



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8173/21

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט א' שטיין

העותרת: התנועה למען איכות השלטון בישראל

נגד

המשיבים: 1. ממשלת ישראל
2. שר הביטחון
3. שר האוצר
4. היועץ המשפטי לממשלה
5. הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות
הממשלתיות
6. עמיר פרץ
7. התעשייה האווירית לישראל בע"מ

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה: ו' בניסן התשפ"ב (7.4.2022)

בשם העותרת: עו"ד תומר נאור; עו"ד דביר בבלי

בשם המשיבים 1-5: עו"ד שוש שמואלי; עו"ד תהילה רוט

בשם המשיב 6: עו"ד גלעד כץ; עו"ד יהושע חורש; עו"ד יוסי מיטלמן

בשם המשיב 7: עו"ד יהודה רוזנטל

פסק-דין

השופט א' שטיין:

מהות העתירה

1. העתירה שלפנינו תוקפת את החלטת הממשלה למנות את המשיב 6, מר עמיר פרץ, לתפקיד דירקטור במשיב 7, חברה ממשלתית הנושאת את השם התעשייה

האוורירית לישראל בע"מ (להלן, בהתאמה: תע"א או החברה והמינוי). העותרת מבקשת מאתנו לבטל את המינוי. לחלופין, מבקשת העותרת כי נורה על החזרת הדיון במינוי לוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן, בהתאמה: ועדת המינויים או הוועדה והחוק או חוק החברות הממשלתיות).

הרקע המשפטי: מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות

2. האופן שבו ממנים דירקטורים לחברה ממשלתית מוסדר בסעיף 18(א) לחוק. סעיף זה קובע כי דירקטור בחברה ממשלתית ימונה ע"י השרים, כהגדרתם בחוק, לאחר היועצות עם הוועדה אשר פועלת מכוח סעיף 18ב לחוק. במסגרת סעיפים 18ב(ג) ו-18ג לחוק, על הוועדה לבחון את מועמדותם של כל מועמד ומועמדת בשלושה היבטים: (1) תנאי הכשירות הקבועים בחוק; (2) מידת התאמתו של המועמד לתפקיד של דירקטור בחברה; וכן (3) לגבי מועמד בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה – האם באמתחתו כישורים מיוחדים בתחום פעולתה של החברה או כשירות מיוחדת אחרת, בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים בחוק, אשר מצדיקים את מינויו חרף הזיקה כאמור (להלן: הכישורים המיוחדים).

3. בעת הנוכחית, קיימים שני מסלולים למינוי דירקטור בחברה ממשלתית. המסלול הראשון הוא הליך איתור פומבי, תחרותי ושוויוני שעורכת רשות החברות הממשלתיות ובסופו מוקמת, לשימושם של השרים הממנים, "נבחרת הדירקטורים" – מאגר של מועמדים המתאימים לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית (להלן: נבחרת הדירקטורים). הליך האיתור האחרון של נבחרת הדירקטורים התקיים בשנת 2017. לצדו של מסלול זה קיים מסלול חלופי, המכונה "תואם נבחרת", בו נעשה שימוש בבדיקת מינויים חריגים של מועמדים שאינם כלולים בנבחרת הדירקטורים. מסלול זה מנוהל על פי המתווה שנקבע בחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 14.12.2020, שכותרתה "נבחרת הדירקטורים – הליך מינויים של דירקטורים בחברות ממשלתיות" (להלן: חוות דעת המשנה ליועץ המשפטי). לפי האמור בחוות דעת זו, המסלול של תואם נבחרת נועד למקרים מיוחדים, חריגים ומעטים במספרם, אשר מצדיקים איתור מועמדים מחוץ לנבחרת הדירקטורים. מועמדים הנשקלים במסלול של תואם נבחרת, בדומה לאלו אשר נכללים בנבחרת הדירקטורים, נדרשים לעבור את הליך הבחינה של כישוריהם על ידי ועדת המינויים. מועמד שאינו מחזיק בכישורים המאפיינים את נבחרת הדירקטורים לא ימונה לתפקיד של דירקטור זולת אם יציגו השרים, בכתב, נימוקים מיוחדים אשר מצדיקים את מינויו.

4. כללים אלה נועדו להבטיח איוש מיטבי של דירקטוריונים בחברות ממשלתיות בהיבט המקצועי והעסקי. כמו כן נועדו הכללים לבלום את התופעה הפסולה של מינויים פוליטיים לדירקטוריון של חברה ממשלתית.

כפי שכתבה השופטת ע' ארבל:

"[...] במינוי פוליטי לדירקטוריון חברה ממשלתית מתקיימים כל טעמי הפסול שבמינוי פוליטי לתפקיד ברשות שלטונית, [...] וביתר שאת. מינוי בלתי-ענייני של דירקטור לדירקטוריון חברה ממשלתית, שיסודו בהפלייתו לטובה על רקע זיקה כלשהי, ישירה או עקיפה שיש לו לגורם המציע או הממנה, עשוי להביא לכך שהחלטות מתקבלות על-ידי מי שאין להם הניסיון המקצועי או הרמה המקצועית החיונית בכדי שימלאו את תפקידם כהלכה, או ששיקוליהם אינם ענייניים ואינם מונחים בטובת החברה. כפי שצוין, החברות הממשלתיות הן לא אחת חברות גדולות, המספקות שירותים חשובים לציבור ומהוות "שחקן" משמעותי בתחומים שונים במשק. ניהול שגוי של חברות אלה, ניהול שמחויבותו הראשית והראשונית אינה לחברה ולטובתה, אלא לאינטרסים אחרים, עלול לגרום נזק כבד לקופה הציבורית שהחברה הממשלתית והתאגיד הציבורי הם מנכסיה, לפגוע בשירותים הניתנים לציבור על-ידי הממשלה ולהשפיע על משק המדינה [...]. חומרתה של התופעה, והסיכונים הטמונים בה לשלטון החוק, לסדרי מינהל ושלטון תקינים ולנכסי המדינה הם שהובילו לתיקון חוק החברות הממשלתיות וליצירת הסדר מנחה באשר להליכי מינויים של דירקטורים בחברות ממשלתיות, שבמוקדו הוועדה." (ראו: עע"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות, פסקה 10 לפסק דינה של השופטת ארבל (19.5.2009). ראו גם: יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א – המינהל הציבורי 500-502 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010); יצחק זמיר "מינויים פוליטיים" משפטים כ 19, 20-25, 42 (1990); וכן יצחק זמיר "אתיקה בפוליטיקה" משפטים יז 250, 278-280 (1987)).

5. לצד זאת, נועדו הכללים לאפשר, במקרים מיוחדים, את מינויים של דירקטורים מקצועיים וראויים למרות קיומה של זיקה פוליטית כזאת או אחרת (ראו: סעיף 18ג(א) לחוק החברות הממשלתיות).

6. כללים כאמור כוללים בתוכם את הליך ההשגה על החלטת הוועדה שלא להמליץ על מינויו של מועמד בעל "זיקה אישית, עיסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה". סעיף 18(א) לחוק קובע כי "רשאי השר להגיש השגה על ההחלטה" כאמור וכי השגתו "תידון במליאת הממשלה". עוד קובע הסעיף, כי "נימוקי הוועדה יובאו בפני הממשלה

באמצעות היועץ המשפטי לממשלה או נציגו; לא קיבלה הממשלה את השגת השר, לא ימונה המועמד לדירקטור”.

העובדות:

מינויו של מר עמיר פרץ לתפקיד של דירקטור בתע”א

7. בחודש אוגוסט 2021 הביא שר הביטחון, מר בנימין גנץ (להלן: שר הביטחון או השר), לבדיקת ועדת המינויים את מועמדותו של מר עמיר פרץ לתפקיד בדירקטוריון החברה. מר עמיר פרץ לא נכלל בנבחרת הדירקטורים. מטעם זה, התבקש שר הביטחון לפרט את הטעמים המיוחדים אשר מצדיקים את מינויו של מר פרץ. ביום 7.10.2021 פירט שר הביטחון את טעמיו ומנה בהם, בין היתר, את ניסיונו הרב של מר פרץ בניהול מערכות ציבוריות שונות בתפקידים בכירים ומורכבים בממשלה ובמגזר הציבורי – ניסיון אשר כולל, לצד כהונתו של מר פרץ כסגן ראש הממשלה, כשר הביטחון, כשר הכלכלה והתעשייה, וכחבר קבינט, מומחיות מיוחדת ביחסי עבודה ובקידום רווחת העובד בישראל, אותה רכש ופיתח, במשך כעשור, בתפקידו כיושב ראש ההסתדרות.

8. ביום 25.10.2021 דנה ועדת המינויים במועמדותו של מר עמיר פרץ לכהונת דירקטור בתע”א; וביום 26.10.2021 נשלחה לשרים החלטת הוועדה. מאחר שמר פרץ לא נמנה על נבחרת הדירקטורים, בחנה הוועדה את התאמתו לתפקיד לפי המסלול של תואם נבחרת אשר נקבע בחוות דעת המשנה ליועמ”ש. הוועדה החליטה שמר פרץ אינו עומד בתנאים להפעלת החריג של מינוי המועמד במסלול של תואם נבחרת – זאת, מאחר שלאור אופי הפעילות של תע”א קיימת, לדעתה, חובה למנות לחברה דירקטורים בעלי “ניסיון עסקי משמעותי המעיד על יכולת מוכחת להובלת חברה עסקית”. בהתאם לכך, קבעה הוועדה כי ניסיונו הציבורי של מר פרץ אינו מהווה משקל-נגד לכך שאין לו ניסיון עסקי משמעותי. כמו כן, בחנה הוועדה את כשירותו של מר פרץ לצורך מינויו וקבעה כי הוא מקיים את תנאי הכשירות הנדרשים למינויו כדירקטור ואף כיושב ראש הדירקטוריון בתע”א. לצד זאת, נקבע כי מכיוון שלמר פרץ זיקה פוליטית משמעותית לשרי הממשלה, עליו לעמוד בתנאיו של סעיף 18ג(א) לחוק אשר דורש הצגת כישורים מיוחדים בתחומי פעילות החברה. בעניין זה קבעה הוועדה כי היעדר ניסיון עסקי משמעותי מוכח עומד למר פרץ לרועץ. לסיכום, הוועדה קבעה לגבי מר פרץ שני ממצאים הקשורים זה לזה אהדדי: (1) למרות ניסיונו המרשים בתפקידי השלטון השונים ובתפקידים הציבוריים שמילא בעבר, כישוריו אינם מתאימים למינוי בהליך של תואם נבחרת, כפי שעוצב בחוות דעת המשנה ליועמ”ש; (2) הוא אינו עומד בדרישת הכישורים המיוחדים אשר נקבעה בסעיף 18ג(א) לחוק עבור מועמדים בעלי זיקה פוליטית משמעותית לשרי הממשלה.

9. ביום 18.11.2021 שלח שר הביטחון מכתב אל הוועדה בו הודיע כי בכוונתו למנות את מר פרץ לדירקטור בחברה על אף החלטת הוועדה בעניינו. זאת, מאחר שהשר סבר כי בעניינו של מר פרץ מתקיימות נסיבות מיוחדות אשר מצדיקות את מינויו כדירקטור בתע"א. השר פירט וציין כי הנסיבות המיוחדות כוללות את אלו: הניסיון שצבר מר פרץ בשורה של תפקידים ציבוריים מורכבים בממשלה ובמגזר הציבורי; ניהול תקציבים גדולים ועיסוק ברמות הגבוהות של ניהול מערכות, עובדים ותקציבים; ניהול מערכות ותהליכים רבי היקף ביחסי עבודה בישראל; בקיאותו וניסיונו של מר פרץ בעולם הדיפלומטי וקשריו האישיים עם בעלי תפקידים במערכות ביטחוניות מקבילות בעולם, אשר עתידים לסייע לקידום עסקיה של תע"א.

10. עוד באותו יום, הגיש שר הביטחון, על דעת שר האוצר, השגה לממשלה על החלטת הוועדה לפסול את מועמדותו של מר פרץ. נימוקי ההשגה היו זהים בעיקרם לאלו שהופיעו במכתב שהשר שיגר לוועדה. במסגרת נימוקי ההשגה, הוסיף השר וציין כי הוועדה לא נתנה משקל ראוי לניסיונו העסקי של מר פרץ בתפקידיו השונים. כך, נטען כי במסגרת תפקידו של מר פרץ כיושב ראש ההסתדרות הוא קיבל החלטות רבות בעלות אופי עסקי, ובהן: ניהול חברות שהיו בשליטת ההסתדרות; ניהול תקציבים בהיקף משמעותי; וכן הובלת הליך של שינוי ארגוני בהסתדרות, אשר חיסל את גרעונו התקציבי של הארגון והביא את תקציבו למצב מאוזן. כמו כן נטען בהשגה, כי מן הראוי לבחון את כהונתו של מר פרץ כשר הביטחון בראייה רחבה ולתת משקל ראוי לכך שהלה הופקד על תקציב משרד הביטחון, אשר עמד על 60 מיליארד ש"ח ובמסגרת זו קיבל החלטות הרות-גורל בהיבטי מדיניות והשקעות במחקר ובציוד שחייבו הבנה עמוקה בתחום הביטחוני. בהקשר זה, הטעים השר כי ההחלטות שקיבל מר פרץ בתחומים כאמור אינן שונות במהותן מאלו שמתקבלות על ידי יושב ראש הדירקטוריון בחברה ביטחונית. השר אף הלין על כך שהוועדה לא ירדה לעומקם של המאפיינים הייחודיים בכל תפקיד ותפקיד בו כיהן מר פרץ. בפרט הלין השר על התעלמות הוועדה מפרטי הניסיון הבאים של מר פרץ: קבלת החלטות הנוגעות לרכש ביטחוני בכושרו כסגן ראש הממשלה וכחבר בקבינט המדיני-ביטחוני; היחשפותו לקשרי הגומלין הרחבים בין משרד הביטחון לבין התעשייה הביטחונית במסגרת תפקידו כחבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת; תפקידו כשר הכלכלה והתעשייה, במסגרתו ניהל את תקציב המשרד וקידם שורה של עניינים כלכליים וטכנולוגיים באוריינטציה עסקית; ניסיונו ומעורבותו במהלכים משמעותיים למשק הישראלי, כדוגמת הפרטה של בנקים ושל חברות אל-על ובזק, והפיכת החברה רפאל לחברה ממשלתית. לזאת הוסיף השר, כי גם בהנחה שלמר פרץ ניסיון עסקי מועט יחסית, הנחה שעליה הוא חולק – ברי הוא כי כישוריו האחרים של מר פרץ, ובפרט ניסיונו הייחודי ביחסי עבודה ובענייני ביטחון, מהווים משקל-נגד מספק אשר גובר על חיסרון

זה ועל זיקתו הפוליטית של מר פרץ, שכאמור גם היא הובאה כשיקול נגד מינויו כדירקטור בתע"א.

11. ביום 18.11.2021 העבירה הוועדה ליועץ המשפטי לממשלה את עמדתה ביחס לכוונתו של שר הביטחון למנות את מר פרץ לתפקיד של דירקטור בתע"א בהליך תואם נבחרת, בניגוד להחלטתה. במסגרת זאת, הודגש כי מר פרץ יועד על ידי השר לשמש יושב ראש הדירקטוריון. על רקע זה, תיארה הוועדה את פעילותה ואת אתגריה הייחודיים של החברה ועמדה על כך שאלו מעוררים צורך ממשי ביושב ראש דירקטוריון בעל ניסיון ניהולי-עסקי משמעותי. לדעת הוועדה, חוות דעת המשנה ליועמ"ש קובעת כי על מנת למנות אדם שאינו נמנה עם נבחרת הדירקטורים לדירקטוריון של חברה ממשלתית יש להצביע על צורך ממשי במינויו ועל כך שמדובר במועמד שעולה בכישוריו על המועמדים הנכללים בנבחרת הדירקטורים. בהתייחס להיקף פעילותה של החברה ולמורכבותה, סברה הוועדה שלניסיונו העסקי של המועמד יש חשיבות עליונה ועל כן קיים קושי בקבלת עמדתו של השר. כמו כן ציינה הוועדה כי על אף שהשרים אינם חייבים לעשות השוואה אינדיווידואלית בין מועמדם לבין כל מועמד ומועמדת מנבחרת הדירקטורים בכל מקרה ומקרה – נבחרת הדירקטורים כוללת בתוכה מועמדים רבים בעלי ניסיון ניהולי עשיר מאד במגזר העסקי, ובכללם מועמדים שכיהנו כמנכ"לים בחברות התעשייה הביטחונית. בהתאם לכך, עמדת הוועדה היתה כי לא ניתן לקבוע שמינויו של מר פרץ כדירקטור בתע"א מתאים יותר ממינוי המועמדים הכלולים בנבחרת. הוועדה סברה אפוא כי מינויו של מר פרץ אינו תואם את אמות המידה אשר נקבעו בחוות דעתה של המשנה ליועמ"ש.

12. במקביל לכך, שלחה הוועדה לממשלה את התייחסותה להשגת שר הביטחון על קביעתה כי למר פרץ אין כישורים מיוחדים אשר נדרשים כמשקל-נגד לנוכח זיקתו הפוליטית לשר. במסגרת זו, חזרה הוועדה על עמדתה כי היקף פעילותה העצום של תע"א והאתגרים שניצבים בפניה מחייבים כי לדירקטורים של החברה – ובפרט, ליושב ראש הדירקטוריון שלה – יהא ניסיון עסקי משמעותי אשר מעיד על יכולת מוכחת להובלת חברה עסקית גדולה. כמו כן הדגישה הוועדה כי ניסיונו של מר פרץ אינו מאפשר לקבוע כי תהיה לו תרומה בעלת משקל סגולי מכריע לחברה, כפי שנדרש בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 שעניינה "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" – זאת, אף בהתחשב בניסיונו של מר פרץ כשר הביטחון שנצבר לפני כ-14 שנים. במכתב שהכיל התייחסות כאמור, הביעו חברי הוועדה את חששם מפני "המדרון החלקלק": העצמת התופעה המסוכנת של מינויי פוליטיקאים בכירים לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות בהתבסס על "כישורים מיוחדים" אשר כביכול גוברים על זיקותיהם

הפוליטיות. כמו כן הביעה הוועדה את חששה כי הליך ההשגה יהפוך לנורמה מקובלת אשר תפגע משמעותית ביכולתה לתפקד כמצופה ממנה.

13. בהמשך לכך, הונחה בפני הממשלה הצעת החלטה לפיה התבקשו השרים לקבוע כי בידי מר פרץ כישורים מיוחדים המתאימים לכהונתו כדירקטור וכיושב ראש הדירקטוריון בתע"א וכי קיים צורך ממשי למנותו כאמור מחוץ למסלול של נבחרת הדירקטורים.

14. בעקבות הצעה זו, הועברו ביום 24.11.2021 אל מזכיר הממשלה שתי חוות דעת מטעם היועץ המשפטי לממשלה (להלן: חוות-דעת היועמ"ש). עניינה של חוות הדעת הראשונה הוא ההשגה שהגיש שר הביטחון לממשלה. חוות הדעת השנייה נסובה על כוונתו של שר הביטחון לא לקבל את עמדת הוועדה שכאמור קבעה כי מועמדותו של מר פרץ אינה מקיימת את דרישותיו של מתווה המינויים החריג הקרוי "מסלול תואם נבחרת".

15. בחוות הדעת שנסובה על השגת שר הביטחון – שכאמור התבססה על כישוריו המיוחדים של מר פרץ – עמד היועץ המשפטי לממשלה על החוקים והפסיקה הרלבנטיים וכן על ניסונו וכישוריו של מר פרץ. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היתה כי על הממשלה ליתן משקל משמעותי להמלצת הוועדה. עם זאת, סבר היועץ כי החלטת שר הביטחון אינה בלתי סבירה במידה שעלולה להצדיק את פסילתה, וכי בנסיבות אלו אין מניעה משפטית לכך שהממשלה תאמץ החלטה זו. בפרט, סבר היועץ המשפטי לממשלה כי ככל שתחליט הממשלה לקבל את ההשגה של השר, לא תהא מניעה משפטית לכך שהממשלה תקבע כי בידי מר פרץ כישורים מיוחדים אשר נדרשים בחוק – זאת, למרות שקביעה זו תהא כרוכה בסיכון משפטי ובקשיים לא מבוטלים.

16. בחוות הדעת שעניינה התקיימות החריג אשר מצדיק את מינויו של מר פרץ לדירקטור בתע"א במסלול של תואם נבחרת, עמד היועץ המשפטי לממשלה על המסגרת הנורמטיבית שמאפשרת מינוי כאמור. היועץ הדגיש כי מר פרץ עבר בהצלחה את הליך הבחינה המקביל לזה אשר מבוצע במסגרת נבחרת הדירקטורים. בהמשך לכך, קבע היועץ המשפטי לממשלה כי למרות שעמדת הוועדה מבוססת על טעמים כבדי משקל, עמדתו של שר הביטחון אינה חורגת ממתחם הסבירות בנסיבות העניין. היועץ המשפטי לממשלה הסביר כי שר הביטחון והוועדה בחנו את אותם הנתונים ביחס למר פרץ, אך בחרו לתת לחלק מנתונים אלו משקל שונה. הכרעה מקצועית כאמור היא זאת שהובילה את השר, מזה, ואת הוועדה, מזה, למסקנות שונות המתנגשות אלו באלו. בעוד שהשר נתן משקל משמעותי לניסונו המיניסטרילי של מר פרץ ולמומחיותו המיוחדת בתחום

יחסי העבודה, הוועדה נתנה להם משקל נמוך יחסית בהשוואה לניסיון עסקי, שאותו היא העמידה בראש הסולם. בנסיבות אלו, סבר היועץ המשפטי לממשלה כי באמתחתו של השר נימוקים כבדי משקל אשר מצדיקים סטייה מהמלצת הוועדה – חרף הקשיים המשפטיים שסטייה זו עלולה לעורר.

17. ביום 28.11.2021 התקיימה ישיבת הממשלה במהלכה נבחנה עמדתו של שר הביטחון מול עמדת הוועדה. בתום הדיון, החליטה הממשלה לקבל את השגתו של השר ולקבוע כי מר פרץ הוא בעל כישורים מיוחדים אשר מאפשרים את מינויו כדירקטור וכיושב ראש הדירקטוריון בתע"א. כמו כן החליטה הממשלה לאשר את החלטתם המשותפת של שר הביטחון ושל שר האוצר לסטות מחוות דעתה של הוועדה בעניין התאמתו של מר פרץ למינוי כאמור במסלול תואם נבחרת (ראו: החלטת הממשלה מס' 709 מיום 28.11.2021).

מכאן העתירה המונחת לפנינו.

18. לאחר הגשת העתירה, ומשלא ניתן צו ארעי (ראו: החלטתי מיום 29.11.2021), בחר דירקטוריון החברה, ביום 5.12.2021, במר פרץ לתפקיד של יושב ראש הדירקטוריון. בעקבות כך דנה הוועדה במינויו של מר פרץ ליושב ראש הדירקטוריון. בהתאם להחלטת הממשלה מיום 28.11.2021 ולהחלטת הדירקטוריון מיום 5.12.2021, אישרה הוועדה את מינויו של מר פרץ לכהונת יושב ראש הדירקטוריון בתע"א. מר פרץ נכנס לתפקיד זה ובו הוא מכהן כעת.

טענות הצדדים

19. העותרת מבקשת מאתנו כי נוציא מלפנינו צו-על-תנאי המורה למשיבים 1-3 ליתן טעם מדוע לא יחזרו בהם מהחלטתם למנות את מר פרץ לתפקיד דירקטור בתע"א בניגוד להחלטת הוועדה; ולחלופין, מדוע לא יחזירו את עניין המינוי לדיון חוזר בוועדה.

20. לטענת העותרת, החלטת הממשלה לסטות מהחלטת הוועדה תביא לפגיעה אנושה בסמכות הוועדה, תסכל את מטרת הקמתה ותהפוך את דברה לאות מתה. העותרת מפרטת וטוענת כי הנימוקים שהוצגו בהשגת שר הביטחון אינם מהווים "טעם מהותי בעל משקל מיוחד ונסיבות חריגות", אשר מצדיקים סטייה מהחלטת הוועדה; ועל כן אישור המינוי של מר פרץ פוגע, לטעמה, אנושות בסמכות הוועדה. לדברי העותרת, מדובר בפגיעה תקדימית וחריגה, שכן קיים חשש שכל מינוי יוכל מעתה להתבסס על התקדים שיצר מינויו של מר פרץ בניגוד להחלטת הוועדה. העותרת מסכמת וטוענת, כי

מדובר בתקדים בלתי סביר באופן קיצוני מאחר שהוא מסיר את ההגנות מפני פוליטיזציה של מינויים בכירים לחברות ממשלתיות, אשר נקבעו על ידי המחוקק וממשלות העבר. טענה זאת תיקרא, לשם נוחות, "טענת המדרון החלקלק" (slippery slope).

21. כמו כן טוענת העותרת, כי החלטת הממשלה לסטות מהחלטת הוועדה תרוקן מתוכן את נבחרת הדירקטורים ותייתר את נחיצותה. לטענת העותרת, סעיף 6 לחוק החברות הממשלתיות חוקק במטרה למנוע מצב של מינוי מקורבים או מינויים פוליטיים, וקיומה של נבחרת הדירקטורים נועד להשיג תכלית זו. לטענת העותרת, החלטת הממשלה לאמץ את ההשגה אשר הוגשה על ידי שר הביטחון פוגעת אנושות במוסד נבחרת הדירקטורים. במסגרת זו, מוסיפה העותרת וטוענת כי השר לא הוכיח שמר פרץ מחזיק בכישורים מיוחדים אשר מצדיקים את מינויו לדירקטוריון של תע"א מחוץ לנבחרת הדירקטורים. העותרת מפרטת ומבהירה כי מר פרץ לא עמד בציון שנקבע לצורך כניסה למאגר הדירקטורים בפרופיל הביטחוני והניהולי הרלבנטי לפעילות החברה. בהתאם לכך, מסכמת העותרת וטוענת כי מינויו של מר פרץ מבטל מניה וביה את חשיבותה של נבחרת הדירקטורים ומחזירנו אל העולם הישן, שאינו זכור לטובה, אשר בו שרי ממשלה ממנים את מקורביהם לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות בשיטה בלתי מבוקרת ובלתי תקינה של "חבר מביא חבר". טענה זאת תיקרא, לשם נוחות, "הטענה בדבר חריגה מנבחרת הדירקטורים".

22. עוד טוענת העותרת כי ממצאי הוועדה באשר להתקיימותם או אי-התקיימותם של כישורים מיוחדים – בהינתן זיקה פוליטית אצל המועמד למינוי כדירקטור בחברה ממשלתית – היא החלטה שמחייבת את השר האחראי למינוי. בהתאם לכך, טוענת העותרת כי סטייה מממצאי הוועדה, לה היינו עדים במקרהו של מר פרץ, עולה כדי חוסר סבירות קיצוני אשר מחייב את פסילת החלטת הממשלה בדבר מינויו של מר פרץ. בהקשר זה, מוסיפה העותרת וטוענת כי החלטת הממשלה לראות במר פרץ, חרף ממצאי הוועדה, מועמד ראוי בעל כישורים מיוחדים, המקזזים את זיקתו הפוליטית לשר הביטחון, מונעת על ידי שיקולים זרים והרצון למנות לתע"א דירקטור במינוי פוליטי המקורב לשר. העותרת סבורה כי מינוי כאמור מגיע כדי הפרה של חובת האמון שהשר והממשלה חבים לציבור. טענה זאת תיקרא, לשם נוחות, "הטענה בדבר היעדר כישורים מיוחדים".

23. בנוסף, מעלה העותרת טענה כללית. לדבריה, מינויו של מר פרץ לתפקיד של דירקטור בתע"א הינו בלתי סביר במידה קיצונית כשלעצמו, באשר הוא מנותק משיקולים מקצועיים, מונע מאינטרס פוליטי, מנוגד לטובת החברה – אשר זקוקה לניהול מקצועי-עסקי ברמה גבוהה – ופוגע באמון הציבור במוסדות השלטון ובטוהר מידותיהם. טענה זאת תיקרא, לשם נוחות, "הטענה בדבר חוסר סבירות".

24. המשיבים 1-5 (להלן: המדינה) סבורים אחרת. לטענתם, מן הדין לדחות את העתירה על הסף, מחמת אי-מיצוי הליכים, וכן לגופה, בשל העדר עילה מבוררת להתערבותנו בהחלטת השרים והממשלה.

25. באשר למיצוי הליכים – לטענת המדינה, העתירה הוגשה לבית משפט זה מיד לאחר קבלת ההחלטה על ידי הממשלה ובטרם ניתנה לממשלה ולשר הזדמנות להשיב לפניות שהעותרת שיגרה להם זמן קצר לפני קבלת ההחלטה. המדינה טוענת אפוא כי פניותיה של העותרת בטרם קבלת החלטת הממשלה אינן מקיימות את חובת מיצוי ההליכים; וכך גם "ריצתה" של העותרת לבג"ץ.

26. לגופם של דברים, טוענת המדינה כי החלטת הממשלה לקבל את השגתו של שר הביטחון באשר לכישוריו המיוחדים של מר פרץ, כמשקל-נגד אשר מקזז את זיקתו הפוליטית, מצויה במתחם הסבירות ולא נפל בה שום פגם הקורא להתערבותנו. כך הוא גם – לטענת המדינה – לגבי החלטת השרים לסטות מחוות דעתה של הוועדה ביחס למינויו של מר פרץ במסלול של תואם נבחרת, שאף היא אושרה על ידי הממשלה. המדינה מוסיפה ומדגישה כי החלטות אלה אושרו כתקינות מבחינת כללי המשפט המינהלי בחוות דעת היועמ"ש.

27. בעניין הכישורים המיוחדים, המדינה מפרטת וטוענת כי למר פרץ ניסיון ניהולי ארוך-שנים במגוון מערכות ציבוריות ובתפקידים בכירים ביותר, לצד ניסיונו העשיר בהובלת תהליכים מורכבים ובהם שינויים מבניים, ארגוניים ושינויים הקשורים במערך יחסי העבודה. לטענת המדינה, ניסיון זה והישגיו הניהוליים של מר פרץ יביאו תועלת משמעותית לתע"א – בשם לב לכך שחברה זו נמצאת בעיצומה של הפרטה, על כל המשתמע מכך לעניין יחסי העבודה בחברה, המעסיקה למעלה מ-15,000 עובדים. המדינה מוסיפה וטוענת כי ניסיונו של מר פרץ כשר הביטחון, כחבר קבינט וכשר הכלכלה והתעשייה, והקשרים שרכש במסגרתו בעולם הביטחוני, אף הם יביאו תועלת משמעותית ביותר לחברה. המדינה מסכמת וטוענת, כי סך כל התועלת שמינויו של מר פרץ כדירקטור יביא לחברה מאפיל על זיקתו הפוליטית לשר – מה גם שמר פרץ פרש לחלוטין מהחיים הפוליטיים.

28. באשר למינויו של מר פרץ במסלול של תואם נבחרת – המדינה מפנה בטיעוניה לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בה הובהר כי שר הביטחון והוועדה בחנו את אותם נתונים מקצועיים, אך נתנו להם משקלים שונים מסיבות ענייניות למהדרין. שר הביטחון נתן משקל רב לניסיונו המיניסטריאלי הרחב של מר פרץ, לתפקידו כשר

הביטחון, להיותו חבר הקבינט המדיני-ביטחוני, וכן לניסיונו רב השנים כיושב ראש ההסתדרות וכמומחה-על ביחסי עבודה מורכבים – זאת, בשים לב להליך ההפרטה של תע"א. המדינה מסכימה עם העותרת כי סטייה מהחלטת הוועדה בנוגע למינוי חבר או חברה לדירקטוריון של חברה ממשלתית היא מעשה חריג – שכן לעמדת הוועדה בכגון דא יש משקל רב. אולם, החלטה חריגה אינה הופכת מניה וביה לבלתי סבירה ופגומה: מקרהו של מר פרץ הוא מקרה מיוחד ומינויו כדירקטור בזכות כישוריו הוא מינוי תקין אשר מבוסס על שיקול דעת מקצועי-עסקי אשר הופעל כדין הן על ידי השרים והן על ידי הממשלה בכללותה.

29. עוד טוענת המדינה כי מינויו של מר פרץ אינו מפחית מחשיבותה של נבחרת הדירקטורים, ובוודאי שאינו מרוקן את מוסד הנבחרת מתוכנו. כאמור בחוות הדעת של המשנה ליועמ"ש, מינוי דירקטורים לחברה ממשלתית בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני – ומתוך נבחרת הדירקטורים – הוא אכן דרך המלך. אולם, כפי שנקבע בחוות דעתה של המשנה ליועמ"ש, מדרך זאת אפשר לסטות במקרים חריגים כאשר קיימת הצדקה לכך; ומטעם זה, הוקם המסלול של תואם נבחרת בו נעשה שימוש בעבר במקרים מעטים ומיוחדים. לטענת המדינה, מינויו של מר פרץ במסלול המוכר והמאושר של תואם נבחרת אינו פוגע אפוא כהוא-זה במסגרת המינויים הכללית אשר מבוססת על נבחרת הדירקטורים.

30. עוד טוענת המדינה, כי טענות העותרת המייחסות לממשלה ולשרים שיקולים זרים וחוסר סבירות קיצוני הן טענות שנטענו בעלמא מבלי להתבסס על תשתית ראייתית אובייקטיבית. בהקשר זה, מוסיפה המדינה ומדגישה כי טענות אלה קורסות לנוכח האמור בחוות דעת היועמ"ש אשר אישרו את חוקיות מינויו של מר פרץ לדירקטור בתע"א ואת עמידתו בכללי המשפט המינהלי. חוות דעת אלה נשקלו על ידי הממשלה לצד עמדת הוועדה ועמדת השרים, ועל כן החלטתה הסופית של הממשלה לא נפגמה משיקולים זרים ואינה חורגת כהוא-זה ממתחם הסבירות המינהלית.

31. מר פרץ מצטרף לטענות המדינה ומבקש מאתנו כי נדחה את העתירה. בטיעון בעל-פה, בא-כוחו של מר פרץ, עוה"ד י' חורש, זיקק את מכלול הטענות אשר תומכות בדחיית העתירה באופן הבא:

א. באמתחתו של מר פרץ שני יתרונות מקצועיים בולטים שאין לאיש מנבחרת הדירקטורים. אחד מיתרונות אלה הוא כישוריו המוכחים של מר פרץ כמנהל וכמעצב של יחסי עבודה קיבוציים וכיוצר את האיזונים הנדרשים והמורכבים – ברמת המיקרו וברמת המאקרו – בין רווחת העובדים לבין טובת המעביד ועסקיו.

היתרון האחר הוא קשריו בעולם הביטחוני שיקדמו את עסקיה של תע"א בעולם.

ב. יתרונות אלו מהווים משקל-נגד ראוי ומספק לזיקתו הפוליטית של מר פרץ; מכשירים את מועמדותו במסלול של תואם נבחרת הדירקטורים; ואף מעמידים אותו בראש הרשימה של מועמדים ראויים כמי שאמור היה להתמנות – ובפועל התמנה – לתפקיד של יושב ראש הדירקטוריון. בהקשר זה, הוסיף עוה"ד חורש וטען כי יושב ראש הדירקטוריון של חברה כמו תע"א עוסק בעיקר בניהול-על של החברה ובקבלת החלטות אסטרטגיות בתחומי פעילותה השונים – זאת, כאשר שורה ארוכה של תפקידי ביצוע ספציפיים, ובכללם ניהול של מחקר ופיתוח, מבוצעים על ידי מנהלים מקצועיים האמונים על תחומיהם.

32. מר פרץ ביקש מאתנו לדחות את העתירה גם לנוכח התפתחויות אשר חלו לאחר הגשתה. כוונתו להחלטת דירקטוריון החברה למנותו ליושב ראש הדירקטוריון ולאישור מינוי זה על ידי הוועדה והשרים. לטענת מר פרץ, העובדה שהגורמים הבקיאיים ביותר בכל הנוגע לטובת החברה והיבטיה העסקיים בחרו בו לשמש יושב ראש הדירקטוריון, שומטת את הקרקע תחת העתירה.

33. גם תע"א מבקשת מאתנו כי נדחה את העתירה, תוך שהיא מצטרפת לטענות המדינה ולטענותיו של מר פרץ. תע"א מוסיפה וטוענת כי היא פעלה במשך למעלה מארבעה חודשים ללא יושב ראש קבוע של הדירקטוריון. לדבריה, פעילותה ואתגריה הנוכחיים מחייבים שדרת ניהול מקצועית, מנוסה, קבועה ויציבה, לצדו של "שקט תעשייתי" ביחסי עבודה. לדבריה, אחרי שמר פרץ כבר מונה כדירקטור וכיושב ראש הדירקטוריון, והחל לפעול בתפקידו זה, העברתו מהתפקיד תשבש את פעילות החברה ותגרום לה נזקים כבדים ללא סיבה וללא הצדקה. נזקים אלו כוללים תקלות בניהול החברה, שיבושים ביחסיה העסקיים עם גורמים חיצוניים, פגיעה במוניטין החברה והאטת תהליך ההפרטה. החברה מסכמת וטוענת כי מבחינתה, מינויו של מר פרץ הוא בגדר מעשה עשוי המצדיק לבדו את דחיית העתירה.

דיון והכרעה

34. עתירה זו מעלה לדיון עניין ציבורי חשוב. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים – אלו שהועלו בכתב ואלו שנטענו לפנינו בעל-פה – הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות לגופה, וכך אציע לחבריי לעשות.

35. בטרם אפרט את נימוקיי לדחיית העתירה, אתייחס בקצרה לטענות הסף שהועלו על ידי המשיבים: הטענה בדבר אי-מיצוי הליכים והטענה בדבר קיומו של מעשה עשוי. לדעתי, טוב נעשה אם נדחה טענות אלו; ואפרט את הנימוקים לכך מפאת חשיבותם הכללית – זאת, למרות שהדיון בטענות הסף נערך למעלה מן הצורך לנוכח שורתי התחונה באשר לגורל העתירה.

אי-מיצוי הליכים – האמנם?

36. המשיבים טוענים, כאמור, כי העותרת חייבת היתה להמתין עם הגשת עתירתה כדי לאפשר לממשלה לשקול את טענותיה נגד מינוי של מר פרץ ולהשיב אליהן.

37. אינני סבור כך. הממשלה לא רק ישבה על המדוכה אלא קידמה את המינוי וקיבלה החלטות אופרטיביות אשר הוצאו במהרה מן הכוח אל הפועל. בנסיבות אלו, ולנוכח סד הזמנים הקצר, איני רואה שום סיבה עניינית שבעטיה ניתן היה לדרוש מהעותרת להשהות את הגשת העתירה. דרישה כאמור היתה מוצדקת אילו הממשלה היתה מחליטה להשהות את החלטתה ואת ביצועה כדי לקיים דיון מעמיק בטענות העותרת נגד המינוי, והיתה מודיעה על כך לעותרת. הדבר לא נעשה. הממשלה קיבלה את השגתו של שר הביטחון על החלטתה של ועדת המינויים ואישרה את מינויו של מר פרץ כדירקטור בתע"א. כפי שאסביר להלן, בהחלטה זו לא נפל שום פגם, אפילו לא פגם קל שבקלים. ואולם, לנוכח לוח-הזמנים הקצר שבו החלטה התקבלה, החלטת העותרת לעתור לבג"ץ ללא דיחוי אף היא לא נפגמה בשום פגם; ואין מקום להאשים את העותרת באי-מיצוי הליכים.

38. מסקנתי זו מתחזקת לנוכח הטענה בדבר "מעשה עשוי" אשר הועלתה על ידי מר פרץ ותע"א. ככל שבטענה זו יש ממש, ברי הוא כי לא ניתן להאשים את העותרת באי-מיצוי הליכים לנוכח המעשה העשוי שהלך והתגבש לנגד עיניה. מי שסבור אחרת, יספר נא לי היכן בדיוק ממוקמת "דקת הזהב" אשר מפרידה בין מצב-דברים של "אי-מיצוי הליכים" לבין "מעשה עשוי".

"מעשה עשוי" – האמנם?

39. טענתם של מר פרץ ושל תע"א בדבר קיומו של "מעשה עשוי", דינה להידחות. "מעשה עשוי" כטענת סף המצדיקה את דחיית העתירה לבג"ץ מתקיים רק ביחס למצב-דברים בלתי הפיך מבחינה מעשית – כדוגמת בניין שכבר נבנה או שנהרס; בעלות בנכס שעברה מאיש לרעהו ואפשרה את מכירת הנכס לאדם שלישי; או פעולה אחרת אשר יוצרת מציאות חדשה המטילה עלויות כבדות על מי שיבקש להחזיר את מצב-הדברים

הישן לקדמותו (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ד – משפט מינהלי דיוני 398-394 (2017) (להלן: ברק-ארז, כרך ד)). מינויו של אדם לתפקיד של דירקטור בחברה והתחלת פועלו במסגרת הדירקטוריון אינם יוצרים מצב-דברים בלתי הפיך. דירקטור בחברה יכול להתפטר מתפקידו בכל עת, בכפוף למתן הודעה מוקדמת ולסידורים הנדרשים להחלפתו בדירקטור אחר; וכך הוא גם לגבי העברתו של דירקטור מתפקידו בניגוד לרצונו.

40. אילו היה ממש בטענה בדבר "מעשה עשוי" אשר הועלתה לפנינו על ידי תע"א ומר פרץ, מן הדין היה ליתן סעד ארעי לטובתם של עותרים רבים – כמעט לכל עותר ועותרת שבאים בשערינו – ואין אנו נוהגים כך. אוסיף ואציין כי החלטתי מיום 29.11.2021 בה דחיתי את בקשת העותרת לסעד ארעי אכן התבססה על כך שמינויו של מר פרץ לדירקטוריון של תע"א והתחלת כהונתו כיושב ראש הדירקטוריון אינם יוצרים מצב-דברים בלתי הפיך ואינם הופכים את העתירה שלפנינו לתאורטית.

41. כאן המקום לעבור מהפרוזודור אל הטרקלין ולדון בעתירה לגופה – מן הקל אל הכבד.

הטענה בדבר חוסר סבירות

42. העותרת טוענת, בין היתר, כי מינויו של מר פרץ לתפקיד של דירקטור בתע"א לוקה – ככזה – בחוסר סבירות קיצוני. לפי טענה זו, גם באין "מדרון חלקלק", באין חריגה מנבחרת הדירקטורים, ובהתקיים כישורים מיוחדים אצל מר פרץ – מינויו כדירקטור בתע"א הוא החלטה בלתי סבירה במידה קיצונית לנוכח מחסור בכישורי ניהול רלבנטיים שקיים אצלו.

43. טענה זו נדונה לכישלון.

44. דרישת הסבירות, אשר מחייבת את רשויות המינהל הציבורי בפועל, נדונה באחרונה בדנ"פ 5387/20 רותם נ' מדינת ישראל (15.12.2021) (להלן: דנ"פ רותם)). במסגרת זו, שבנו והבהרנו את מהותה של דרישה זו, כפי שנקבעה בהלכת דפי זהב (בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421 (1980)), דהיינו: כדרישה להימנע מהחלטות שאינן סבירות באופן קיצוני, אשר מופנית לרשויות המינהל הציבורי. בהתאם לכך, הדגשנו כי החלטה שאינה סבירה באופן קיצוני היא החלטה ששום רשות מינהלית, שטובת הציבור לנגד עיניה, לא היתה מקבלת בנסיבות העניין; ועל כן החלטה כאמור מצויה מחוץ ל"מתחם הסבירות", קרי: מחוץ לרשימת ההחלטות שבאות בחשבון (ראו:

דנ"פ רותם, פסקאות 33, 105 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (כתוארו אז); פסקאות 14-13 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות; פסקה 5 לפסק דיני; כמו כן ראו: דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי כרך ב 723-725, 763-764 (2010)). במובנה זה – ואין לנו אלא מובן זה – החלטתה של רשות מינהלית שלוקה בחוסר סבירות קיצוני כמוה כהחלטה שהתקבלה בחוסר סמכות (ראו: הלכת דפי זהב, בעמ' 438, פסקה 5 לפסק דינו של השופט א' ברק (כתוארו אז); וכן ע"א 311/57 היועץ המשפטי לממשלה נ' מ. דיזנגוף ושות' (שיט) בע"מ, פ"ד יג 1026, 1039 (1959); וע"פ 768/80 ש' שפירא ושות', חברה קבלנית בנתניה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(1) 337, 353 (1981)). הבהרה כאמור העמידה את הדברים על דיוקם, תוך שלילתה המפורשת של התערבות שיפוטית בתוכן ההחלטה המינהלית de novo – התערבות אותה כיניתי בשם "משפט זה אני" (ראו פסקה 7 לפסק דיני בדנ"פ רותם), אשר בוקרה קודם-לכן על ידי חברי, השופט נ' סולברג (ראו: בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ממשלת ישראל, פסקה 15 לפסק דינו (1.3.2016); דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 36 לפסק דינו (26.10.2017); בג"ץ 4252/17 ג'בארין נ' הכנסת, פסקה 24 לפסק דינו (14.7.2020); עע"מ 1798/20 עמותת פורום המזרח התיכון ישראל נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 20 לפסק דינו (7.1.2021); כמו כן ראו: נעם סולברג "על ערכים סובייקטיביים ושופטים אובייקטיביים" השילוח 18, 37 (2020)).

45. במסגרת זו, בהחלטת רשות שאינה לוקה בחוסר סבירות קיצוני ושאינה חורגת בשל כך ממתחם הסבירות, לא יהא בדינו להתערב גם כאשר נמצא כי ההחלטה ראויה לביקורת, ואפילו לביקורת קשה, מטעמים כאלה או אחרים. כל אימת שמדובר בהחלטה שרשות מינהלית יכלה לקבל כאשר היא מעמידה לנגד עיניה את טובת הציבור, יהא עלינו למשוך את ידינו ממעשה ההתערבות, שאם לא כן נמצא את עצמנו פועלים במרחב המדיני, הלבר-משפטי, ומחליפים את שיקול-דעתה של הרשות בשיקול-דעתנו – דבר שאסור לנו לעשותו, כפי שהוסבר, בין היתר, על ידי הנשיא מ' לנדוי בהלכת דפי זהב (ראו שם, בעמ' 431-432).

46. האם יש מקום לסברה ששום ממשלה סבירה לא היתה ממנה אדם עם ניסיונו הניהולי של מר פרץ לתפקיד של דירקטור בתע"א?

47. סבורני כי לשאלה זו אין להשיב אלא בשלילה מוחלטת. אדם שעברו המקצועי כולל עמידה בראשו של משרד הביטחון, חברות בקבינט המדיני-ביטחוני של ממשלת ישראל, ניהול של הסתדרות העובדים, ועוד כהנה וכהנה, בוודאי אינו יכול להיפסל כמועמד לשמש דירקטור בחברה ממשלתית כמו תע"א. ואם כך הוא הדבר, ברי הוא כי מינויו של אדם כזה לתפקיד של דירקטור בתע"א אינו יכול להיחשב לבלתי סביר באופן

קיצוני עד כדי חריגה ממתחם הסבירות שמסמן את המותר בפעולות הרשות – זאת, גם כאשר ניתן לחלוק על היותו של מינוי כאמור אופטימלי מבחינת החברה והנראות הציבורית. ההחלטה מהו המינוי האופטימלי לדירקטוריון של תע"א היא החלטת הממשלה, ולא החלטה שלנו. אנו בודקים רק אם המינוי שבו עסקינן הינו אפשרי ברמת התקינות הבסיסית, הא ותו לא; ולאחר שידענו כי מינוי כזה הוא אכן אפשרי, לא נותר לנו אלא לקבוע כי הדרישה להימנע מחוסר סבירות קיצוני – ככל שהיא נוגעת למינוי גופו – מולאה.

48. נראה על כן, כי טענת העותרת המייחסת למינויו של מר פרץ חוסר סבירות קיצוני לא יכולה לעמוד על רגליה-שלה כטענה עצמאית. הצלחתה תלויה, כל-כולה, בהצלחת הטענות בדבר המדרון החלקלק, בדבר החריגה מנבחרת הדירקטורים ובדבר היעדר כישורים מיוחדים אצל מר פרץ.

אעבור אפוא לדיון בטענות אלה.

טענת המדרון החלקלק

49. העותרת סבורה כי אישור מינויו של מר פרץ כדירקטור בתע"א – למרות זיקתו הפוליטית, למרות החריגה מנבחרת הדירקטורים ובניגוד להחלטת הוועדה – תיצור דינמיקה של "מדרון חלקלק" אשר תביא לפוליטיזציה של מינויי הדירקטורים לחברות ממשלתיות.

50. טענה זו דינה להידחות.

51. אבהיר, כי העותרת העלתה טענה זו כטענה עצמאית, שאינה תלויה בהצלחת טענותיה בדבר החריגה מנבחרת הדירקטורים והיעדר כישורים מיוחדים אצל מר פרץ. העותרת עשתה זאת מסיבה ברורה: אם ייקבע על ידינו כי מינויו של מר פרץ לוקה בחוסר סבירות קיצוני ודינו להיפסל בשל החריגה מנבחרת הדירקטורים והיעדר כישורים מיוחדים שבכוחם לשמש משקל-נגד לזיקתו הפוליטית של המועמד, לא יישאר בידינו אלא לקבוע כי טענת המדרון החלקלק הינה מיותרת בתכלית וחסרת ממשות. טענה זו תהא מיותרת בתכלית כי העתירה ממילא תתקבל ומינויו של מר פרץ כדירקטור בתע"א ייפסל. טענה כאמור תהא חסרת ממשות כי ממילא לא תאושר סטייה מההנחיה הכללית אשר חוסמת מינויים שמחוץ לנבחרת הדירקטורים ומינויים של מועמדים בעלי זיקה פוליטית שנפסלו על ידי הוועדה.

52. במילים אחרות: החלטת השרים והממשלה לחרוג מנבחרת הדירקטורים ולהכיר בכישוריו המיוחדים של מועמד בעל זיקה פוליטית, בניגוד לעמדת הוועדה, יכולה לעורר שאלה של "מדרון חלקלק" רק כאשר היא עצמה נמצאת בתוך מתחם הסבירות ואינה נפסלת מחמת אי-סבירות קיצונית. העותרת על כן העלתה את טענת המדרון החלקלק בהינתן הנחה כאמור.

53. דא עקא, אם נניח שהחריגה מנבחרת הדירקטורים וההכרה בכישוריו המיוחדים של מר פרץ כראויים ומספקים אינן חורגות ממתחם הסבירות – על כורחנו נגיע למסקנה כי טענת המדרון החלקלק קורסת תחתיה. טענה זו מניחה כי אישורו של מינוי חריג והוצאתו מן הכוח אל הפועל יביאו להריסתו של הכלל ולמחיקתה של דרך המלך ממפת הדרכים אשר הותוותה לשרי הממשלה בכושרם כממנים דירקטורים לחברות ממשלתיות. במילים אחרות: העותרת טוענת כי אף בהינתן חוקיותה של ההחלטה בעניינו של מר פרץ, הממשלה ושריה ייכשלו בעשיית ההבחנות הנדרשות ובשקילת השיקולים הנדרשים במינויים חריגים עתידיים, לא ישכילו לתת משקל ראוי לעמדתה של הוועדה כגוף מקצועי-אפוליטי, וימנו את יקריהם לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות על בסיס קשרים, ולא על יסוד כישורים.

54. טענה זו לוקה בכשל לוגי ומשפטי כאחד. בהיבט הלוגי הפשוט, הנני מתקשה לראות כיצד הפעלתו הנכונה של חריג לכלל כזה או אחר יכולה לשמש אינדיקציה לכך שמקבלי ההחלטות ייכשלו בעתיד בהפעלת החריג ועל ידי כך יאינו את הכלל. תהייה זו נכונה במיוחד במקרה שלפנינו, לאחר שדווח לנו כי מינויים שמחוץ לנבחרת הדירקטורים ומינויים של מועמדים בעלי זיקה פוליטית לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות הינם נדירים. לא זו אף זו: הנחת הכישלון בעשיית ההבחנות הנדרשות לקבלת החלטה נכונה מערערת את עצם הקביעה כי בפנינו "מדרון חלקלק". מאחר שקביעה זו גופה מבוססת על הבחנות כאלה או אחרות, אשר יכול שהן עצמן תהיינה שגויות בהתגשם הניבוי בדבר הכשל בעשיית הבחנות בין מערכות שונות של נסיבות – מי לידינו יתקע שהעמדת חסימה מוחלטת מפני החלטות מסוג מסויים, כדוגמת מינוי פוליטיקאים לשעבר לדירקטוריון של חברה ממשלתית, לא תביא לעיוות חמור בהחלטות אשר תתקבלנה בהישען על הכלל הנוקשה והנטול-חריגים? במילים אחרות, הקושרות את השאלה לענייננו-שלנו: האם פסילתו של מר פרץ לא תיצור "מדרון חלקלק" מסוג אחר, שמאפייניו כוללים פסילה סיטונית של מועמדים ראויים, בעלי חזון וכישורים מיוחדים, ויצירת דפוס אחיד לתפיסת עולם עסקית-כלכלית מקובלת? (ראו והשוו: David Enoch, *Once You Start Using Slippery Slope Arguments, You're on a (Very Slippery Slope)*, 21 OXFORD J. LEGAL STUD. 629 (2001)

55. בהיבט המשפטי, ההשערה כי הממשלה ושריה ייכשלו בעשיית ההבחנות הנדרשות להפעלתו של חריג להנחיה הכללית בדבר נבחרת הדירקטורים וכישורים מיוחדים אינה יכולה לעמוד מעיקרה. זאת, מאחר שהשערה כאמור חותרת תחת חזקת התקינות ממנה נהנים הממשלה ושריה בהחלטותיהם (ראו: בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6) 117, פסקה 51 לפסק דינו של השופט מ' חשין (כתוארו אז) (2002); ע"א 6066/97 עיריית תל-אביב-יפו נ' אבן אור פסגת רוממה בע"מ, פ"ד נד(3) 749, פסקה 9 (2000); רע"פ 1088/86 מחמוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל המזרחי, פ"ד מד(2) 417 (1990); יצחק זמיר "חזקת החוקיות במשפט המינהלי" 199 אור 741 (אהרן ברק, רון סוקול ועודד שחם עורכים, 2013); ברק-ארז, כרך ד, בעמ' 24-28). חזקה כאמור ניתן להפריך אך ורק באמצעות עובדות שסותרות אותה (שם, בעמ' 25; וכן ראו למשל: עע"מ 6911/21 אי.י. טי. שיקום בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות ועדת מכרזים מרכזית לשירותים וטובין, פסקה 44 והאסמכתאות שם (7.3.2022)); ובמקרה דנן, עובדות כאלה אינן בנמצא.

56. נמצאנו למדים אפוא כי גורל העתירה תלוי, כל-כולו, בהצלחת טענותיה של העותרת בדבר החריגה מנבחרת הדירקטורים והיעדר כישורים מיוחדים אצל מר פרץ. בטענות אלה אדון כעת.

הטענה בדבר החריגה מנבחרת הדירקטורים

57. העותרת טוענת כי החריגה מנבחרת הדירקטורים, אשר נעשתה במקרהו של מר פרץ, מקורה בשיקולים זרים שבמרכזם קשריו האישיים של מר פרץ וזיקתו הפוליטית לשר הביטחון. טענה זו אינה אלא השערה בעלמא. היא לא הוכחה בהיבט העובדתי שלה ומטעם זה דינה להידחות.

58. טענת העותרת אשר מצריכה דיון מעמיק בהקשרה של חריגת השר והממשלה מנבחרת הדירקטורים ומהחלטת הוועדה פוסעת בשביל משפטי טהור ומייחסת לחריגה כאמור חוסר סבירות קיצוני היורד לשורש העניין. טענה זו תוקפת את עצם החריגה מנבחרת הדירקטורים, את החלטתו של שר הביטחון שלא לאמץ את החלטה הוועדה ואת העובדה שהשר לא השווה את כישוריו של מר פרץ ואת התאמתו לתפקיד של דירקטור בתע"א עם אלו של כל חבר וחברה בנבחרת. בכל אחד משלושת המרכיבים הללו של הטענה אדון כעת.

59. סבורני כי חריגת השר והממשלה מנבחרת הדירקטורים – כשהיא לעצמה – אין בה פגם. זאת, מאחר שחוות דעתה של המשנה ליועמ"ש מאפשרת חריגה כאמור ומאחר

שהסמכות למנות מועמד או מועמדת לתפקיד של דירקטור בחברה ממשלתית מצויה בידי השר והשר הוא זה שנושא באחריות ציבורית למינוי כאמור, בסופו של יום. מה שקובע ככגון דא הוא טיב השיקולים לפיהם פעל השר בהחליטו למנות מועמד או מועמדת כאמור, ובזאת אתמקד.

60. לית מאן דפליג כי החלטת ועדת המינויים, כגוף מקצועי אשר מייצע לשרים בעניינים של מינוי דירקטורים מתוקף האמור בסעיף 18 ב לחוק החברות הממשלתיות, היא בגדר נתון חשוב שעל השרים לשקלו בכובד ראש ולתת לו משקל משמעותי בהחלטתם. דרישה זו נגזרת מהגיונו הפנימי של מנגנון קבלת ההחלטות שקבע המחוקק בסעיף 18 לחוק, ובפרט מהאמור בסעיף 18(א) לחוק, אשר יצר את הליך ההשגה בפני מליאת הממשלה בעבור שרים שמבקשים לחלוק על החלטת הוועדה בעניין הכישורים המיוחדים. ברי הוא, כי אם החלטת הוועדה היתה רק שיקול אחד מיני רבים שאין לו חשיבות מיוחדת ומשקל עודף, לא היה כל צורך בהליך של השגה ובהשמת הממשלה כגוף אשר אמור להכריע במחלוקות בין הוועדה לשר. בהקשר זה חשוב לזכור את ציווי המחוקק שמופיע בסעיף 18(א) סיפא לחוק: "לא קיבלה הממשלה את השגת השר, לא ימונה המועמד לדירקטור".

61. לנוכח חריגת השר מנבחרת הדירקטורים ומהחלטת הוועדה, סבורני כי עלינו לבחון את החלטתו באותה דרך שבה בוחנים החלטות רשות שבאות לחרוג מהנחיות פנימיות אשר מסמנות את הרגיל והמקובל בהחלטות מן הסוג שבו עסקינן. הווה אומר: החלטת השר למנות דירקטור בניגוד לעמדת הוועדה ותוך חריגה מנבחרת הדירקטורים תהא טעונה הסבר והנמקה מיוחדים. באין הסבר והנמקה כאמור, לא נוכל לזקוף לזכות ההחלטה החורגת מהרגיל והמקובל את חזקת התקינות המינהלית; ובעקבות נפילת החזקה, תיפתח הדלת להתערבותנו בהחלטת המינוי (ראו והשוו: ע"מ 4573/12 פיינגולד נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים, פסקאות 5-6 והאסמכתאות שם (22.12.2013); יואב דותן הנחיות מינהליות 138-147, 386 (1996)).

62. במקרה דנן, השר נתן נימוקים מיוחדים ומפורטים כדי להצדיק את מינויו של מר פרץ מחוץ לנבחרת הדירקטורים ובניגוד לעמדת הוועדה. נימוקים אלה פורטו לעיל. עיקריהם הודגשו בטיעוני בא-כוחו של מר פרץ, עוה"ד י' חורש; ואלה הם:

א. ניסיונו העשיר והייחודי של מר פרץ ביחסי עבודה קיבוציים; וכן

ב. ניסיונו של מר פרץ כשר הביטחון והקשרים שרכש בעולם הביטחוני.

63. מדובר בנימוקים ענייניים לעילא ולעילא. לפיכך, סבורני כי השר הרים בהצלחה את נטל ההסבר וההנמקה המוטל עליו בכל הקשור להחלטתו לסטות מהחלטת הוועדה ולמנות את מר פרץ לתפקיד של דירקטור בתע"א למרות שאינו נכלל בנבחרת הדירקטורים.

64. בעניין האחרון, הטרידה אותי השאלה שעוררה חברתי, השופטת ד' ברק-ארז, במהלך הדיון בעתירה: האם יהא זה נכון לדרוש מן השר להשוות את כישורי מועמדו שמחוץ לנבחרת הדירקטורים לכישוריהם של כל מועמד ומועמדת שנמנים עם הנבחרת? האם העדר השוואה כאמור מהווה פגם בשיקול דעתו של השר?

65. בעניינה של שאלה זו, הגעתי, לאחר לבטים, למסקנות הבאות:

א. ככלל, השר אכן חייב לעשות השוואה פרטנית כאמור, שאם לא כן, תהא החלטתו נפגמת בהתעלמות משיקולים רלבנטיים. זאת, במובחן מהחלטת הוועדה אשר ויתרה על דרישה כאמור ומבחינה זו נכונה היתה להקל עם השר. נבחרת הדירקטורים נועדה לכך שכל מועמדיה יישקלו באופן אינדיווידואלי כמי שאמורים לקדם את טובת החברה בפועלם כדירקטורים, ועל כן השוואה בין המועמדים והמועמדות השונים הינה הכרחית.

ב. ברם, השוואה פרטנית כאמור תהא מיותרת כאשר ברור לחלוטין כי לפחות אחד מכישוריו הבולטים והייחודיים של מועמד השר לא נמצא באמתחתו של איש מאנשי הנבחרת.

66. במקרה שלפנינו, קורות חייו המקצועיים של מר פרץ כוללים, כאמור, את ניסיונו הייחודי כשחקן מרכזי במגרש של יחסי עבודה קיבוציים שמסוגל לפתור סכסוכים מורכבים וקשים. ניסיון זה קיים לצד כישוריו האחרים של מר פרץ ומעורבותו בעולם הביטחוני כשר הביטחון לשעבר. ניסיון זה ותרומתו העתידית לתע"א, כחברה אשר מעסיקה אלפי עובדים ופניה להפרטה, הודגשו על ידי שר הביטחון בנימוקי החלטתו למנות את מר פרץ לדירקטוריון החברה. במסגרת זו, השר ציין כי מדובר בניסיון ייחודי וחיובי; ואחרי שידענו כי לאיש מאנשי נבחרת הדירקטורים אין ניסיון דומה, איני מוצא עילה מבוררת להתערבותנו בהחלטת השר.

67. אוסיף ואבהיר, כי באין ניסיון ייחודי וכישורים ייחודיים כאמור, דעתי היתה שונה. במקרה כזה, הייתי מצפה – ודורש – כי תיעשה השוואה בין כישורי מועמדו של השר לבין כישוריה וכישוריו של כל חברה וחבר בנבחרת הדירקטורים.

הטענה בדבר היעדר כישורים מיוחדים אצל מר פרץ

68. בעניין אחרון זה, דומני כי נוכל להסתפק בציון ניסיונו העשיר והישגיו של מר פרץ בתחום יחסי העבודה. שר הביטחון כלל ניסיון והישגים אלה ברשימת הכישורים המיוחדים של מר פרץ, לצד כישוריו הנוספים אשר מכשירים אותו לשמש דירקטור בתע"א.

69. לטעמי, החלטתו זו של השר, למרות אי-הסכמתו עם הוועדה, היתה נקיה מפגמים – כפי שגם ציין היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו בעניין ההשגה שהגיש השר על החלטת הוועדה.

70. בעולם התאגידי והאידנא, יחסי עבודה תקינים ובריאים והבטחת רווחתם של עובדי החברה מהווים מרכיב חשוב – עד כדי דומיננטי – בהצלחת החברה בשדה העסקי. על כך מעידה, בין היתר, הודעת התחייבות משותפת עליה חתמו, בחודש אוגוסט 2019, קרוב ל-200 מנכ"לים של חברות הענק האמריקניות והבינלאומיות, אשר מדגישה את רווחת העובדים ואת קידומם המקצועי כאחת ממטרותיו העיקריות של תאגיד עסקי בן-זמננו (ראו: <https://opportunity.businessroundtable.org/ourcommitment>).

71. זאת ועוד: גם מי שמחזיק בגישה מסורתית יותר, אשר שמה את עיקר הדגש על רווחיהם של בעלי המניות בתאגיד, מכיר בצורך לתמוך ברווחת העובדים כאחת ממטרותיו החשובות של תאגיד עסקי. דבר זה הוסבר במאמרם של פרופ' ל' בבצ'וק ומר ר' טלריטה במילים אלו:

"The relationship between a corporation and its stakeholders is, to some extent, mutually beneficial. Stakeholders depend on the corporation for jobs, salaries, sale orders, products and services, loan payments, and positive spillover effects. At the same time, the corporation depends on its stakeholders for financial and human capital, institutional infrastructure, and revenues, and it cannot operate and make profit without a certain degree of social and political recognition and trust. It is thus unsurprising that maximizing long-term value for shareholders requires paying close attention to the effects of the company's operations on stakeholders. For example, how the company treats employees could well affect its ability to attract, retain, and motivate the members of its labor force [...]". (Lucian A. Bebchuk & Roberto

Tallarita, *The Illusory Promise of Stakeholder Governance*, 106 CORNELL L. REV. 91, 108-109 (2020)).

72. גם בעניין זה, העובדה שוועדת המינויים חלקה על עמדתו של שר הביטחון אינה מטה את כפות המאזניים לטובת העותרת. מה שקובע בכגון דא הוא לא עמדת הוועדה ככזאת, אלא טיב השיקולים אשר נשקלו על ידי השר כאשר גיבש את החלטתו לפיה למר פרץ יש כישורים מיוחדים. שיקולים אלה נמצאו כשרים; וכפי שכבר ציינתי, מי שנושא, בסופו של יום, באחריות ציבורית למינויו של מר פרץ כדירקטור בתע"א הוא שר הביטחון ולא הוועדה. הצלחתו של מר פרץ בתפקידו כדירקטור וכיושב ראש הדירקטוריון בתע"א היא הצלחתו של השר, ולא של הוועדה. כך הוא גם לגבי כישלוננו של מר פרץ, אשר ייזקף – אם מר פרץ ייכשל, חלילה, בתפקידו – לחובתו של השר ולא לחובת הוועדה.

73. העותרת לא הצליחה אפוא לבסס עילה להתערבותנו בהחלטת השר בעניין כישוריו המיוחדים של מר פרץ.

סוף דבר

74. מהטעמים שמנתי, הנני מציע לחבריי לדחות את העתירה. העותרת העמידה לדיון שאלה חשובה מבחינה ציבורית-כללית, ועל כן לא הייתי מחייבה בהוצאות המשיבים.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

אני מצטרף לדעת חברי השופט א' שטיין, כי דין העתירה להידחות.

בשולי דבריו אציין, כי בעקבות השגה שהגיש שר הביטחון לממשלת ישראל, על דעת שר האוצר, באשר למינויו של מר עמיר פרץ לכהונת דירקטור בתעשייה האווירית לישראל בע"מ, החליטה הממשלה, לאחר היוועצות ביועץ המשפטי לממשלה, על אישור המינוי. זאת, חרף חוות דעתה הנוגדת של הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן בהתאמה: הוועדה ו-החוק). הממשלה קבעה, בין היתר, כי שיקולים רלבנטיים – נשקלו; כי שיקולים זרים – לא באו במניין; וכי מר פרץ נושא עמו כישורים מיוחדים, אשר סוללים את דרכו למינוי המבוקש. במצב דברים זה, משהחלטת הממשלה ניתנה בסמכות, ומשהממשלה נתנה דעתה על מכלול הנסיבות, לאחר ששקלה את הטענות הצריכות לעניין, לא קמה עילה מבוררת להתערבותנו.

העותרת טענה כזכור כי המינוי הריהו "בלתי סביר בצורה קיצונית", וכי "בשל עילת הסבירות לבדה" על בית המשפט להתערב ולהורות על בטלותו. ברם, עלינו להיזהר ולהישמר מפני שימוש בעילת הסבירות ככגון דא, וזאת גם אם כאמת ובתמים סבורים אנו, השופטים, כי ניתן היה לקבל החלטה 'טובה' מזו שנתקבלה. עלינו להימנע מלבוא בנעלי הממשלה, ומלהמיר את שיקול-דעתה בשיקול דעתנו-שלנו. כך אמרתי לאחרונה: "עילת הסבירות המהותית, אולי נוחה, זמינה וגמישה לתפעול, אך קשה להמשגה, עמומה, גבולות גזרתה פרוצים, ופגיעתה בוודאות המשפטית – רבה. מוטב להישמר מפניה [...]". עלינו להימנע מדיון 'מורגש', שבו יחוש פלוני שראוי להחליט כך, ואלמוני ירגיש שמוטב להחליט אחרת. עלינו לקיים דיון 'מושכל', על סמך ניתוח משפטי, שבו כל נימוק גלוי וידוע" (בג"ץ 8076/21 ועדת השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשפ"א בתחום חקר מדעי המחשב נ' שרת החינוך (29.03.2022)).

אציין עוד, כי טענת העותרת, שלפיה חוות דעתה של הוועדה מחייבת את הממשלה, ואין לסטות הימנה, אינה מתיישבת עם הוראת סעיף 18(א) לחוק, הקובעת כי "דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים" (ההדגשה הוספה – נ' ס'). התייעצות, חשובה ככל שתהיה, אינה מחייבת, וזאת גם אם נדרשים טעמים מיוחדים לסטייה ממנה (ראו: בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (24.11.2009)). יתר על כן, טענת העותרת אף עומדת בסתירה למנגנון ההשגה שנקבע בסעיף הנ"ל, שלפיו: "החליטה הוועדה לבדיקת מינויים שלא להמליץ על מינויו של מועמד שנתקיים בו האמור בסעיף 18(א) רשאי השר להגיש השגה על ההחלטה שתידון במליאת הממשלה; נימוקי הוועדה יובאו בפני הממשלה באמצעות היועץ המשפטי לממשלה או נציגו". טענת העותרת, מבטלת, הלכה למעשה, את ההוראה המעוגנת בדין, וזאת אין לקבל. לא זו אף זו: כאמור בהמשך הסעיף – "לא קיבלה הממשלה את השגת השר, לא ימונה המועמד לדירקטור". מכלל לאו, אתה שומע הן; אם קיבלה הממשלה את השגת השר – ימונה המועמד לדירקטור. כך נעשה במקרה זה, לאחר שמכלול הטענות נשקל. טענתה של העותרת בעניין זה דינה אפוא להידחות.

מטעמים אלו כולם, עמדתי כעמדת חברי השופט שטיין, כי דין העתירה להידחות.

שׁוֹפֵט

השופטת ד' ברק-ארז:

1. מהו האיזון הראוי בין שיקול הדעת של הדרג המיניסטריאלי ביחס למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות לבין החתירה לניקיון כפיים ולמינויים מיטביים בשירות הציבורי? בסופו של דבר, ואולי אף בתחילתו, זוהי השאלה העומדת ביסודו של הדיון שבפנינו.

2. למעשה, לא נדרשנו להכריע בשאלה זו על כלל היבטיה, אלא רק לבחון את האיזון האמור כאשר מדובר במינוי דירקטור לחברה ממשלתית שהוא בעל זיקה פוליטית. זאת, על רקע העובדה שהמחוקק עצמו סבר כי ביחס למינויים כאלה שיקול הדעת של הדרג המיניסטריאלי הוא צר מהרגיל, כך שהמינוי יתאפשר רק בהתקיים "כישורים מיוחדים" של אותו מועמד. השאלה הוסיפה והתחדדה ביחס למינוי של מועמד שלא נכלל במאגר המועמדים שמתוכו אמורים להיבחר ברגיל מי שמתמנים לתפקיד דירקטור בחברות ממשלתיות, מאגר שהיכללות בו נעשית על בסיס תחרותי, וזכה לשם "נבחרת הדירקטורים".

3. כפי שמוסכם על הצדדים כולם, מר עמיר פרץ, המשיב 6, שמאחוריו עומדת קריירה ציבורית עשירה, הוא אדם בעל הישגים וזכויות. אולם, לא זהו נושא הדיון. בשונה מכך, השאלה שנדרשת להכרעה היא האם מינויו לתפקיד דירקטור, ולמעשה יושב ראש הדירקטוריון של התעשייה האווירית – החברה הממשלתית הגדולה בתחום הביטחוני – עומד בתנאי הדין, הן מבחינת סוג הניסיון הציבורי שאותו הוא מביא לתפקיד והן בהתחשב בזיקה הפוליטית בינו לבין השר הממנה.

4. כנקודת מוצא לענייננו, חשוב להקדים ולהבהיר, כי ההיררכיה בין תפקידים שמכהנים בהם נבחר ציבור לבין תפקידים מקצועיים הכפופים להם, אינה משמיעה כשלעצמה כי מי שניהן במשרה רמה נבחר ציבור יוכל להתמנות לתפקיד המחייב כישורים מקצועיים. כך למשל, אין צורך להכביר מלים על כך שכהונה כשר הבריאות אינה עושה אדם כשיר להתמנות לתפקיד של מנהל מחלקה בבית חולים. אין אפוא מקום להנחות מוקדמות "חזקות" מדי באשר להתאמתו של מי שניהן כשר למלא תפקידים בדרגת "שטח", שמחייבים ניהול או מיומנות מקצועית. במובן זה, במישור העקרוני, אף במקרה דנן אין בעובדה כי פרץ כיהן בעברו כשר הביטחון – הוא השר הממונה על התעשייה האווירית – כשלעצמה, כדי להוביל באופן אוטומטי למסקנה כי הוא המועמד הראוי ביותר לכהן כיושב-ראש הדירקטוריון שלה.

5. בנסיבות העניין שבפנינו, לאחר שנתתי דעתי לכלל טענות הצדדים הגעתי, ולא בלי התלבטות, למסקנה כי דין העתירה להידחות, ועל כן אני מצטרפת לתוצאה שאליה

הגיעו חבריי השופטים א' שטיין ו-נ' סולברג. עם זאת, דרכי למסקנה זו שונה במידה מסוימת מזו של חבריי. להלן אפרט את עמדתי בקצרה.

6. אקדים ואומר כי אני מצטרפת בכל לב לדבריו של חברי השופט שטיין באשר לכך שהעתירה העלתה לדיון נושא ציבורי חשוב ביותר, וכי בנסיבות העניין לא היה כל מקום להעלאתן של טענות הסף שהוצגו מטעם המדינה. לשיטתי טוב היה להן אלמלא הוצגו.

7. ומכאן, לליבת הדברים. ככלל, על מדינת ישראל לשאוף לכך שהמינויים בזירה הציבורית לא יהיו רק מינויים "טובים" או "אפשריים". כשם שבמגזר הפרטי חותרים מי שמנהלים עסקים לדאוג לכך שנושאי משרה בגופים העסקיים יהיו המתאימים ביותר לתפקידם, ונאבקים על האנשים הטובים ביותר, כך צריכים להיות פני הדברים גם במגזר הציבורי. אדרבה, שאיפה זו למינויים מיטביים מקבלת משנה תוקף ביחס לשירות הציבורי, בשים לב למעמדה של הרשות המנהלית כנאמן הנדרש לפעול לקידום האינטרס הציבורי ובהינתן ההשלכות המשמעותיות הנלוות לפעולותיהם של מי שממלאים תפקיד בו.

8. הדברים שלובים אף בחשיבות הנודעת לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי. בהקשר זה יש לזכור כי במינויים בזירה הציבורית קיימת "בעיית נציג" מובנית. כידוע, מילוויו של תפקיד ציבורי אמור להיעשות לטובת הציבור כולו. אולם, בפועל, בעל הסמכות עלול לשקול לא רק את עניינו של הציבור, אלא גם שיקולים אישיים ומפלגתיים "צרים". זוהי דרכו של עולם. על רקע זה הובהר לא אחת בפסיקתו של בית משפט זה כי "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" (ראו: בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 17 (24.11.2009) (להלן: עניין ג'רבי). כן ראו: בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 30 (12.10.2008)). דווקא משום כך, גובשו במהלך הזמן מנגנונים שונים שנועדו לוודא כי המינויים שיעשו יהיו מיטביים ככל האפשר. במובן זה, ההקפדה על הליכי מינוי תקינים ושוויוניים, כמו גם הרתיעה מקיומם של מינויים המוטלים משיקולים פוליטיים, משקפות את הרצון להגן על מטרות אלו (ראו: בג"ץ 6777/98 רחנברג נ' הוועדה לבדיקת מינויים, פ"ד נב(5) 721, 735-734 (1998) (להלן: עניין רחנברג); עניין ג'רבי, בפסקה 18. ראו גם: יצחק זמיר, "מינויים פוליטיים" משפטים כ 19, 23-24 (1990)). הדברים אמורים בשלב זה על דרך הכלל, מבלי להידרש לנסיבותיו של המינוי שבפנינו.

9. וכעת לענייננו. המקרה דנן הוא נקודת מפגש של מספר מנגנונים המתווים את המסגרת הנורמטיבית החלה על הליכי מינויים של דירקטורים לחברות ממשלתיות. במוקד הדברים ניצב הכלל של בחירת מועמד מתוך נבחרת הדירקטורים, וזאת בהשלמה להליכי הבחינה המתקיימים על ידי הוועדה לבדיקת מינויים, הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: חוק החברות הממשלתיות או החוק). מאחר שחברי השופט שטיין עמד על הדברים בפירוט (בפסקאות 2-6 לפסק דינו), אדרש לכך בקצרה בלבד.

10. כאמור "נבחרת הדירקטורים" היא הכינוי שנבחר לתיאור מערך מיון מקצועי, פומבי ושוויוני של מועמדים לשמש כדירקטורים בחברות ממשלתיות, וככזה מהווה את "דרך המלך" לעריכתם של מינויים אלה. הליך מיון זה עוצב מתוך מטרה ליצור מאגר מרכזי של מועמדים הכשירים למילוי המשימה החשובה של ניהולן של החברות הממשלתיות. לצד זאת, כפי שהוסבר, הדין מכיר במסלול חלופי, "תואם נבחרת", אשר נועד לתת מענה לאותם מקרים חריגים ומיוחדים שבהם קיימת הצדקה ממשית מבחינת טובתה של החברה הממשלתית לאיתורם של מועמדים נוספים, שאינם חלק מ"נבחרת הדירקטורים".

11. המנגנון של "נבחרת הדירקטורים" (והחלופה לו) משלים במובן המעשי את הליך המינוי הסטטוטורי הקבוע בסעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות, אשר מורה כי "דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים". במסגרת מילוי תפקידה זה, נדרשת הוועדה לבדיקת מינויים לקבוע אם מתקיימים במועמדים תנאי הכשירות הקבועים בחוק וכן לייעץ ביחס למידת התאמתם לתפקיד (סעיף 18 ב לחוק האמור). כמו כן, הוועדה נדרשת לקבוע אם ראוי למנות מועמד שחל בעניינו סעיף 18ג לחוק, העומד כאמור במוקד העתירה דנן, ואשר מעגן מנגנון של בחינה מדוקדקת יותר של מועמדים שלהם זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה. מי שהינו בעל זיקה כאמור, כך נקבע בסעיף האמור, יתמנה לתפקידו רק אם הוא בעל "כישורים מיוחדים" הנוגעים לתחומי פעולתה של החברה הממשלתית, ובמובן זה אין די בכך שיעמוד בתנאי הכשירות הרגילים לביצוע התפקיד.

12. אין ספק כי האמצעים שתוארו מגבילים את היקף שיקול הדעת של השר או הממשלה, בהתאם לנסיבות, בבואם לבחור דירקטורים לחברות הממשלתיות. אולם, יש לזכור שמדובר בהגבלות שהרשויות הפוליטיות, הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, בחרו להשית על עצמן. זאת, מתוך הבנה כי "לפתח חטאת רובץ", ולכן ייטב לכל אם כל

נבחר ציבור, בעת שימלא תפקיד המאפשר מינוי דירקטורים לחברה ממשלתית, ילך בדרך הסלולה לבחירת מועמדים ראויים. שנית, כמפורט לעיל, מבחינת האינטרס הציבורי עצמו ובהינתן המשימות הנכבדות שבהן צריכות לשאת החברות הממשלתיות, הבטחת איכותם של הדירקטורים היא חיונית.

13. ומה באשר למועמד שבפנינו? יש להודות על האמת – מדובר במקרה שהוא יוצא דופן – הן לקולא והן לחומרא.

14. לקולא – מדובר במועמד שמילא תפקידים בכירים ביותר, הן בממשלה והן מחוצה לה. בין היתר, הוא כיהן כשר הביטחון, אחד התפקידים החשובים במדינת ישראל, ובתפקידו זה אף היה השר האחראי על התעשייה האווירית שעניינה עומד לדיון. כמו כן, הוא בעל ניסיון בתחום יחסי העבודה על רקע עברו כיושב ראש ההסתדרות. על כך יש להוסיף כי ההחלטה הנתקפת בפנינו אינה רק החלטה בדרג המיניסטריאלי, אלא החלטה שקיבלה הממשלה כולה במליאתה. במובן זה, כידוע, היקף ההתערבות השיפוטית ביחס להחלטות כאלה הוא מצומצם במיוחד (ראו: בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, פ"ד נז(6) 817, 840-842 (2003); בג"ץ 8134/11 אשר נ' שר האוצר, פסקאות 11-12 (29.1.2012) (להלן: עניין אשר)). עם זאת, יש להדגיש כי עובדה זו לבדה אינה חוסמת את הביקורת השיפוטית, אלא רק תוחמת את היקפה.

15. לחומרא – מדובר במועמד שאינו רק בעל זיקה פוליטית מסוימת, אלא במי שבמשך עשרות שנים היה מעורב בנבכי הפוליטיקה על כל גווניה. הדברים אמורים ביתר שאת בשים לב לכך שעסקינן באדם שכהן עד לא מכבר כשר בממשלת החילופים הקודמת, כחלק מגוש השרים הפריטטי שהוגדרו כבעלי זיקה למי שמכהן כיום כשר הביטחון, הוא השר הממנה בענייננו. על כך נוספת כאמור העובדה כי מדובר במועמד שלא נכלל בנבחרת הדירקטורים, וכי קידומו נעשה בניגוד לעמדת הוועדה לבדיקת מינויים, שלה כידוע יש לתת משקל רב ביותר (ראו: עניין רוזנברג, בעמ' 739-740. ראו גם: בג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל, פסקה 13 לפסק דינו של השופט א' א' לוי (20.4.2009); עניין ג'רבי, בפסקה 48). נסיבות אלו מטבען מעוררות קושי רב ומחייבות הקפדה יתרה.

16. כפי שציין חברי השופט שטיין, עוד במהלך הדיון בעתירה טרדה במיוחד את מנותתי השאלה מהו ההליך המתאים לצורך קבלת החלטה על הצדקה למינוי מועמד,

תוך סטייה מהכללים הרגילים החלים על כך, וסברתי כי נדרשת בהקשר זה בחינה השוואתית שלו ביחס למועמדים אחרים.

17. במישור הטרימינולוגי והאנליטי, מתן תשובה לשאלה אם מועמד הוא בעל "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת", מחייב מניה וביה עריכת השוואה. במלים אחרות, לא ניתן לומר כי דבר מה הוא ייחודי או יוצא דופן אלא בהשוואה לאחר. עמדה זו מתחייבת גם במישור הנורמטיבי, בשים לב לתכליותיו הספציפיות של סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות. כאמור לעיל, בבסיסו של סעיף זה ניצב החשש כי קיומה של זיקה פוליטית עלול "לקלקל את השורה", במובן זה ששיקולים פוליטיים יאפילו על המחויבות למינויים מיטביים שיש בהם לשרת את האינטרס הציבורי בכללותו. על כן נדרשת הצדקה מיוחדת לביצוע מינוי מסוג שכזה, כמשקל נגד לכך. הדברים עולים בקנה אחד עם קביעתו של בית משפט זה בעבר, 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" (ראו: בג"ץ 932/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב-ראש הוועדה לבדיקת מינויים, פ"ד נג(3) 769, 784 (1999)). על כך יש להוסיף: כיצד נדע אם אכן מדובר ביתרון ייחודי ובעל משקל סגולי מכריע, כזה שאינו נמצא אצל אחרים, אם מועמדים פוטנציאליים אחרים כלל לא נבחנו?

18. למעשה, עמידה על קיומה של בחינה השוואתית משקפת אף את מידת הרצינות המתבקשת ביחס למעמדה של נבחרת הדירקטורים – כמאגר של המועמדים שנמצאו מתאימים לכהונת דירקטור בחברה ממשלתית, לאחר בחינה ושקילה של כישוריהם המקצועיים. הצורך בהשוואה מביא לידי ביטוי את העובדה כי בחירה במועמד שאינו נכלל במאגר האמור, בפרט בנסיבות שבהן הוא בעל זיקה פוליטית, מהווה חריג לכלל הרגיל, כזה השמור למקרים נדירים. ההצדקה לחריג זה מתקיימת רק בהינתן נימוקים בולטים לבחירה באותו מועמד "חיצוני", הנוגעים לטובתה של החברה הממשלתית הרלוונטית. בדרך זו מובטח כי כישוריהם של כלל חברי נבחרת הדירקטורים ומידת התאמתם לחברה הממשלתית הרלוונטית יעמדו בפני הגורם הממנה ויילקחו בחשבון בטרם תתקבל החלטה הסוטה מ"דרך המלך".

19. אם כן, בהמשך לאמור, אני סבורה שברגיל יש מקום לקבוע כי הגורם הממנה ייחשב כמי שעמד בדרישה להצגתם של "כישורים מיוחדים" רק לאחר שקיים בחינה

פרטנית והשוואתית כאמור, ממנה ניתן ללמוד כי המועמד בעל הזיקה הפוליטית הוא אכן בעל כישורים יוצאי דופן שכאלה, וכן נימק את בחירתו בהתייחס לכך.

20. ישאל השואל: מדוע יש לדקדק כל כך? האם אין די בכך שמדובר במועמד המניח את הדעת? תשובתי לכך היא: לא רבתי. אם קידומו של האינטרס הציבורי הוא הניצב נגד עינינו, לא נוכל להסתפק במועמדים בעלי זיקה פוליטית שרק "עוברים" רף מינימלי. עלינו לשאוף למועמדים שמביאים את מירב היתרונות לתפקידם. בהקשר זה יש לשים לב למספר שלבים בהתפתחותו של חוק החברות הממשלתיות בכל הנוגע למינוי דירקטורים. סעיף 16א לחוק קובע תנאים למינוי שיש לראותם כתנאי מינימום במובן של דרישות השכלה וניסיון. כפי שכתבתי בעבר מטרתם של אלה היא מניעת מינוי של מי שאינו ראוי בעליל, כמו הדוגמה שהייתה למשל ולשנינה בהיסטוריה של האימפריה הרומאית – מינוי של סוס לתפקיד קונסול (בהקשר זה, ראו: דפנה ברק ארז "השפיטות של הפוליטיקה" פלילים ח 369, 376-377 (1999)). אולם, לא די בכך שהמועמד אינו סוס. עליו להיות המועמד הטוב והמתאים ביותר. זו הייתה דרישתו של המחוקק עצמו. ואם נפנה הפעם ליוון העתיקה ניתן להזכיר את סיפורו של אודיסאוס שמבקש להינצל משירת הסירנות – ועל כן הוא כובל עצמו מבעוד מועד. זהו בתמצית סיפורם של ההסדרים בנוגע למינוי דירקטורים. על מנת שלא להימשך אחר שירת הסירנות, נקבעו המגבלות. וכל זאת – לטובת הציבור כולו. לא יכול להיות ספק כי קיומה של בדיקה כזו צפוי לחזק את החלטה שמתקבלת ביחס למינוי. כמובן, בחינה השוואתית תצטרך להוליד החלטה מנומקת המניחה את הדעת.

21. במקרה שבפנינו, לא כך נעשה. התלבטתי האם מטעם זה יש מקום להוציא צו על-תנאי בעתירה, ומלכתחילה נטיתי לעשות כן. נטיתי לכך לא לגופו של המועמד, אלא לגופו של ההליך הנדרש לצורך קבלת החלטה מסוג זה. זהו אחד ההקשרים שבהם אינני שותפה לעמדתו של חברי השופט שטיין. חברי סבור כי זהו מקרה שבו "ברור לחלוטין" על פני הדברים כי המועמד שהתמנה הוא בעל כישורים ייחודיים (כדבריו בפסקאות 65(ב) ו-66 לפסק דינו). אני עצמי הייתי מבקשת לנקוט גישה זהירה וספקנית יותר בעניין. מה שלא נבדק לא יכול להיות ברור. לא ניתן להניח את המבוקש. רום מעמדו של המועמד מהיבט התפקידים שמילא בעבר אינו מהווה כשלעצמו הוכחה ניצחת. בנקודה זו יש אף מקום להדגיש – אין די בכך שניתן להצביע על היבט כלשהו שבו קיימת ייחודיות או בולטות למועמד שעניינו עומד לדיון. בחינה השוואתית שלמה מחייבת כי תיבחן, בין היתר, השאלה עד כמה משמעותי אותו היבט ייחודי בשים לב למאפייניו הספציפיים של התפקיד הנדרש, ובהינתן מכלול כישוריהם של כל אחד מהמועמדים הפוטנציאליים.

22. אף על פי כן, בסופו של יום, ומבלי לגרוע מחשיבותם העקרונית של הדברים, משהונחו לפני חוות דעתם של חבריי הסבורים כי יש לדחות את העתירה, מצאתי לנכון, ולא בלי קושי, להצטרף לתוצאה זו מטעמים מעשיים. בעשותי כן נתתי משקל אף לחוסר הבהירות שנבע מכך שעד לשלב זה טרם נתבררה כל צורכה הדרישה לקיום בחינה השוואתית. זאת, בין היתר, בשים לב לאופיו התקדימי של ההליך שבפנינו, ובהינתן מיעוט המקרים שבהם נעשה בעבר שימוש דומה במנגנון ההשגה על הוועדה לבדיקת מינויים הקבוע בחוק החברות הממשלתיות. שיקול רלוונטי נוסף, שאמנם לא היה בו די כשלעצמו, הוא כי בשלב זה חלף פרק זמן ממושך שבו מכהן פרץ בתפקיד בפועל. על כן, במכלול הנסיבות, ולאחר לבטים, מצאתי כי יש מקום לקבוע את הדברים במבט צופה פני עתיד בלבד.

23. בנקודה זו אני מבקשת לשוב ולהדגיש כי אין בהכרעה הקונקרטית במקרה זה כדי להפחית ממעמדה החשוב של הוועדה לבדיקת מינויים. נקודת המוצא, שדומה כי כלל הצדדים אינם חולקים עליה, היא כי סטייה מעמדת הוועדה אינה עניין של מה בכך, ועל כן צריכה להיעשות אך במקרים חריגים ובהתקיים הצדקה מיוחדת. לא ניתן להפריז בחשיבות הנודעת לוועדה כגוף המקצועי המופקד על הבטחת כשירותם ויכולותיהם המקצועיות והאישיות של המועמדים לכהן כדירקטורים בחברות ממשלתיות. זאת, מתוך שאיפה לשמירה על טוהר הליכי המינוי ולחתימה לאיוש מיטבי של נושאי המשרה בחברות אלו (ראו והשוו: עניין אשר, בפסקאות 13-15).

24. טרם סיום, אוסיף ואציין בקצרה כי במישור העיוני עמדתי שונה מזו של חברי השופט שטיין בכל הנוגע לדגשים שעניינם מסגור הטענות שהועלו בעתירה. חברי בחן את הטענות של "חוסר סבירות" ו"מדרון חלקלק" כטענות עצמאיות, ורק לאחר מכן נפנה לדיון בטענות הקונקרטיות שנגעו למינוי תוך חריגה מ"נבחרת הדירקטורים" ולמינוי שלא התקיימו בו לפי הנטען "כישורים מיוחדים" חרף קיומה של זיקה פוליטית. לעומת זאת, אני סבורה כי לא ניתן להפריד בין הדברים. בעיקרו של דבר, שאלת סבירותו של המינוי במקרה זה אינה נבחנת בפני עצמה, אלא כשאלה הקשורה בכך שמדובר במינוי שנעשה תוך חריגה מההליך הרגיל של נבחרת הדירקטורים וחרף קיומה של זיקה פוליטית של המועמד לשרי ממשלה. במובן זה, למיטב הבנתי, טענות העותרים באשר לאי-סבירותו של המינוי אינן ממוקדות אך בשאלת כישוריו של המועמד, אלא שלובות יד ביד במאפיינים הנוספים שצוינו – החריגה מנבחרת הדירקטורים וקיומה של זיקה פוליטית. על רקע זה גם הועלתה הטענה של "מדרון חלקלק" (שאף אני לא מייחסת לה משקל עצמאי).

25. לבסוף, אבהיר, כי אף לשיטתי טענה של חוסר סבירות צריכה להתקבל רק במקרים מובהקים של חריגה ממתחם הסבירות. אולם, ובכך אינני רואה עין בעין עם חבריי, אני סבורה כי לא חל שינוי בגבולות ההתערבות בשיקול הדעת המינהלי בעילת הסבירות, כפי שאלו הותוו עוד בבג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421 (1980) (כן ראו: דנ"פ 5387/20 רותם נ' מדינת ישראל, פסקה 105 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ע' פוגלמן (15.12.2021)). בניגוד לרושם שעלול להתקבל לעתים, עילת הסבירות אין פירושה החלפת שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו של בית המשפט, בבחינת "הסבירות זה אני". מדובר בעילת ביקורת שמתפקדת, למעשה, כהשלמה טבעית של עילת השיקולים הזרים. כשם ששיקולים זרים עשויים להקדיח את תבשיל ההחלטה, כך גם יכולה להקדיח אותו התעלמות משיקולים ענייניים, או דחיקתם לקרן זווית (ראו: דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך ב 725-726 (2010)). מדובר אפוא בעילת ביקורת חשובה וחיונית, אם כי – כפי שאנו מצווים – יש לעשות בה שימוש מדוד וזהיר. מאחר שהמחלוקת בסוגיה זו אינה מתעוררת במקרה דנן, אסתפק בדברים אלה. אוסיף על האמור רק עוד, כי בשלב הנוכחי של התפתחות המשפט המינהלי נכון יותר שלא להמשיג את החריגה מסבירות כ"חוסר סמכות", אלא יש לשמר את ההבחנה בין ביקורת ההחלטה המינהלית במישור הסמכות לבין ביקורת במישור שיקול הדעת. אכן, בעבר הרחוק יותר הוצגו כלל עילות הביקורת כסוג של "חוסר סמכות" (כך, בין היתר, גם הוסבר שהפעלתם של שיקולים זרים מהווה סוג של חוסר סמכות). הצגה זו של הדברים היא אפשרית במישור המטאפורי, אך עלולה לערפל את הדיון.

26. ובחזרה לענייננו. בשלב זה נותר אך להצטער על כך שמינויו של מר פרץ לא נבחן באופן השוואתי לצדם של מועמדים נוספים, בהתאם למתכונת שפורטה לעיל. הדבר היה יכול לשרת לא רק את האינטרס הציבורי, אלא גם את מראית פני הצדק, וייתכן שאף את המועמד עצמו. ניתן לצפות כי יופקו הלקחים הנדרשים מכך. אולם, וכאמור מתוך הכרת ההבחנה בין "מלכתחילה" לבין "בדיעבד", אני מצטרפת, לא בלי התלבטות, למסקנתם של חבריי כי דין העתירה להידחות.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' שטיין.

ניתן היום, כ"א באייר התשפ"ב (22.5.2022).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט