



**המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-מינהלי)**

ו' בסיוון התשפ"ה  
2 ביוני 2025

לכבוד  
חה"כ יריב לוין  
שר המשפטים וסגן ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – כשירות מיוחדת), התשפ"ג-2022, מס' פ/565/25, של חבר הכנסת ניסים ואטורי

אבקש לפנות אליך, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, בעניין הצעת החוק שבנדון, אשר צפויה לעלות לדיון בישיבתה הקרובה של ועדת השרים לחקיקה.

**רקע**

1. סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: **החוק**), מסדיר את הקמתה של ועדה לבדיקת מינויים של דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל בחברה ממשלתית (להלן: **ועדת המינויים**). סעיף 60 לחוק קובע כי הוועדה תדון גם במינויים בתאגידים שהוקמו בחוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק.
2. סעיף 18ג לחוק קובע כי אם "מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עיסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה" (ההדגשה הוספה).
3. בהתאם לפסיקה, תכליתו של סעיף זה היא: "לבער את נגע המינויים הפוליטיים אשר פשה בתחום המינויים למשרות בכירות בחברות ממשלתיות [...] על מידת חומרת השלכותיו של המינוי בשל העדפה על רקע פוליטי, אין צורך להרבות דברים".<sup>1</sup>
4. בהצעת החוק דנן מוצע לתקן את סעיף 18ג(א) לחוק ולקבוע כי זה לא יחול על מועמדים בעלי זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה, אלא רק ביחס לזיקה אישית או עסקית.
5. מובן אפוא כי הצעת החוק פוגעת באופן קשה בטוהר המידות במינויים לחברות ממשלתיות, כמו גם במינויים לתאגידים ציבוריים שונים, שכן יש בה כדי להסיר ערובה מרכזית וחיונית

<sup>1</sup> בג"ץ 932/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הוועדה לבדיקת מינויים, פ"ד נג(3) 769, 783-784 (1999) (להלן: בג"ץ 932/99).

לכך שמינויו של מועמד בעל זיקה פוליטית יעשה משיקולים ענייניים, בשל כישוריו – ולא בשל קשריו.

הצעה זו מצטרפת לצעדים נוספים שמקודמים בימים אלה בחקיקה בכנסת, שמשמעותם היא הסרת ערובות למניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי ושתוצאתם היא פגיעה במקצועיות ובאיכות השירותים הממשלתיים הניתנים לציבור.

מטעם זה, אנו סבורים כי יש להתנגד להצעת החוק.

6. למען שלמות התמונה נציין כי הצעת חוק זהה להצעת החוק דנן (פ/20/2389) הונחה בעבר על שולחן ועדת השרים לחקיקה, אך הדיון בה נדחה מספר פעמים ולמיטב ידיעתנו, היא לא נדונה לגופה.

7. וכעת בפירוט.

### סעיף 18ג(א) לחוק – מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות

8. החברה הממשלתית מוקמת על-ידי הממשלה לשם מילוי מטרות משקיות, אשר נדרש כי יופקדו בידי חברה בבעלות חלקית או מלאה של הממשלה (למשל בתחומי התשתיות והאנרגיה, הייצור הביטחוני, התחבורה ועד לתחום החינוך). אולם, החברות הממשלתיות הן חברות הפועלות במשפט הפרטי, על כל המשתמע. החברות הממשלתיות מהוות סקטור משמעותי במשק הישראלי. דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, הגם שהוא מתמנה על-ידי השרים בהתאם לסמכותם בחוק, נדרש למלא את תפקידו לפי אותן אמות מידה שחלות על דירקטורים בחברה מסחרית, ובין היתר הוא חב חובות אמונים וזהירות לחברה, ועליו להפעיל שיקול דעת עצמאי (סעיפים 106, 252 ו-254 לחוק החברות).<sup>2</sup> חובות דומות חלות גם על חברי מועצות של תאגידים ציבוריים.

9. סמכות מינוי נושאי משרה בחברות ממשלתיות הופקדה בחוק בידי השר הממונה על החברה, בצוותא עם השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות. יחד עם זאת, סמכות זו אינה מנותקת ממאפייניה האמורים של החברה הממשלתית. כלומר, השרים פועלים במסגרת זו בנאמנות עבור הציבור כולו. ממילא כפופה הפעלת סמכות המינוי שבידיהם לכללים ולמגבלות הנובעים מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי, ו"צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה".<sup>3</sup> על המינויים להיעשות אפוא מטעמים ענייניים בלבד, במטרה להבטיח שהמתאימים ביותר לתפקיד ימונו, ולא משיקולים זרים – פוליטיים, עסקיים, אישיים או אחרים.

10. עיקרון זה מעוגן בסעיף 18ג לחוק, אשר נחקק בשנת 1993, במסגרת תיקון מס' 6 לחוק, ואשר אחת מתכליותיו היתה להבטיח "את קיומו של הליך מינוי תקין של דירקטורים שיהיה מבוסס על שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובתה של החברה והתאמתו של המועמד לכהן בתפקיד זה, זאת בדרך של יצירת ערובות מתאימות לכך שבחינת המועמדים תהיה מנותקת

<sup>2</sup> וראו גם: בג"ץ 5474/23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת, פסקה 27 לחוות דעת כב' השופט מינץ, פסקאות 8-6 לחוות דעת כב' השופט (כתוארו אז) עמית ופסקאות 1-8 לחוות דעת כב' השופט כבוב (7.3.2024).  
<sup>3</sup> בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28, 34 (1990).

ממגמות פוליטיות וממחויבות אישית ותיעשה בידי ועדה סטטוטורית".<sup>4</sup> עוד יצוין כי תיקון מס' 6 נחקק על רקע ממצאי דו"חות של מבקר המדינה אשר התריעו על התופעה הפסולה של מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות.<sup>5</sup>

11. מינוי פוליטי עלול לפגוע בטוהר המידות ובמינהל התקין, באמון הציבור, ברמתו המקצועית של השירות הציבורי ובעצמאותם של נושאי משרות מקצועיות. כמו כן, מינוי פוליטי מעורר חשש לניגוד עניינים. לצד זאת, סעיף 18ג(א) לחוק איננו שולל את האפשרות למנות מועמד בעל זיקה פוליטית, עסקית או אישית, אלא מאפשר מינוי מעין זה כאשר מתקיימים במועמד "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת". בכך סעיף 18ג(א) מגלם איזון בין מתן אפשרות למועמדים להתמודד לתפקיד ובין החשיבות שבמניעת מינויים בלתי הולמים המבוססים על קשרים פוליטיים ואחרים לשרי הממשלה, חלף כישורים.

12. יפים לעניין זה דבריה של כבוד השופטת שטרסברג-כהן:

"המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרון השוויון; הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור שאינם נדרשים להוכיח, במסגרת מכרז, את היותם הטובים ביותר; הוא עלול להביא לתופעה שבה הקשרים קודמים לכישורים, והפוליטיקה במובן הצר הופכת לגורם המרכזי למינוי; הוא עלול להביא לניפוח המערכת על-מנת לקלוט 'מיוחדים', ולגרום ליצירת תפקידים חדשים שלא לצורך ולקידום מהיר של מי שרוצים ביקרו; הוא עלול להסיט את שיקולי הרשות משיקולים ענייניים; הוא מביא לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים על ידי העדפת מפלגה או עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי; הוא עלול להביא להשחתת המוסר הציבורי; הוא עלול לגרום לתחלופה בשירות הציבורי כל אימת שמתחלף הדרג הפוליטי, ולגרום על ידי כך לחוסר יציבות ולחוסר מקצועיות; הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי, להשפיע על איכותו של השירות ולפגוע בדימויו. על-ידי כל אלה, פוגע המינוי הפוליטי בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, של תפיסתנו הערכית את מהותו של השירות הציבורי ושל האמנה החברתית שהיא בסיס הווייתנו כחברה מתוקנת".<sup>6</sup>

13. כן יפים דבריו של כבוד השופט אור: "הגישה הבאה לידי ביטוי בתיקון מס' 6, של צמצום המינויים בחברות ממשלתיות למי שיש לו קשרים עם שר משרי הממשלה, נועדה למנוע מינויים של 'מקורבים', בעיקר כאלה שקירבתם אל השר היא פוליטית".<sup>7</sup>

### עמדתנו ביחס להצעת החוק דנן

<sup>4</sup> דברי ההסבר להצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6) (מינויים), התשנ"ג-1993, ה"ח הממשלה, עמ' 72.

<sup>5</sup> דו"ח מבקר המדינה על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות (1989).

<sup>6</sup> בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 123 (1998).

<sup>7</sup> בג"ץ 932/99, לעיל ה"ש 1, בעמוד 784; וראו גם: בג"ץ 8173/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 17 לחוות דעת כב' השופטת ברק-ארז (22.5.2022).

14. בדברי ההסבר להצעת החוק נטען כי בית המשפט העליון פירש את המונח "כישורים מיוחדים" שבסעיף 18ג(א) לחוק באופן מחמיר וכי "תיקון זה נועד לתקן עוול של שנים רבות אשר פוגע בחופש העיסוק ובשוויון של מועמד שהוא פעיל פוליטית ומגיש מועמדות לאחד מהתפקידים האמורים, ולאפשר לו גישה להגשת מכרזים לתפקידים אלו בתפקידים ציבוריים".

15. עוד עולה מדברי ההסבר, כי הצעת החוק דנן מבקשת להתיר באופן רוחבי מינויים של מועמדים בעלי זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה, וזאת ללא כל בחינה מעמיקה של כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת, אשר יהיה בהם כדי להראות כי המינוי לא נעשה על רקע זיקתו הפוליטית של המועמד לשר הממנה.

16. בכך הצעת החוק צפויה להסיג לאחור את תחום המינויים לחברות ממשלתיות (כמו גם לתאגידים ציבוריים ולגופים נוספים החוסים תחת הוראות החוק) וצפויה להוביל למינויים של מועמדים שאינם הראויים והמתאימים ביותר, בהתבסס על זיקתם הפוליטית גרידא, ותוך פגיעה קשה במינהל התקין ובאינטרס הציבורי. בכך כרוכה פגיעה משמעותית בחברות עצמן, וכנגזרת מכך – בציבור כולו, לאור חשיבותן של החברות הממשלתיות בתחומי העיסוק השונים בהם הן מעורבות.

17. תוצאה זו תפגע בניהול ובתפקוד החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים, אשר יאוישו על-ידי מועמדים בשל זיקה פוליטית ולמרות שאינם בהכרח המועמדים המתאימים ביותר. מאידך, יצוין כי בדיקת הזיקה הפוליטית על-ידי ועדת המינויים אינה מונעת את האפשרות למנות מועמדים מתאימים אשר קיימת להם זיקה פוליטית לשר הממנה. ודוק, אין מחלוקת על כך שבפועל מתמנים לתפקידים האמורים גם בעלי זיקה פוליטית, לאחר בדיקה מתאימה, ומכאן שהפגיעה הנטענת בדברי ההסבר אינה מבוססת.

18. לבסוף, יצוין כי מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי זו מבקשת להגן על זכויות מועמדים אשר "פעילים פוליטית", כאשר לא הוברר מהם היקפה ומידתה של הפעילות הפוליטית אשר איננה מצריכה, לעמדת המציע, בחינת כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת. לעניין זה, יצוין כי סעיף 18ג(ב) לחוק קובע כי "לעניין חוק זה לא יראו בחברות במפלגה כשלעצמה זיקה אישית או פוליטית". מכאן, כי ככל שהצעה מבקשת להקל עם מועמדים החברים במפלגה גרידא (להבדיל ממרכז מפלגה וכיו"ב), הרי שהללו ממילא אינם נחשבים לבעלי זיקה לעניין סעיף 18ג לחוק.

19. נוכח כל האמור לעיל, ובעיקר נוכח החשש הכבד כי מינויים פוליטיים בלתי-הולמים לתפקידים הציבוריים החשובים הנדונים ינבעו מהזיקה הפוליטית של המועמד, תוך העדפת הקשרים על פני הכישורים, ופגיעה במינהל התקין ובאינטרס הציבורי, אנו סבורים כי יש להתנגד להצעת החוק ואין לקדמה.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)