

## דיני חברות

### מינוי דירקטורים על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה — 1975

השופט (בדימוס) מרדכי בן-דרור\*

#### א. הקדמה

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה — 1975<sup>1</sup> אינו אלא אחד מתוך שורה נכבדה של חוקים המקנים סמכות לשרי הממשלה למנות את המועמדים הנראים טובים בעיניהם למשרות שונות<sup>2</sup>. מבחינה זו, הוראת סעיף 18(א) לחוק כי "דירקטור יתמנה בידי השרים..." באה לבטא גישה מסוימת האומרת, כי עם רכישת מעמד פוליטי מוקנית לשרים גם סמכות למנות ממלאי תפקידים בתחומים מסוימים. סמכות זו, ניתן להתייחס אליה משתי בחינות: האחת — חיובית — גורסת שזכותם של שרי הממשלה לבחור את האנשים שבעזרתם יוכלו לבצע בהצלחה את התפקידים והמשימות שלהגשמתם נבחרו. והאחרת — שלילית — מתנגדת ל"חלוקת משרות" ורואה בכך מתן טובות הנאה מתוך "השלל הפוליטי" ולפיכך שואפת להגביל ולצמצם סמכות זו, אם לא להביא לכיטולה כליל. במסגרת הרחבה של הנימוקים שניתן היה להעלות כתמיכה בגישה זו או אחרת, חזרה ועלתה כל העת שאג"ת בחירת המועמד הטוב והמתאים ביותר למשרה. לאמור: מהם הכישורים

\* יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים.

1 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה — 1975 (להלן: "החוק").

2 ראו רשימה בנספח ה' של דו"ח הוועדה לניסוח קני מידה ונהלים חדשים למינוי למשרות בשירות המדינה הפטרות ממכרו (יו"ר הוועדה השופט מרדכי בן-דרור והחברים: פרופ' יצחק גלנור ועו"ד שמואל הולנדר). וכן חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט — 1959.

והשיקולים שיש להתחשב בהם לצורך בחירת המועמד לתפקיד. ומילא אף נדרשה קביעה ברורה של דחיית שיקולים זרים: השפעות פוליטיות, קשרים מפלגתיים, יחסים אישיים, העדפה אינטרסנטית וכדומה.

הסמכות הנ"ל, המלאה והבלעדית, הייתה ונשארה בידי שרי הממשלות במשך כל השנים מאז הקמת המדינה. התביעה לצמצמה ולהגבילה לא התעוררה אך ורק מן הבחינה התיאורטית, אלא גם משום שחלק מן השרים לא השכילו, ביוזמתם הם, לגבש נורמות ראויות ולהנהיג הליכים תקינים של בחירה, ובעיקר — לדחות את השפעתם של שיקולים זרים הנובעים מהשפעתם של קשרים מפלגתיים. תופעות שליליות אלה הן שהביאו במהלך השנים להתפתחות "שיטת המינויים הפוליטיים" עליה נמתחה ביקורת חריפה מכל עבר<sup>3</sup>.

צריך להזכיר כי התופעה השלילית הנ"ל התייחסה לפעילויות שונות של שרי הממשלות בעבר, בתחומים שונים. ועדות שונות דנו והגישו המלצות בנושא זה<sup>4</sup> וקשה לומר כי בעיית סמכויות השרים למנות את המועמדים הנראים בעיניהם למשרות מסוימות מצאה את פתרונה. אכן, ועדות ציבוריות שונות הגישו הצעותיהן במהלך השנים ועדיין רחוקה הדרך להגשמתן. כך, למשל, בנושא של מינויים למשרות בשירות המדינה, הוגשו לאחרונה המלצות ועדה ציבורית<sup>5</sup>, בחודש אוקטובר 1995, עוד לממשלה הקודמת, אולם הדיון בהן טרם הגיע לסיומו עד כה. לעומת כל אלה, יש לציין את הרפורמה החשובה שמצאה את ביטויה לגבי נושא זה בחוק החברות הממשלתיות (תיקון מספר 6) (מינויים)<sup>6</sup>. בחוק זה יש לראות ניסיון מקיף — מעבר לפתרון שאלת השיקולים המפלגתיים בעת המינוי — למצוא הסדרים הולמים למינויים של מועמדים מתאימים לתפקידים שהחוק דן בהם. מכאן החשיבות שיש לייחס לדיון בהוראות השונות של חוק זה, אותן נפרט להלן, והתועלת שיש להפיק תוך כדי בחינתן — לחיוב או לשלילה. כל זאת, כמובן, בכפוף להבדלים החשובים הקיימים בין אופיין ומהותן של סמכויות השרים במסגרת חוק החברות הממשלתיות ובין סמכויותיהם בתחומים אחרים, בשירות הממשלתי וברשויות אחרות.

3 י' זמיר "אתיקה בפוליטיקה" משפטים יז (1987) 250; דו"ח מבקר המדינה מספר 39 (1989) 627; דו"ח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, התשמ"ט—1989 וכן בדו"חות שלאחר מכן, כמעט מדי שנה בשנה; א' שפיזר פוליטיקה שימושית 97; ד' דרי מינויים פוליטיים בישראל: בין ממלכתיות לתנועתיות 11; דב"ע מח/168-3 אלפריה והמוסד לביטוח לאומי — רוטנברג, פר"ע יט 515, 528; בג"צ 313/67 אקסלרוד נ' שר הדתות, פ"ד כב(1) 80, 84. בג"צ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28, 35. "משפט מסחרי חוק החברות הממשלתיות: קביעת תקן ומינוי עובדים" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 28.011. כרך ד' (15.3.85).

4 ראו, בין היתר, לעיל הערה 2, רשימה בנספח ד' של דו"ח היועדה.

5 היועדה הנוכרת בהערה 2 לעיל.

6 חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים) התשנ"ג—1993, ס"ח 1417. (להלן: "תיקון מס' 6 לחוק החברות הממשלתיות").

מטרתה של רשימה זו היא, אם כן, להצביע על הצעדים החיוביים וההישגים הלא-מבוטלים שבתיקון הנ"ל של חוק החברות הממשלתיות, מצד אחד; וכן להעלות רעיונות — אם לא הצעות — במגמה להמשיך את התהליך שהוחל בו, לשפרו ולייעלו.

## ב. הסמכות להציע מועמדים

כפי שצינתי לעיל, סמכות זו נשארה בידי השרים ככל הנוגע לדירקטורים בחברות הממשלתיות<sup>7</sup>. לאמור שאם לא ינקטו הם צעדים ולא יזמו בחירתו של מועמד זה או אחר — לא יתמנה איש לדירקטוריון החברה. מכאן גם נובעת המסקנה שיש צורך בהסכמתם המשותפת של השרים שבידם הסמכות למנות את המועמדים<sup>8</sup> ובהיעדר הסכמה כזו לא יוצעו וממילא לא ייבחרו דירקטורים לחברות הממשלתיות שבאחריות השרים הנ"ל. עד כאן לגבי הדירקטורים ואילו לגבי יו"ר הדירקטוריון נקבעו הליכים שונים, אחרים. סעיף 24(א) לחוק קובע כי "הדירקטוריון של חברה ממשלתית יבחר באחד מחבריו ליו"ר הדירקטוריון; הבחירה טעונה אישור השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, אולם רשאית הממשלה למנות דירקטוריון מבין חבריו, אם ראתה צורך בכך ולאחר שנועצה בוועדה לבדיקת מינויים". הוראות דומות לאלה מופיעות לגבי מינוי המנהל הכללי של החברה<sup>9</sup>. על אף הנוסח השונה, טעות היא לחשוב שבחירת הדירקטוריון או המנכ"ל נעשית כאילו השר הנוגע בדבר נעדר כל השפעה, אם לא הכרעה ממש. שהרי כל בחירה של דירקטוריון ומנכ"ל "טעונה אישור השרים", ומה הטעם לטרוח בבחירה של מועמד שלא יזכה באישור השרים, שעה שגם ממילא "רשאית הממשלה למנות דירקטוריון מבין חבריו"? והוא הדין לגבי המנכ"ל.

הלכה למעשה ניתן לומר גם כאן, שבידי השרים ליזום ולהציע בחירתם של המועמדים העדיפים בעיניהם, כמו לגבי דירקטורים מן השורה. כאמור, יש צורך באישורם בכל מקרה, ואם מעורבותם ניכרת — הן מבחינת החוק והן למעשה — בבחירת הדירקטורים, קל וחומר שזו תגבר לגבי יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל. נוסח החוק אף מחזק את מעמדם של השרים בבחירת ממלאי תפקידים חשובים אלה גם במקרה שאין הדירקטוריון מוכן להציע את המועמד הנראה לשרים. במקרה כזה מקנה החוק סמכות לממשלה, "אם ראתה צורך בכך", לעשות כן על פי שיקול דעתה.

ישנם שיקולים מסוימים התומכים בגישה — במיוחד בחוק החברות הממשלתיות — שעל פיה הבחירה הנופלת על מועמד זה או אחר, נעשית

7 ראו, למשל, סעיף 18(א) לחוק.

8 ראו סעיף 1(א) לחוק וכן ראו סעיף 6(3).

9 ראו סעיף 37(א) לחוק.

— כל כולה — על ידי שרי הממשלה. מעורבותם של השרים בפעולותיהן של החברות הממשלתיות בתחומים שונים היא רבה ודי אם נזכיר חלק ממנה<sup>10</sup>. בהנחה שזו הברירה האופטימלית במסגרת חוק זה, יש מקום לשקול ולבדוק אם ראוי לשפר ולייעל את דרכי הבחירה של המועמד על ידי השרים. בטרם ניגש למלאכה זו מן הראוי שנציין, כי הוראות החוק מתייחסות לא רק לגבי חברות ממשלתיות (כולל חברות בת<sup>11</sup>, חברות מעורבות<sup>12</sup> וחברות חוק<sup>13</sup>) אלא גם למינוריים בתאגידים ובגופים אחרים שהוקמו בחוק<sup>14</sup>. וכך נאמר בסעיף 60:

“הוראות חוק זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על חברות שאין להן הון מניות ועל תאגידים שאינם חברות, אם המדינה שולטת או משתתפת בהם במידה האמורה בסעיף 1(א) לגבי חברה ממשלתית, למעט גופים שהוקמו בחוק”.

ואילו בסעיף 60א(א) נאמר:

“על אף האמור בסעיף 60, יחולו הוראות סעיפים 16א, 17, 17א, 18א עד 18ג, 24(ג) ו-17(ד) ו-37(ג) ו-17(ד), לענין מינויים לכהונה בתאגידים שהוקמו בחוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק, בשינויים המחויבים לפי הענין וכמפורט להלן, והכל אם המינוי נעשה בידי שר או בידי הממשלה, או בהמלצתם או באישורם של מי מהם, ובכפוף להוראות החוק או החיקוק שמכוחו מוקם התאגיד או הגוף; נקבע בחוק כי ימונו לתאגידים ולגופים כאמור, נציגים של גופים או ארגונים המנויים באותו חוק, לא יחולו על נציגים אלה הוראות חוק זה”<sup>15</sup>.

עיון בהוראות החוק מלמד שניתנה תשומת לב לשאלת הכישורים המתאימים שעל המועמדים להתברך בהם. כך גם לשיקולים העלולים לפסול את המועמדים מסיבה זו או אחרת, או לסייג ולהגביל את פעילותם (בתחום של ניגוד אינטרסים למשל); ולבסוף — אף הוקמה ועדה לבדיקת מינויים שמתפקידה לבדוק מינויים אלה המוצעים על ידי השרים. על כל אלה נעמוד להלן.

ברם, במבנה זה חסר נדבך מסוים, שהיעדרו משפיע בצורה שלילית על השגתם של היעדים האמיתיים בנושא זה, לאמור: שילובם של האנשים הטובים ביותר

10 ראו למשל סעיפים 4, 25, 31, 32(ב), וכן 45, 47(ג), 50 לחוק. וכן ראו: א' וינרוט חברות ממשלתיות — תחולת המשפט המינהלי (תשנ"ה) 208.

11 ראו סעיף 57 לחוק.

12 ראו סעיף 58 לחוק.

13 ראו סעיף 59 לחוק.

14 ראו פרק ט' תחולת החוק סעיפים 60 ואילך.

15 בסעיף 61 אף נקבעה תוספת של “תחולה על גופים מסוימים” ואילו בסעיפים 62 ו-63 נקבעה “אי תחולה” על “מועצות חקלאיות” ועל “מקרים מיוחדים” (מטעמים של בטחון המדינה וכדומה).

בפעולתן של החברות הממשלתיות, מועמדים שיבואו מתוך רשימה רחבה והיצע גדול יותר של מועמדים שיעמדו לנגד עיני השרים. כיצד ניתן, בנסיבות הקיימות, להגשים יעד זה אפילו ירצו זאת שרי הממשלה? התשובה היא, שבמבנה הקיים חסר הסדר מוסדי, אין כלים מאורגנים ומסודרים להקמתו של מאגר מתאים שמתוכו יוכלו השרים לבחור את המועמדים המתאימים לדעתם הם. בהיעדר מאגר כזה, בהיעדרה של שיטה מסודרת ורחבה להגשת רשימת מועמדים ולהצגתה לפני השרים, מה פלא הוא שבחירתם של השרים במקרים לא מעטים, במשך כל השנים, הייתה "אישית", לאמור שהשר "הכיר" או "שמע" על מועמד זה או אחר? בהיעדרה של שיטה מסודרת כנ"ל, כיצד אפשר להימנע מן הטענה שמינויו של פלוני או אלמוני נעשו מן הטעם שהשר "הכירם"? והרי ברי הדבר, שעל פי ההסדרים הקיימים לא יבחרו השרים אנשים שאותם אין הם מכירים כלל, או — לפחות — לא "שמעו" עליהם מכלי שני. יתרה מזו: אפילו נניח כי שרי הממשלות רצו במועמדים "משלהם" — כיצד יוכלו להגיע אל שורת המועמדים האלה ולבחור מתוכה את הטובים בעיניהם? התשובה היא, שבהיעדרה של שיטה מסודרת, הבחירה, במקרים לא מעטים, היא מקרית — גם מבחינתם של השרים. היעדרה מרחיק מועמדים טובים ומתאימים, כאלה שאינם מוכנים להיעזר ב"מהלכים" או להיזקק להשפעות שאינן לעניין. ולא טוב הוא הדבר אם הצלחתו של המועמד שנבחר, או כישלונו — אינם אלא — לעתים — יד המקרה. נראה לי, אם כן, שהקמתו של מאגר ממוסד כנ"ל, יש בו להשיג, בעת ובעונה אחת, שתי מטרות חשובות: האחת — לאפשר למועמדים מן הציבור הרחב לכלול את שמותיהם; והאחרת — לאפשר לשרים לברור ולבחור מתוך רשימה כזו את המועמדים הנראים להם כמתאימים<sup>16</sup>.

### ג. זיקות המועמדים ביחסיהם עם השרים

החוק מציין במפורש "פסלות מטעמי זיקה כלכלית"<sup>17</sup> וכן מפרט "סייגים" לגבי מועמדים ש"אינם כשירים להיות דירקטור"<sup>18</sup>. לא כן לגבי מועמדים שנהוג לכנותם "מינויים פוליטיים". כאן ניסה המחוקק להתמודד, בדרך משלו, עם בעיה מורכבת — אם לא מסובכת — זו. עד שאני בא להסבירה, מן הראוי שאזכיר שוב<sup>19</sup> ובקצרה את ההיבטים השליליים של מינויים פוליטיים עליהם עמד בהרחבה פרופ' יצחק זמיר במאמרו על "מינויים פוליטיים"<sup>20</sup>. פרופ' זמיר אומר שם, כי "המינוי הפוליטי

16 ראו הצעות ברוח דומה בכג"צ 453/94, 454 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501, 529 (השופט א' מצא), 537-538 (השופט י' קדמי) (להלן: עניין שדולת הנשים).

17 סעיף 17 לחוק.

18 סעיף 17 לחוק.

19 ראו לעיל הערה 3.

20 י' זמיר "מינויים פוליטיים" משפטים כ (תש"ן) 19, 21. וכן ראו: דו"ח ועדת דרור לבדיקת

הוא מינוי של אדם למשרה ציבורית שלא היה נעשה אילו אותו אדם לא היה אישיות פוליטית. במקרה כזה הפוליטיקה, במובן הצר של מפלגתיות, היא גורם מרכזי במינוי. הקשרים קודמים לכישורים...".

על היבט שלילי זה עמדו דו"חות מבקר המדינה. בדו"ח מספר 2139 נאמר: "המינויים הפוליטיים פושטים צורה ולובשים צורה ואולם הצד השווה שבכולם: בשיטה זו לא האדם המתאים ביותר הוא הזוכה בתפקיד. במקרים רבים, בכל סוגי המינויים שנסקרו לעיל, העלתה הביקורת בעלי תפקידים שכישוריהם אינם עומדים בדרישות התפקיד שמונו לו, אם בהשכלתם, אם בניסיונם ואם בתכונות אחרות הנדרשות למילוי התפקיד".

כך גם מן הראוי להביא את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה הקובעת<sup>22</sup>: "קביעת תקן או מינוי עובדים בחברה ממשלתית על יסוד שיקולים מפלגתיים, בין אם שיקולים אלה נובעים מן המנהל הכללי או הדירקטורים ובין אם מקורם בגורם חיצוני, הנם בגדר הפרה של חובת האמון כלפי החברה. מי שמפר חובה זאת, לא זו בלבד שהוא עלול לפגוע בתפקוד הראוי של החברה הממשלתית, וכדרך זו אף לפגוע בטובת הציבור, אלא הוא עלול אף לשאת בתוצאות המשפטיות הנובעות מהפרת החובה".

אי-אפשר שלא להזכיר רעה חולה הנלווית לשיטת "המינויים הפוליטיים" והיא: דחיקתם של כל המועמדים הטובים על שום חברותם במפלגה אחרת, שאינה בשלטון או – והדבר חמור לא פחות – על שום שאינם חברים כלל, לא במפלגה שבשלטון ולא אחרת. אפליה לרעה זו, במישרין או בעקיפין, היא תוצאה בלתי נמנעת של "שיטת מינויים פוליטיים" ללא כל סייג או הגבלה.

אין בדעתי להרחיב יתר על המידה בנושא זה שאחרים כבר דנו בו לעומקו. ברם, נראה לי כי חשוב להביא עוד מדבריו של פרופ' י' זמיר על ממדי התופעה. ואלה דבריו<sup>23</sup>:

"התופעה של מינויים פוליטיים אינה מוגבלת למפלגה זו או אחרת. היא משתרעת על כל הקשת הפוליטית וכוללת מפלגות גדולות וקטנות גם יחד. היא איננה מצטמצמת למשרות בכירות, הכרוכות בקביעת מדיניות, אלא מתפשטת ויורדת עד לדרגות הנמוכות ביותר..."

המסקנה המתבקשת היא שאין אנו רוצים בממלאי תפקידים גרועים או בתפקידים

ההוראות הקיימות בדבר סיווג פעילות מפלגתית ופוליטית של עובדי המדינה. עוד חשוב לציין את מאמרו של פרופ' י' זמיר "מינויים פוליטיים בביקורת שיפוטית" משפטים כא (תשנ"א) 145.

21 דו"ח מבקר המדינה מס' 39, לעיל הערה 3.

22 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לעיל הערה 3.

23 זמיר "מינויים פוליטיים", לעיל הערה 20, בע' 21.

מיותרים. קל וחומר כשאלה נתקבלו או נוצרו כתוצאה מהשפעה פוליטית בלבד ושאתרת לא היו נעשים. אך הביקורת לא גרסה שיש לפסול מועמדים טובים וראויים לתפקידיהם אך ורק משום שנוסף על כל כישוריהם ותכונותיהם יש להם גם זיקה פוליטית ושלא היא גרמה להעלאת מועמדותם.

במילים אחרות: הביקורת הנ"ל לא הופנתה כלפי המועמדים השונים על שום שהיו בעלי זהות פוליטית מוגדרת וידועה; וממילא שרי הממשלה לא הותקפו אך ורק משום שמינו מועמדים כאלה. מספרם של בעלי זהות פוליטית בציבור רב הוא ביותר, בייחוד כאשר נזקקים לבעלי תפקידים אחראיים במשרות בכירות או בתחומי התמחות מסוימים — אם לא מיוחדים — כמו באלה של חברות ממשלתיות. אנשים אלה נמנים על כל המפלגות ולא דווקא על מפלגה זו או אחרת. לכן פסילתם העקרונית והמוחלטת של כל בעלי הזהות הפוליטית למשרות בתחומים שהממשלה שולטת בהם — אך ורק משום שיש להם גם זיקה מפלגתית — הייתה עלולה להביא לפגיעה חמורה בתיפקודם של כל המוסדות האלה, ולדחייתם של מועמדים טובים, לעתים טובים ביותר. השופט מנחם גולדברג, נשיא בית הדין הארצי לעבודה, הציע את "הגישה הניטרלית" בעת בחירת המועמד. ואלה דבריו: "עובדת חברותו של עובד ציבור פלוני במפלגה זו או אחרת, צריך שיהיה גורם ניטרלי, שלא יובא כלל בחשבון שעה שנבחר או מקודם עובד בדרגה. עובדת השתייכותו למפלגה של השר או המנכ"ל אינה צריכה להטות את הכף לחובתו. חברותו במפלגתו של השר או של המנכ"ל אסור לה שתפריע למינויו של עובד לתפקיד זה או אחר או לקידומו אם הוא בעל כישורים מתאימים העולים על כישוריהם של מתמודדים אחרים; אך עובדה זו אינה צריכה לשקול כלל ועיקר כ"נקודת זכות", שעה שכישוריו של עובד אחר עולים על כישוריו הוא"<sup>24</sup>.

כל הדברים הנ"ל עמדו לנגד עיני הכנסת שעה שדנה בתיקון החוק ובקביעת הכללים הראויים לפתרון בעיית המועמדים שיש להם זהות מפלגתית. כפי שנראה להלן, הוראות החוק אינן מסתפקות בהשגת המטרה של כישורים מתאימים שעל המועמדים להתברך בהם (בין אם למועמד ישנה זהות פוליטית ובין אם לאו); כך גם אין הוראות החוק מבקשות "לנטרל" את שאלת הזהות הפוליטית ולהתעלם ממנה. בתיקון מספר 6 של חוק החברות הנ"ל החליטה הכנסת להתמודד, בדרכה שלה, עם הבעיה הפוליטית. ראשית, קבעה כי "לעניין חוק זה, לא יראו בחברות במפלגה כשלעצמה זיקה אישית או פוליטית"<sup>25</sup>. דבר זה נראה פשוט וברור לחברי הכנסת הן מן הטעם ה"כמותי" (שאינו לפסול את רובם המכריע של המועמדים הבאים בחשבון באוכלוסייה כולה שבה רבים הם חברי מפלגה) והן מן הטעם ה"איכותי" (שחבר מן השורה, זאת ותו לאו, מבחינת משקלו והשפעתו לא יזכה בחסדיו המיוחדים של השר, שהרי לא יהיה בידו להחזיר לשר כמעט מאומה ובוודאי

24 דב"ע מח/168-3, לעיל הערה 3.

25 סעיף 18ג(ב) לחוק.

שלא מידה כנגד מידה מהבחינה הפוליטית והאישית החשובות לשר הממנה). מינוי כזה חסר משקל הוא לצורך בדיקת הזיקה שבין השר ובין המועמד, ובוודאי שאין בו כדי להצדיק, כשלעצמו, את פסילת המועמד. חשובים לענייננו הם, כמוכן, אותם מועמדים שהקשר בינם ובין שרי הממשלה, היחסים ביניהם בעיקר יחסי התלות, חורגים מאלה שבין ציבור חברי המפלגה, מן השורה, ובין השרים. לגבי אלה נקבע בחוק כי חייבים הם ב"כשירות מיוחדת", כהאי-לישנא:

"מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדו זה 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 הכהונה"<sup>26</sup>. יש מקום לטענה שההוראה הנ"ל הרחיקה לכת מעבר לדברי הביקורת שנמתחו על שיטת המינויים הפוליטיים הנ"ל. שהרי כוונת המבקרים הייתה לדבר בגנותם של מינויים שעל פיהם "לא האדם המתאים ביותר הוא הזוכה בתפקיד" או כי "הקשרים קודמים לכישורים" וכיוצא בהם ביטויים. ברם, אם נמצא מועמד מתאים, העונה על הכישורים הנזכרים בחוק<sup>27</sup>, ושנמצא ראוי לכך גם על ידי הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים — על שום מה נרחיק לכת מעבר לכל אלה ונדרוש ממנו "כישורים מיוחדים"?

כאמור, לא הייתה הכנסת מוכנה לאמץ את הגישה "הניטרלית" שהובעה על ידי כבוד הנשיא מ' גולדברג, גישה האומרת, בין שאר הדברים, כי "...עובדת השתייכותו למפלגה של השר או המנכ"ל אינה צריכה להטות את הכף לחובתו"<sup>28</sup>. הלכה למעשה, יצרו הוראות סעיף 18ג(א) הנ"ל אפליה בין מועמדים בעלי זיקה פוליטית או אחרת ובין אלה שהם חסרי זיקה, בכך שלגבי הראשונים נדרשת "כשירות מיוחדת" נוספת, דרישה שאינה קיימת לגבי האחרונים. וכל זאת — אל לנו לשכוח — לאחר שאלבא דכל הדעות המועמדים נמצאו כשירים לכל עניין ודבר ובזכות כישוריהם אלה מסוגלים הם למלא כהלכה את תפקידם. "הפסול" היחידי שדבק בהם הוא, אם כן, היותם פעילים או בעלי מעמד במפלגה ולא חברי מפלגה, סתם בעלמא. מכאן ניתן אולי לומר שמי שסבר כי עומדת לו הזכות בשל קשריו הפוליטיים, יגלה עד מהרה שלא בזכות המדובר אלא בחובה שהייתה לו לרועץ. דוגמה לתוצאות לא רצויות העוללות לנבוע מניסוח קפדני ותד-משמעי זה של "זיקה פוליטית", ניתן למצוא במקרהו של דירקטור מסוים שעליו המליצו השרים כי תוארך כהונתו לשלוש שנים נוספות. דירקטור זה נתמנה בעת כהונתה של הממשלה הקודמת ונמצא ראוי

26 סעיף 18ג(א) לחוק.

27 סעיף 16א לחוק.

28 דב"ע מח/168-3 לעיל הערה 3, דברי הנשיא מ' גולדברג.



וכשיר על פי תכונותיו מכל הבחינות. שאלת הזיקה הפוליטית לא התעוררה משום שדירקטור זה היה פעיל במפלגה שמחוץ לממשלה וסעיף 18ג(א), בדבר הצורך ב"כשירות מיוחדת", מתייחס למצב דברים שבו למועמד יש זיקה "לשר משרי הממשלה". כאמור למועמד זה, בעת שנבחר ואושר לא הייתה זיקה כזו. בינתיים נפל דבר וממשלה חדשה קמה בישראל. עתה ממליצים על המועמד הנ"ל, להארכת כהונתו כדירקטור, שרים חדשים שהם מנהיגי המפלגה בה פעיל המועמד ומכאן שיש לו עתה "זיקה פוליטית". ברי הדבר, שהמועמד הנ"ל נבחר בשעתו על פי תכונותיו וכישוריו ונמצא ראוי לכהונת דירקטור. עתה, בחלוף העתים, שוב לא יוכל לכהן כדירקטור על שום שאין לו "כשירות מיוחדת" הדרושה לו, לא מפני שהוא השתנה אלא מפני ששרי הממשלה, הם שהשתנו. תוצאה זו נובעת מן הגישה שלפיה מאפשר החוק, לשרים הנוגעים בדבר, לבחור את המועמדים המתאימים מתוך מאגר האנשים הקרובים להם, בהשקפתם או מבחינות אחרות; ברם, במקרה כזה לא די שיהיו מועמדים אלה כשירים בעלמא, אלא שיתברכו גם ב"כשירות מיוחדת".

כדי שניתן יהיה להתייחס להוראות הקדניות הנ"ל בצורה יותר מאוזנת יש לקראן יחד עם יתר ההוראות היוצרות את המבנה המיוחד של חוק זה. שהרי אין אנו דנים בסיטואציה אליה התייחס כבוד הנשיא מ' גולדברג בפסק הדין הנ"ל<sup>29</sup> שבה ישנם כמה מועמדים המתמודדים על המשרה הפנויה. חוק החברות הממשלתיות אינו מקנה סמכות לוועדה לבדיקת מינויים לבחור את המועמד הראוי מבין מספר מועמדים מתאימים. הבחירה כל-כולה נעשית בידי השרים ואין בידי הוועדה אלא לאשר או שלא לאשר את המועמד שנמצא טוב בעיני השרים<sup>30</sup>. בסיטואציה זו נעדרת כל אפשרות לוועדה לבדיקת מינויים לבחון — זה לעומת זה — את המועמדים, להשוות את כישוריהם ותכונותיהם ולהצביע על המועמד הטוב שביניהם ללא כל קשר לשאלת השתייכותו הפוליטית או האחרת. לאמור, שאילו החוק היה בנוי על בסיס אחר, למשל זה המחייב את השרים להגיש מספר מסוים של מועמדים ראויים, וניתן היה אף להקנות סמכות לוועדה לאשר את הטוב והמתאים שביניהם כי אז שאלת זיקתו הפוליטית של מועמד זה לא הייתה צריכה להיות מכרעת לא לכאן ולא לכאן, ואפשר היה להשאירה לשיקול דעתה של הוועדה.

לבסוף, מן הראוי להביא — לפחות למען האיזון — מדבריו של פרופ' ב' אקצין, בהם ביקש "להזהיר מפני האשליה שדרך המלך להגברת יעילות המינהל היא בדה-פוליטיזציה של המנגנון... אין לחרון משפט על היחס בין מידת יושרו או שחיתותו של המנגנון לבין הרכבו המפלגתי או הכלתי מפלגתי. ידועות דוגמאות של מנגנון מושחת ושל מנגנון טהור בשני המקרים"<sup>31</sup>.

29 שם, שם.

30 ראו פרק ב לעיל בדבר הסמכות להציע מועמדים.

31 ב' אקצין עיקרי המינהל הציבורי (תשכ"ו) 244.

## ד. כישורי המועמדים

כבר הזכרנו לעיל, כי התכונות הנדרשות לצורך אישור והכרה כ"כשירות לכהונה" של המועמדים — מנוסחות בלשון החלטית ובאופן קטגורי. הוראות אלה קושרות ומחייבות את השרים (כמו את הוועדה לבדיקת מינויים) הן ביחס להשכלה הנדרשת מן המועמד, הן לגבי הניסיון שרכש בעבר.

כך, למשל, נקבע בחוק בסעיף 16א(1), כי כשיר לכהן כדירקטור כל מי ש"הוא בעל תואר אקדמי בכלכלה, מינהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי, הנדסה או לימודי עבודה...". פירוט דומה מופיע בחוק גם לגבי הניסיון, הן לגבי תחומיו הן לגבי מועדיו. התמונה המתקבלת מן הדברים שפירטנו עד כה היא כלהלן:

הכנסת בחרה להמשיך ולהשאיר בידי השרים את הסמכות לקבוע מי יהיה המועמד שיוצע על ידם לבחינתה של הוועדה הציבורית. מועמד כזה יבחן על פי כישורים המפורטים ומפורשים בחוק, לאמור, השאלה אם המועמד מתאים אם לאו נבחנת ונבדקת על פי הדרישות האמורות בחוק. ובמלים אחרות: החוק אינו מוכן לקבל את ההנחה שיכול להיות מועמד מתאים והולם אם אינו עונה על הכישורים הנזכרים בסעיף 16א הנ"ל.

מכאן, שאם ניתנה יד חופשית לשרים להציע את מועמדיהם, כי אז יש למהר ולהוסיף כי החוק אף שם "אזיקים" מסוימים על ידי השרים וככל אותם לכישוריהם שחייבים כי יהיו אצל המועמדים המוצעים על ידם.

המחוקק לא הסתפק בהטלת מגבלות אלה. אכן, לגבי מועמדים שאין להם כל זיקה לשרים די היה בכל אלה; ברם, לגבי מועמדים המוצעים על ידי השרים ושיש להם גם זיקה מסוימת (אישית, פוליטית, או עיסקית) הוסיף המחוקק וקבע כי על מועמדים אלה להצטיין ב"כשירות מיוחדת"<sup>32</sup>.

שורת הפתרונות הנ"ל יש לה פנים לכאן ולכאן, הן מבחינתם של השרים, הן מבחינתה של הוועדה לבדיקת מינויים. כך, למשל, ברי הדבר שמוטל על הוועדה שלא לאשר מועמד שאינו עונה על הכישורים המפורשים בחוק, אפילו תגיע למסקנה שמועמד כזה — בשל תכונותיו וכישוריו האחרים — יכול למלא את תפקידו כדירקטור בצורה הטובה ביותר. אולם מה יהיה הדין אם יציעו השרים את מועמדיהם, מועמד אחר מועמד, כשכולם בעלי תואר אקדמי במקצוע אחד בלבד (מתוך אלה המפורטים בחוק)? נניח שלכל הדירקטוריונים בחברות הממשלתיות יוצעו על ידי השרים עורכי דין בלבד? ! או שכל המועמדים האלה יהיו שופטים בדימוס (ראו סעיף 16א(2)(ב)) "הוא בעל ניסיון של חמש שנים... בתפקיד בכיר בשירות הציבורי בנושאים... משפטיים"? ! כמובן שאין הדברים האלה באים אלא להראות את חסרונה של שיטה הכובלת בצורה קפדנית וקובעת בצורה החלטית את שיקול הדעת של השרים ושל הוועדה לבדיקת מינויים לגבי קביעת התאמתם

של המועמדים לתפקידם כדירקטורים, או למשרות אחרות הנזכרות בחוק. צריך להוסיף ולהשלים את התמונה והנתונים בנושא זה ולהצביע על העובדה שחברי הדירקטוריון בחברה אינם מתמנים כולם יחדיו, כקבוצה מגובשת שנבחרה על ידי השרים מתוך ראייה כוללת של צרכי החברה. למעט מקרים יוצאים מן הכלל (כמו, למשל, בעת הקמתה ויסודה של חברה חדשה), מועמד חדש מצטרף לקבוצת דירקטורים שנבחרה קודם למינויו והיא עצמה מורכבת מדירקטורים שנבחרו במועדים שונים<sup>33</sup>, לעתים על ידי שרים שונים. מכאן שרצונם של השרים והעדפתם מועמד מסוים (שיש לו הכישורים המפורטים בחוק) יש בהם כדי להשפיע על ההרכב האישי של הדירקטוריון, על ידי צירופם של אנשים חדשים שיש להם – לדעת השרים – כדי לתרום לעבודת הדירקטוריון. אם מותר לשאוב דימוי מעולם הספורט כי אז נאמר כי יש לפנינו אוסף שחקנים שונים שקובצו במהלך השנים, אבל לא נבחרת שהוקמה בצורה מגובשת.

איזון מסוים בין בחירתם האישית של דירקטורים (על פי כישוריהם ההולמים את החוק), ובין צרכיו הכוללים של הדירקטוריון (כמאגר של דירקטורים התורמים כל אחד מהם, גם בתחומים שונים), מגיע לידי ביטוי ואף מתגשם לעתים קרובות, הן על ידי משרדי הממשלה עצמם והן על ידי הוועדה לבדיקת מינויים, כמפורט בהמשך הדברים. מובן מאליו, שמעורבותם של השרים בפעולתן של החברות הממשלתיות אינה מוגבלת ואינה מצומצמת לנושא המינויים בלבד. הדאגה להצלחת עבודתה של כל חברה ממשלתית כרוכה, ממילא, במתן תשומת לב לצרכיו של דירקטוריון כגוף, שלחבריו השונים יש מגוון רחב של ידע, ניסיון וכשירויות הדרושים לאותה חברה. דבר זה מוצא את ביטויו המעשי, בין היתר, על ידי מעורבותם של הרפרנטים של משרד האוצר והמידע שיש בידם לספק בנושא זה, הן לגבי התאמתם האישית של חברי הדירקטוריון ומעורבותם בעבודתו, הן לגבי צרכיו של הדירקטוריון וחסרונם של דירקטורים בתחומי התמחות מיוחדת. עוד יש להזכיר את עובדי המדינה המתמנים כדירקטורים על פי המכסה השמורה לשרי הממשלה בכל חברה ממשלתית. אף אלה נותנים את חלקם המיוחד בפעולת הדירקטוריון, הן כעובדי המדינה והן כנעדרי זיקה מפלגתית. אף בחירתם של אלה כפופה, כמוכך, לכישורים הנדרשים בחוק (כולל התנאים והסייגים האחרים) ולבדיקתה של הוועדה לבדיקת מינויים.

#### ה. השפעת הוועדה לבדיקת מינויים על בחירת המועמדים המתאימים

התיאור שעל פיו תפקידה של הוועדה הוא לאשר, או שלא לאשר, את המועמדים המוצעים על ידי השרים, לוקה בחסר. כאן המקום לציין את פעולותיה האחרות,

33 סעיף 21 לחוק מגדיר את "תקופת הכהונה" וקובע כי "דירקטור יתמנה לתקופה של לא יותר משלוש שנים מתחילת תוקף מינויו...".

כפי שאלה עולות מלשון החוק, ובמיוחד בקשר לנושא מינוי הדירקטורים בו אנו עוסקים במאמר זה.

כאמור, אין לוועדה סמכות להציע מועמדים, אולם — נוסף על סמכויותיה בשטח בדיקת התאמתם של המועמדים — הוקנתה לוועדה גם סמכות רחבה של ייעוץ בנושאים שונים. סעיף 18(ג)(3) קובע, כי בין תפקידי הוועדה גם "לייעץ לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד, בשים לב בין היתר, לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה, להרכב הדירקטוריון בעת המינוי, ובהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד לו הוא מיועד".

הוועדה לבדיקת מינויים עושה שימוש נרחב בסמכות ייעוץ זו. לאמור שבדיקת התאמתו של כל מועמד ומועמד אינה מצטמצמת אך ורק בשאלת כישוריו והתאמתו האישיים המפורטים בחוק, אלא משתרעת גם על פני הנושאים האחרים הנזכרים בסעיף 18(ג)(3) הנ"ל.

עד שאנו באים לדון בהוראותיו של סעיף זה, מן הראוי להקדים ולציין את היקף תחולתן של סמכויות הוועדה ותוצאות החלטותיה. לכאורה, ניתן לחלק את סמכויות הוועדה, בנושא המינויים, לשלושה סוגים, כלהלן:

על הסוג הראשון נמנים המועמדים שלגביהם סמכות הוועדה היא מוחלטת, לאמור שאין אחרי החלטותיה ולא כלום — הן סופיות. כזו היא הסמכות לגבי קיומם של כישורים מתאימים<sup>34</sup>, יישומם של הסייגים המפורטים בחוק<sup>35</sup> ופסלות מטעמי זיקה כלכלית<sup>36</sup>. ובמילים אחרות: היה והחליטה הוועדה כי אין לאשר את המועמד — לא יהיה הדבר בסמכות השרים לשנותו<sup>37</sup>.

על הסוג השני נמנים המועמדים להם "יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה..."<sup>38</sup>. לגבי אלה נקבע בסעיף 18(א) כלהלן: "דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. 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; לא קיבלה הממשלה את השגת השר, לא ימונה המועמד לדירקטור"<sup>39</sup>.

יש לראות בכך משום ביטוי לרצונה של הממשלה לשמור לעצמה סמכות

34 ראו סעיף 16א וסעיף 18(ג)(1) לחוק.

35 ראו סעיף 17 וסעיף 18(ג)(1) לחוק.

36 ראו סעיף 17א וסעיף 18(ג)(1) לחוק.

37 ראו גם נוסח סעיף 18(א) שמאפשר השגה על החלטות הוועדה רק לגבי מועמדים שיש להם זיקה לשרים וכן ראו סעיף 18(ג)(2).

38 סעיף 18(א) מתנה אישורם של מועמדים כאלה בקיומה של "כשירות מיוחדת". ראו בעניין זה בג"צ 2846/95 קזולה נ' הוועדה לבדיקת מינויים (טרם פורסם) תקדין עליון כרך 96(2) 967.

39 ראו גם סעיף 24(ד) לחוק לגבי מינוי יו"ר הדירקטוריון.

למנות מועמד על אף שהוועדה קבעה, כי יש לו זיקה פוליטית וכי אין לו כשירות מיוחדת.

במסגרת הסוג השלישי ניתן לכלול מועמדים שונים (עליהם נעמוד להלן), שלגביהם יש לוועדה מעמד של גוף מייצץ, כאמור בסעיף 18ב(ג)(3) הנ"ל. אם אמרנו שניתן לראות, לכאורה, התייחסות שונה לשלושה סוגים אלה, וזאת על פי נוסח החוק, יש להוסיף ולציין כי למעשה, מבחינה עובדתית, ניטשטשו ההבדלים ונומוגו בכל הנוגע לעמדתם של שרי הממשלה כלפי החלטות הוועדה לבדיקת מינויים. כך, למשל, על אף מספרם הניכר של מועמדים שלא אושרו על ידי הוועדה מחמת זיקתם לשרים — לא היה אף מקרה אחד שבו החליטו השרים להביאו לפני מליאת הממשלה — בדרך של השגה — על פי האמור בסעיף 18(א) הנ"ל. הן לגבי אי-אישורם של מועמדים מחמת היעדר כישורים ונימוקים אחרים, הן לגבי אי-אישורם של מועמדים מחמת קיומה של זיקה זו או אחרת — עמדת שרי הממשלה (הקודמת והנוכחית), הייתה ונשארה שיש לכבד בכל המקרים את החלטת הוועדה לבדיקת מינויים, לא לסטות ממנה ושלא לתקוף אותה. יתרה מזו: במסגרת סמכות הייעוץ הנ"ל (ראה סעיף 18ב(ג)(3) הנ"ל), החליטה הוועדה לבדיקת מינויים החלטות שונות, אותן הביאה לפני שרי הממשלה, ואף כל ההחלטות האלה אומצו על ידי שרי הממשלה. אף כאן, לא מצאו שרי הממשלה לנכון, שלא לקיים את המלצות הוועדה והצעותיה, אלא התייחסו אליהן כאל החלטות מחייבות, בדומה להחלטות האחרות של הוועדה על פי סעיפי החוק האחרים (שנוכרו ונסקרו לעיל). המלצות הוועדה התייחסו, בין היתר, לנושא שעמדנו עליו לעיל, לאמור, צרכיה המיוחדים של החברה מבחינת הרכב הדירקטוריון בעת הצעת המועמדים. במקרה מסוים המליצה הוועדה שלא למנות עורך דין (שענה על הדרישות הפורמליות של החוק) משום שבדירקטוריון החברה כבר כיהנו עורכי דין במספר ניכר, מצד אחד, ואילו חסרו בו בעלי התמחות אחרים, מצד שני — ושרי הממשלה קיבלו המלצה זו והסירו את מועמדו של הנ"ל; כך גם לגבי מועמד אחר (כשיר מבחינתו הפורמלית של החוק) שנראה היה לוועדה — לאור הנתונים שהמציא לפניו — כי הוא עסוק במספר רב של דירקטוריונים ותפקידים אחרים ולא יהיה "ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד לו הוא מיועד" (כאמור בסעיף 18ב(ג)(3) הנ"ל). כך גם לגבי הייעוץ של הוועדה בדבר המועמדים שיוגשו לפניו בעתיד. לאמור, שבעת שהוועדה מאשרת מועמד שהוצע לפניו על ידי השרים, היא אף מפנה את תשומת לבם — במקרים המתאימים — לחסרונם של מועמדים הדרושים (מבחינת תכונותיהם, כישוריהם תחומי ידיעותיהם וניסיונם), לדירקטוריון החברה. לדעת הוועדה מעמד זה של "ועדה מייצעת" יש להתייחס אליו בממד רחב ביותר. הכנסת הגיעה למסקנה שאין די בכך שתקום "ועדה בודקת" וכי תפקידה לא יהיה שלם ומלא אם לא יתווסף לה גם מעמד של "ועדה מייצעת" בכל התחומים הנוגעים למינויים של מועמדים לתפקידים בחברות ממשלתיות. על פי גישה זו מן הראוי לפרש את הוראות סעיף 18ב(ג)(3) הנ"ל בצורה הרחבה ביותר, לאמור, שכל נושא רלבנטי למינוי מועמדים

ממילא נכלל בו. אף כאן — בדומה לבעיית הזיקה הפוליטית (והאחרות) — עומדת למבחן שאלת האיוון הנכון והמתאים בין אינטרסים מנוגדים. ברי הדבר, שנקודת המוצא להסדר נושא זה הייתה ששרי הממשלה הם המעלים לפני הוועדה את המועמדים הנראים בעיניהם כמתאימים על פי החוק. בשלבים ראשונים אלה, אין סמכות לוועדה להתערב, קל וחומר ליזום העלאת מועמדותם של אנשים אלה או אחרים — תהיה העילה אשר תהיה. החוק בנוי על ההנחה, שמעורבותה של הוועדה תהיה בשלב השני (כפוף לאמור בפרק ו' להלן), לאחר שהשרים אמרו את דברם. בשלב שני זה, נדרשים חברי הוועדה להביע את עמדתם. בנושאים מסוימים דעתם היא הקובעת (כנ"ל) ובנושאים אחרים אין להם אלא מעמד של יועצים, וכידי השרים הוא לקבוע (כפי שעשו כן, עד כה, הלכה למעשה) עד כמה תהיה עמדת הוועדה מכובדת (תיתי משמע) על ידם.

### ו. סמכויות נוספות של הוועדה לגבי המועמדים והדירקטורים

נראה לי, כי מן הראוי להתייחס לשלושה נושאים נוספים. שני הנושאים הראשונים נוגעים למועמדים והנושא השלישי נוגע לדירקטורים מכהנים; ואלה הם:

(א) כבר הזכרנו לעיל את הוראות סעיף 18(א) לחוק שעל פיו "דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים...". כבר הראינו לדעת, לעיל, שסמכויות הוועדה אינן מוגבלות "להתייעצות" בלבד. בחלק נכבד של כישורי המועמדים (על יתרונותיהם וחסרונותיהם) — החלטת הוועדה היא הקובעת והשרים לא יוכלו למנות את המועמדים שלא אושרו על ידי הוועדה. לכן ניתן לומר שביטוי זה, של "התייעצות" אינו הולם את כל המקרים הנדונים בחוק. אולם יש למהר ולהוסיף כי ביטוי זה הצמיח והביא תוצאות חיוביות במישור אחר שעליו מן הראוי לומר כמה מילות של הסבר. כוונתי להליכים הרגילים של העלאת מועמדותו של אדם זה או אחר, ובדיקתה של מועמדות זו על ידי הוועדה, ואין צורך לומר: אי-אישורה. בשנתיים הראשונות (לערך), לתחילת כהונתה, הוועדה לא אישרה ("פסלה") כ-20% מן המועמדים שהוצעו על ידי השרים. מועמדים רבים, גברים ונשים, למדו לדעת שמועמדותם "נדחתה" על ידי הוועדה, וזאת משום שנמצאו "חסרי כישורים" או מגימוקים שונים אחרים.

כבר הערתי לעיל שקביעות החוק לגבי הכישורים הדרושים הן קפדניות והחלטיות; הוראותיו מקנות חשיבות יתרה לשיקולים מסוימים, ודוחות לחלוטין שיקולים חיוביים אחרים. בלשון כללית אפשר לומר שאנשים נכבדים, טובים ומוכשרים שהוצעו על ידי השרים — לא אושרו מן הטעם שתכונותיהם אלה לא עלו בקנה אחד עם הוראות החוק. לא קשה להבין ללבם של אלה ולאכזבתם, מה גם שלעתים דבר מועמדותם כבר הופיע באמצעי התקשורת. כיצד ניתן להימנע מפגיעה בכבודם של אלה?

נוסח החוק, הנוקט בלשון של "התייעצות", פתח ויצר את האפשרות שעל פיה פונים השרים ומבקשים לברר מאת הוועדה מראש אם כישוריו של פלוני נופלים

במסגרת הרחבה של הוראות החוק. לאמור, שבטרם יעלו את שמו כמועמד, מבקשים השרים "להתייעץ" עם הוועדה כדי לקבל הדרכה, משפטית בעיקרה, לגבי אנשים שמועמדותם אינה נראית להיות נקייה מספק. "עצת" הוועדה היא בגדר עצה בלבד, שאינה מחייבת את השרים ואף לא את הוועדה עצמה. לאמור, שאם לאחר שיקול נוסף יחליטו השרים להגיש מועמדותו של אדם שעל פי עצת הוועדה ספק אם היה מקום לעשות כן, תדון הוועדה ותשקול מחדש את מועמדותו כאילו לא הייתה בנמצא ולא הייתה קיימת קודם לכן "עצה" כלשהי.

כמוכן שהשרים פונים בבקשה כזו רק לגבי אנשים שגם בעיניהם, ומראש, מועמדותם נראית בעייתית. כך גם, ושוב כמוכן, שאין הוועדה ממהרת לגבש עמדה אלא לגבי אותם המקרים שעל פניהם נראה, כי הוראותיו של החוק הן חד-משמעיות ואינן מתירות מינוי המועמד. אף על פי כן, כאמור, זכותם של השרים להגיש גם מועמדים כאלה, לאחר עיון ושקילת הנתונים מצדם, וחובת הוועדה לנהוג במועמדות כזו ולמלא את תפקידה על פי כל הכללים החלים על עבודתה.

התוצאה של הליכי ההתייעצות הנ"ל מראה לדעת, שגם כאן היו השרים מוכנים לאמץ את הדרכת הוועדה. מספרם של המועמדים שנדחו על ידי הוועדה קטן והלך עקב אי-הגשת מועמדותם של אנשים לא מתאימים ובעיקר: נמנעה אי-נעימות מכל אלה שלא היה מקום מלכתחילה להגיש את מועמדותם.

(ב) הרצון להקפיד על מינוים של מועמדים העונים על דרישות החוק, בא לידי ביטוי גם בקביעת הליכי בדיקה כלפי הוועדה והחלטותיה. במהלך כל שלבי עבודתה חזרה וכדקה הוועדה את מעשיה משתי הבחינות גם יחד: האחת — שמא אישרה מועמדים שכישוריהם ותכונותיהם אינם עומדים במבחן הוראות החוק; והאחרת — שמא דחתה ולא אישרה מועמדים שהיו ראויים לאישורה, מועמדים הכשירים להיות דירקטורים מכל הבחינות. החוק "שותק" בנקודה זו ואין בו הוראות לגבי תקיפת החלטות הוועדה. כל זאת למעט הוראת סעיף 18(א) שעל פיה רשאי השר לבקש את מליאת הממשלה כי תחליט להפוך את החלטת הוועדה אם זו לא אישרה מועמד מחמת זיקתו הפוליטית לשר. בהיעדר כל הוראה אחרת החליטה הוועדה מיוזמתה לקיים הליך נוסף של עיון מחדש בכל החלטת הרוחה מועמדותו של פלוני או אלמוני. הוועדה קבעה כי השרים, אלה שהגישו את המועמדות, רשאים לחזור ולבקש את הוועדה (אם דחתה את המועמד), כי תדון בדבר פעם נוספת וזאת לאור נימוקים משפטיים או עובדות שלא היו לנגד עיני הוועדה בדיון הראשון.

הלכה למעשה, ראוי לציין כי אכן חלק מבקשות אלה נתקבל, אם כי רובן נדחו. גם לאחר כל הצעדים שפורטו בפיסקאות (א) ו-(ב) לעיל, צריך לציין כי ההסדרים אינם שלמים וייתכן שמן הראוי לבקש, גם בנושאים אלה, את התערבות המחוקק. כך, למשל, לא ראתה הוועדה היתר לעצמה, לקבוע כי בדיון המחודש, יישב מותב בן חמישה חברים, אם זו תהיה — למשל, ובמקרים המתאימים — עמדתו של

יו"ר הוועדה או הוועדה. קביעה כזו נראית להיות מנוגדת להוראות סעיף 18(ב) לחוק, הקובעות כי הרכב הוועדה יהיה בן שלושה חברים בלבד.

(ג) נוסף על סמכותה של הוועדה שלא לאשר ("לפסול") מועמדים שהוצעו לה על ידי השרים, יש לציין את סמכותה גם לגבי "פקיעת הכהונה"<sup>40</sup>. בסעיף זה מפורטות האפשרויות השונות לסיום תפקידו של הדירקטור (9 בסך הכל — במסגרת פיסקה (א) ועוד שתיים במסגרת פיסקה (ב) ופיסקה (ג)). בכל אחד ואחד מ-9 המקרים המפורטים בסעיף זה (למעט פיסקה (א)(5)) אף צוין שם בידי מי הסמכות להעביר את הדירקטור מתפקידו (כגון השרים או היועץ המשפטי לממשלה). הפיסקה היחידה היא זו של (א)(5) בה נאמר כי דירקטור יחדל לכהן לפני תום תקופת הכהונה שלה נתמנה אם: "נתקיימה בו אחת הנסיבות הפוסלות אדם מהיות דירקטור". כאן לא נאמר דבר לגבי השאלה בידי מי הסמכות לקבוע כי אכן "נתקיימה בו אחת הנסיבות הפוסלות...".

הוועדה לבדיקת מינויים נתבקשה בהזדמנויות מסוימות לקבוע כי אכן יש לסיים כהונת דירקטור זה או אחר בטרם עת. הוועדה עשתה כן ונענתה לפניות כאלה לאחר שדנה בעניין והחליטה כי נתונה בידה הסמכות ולא בידי גוף אחר כלשהו<sup>41</sup>. אפשר להצביע על נימוקים שונים, התומכים בגישה זו, כגון שבידי הגוף הממנה גם הסמכות להפסיק ולבטל מינוי כזה<sup>42</sup>, והוועדה שנתנה את האישור למינוי המועמד היא שמוסמכת להחליט על נטילתו של האישור — דבר הגורר את ביטול מינויו של המועמד לדירקטור. כך גם אפשר לטעון, שבמקום שהתעורר הצורך לקבוע את סמכותם של אחרים — נקבע הדבר במפורש; ואילו לגבי נושא זה לא נאמר דבר, מן הטעם שפשוט וברור הוא, שהסמכות בידי הוועדה לבדיקת מינויים. אולם לוועדה נראה היה שהנימוק העיקרי לקביעת סמכותה, במקרה האמור, נובע מאופיו ומהותו של הנושא, להבדיל מהמקרים האחרים השונים ממנו. לאמור, שהשאלה מתי מתקיימות נסיבות הפוסלות אדם מהיות דירקטור — שאלה זו נמסרה במפורש על ידי המחוקק לידיה ולסמכותה של הוועדה לבדיקת מינויים. היא הקובעת — בשורה ארוכה של מקרים — אם המועמד פסול מלכהן כדירקטור, ולפיכך אינה מאשרת אותו וממילא אין הוא יכול, מלכתחילה, להיכנס לתפקידו. סמכות זו לא נמסרה לכל גוף אחר. לפיכך אין כל נימוק והצדקה למסור שאלה זו לבחינתו של גוף אחר בשלב יותר מאוחר. השיקולים הם אותם השיקולים והוראות החוק הן אותן הוראות חוק. העובדה שנדרשת בדיקה במועד מאוחר יותר (מסיבה זו או אחרת) אין בה כדי לשנות ולהכריע בשאלת הסמכות.

40 ראו סעיף 22 לחוק ("פקיעת כהונה").

41 ראו ה"פ (ת"א) 250/96 רבון נ' חב' החשמל והוועדה לבדיקת מינויים (טרם פורסם).

42 ראו סעיף 14 לחוק הפרשנות, תשמ"א — 1981 "סמכות מינוי": "הסמכה לעשות מינוי — משמעה גם הסמכה להתלות את תקפו, לבטלו, לפטר את מי שנתמנה או להשעותו מתפקידו".



## ז. ייצוג הולם לשני המינים

כפי שציננתי לעיל, נעשה ניסיון מקיף, בתיקון מס' 6 לחוק החברות הממשלתיות, להסדיר בעיות שונות בנושאים הנוגעים למינוי מועמדים למשרות של דירקטורים, יו"ר הדירקטוריונים ומנהלי החברות. על הדרכים שבהן הלכה הכנסת לפתרון של בעיות אלה כבר עמדנו לעיל. עתה מן הראוי שנפנה ונעיין בהסדר הקבוע בחוק לגבי ייצוגן של נשים, כדירקטוריות, בחברות ממשלתיות. נושא זה הפך להיות בעיה המשוועת לפתרון, בדרך של התערבות חוקית, כתוצאה מהפליה לרעה של נשים שהלכה והתמשכה במהלך השנים והביאה – כמעט לחלוטין – לידי אי-שיתופן של נשים בדירקטוריונים השונים. ניתן למתוח קו דמיני מקביל בין התפתחותה של "שיטת המינויים הפוליטית" (שעל פיה הועדפו מועמדים מסוימים למשרות שונות בזכות קשריהם המפלגתיים והאחרים), ובין "שיטת המינויים המתעלמת" (שעל פיה לא הובאו בחשבון נשים כמועמדות למשרות). בשני המקרים נשבר עקרון השוויון כתוצאה משיקולים פסולים. בשני המקרים נפגעו החברות הממשלתיות על ידי דחייתם של מועמדים טובים וראויים – גברים ונשים. בשני המקרים נדרשה התערבות המחוקק משום שבחיי המעשה נשתבשו כללי הבחירה הראויים ונשתרשו נורמות פסולות.

כמועד קבלת החוק (26.3.1993) הנתונים היו – לגבי הנשים – מעליבים ממש, עד כדי כך שכיום קשה להשיג נתונים מדויקים, כי איש לא טרח לתת לבו אליהם. מכל מקום ברור שלעומת מספר גדול של דירקטורים גברים בחברות ממשלתיות ובתאגידיים שהוקמו על פי חוק (קרוב לאלפיים), מספרן של הנשים לא היה אלא כמה עשרות בודדות, נער יספרן. כיצד, אם כן, החליטה הכנסת להסדיר בעיה זו?

החוק אינו מזכיר במפורש את הנשים. מלה זו אינה מופיעה בו. הן אינן אלא "אחד משני המינים". סעיף 18א נושא את הכותרת "ייצוג הולם לשני המינים" וכך נאמר בשני חלקיו:

"(א) בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים.

(ב) עד להשגת ביטוי הולם לייצוג כאמור, ימנו השרים, ככל שניתן בנסיבות העניין, דירקטורים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם באותה עת בדירקטוריון החברה".

ברור ופשוט הוא שהכוונה לנשים; מבחינת המין – אין כל מקום לדאגה שמא אין ייצוג הולם לגברים. חברות רבות הן על טהרת המין הגברי עד עצם היום הזה, על אף ההתפתחות הרבה מאז קבלת החוק. וכמובן שאין להרחיק לכת ולחשוש שמא דאגת המחוקק הייתה לייצוגם ההולם של גברים בדירקטוריונים בהם מכהנות רק נשים, או שנשים מהוות בהם רוב מוחלט.

כבר בפתח הדין בנושא זה צריך להזכיר, כי על נשים-מועמדות חלים כל

הכללים החלים על גברים-מועמדים. לאמור, מי שמבקש להיבחר לדירקטור, בין אם הוא גבר או אישה, חייב לעמוד בכל אותם קריטריונים המפורטים בחוק. זאת על אף שהכישורים הנדרשים הולמים, ברובם, יותר גברים מאשר נשים. כך, למשל, הניסיון הנדרש הוא "כתפקיד בתחום הניהול העיסוקי..." או "בכהונה ציבורית בכירה..." או "כתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה"<sup>43</sup>. לא פלא הוא, אם כן, שהשרים חוזרים ומודיעים לוועדה לבדיקת מינויים, כי הם מתקשים למצוא מועמדות העונות על דרישות אלה של החוק. כך הוא הדבר גם לגבי הדירקטורים המתמנים על פי מכסת עובדי הממשלה וחלקה בדירקטוריון. גם כאן, ברמות הבכירות והאחראיות של המנגנון הממשלתי, מספרן של הנשים הוא מועט, ואף כאן טענת השרים היא, שרצונם להגן על האינטרסים של הממשלה על ידי ייצוג נאות ולצורך מטרה זו הם מתקשים להציע מועמדות, להבדיל ממועמדים. כך גם — כמו בשטחי חיים אחרים — מעטות הן הנשים, באופן יחסי לגברים, הפעילות בתחום המפלגתי, וממילא רובן המכריע של המועמדות הוא ללא זיקה פוליטית.

הסעיף הנ"ל מעורר בעיות שונות של פרשנות וחשיפת כוונתו של המחוקק. כמו לגבי הביטויים "כשירות מיוחדת" (ראה סעיף 24ג), "מקרים חריגים" (ראה סעיף 24ג)) ואחרים, אין כל הגדרה או הכוונה לפירושו של הביטוי "ייצוג הולם". בית המשפט העליון פירש ביטוי זה<sup>44</sup> וקבע, כי הכל תלוי בנסיבות המקרה ואין הכוונה לקביעת מכסות של נשים מזה וגברים מזה. ייצוג יחסי כזה צריך להיקבע על פי אופיו, מטרותיו וצרכיו של התאגיד הממשלתי או הסטטוטורי שאליו מוצעים המועמדים השונים. זאת על אף שבית המשפט ציין, הוא עצמו, כי "אינני רואה צורך להציע תשובה ממצה למהותו של מושג זה"<sup>45</sup>. במסגרת שקבעתי לעצמי במאמר זה, אינני רואה מקום לדון בהרחבה בסוגייה זו של זכות הנשים לשוויון (שכבר נדונה, כאמור, בעניין שדולת הנשים) והיא ראויה לדיון נפרד. ברם, מן הראוי להוסיף ולהשלים את התמונה מן הבחינה המתייחסת לשיתופן של הנשים כמועמדות לדירקטוריונים השונים. כאן ניתן, כמובן, לציין כי על אף שסמכותם של השרים נשארה בידיהם באופן בלעדי, הנה זו הוגבלה לשני מקורות שמהם על השרים לדלות את מועמדיהם. לאמור, שאין הם רשאים לפנות לבני מין אחד בלבד, ובתחום סמכותם חייבים הם להציע מועמדים גם מבין בני המין השני. ברם, יש להדגיש כי הן על פי הוראות החוק והן מטבע הדברים, אנו דנים בתהליך ממושך שמטרתו להביא לידי הכרה בשוויון בין גברים ונשים כמועמדים לדירקטורים. כבוד השופט י' זמיר, בעניין שדולת הנשים, הבהיר כי "עקרון

43 לעיל הערה 16. בפסק דין זה (שניתן ברוב דעות) נדונו בהרחבה שאלות כגון "ייצוג הולם", "העדרה מתקנת" וכדומה לגבי נשים, ויש לראות בו פסק דין מנחה בנושאים אלה.

44 שם, שם.

45 שם, בע' 527.

השוויון יש לו שורשים עמוקים במשפט בישראל. מקובל מאז ומתמיד שהוא אחד מערכי היסוד של המדינה<sup>46</sup>. נשאלת, אם כן, השאלה: במסגרת חוק החברות הממשלתיות (והתאגידים האחרים שהוקמו על פי דין) — כיצד, הלכה למעשה, ניתן להגיע לשוויון זה?

יש, כנראה, מקום להבחין, בין המקרה בו דנה הוועדה במועמדים לגוף חדש ובין המקרה בו הדירקטוריון פועל זה מכבר. כך למשל, לא הייתה הוועדה מוכנה לאשר מועמדותם של ארבעה גברים כחברי הרשות לשירותים ציבוריים — חשמל, גוף שהוקם לאחרונה על פי חוק משק החשמל, התשנ"ו—1996<sup>47</sup>.

שרי הממשלה נענו להחלטת הוועדה ובמקום ארבעה מועמדים שהציעו — כולם גברים, חזרו והציעו שני גברים ושתי נשים, כולם בעלי כישורים הולמים, הן מבחינת החוק והן מכל בחינה אחרת; כמובן שכל אלה אושרו על ידי הוועדה. עמדה זו של הוועדה — בה נקטה מאז הקמתה — התבססה על ההנחה שתפקידה להביא, בהדרגה ובצורה הנכונה, לידי גישה של שוויון מלא בין דירקטורים גברים ודירקטוריות נשים.

אם אמרתי לעיל "בהדרגה", הרי זה משום שמבחינה עובדתית (כמוסבר להלן) אין דרך אחרת. כבר הסברתי לעיל את עמדתה של הוועדה לגבי גופים חדשים (ובדומה להם חברות ממשלתיות שמסיבה זו או אחרת מספר חברי הדירקטוריון בהן ירד עד לכמעט אפס). אולם לא זהו המצב לגבי רובן המכריע של החברות והתאגידים האחרים. כאן הועמדה הוועדה לפני עובדה, שעל פיה המשרות כבר אוישו בעבר — אוישו תרתי משמע — גם במובן של אנשים-גברים. אלה — כל אחד בתורו ובמועדו — מסיימים את תפקידם, בדרך כלל, שלוש שנים מיום מינוים. מכאן שהאפשרות להציג מועמדות-נשים מתקיימת רק כשמתפנה אחת הכהונות.

הוועדה לבדיקת מינויים התייחסה לנושא זה של מינוי נשים לדירקטוריות, כאל אחד מתפקידיה (וחובותיה) החשובים ביותר. היא עמדה על קיומן של הוראות סעיף 18א הנ"ל בכל פעם שהוצעו לה על ידי השרים מועמדים גברים. אם אמרתי לעיל שהוועדה התייחסה "בצורה הנכונה" לנושא זה, כוונתי הייתה למספרן של נשים בדירקטוריון של כל חברה וחברה: ברי הדבר, שהוועדה לא הייתה מוכנה לאשר מועמדים (גברים) נוספים במקום שבחברה האמורה לא היו נשים כלל. כך גם התייחסה הוועדה בקפדנות מלאה שעה שמדובר היה במשרות הפנויות האחרונות בדירקטוריון החברה. כל זאת בשים לב להרכב הדירקטוריון בכללו, לצרכיו, ולאפשרויות שהיו בידי השרים — ובמידה שהיו — למינוי נשים לדירקטוריון. כתוצאה מהוראות החוק והמדיניות המשפטית של הוועדה עלה מספר הנשים בדירקטוריונים מ-50 עד 60 קודם לכניסת תיקון החוק לתקפו.

46 שם, בע' 535.

47 חוק משק החשמל, התשנ"ו—1996, ס"ח 1579.

ל-390 בערך כיום; וכאמור להתפתחות זו דרוש זמן נוסף, והיא תלויה, כמובן, ביזמה ושיתוף הפעולה של השרים לביצוע הוראות החוק.

### ח. סיכום

הסקירה הנ"ל נועדה לבחון את הפתרונות שהוצעו בחוק החברות הממשלתיות לבעיות הכרוכות במינויים של דירקטורים. זאת הן מן הבחינה העיונית והן לאור הניסיון שהצטבר במהלך שלוש שנות כהונתה של הוועדה הציבורית. כל זאת במגמה לשפר ולייעל את ההליכים והתבחינים הנוגעים לבחירת המועמדים. במבט רחב יותר ניתן, אולי, להפיק לקחים מפתרונות אלה ולהחילם על שטחי פעולה אחרים בהם יש לשרר הממשלה סמכות למנות את המועמדים הנראים להם – לכהונות חשובות, ולמשרות אחראיות ביותר. חוק החברות הממשלתיות מנסה לפתור שורה של בעיות בדרך של איזונים, בעיקר, וכשהפתרון לא נמצא בידו – נקט המחוקק בדרך של בלימה. כך, למשל, חיפשה הכנסת פתרון נאות שיהווה איזון לסמכות השרים למנות את מועמדיהם. הם ייתכן שניתן ליעל את התהליך ולהקל על מלאכת השרים במסגרת של הכנת מאגרים מתאימים שמתוכם ייבחרו המועמדים על ידי השרים. כך גם צריך לשקול – ושוב לטובת העניין – אם לא יהיה זה ראוי להציג לוועדה רשימה (מצומצמת) של מועמדי השרים, על מנת שהוועדה תבחר מביניהם את המועמד (או המועמדים) – כשמספר המשרות הפנויות גדול) המתאים ביותר. אם יחולו שינויים כאלה, או דומים להם, כי אז ניתן יהיה אף לשנות במידת מה את התנאים הקפדניים והמחמירים של סוגי ההשכלה הגבוהה הנדרשת – בדרך של הרחבת הרשימה. הוא הדין לגבי הרחבת סוגי הניסיון המפורטים בחוק. כך, למשל, זמן קצר – באופן יחסי – לאחר קבלת החוק, התברר כי קשה ולא מוצדק לתבוע כשירות כאלה מן המועמדים, לפחות במקרים מסוימים. כהתאם לכך – וכתמיכת הוועדה – קיבלה הכנסת תיקון (מס' 8) לחוק, המאפשר ויתור על השכלה אקדמית ובמקומה ניסיון מעשי ממושך יותר<sup>48</sup>. דיון בנושא זה מתבקש הן משום שלעמים האינטרסים והצרכים של דירקטוריון החברה מצדיקים צירופם של מועמדים שיש להם כישורים בתחומי השכלה וניסיון נוספים, אחרים מאלה המפורטים בחוק; וכן מן הטעם שהפירוט הנוכחי עלול להוות גורם מפלה, בעיקר לרעתן של נשים, אם לא כלפי מועמדים אחרים שרכשו השכלה וניסיון בתחומים אחרים, החשובים אף הם לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות.

כך גם יש מקום לחזור ולבדוק את הפתרון הגלום בחוק לגבי הזיקה שבין המועמדים ובין השרים, בין אם היא פוליטית ובין אם היא אחרת. החוק לא שם לו למטרה, במתכונתו הנוכחית, למנוע מינויים של מועמדים כאלה, אלא שהטיל

48 חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 8), התשנ"ד – 1994, ס"ח 1476, סעיף 24(ג) המחוקק.

עליהם להיות בעלי "כשירות מיוחדת" (מבלי שיפרט מה פירושו של ביטוי זה או מה כוונתו). דרושה מחשבה יוצרת והעלאת פתרונות נוספים ל"פתיחת השורות" כדי שהמועמדים לדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, יבואו מתוך כל חלקי הציבור ולטובת תפקודן. דבר זה חשוב הוא לאור אופיין ומהותן של החברות האלה (כולל התאגידים האחרים הכלולים בחוק) שהאינטרס הציבורי משחק בהן תפקיד ראשון במעלה. אבל נראה לי כי חשובה יותר היא התנופה שתינתן, על ידי צעד כזה, למגמה החיובית שלפיה הרכב הדירקטוריונים לא יהיה מושפע מחילופי הממשלות. בראשית דברי ציינתי כי חשיבות בדיקת תהליך מינוי הדירקטורים על פי חוק החברות הממשלתיות, איננה מוגבלת לחוק זה; חוקים אחרים, במספר ניכר, מקנים סמכויות לשרים (ולממשלה) למנות את מועמדיהם למשרות שונות. יש מקום לברר אם הלקחים שניתן להפיק מן הניסיון שהצטבר במסגרת חוק זה, הם חיוביים ומתאימים גם לחוקים אחרים אלה, בשינויים המחויבים על פי העניין. מכל אלה, בעיקר, חשובות הסמכויות שהוקנו לוועדה הציבורית לבדיקת המינויים המוצעים על ידי שרי הממשלה. הכנסת גיבשה עמדה שעל פיה גוף ציבורי, מחוץ לממשלה, הוא הראוי לבדוק אם המינויים המוצעים על ידי שרי הממשלה עולים בקנה אחד עם הוראות החוק<sup>49</sup>. בדברי הנ"ל, הראיתי כיצד פועלת הוועדה וממלאה את התפקידים השונים שנקבעו לה בחוק. לדעתי, מודל זה טוב וראוי הוא גם לגבי יתר המינויים שבסמכות שרי הממשלה. עמדתי על כך בדו"ח שהגשתי כיו"ר הוועדה לניסוח קני-מידה ונהלים למינוי למשרות בשירות המדינה<sup>50</sup>. בדו"ח זה הצעתי להקנות סמכות לוועדות ציבוריות לבדוק את המינויים (המוצעים על ידי שרי הממשלה) למשרות בכירות וחשובות בשירות המדינה ובמוסדות השלטון<sup>51</sup>. אמרתי שם כי, לדעתי, יש להקים "מוסד שיהיה בלתי תלוי בשרי הממשלה, לא נתון למרותם, ולא כפוף להם בצורה כלשהי, וכך גם משוחרר מכל קשר והשפעה של הסגל הקבוע בשירות המדינה. הקמתה של ועדה ציבורית כזו, לבדיקת מינויים, רבת חשיבות היא גם מבחינת האמון שהציבור יהיה מוכן לתת בה, ובמינויים מן החוץ, או בדחייתם של מינויים כאלה".

אפשר, כמובן, להוסיף נימוקים התומכים בהקמתה של ועדה ציבורית כזו, כפי שניתן גם להעלות השגות עליה<sup>52</sup>.

49 על הקמת ועדה ציבורית המליצה, בשעתה, "ועדת גבאי". ראו דו"ח ועדת משפטים בראשות מר מאיר גבאי, שהוגש ליועץ המשפטי לממשלה ביום 7.12.1986.

50 ראו לעיל הערה 2.

51 נשארתי בדעת מיעוט. פרופ' י' גלנור (נציב שירות המדינה הקודם) ועו"ד ש' הולנדר (הנציב הנוכחי) היו בדעת רוב להשאיר את הנושא בידי נציב שירות המדינה.

52 ראו דנג"צ 2751/94, בבשג"צ 3219/94 לשכה אחרת ג' שר החוץ, פ"ד (מח) 543. כבוד הנשיא מ' שמגר מתח ביקורת על הליכי ועדת המינויים של משרד החוץ "ואם שיטת הבחירה היא יעילה ומשרתת את מטרתה". הנשיא מ' שמגר הציע שם לבחון את הרכב הוועדה (וכן סדרי הבחירה) והצביע על "עניין היעדרם מבין חבריהם של איש ציבור בלתי תלוי ושל עובד שאינו מבין עובדי המשרד הבוחר".

מכל אלה נראית עדיפה בעיני זכותו של הציבור במדינה דמוקרטית להשפיע על בחירת ממלאי תפקידים בכירים בשלטון, בדרך מסודרת של בדיקת המינויים הנעשים על ידי שרי הממשלה. מינויים כאלה – ואין צורך לומר: בדיקתם – חייבים להיעשות על פי כללים ברורים ותבחינים מפורטים הקבועים בחוק. הקמת ועדות ציבוריות כאלה, נותנת, נאמנה, ביטוי לשלטון החוק, היא משפרת ומייעלת את תיפקודיה של הרשות המבצעת ומחזקת את אמון הציבור במשטר הדמוקרטי.