיש לקחתם בחשבון. לענין שיקול הסבירות באופן כללי ראה: בג"צ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 445; בג"צ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 513; בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 729, 745-746; בג"צ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28, 33).

בבג"צ 6177,6163/92 לעיל, נבחן משקלו של השיקול בדבר אמון הציבור במערכות השלטון אל מול

שיקולים למנות אדם אשר מעשיו מן העבר מעיבים על אישיותו וצוינה חשיבותו המיוחדת של השיקול בדבר אמון הציבור:

"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות

השלטון הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר ונקיין כפיים. אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו ... זהו שיקול מרכזי שיש ליתן לו משקל נכבד באיזון הכולל המבסס את החלטה הסבירה בדבר מינו של מועמד בעל עבר פלילי למשרה ציבורית" (שם, עמוד 266).

השיקול של פגיעה באמון הציבור ברשויות השלטון הוא, אם כן, שיקול בעל משקל מרכזי. מכאן שכלל, החלטה למנות מועמד, אשר מעשים פסולים רובצים על עברו, למשרה בכירה, עשויה שלא לעבור את מבחן הסבירות:

"ככלל, אין זה סביר למנות מועמד, שעבר עבירות חמורות בנוסבותיהן, למשרה בכירה בשירות המדינה. חומרתה של העבירה לענייננו נקבעת לא על פי 'מיקומה' בחוק העונשין, אלא על פי השלכותיה על השיקולים העומדים ביסוד המינוי. על כן יש להתייחס בחומרה לעבירה, שעל פי עצם מהותה ונסיבות ביצועה פוגעת לא רק בסדר הציבורי בדרך כלל (כגון, רצח, שוד, אונס) אלא באושיות המבנה השלטוני, כגון שוחד, מרמה והפרת אמונים, עדות שקר, בידוי ראיות, שיבוש הליכי משפט. מועמד אשר ביצע עבירת אלה, והוא ממלא תפקיד בכיר בשירות המדינה, פוגע באמון של הציבור ברשות השלטונית ובשירות הציבור. הוא יתקשה להוות דוגמה ומופת לכפופים לו. הוא יתקשה לדרוש מהם, אשר שנדרש מכל עובד ציבור, ושהוא עצמו חילל. הוא יתקשה להקריין הגינות, אמון, יוקרה, יושר ויושרה ('אינטגריטי') כלפי הציבור הרחב. כל אלה עשויים להשפיע, במידת ודאות רבה, על מעמד השירות הציבורי, תיפקודו ומקומו בחברה דמוקרטית" (שם, בעמודים 266-267).

חתימה על מסמכים אשר תוכנם אינו אמת, על מנת להשיג טובת הנאה אישית, הוא מסוג המעשים המטילים צל כבד על אישיותו של אדם. אין ספק כי מינוי אדם אשר ביצע מעשה כאמור, למשרה בכירה בשירות הציבורי, מערער את אמונו של הציבור במערכת השלטונית בכללותה.

כנגד השיקול בדבר אמון הציבור, ניצבת שאלת המשקל שיש ליחס למעשיו הפסולים של אדם, הקמים עליו יום אחד מתוך נבכי עברו, ומתיצבים בינו לבין מאוויו להתמנות לנושא משרה בכיר בתחום הציבורי. ברור שאין לקבוע בעניין זה כלל אשר כוחו יפה בכל מקרה. הכל תלוי בחומרת המעשה, בטיבה של המשרה המוצעת, במידת חיוניותו של אדם ספיציפי למערכת וכיוצא באלו שיקולים. כפי שנפסק בעניין זה:

"משקלו של שיקול זה משתנה על פי השפעתו על הטעמים העומדים ביסוד ההתחשבות בו. לא הרי מי שעבר עבירה בילדותו כהרי מי שעבר עבירה לאחר שבגר; לא הרי מי שעבר עבירה אחת כהרי מי שעבר עבירות הרבה; לא הרי מי שעבר עבירה קלה כהרי מי שעבר עבירה

חמורה; לא הרי מי שעבר עבירה בנסיבות מקילות כמי שעבר אותה עבירה עצמה בנסיבות מחמירות; לא הרי מי עבר עבירה והביע חרטה עליה כהרי מי שעבר עבירה ולא הביע כל חרטה עליה; לא הרי מי שעבר עבירה 'טכנית' כהרי מי שעבר עבירה שיש עימה קלון; לא הרי מי שעבר עבירה לפני שנים הרבה כהרי מי שעבר עבירה אך לאחרונה; לא הרי מי שעבר עבירה כדי לקדם את עניניו שלו כהרי מי שעבר עבירה תוך שירות המדינה.

זאת ועוד: סוג המשרה, אותה אמור עובד הציבור למלא משפיעה על משקלו של העבר הפלילי באיושה. לא הרי משרה זוטרה כהרי משרה בכירה; לא הרי משרה שאין עמה מפגש עם הציבור כהרי משרה שיש עמה מפגש עם הציבור; לא הרי משרה שאין עמה שליטה, פיקוח הכוונה והדרכה של אחרים, כהרי משרה שבעצם מהותה אין בה דרישות אתיות מיוחדות מבעל שליטה ומזולתו, כהרי משרה שכל כולה היא הטפה לרמה אתית גבוהה.

לבסוף, חיוניותו של המועמד למשרה ציבורית למלא אותה משרה צריך גם הוא להלקח בחשבון. לא הרי מועמד שרבים כמותו כהרי מועמד יחיד סגולה, שרק הוא עשוי בנסיבות מסוימות וחריגות למלא את המשרה. כמו כן יש להתחשב בשאלה אם קיים מצב אמיתי של חרום המחייב גיוס כל הכוחות לרבות אלה בעלי עבר פלילי או שמא עניין לנו בפעילות הרגילה של המינהל הציבורי, אשר צריך לשאוב את מעייניו מעובדים יישרי דרך" (בג"צ 6163/92, 6177 לעיל, בעמודים 262-263).

28. בענינו, לפחות משלב הדין בעתירה, היו הדירקטוריון וראש הממשלה מודעים למכלול האינפורמציה הרלבנטית בנוגע להתנהגותו של המשיב, כפי שתוארה לעיל. למרות זאת, הדירקטוריון לא נסוג ממינויו של המשיב למנהל כללי של חברת עמידר וראש הממשלה אישר את המינוי מחדש. האם בנסיבות הענין ניתן לומר שרשויות אלו פעלו בסבירות שעה שחזרו ואשרו את מינויו של המשיב?

29. הבהרנו, כי לשיקול של אמון הציבור ברשויות השלטון יש חשיבות יתירה. כפי שפורט בהרחבה לעיל, מעשיו של המשיב הם מסוג המעשים המטילים דופי ביושרו ובאמינותו. למעשיו אלה יש ראייה מינהלית ברורה, הנלמדת מעצם השוואת התצהיר לשאלון ולקורות החיים, מסמכים אשר עליהם חתם המשיב ואישר שהאמור בהם אמת. המניע אשר עמד ביסוד מעשיו הוא מניע נפסד של קבלת טובת הנאה וקידום תועלת אישית. סוג המשרה המוצעת היא בכירה ביותר - עמידה בראש הפירמידה הביצועית בחברה ממשלתית גדולה. משרה כאמור מקנה לנושא בה שררה וסמכויות רחבות, ומזהה אותו בעיני הציבור עם החברה עצמה.

בנוסף, אופי התפקיד של מנהל כללי בחברה מחייב מינויו של מועמד ישר דרך. בתפקיד מנהל כללי משמש נושא המשרה כנציג החברה ובעלי מניותיה. כנציג, חובתו היא לפעול נאמנה למען מייקסום טובת החברה עליה הוא מופקד. מטבע הדברים, תפקיד זה חושף את החברה ובעלי מניותיה בפני חשש אינהרנטי, הקיים בכל מערכת יחסים מהסוג האמור, למצב בו נציגם יעדיף את טובתו האישית על פני טובתם שלהם ("בעיית נציג"). כאשר מעשיו של אדם המועמד לשמש כמנהל כללי בחברה ממשלתית מעידים עליו מראש כי

יש לו נטייה מובהקת לקדם את עניניו שלו, גם כאשר הדבר בא על חשבון ערכי יסוד כגון אמירת האמת, אין הוא ראוי לשמש כנציגם של אחרים. דברים אלו מקבלים משנה תוקף כאשר הרשות הממנה היא רשות שילטונית וכאשר החברה המדוברת היא חברה ממשלתית.

לאור עובדות ושיקולים אלה, ובהתחשב בכל נסיבות המקרה, דעתי היא שמינויו של המשיב למנהל כללי של עמידר לקוי באי סבירות קיצונית, הינו פסול ואינו יכול לעמוד.

30. משהגענו לכאן, ראוי שנוסיף הערה. במהלך הדיון נשאל בא כוחו של המשיב, מה עמדת המשיב למקרה שייקבע שבתצהיר, או בקורות החיים או בשאלון שמסר המשיב לעמידר, נכללו הצהרות שאינן אמת. האם במקרה כזה הוא סבור שמינויו למנהל כללי הינו סביר. תשובתו היתה חד משמעית: אם ייקבע שהמשיב מסר עובדות כוזבות, תהיה מוצדקת פסילתו לתפקיד המנהל הכללי.

31. סוף דבר, אני מציע לעשות את הצו על תנאי מוחלט, במובן זה, שמינויו של המשיב כמנכ"ל עמידר יבוטל. הביטול ייכנס לתוקפו בתום חודש מהיום. המשיב החמישי ישא בהוצאות העותרת בסך 5,000 ש"ח.

שׁוֹפֵט

השופט ד' דורנר:

שׁוֹפֵט

אני מסכימה.

השופט מ' אילן:

שׁוֹפֵט

אני מסכים.

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ת' אור.

ניתן היום, כב' בתמוז התשנ"ט (6.7.99).

שופט שופטת שופט

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
E11.99009320 / עכב