

מלכיאל בלס, עורך דין

רח' החי"ל 31/6, ירושלים

דוא"ל: blasmike@hotmail.com פקס: 02-5817263 טל': 0506-217700

18.2.2025

לכבוד	לכבוד
ח"ה"כ ד"ר שלמה קרעי,	מר מתניהו אנגלמן,
<u>שר התקשורת</u>	<u>מבקר המדינה</u>

הנדון: מינוי יו"ר ועדת איתור למועצת תאגיד השידור הציבורי – חשש לניגוד עניינים מוסדי ולפגיעה בעבודת ביקורת המדינה

בשם מרשי, איגוד המפיקים לקולנוע וטלוויזיה בישראל (ע"ר), הנני לפנות אליכם בנושא שלהלן:

רקע עובדתי ומסגרת משפטית לגבי ועדת האיתור

1. ביום 26.1.2025 פנה שר התקשורת לשופט ומ"מ נשיא בית המשפט העליון דאז, יצחק עמית בבקשה להתייעץ עימו כנדרש לפי סעיף 29(ב)(1) לחוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014 (להלן – החוק), בענין מינויה של כב' שופטת בית המשפט המחוזי (בדימוס) נחמה מוניץ, לתפקיד יו"ר ועדת האיתור למועצת תאגיד השידור הציבורי. יצוין כי מכתב זה והמידע שנכלל בו אינו מצוי בידיעתנו.
2. ביום 28.1.2025 הודיע מ"מ נשיא בית המשפט העליון לשר התקשורת כי אינו רואה מניעה למינוי המבוקש.
3. בהתאם לסעיף 29(ו) לחוק, המינוי טעון את "אישור הוועדה לבדיקת מינויים כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות".
4. סעיף 29(ד) לחוק קובע כדלקמן:
"לא ימונה לחבר ועדת האיתור ולא יכהן בה, מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר ועדת האיתור, לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו; ... " (ההדגשה הוספה).
5. לגבי ועדת האיתור הפועלת לפי החוק קובע סעיף 37 לחוק כדלקמן:
"ועדת האיתור – גוף מבוקר"
37. ועדת האיתור היא גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]."

רקע עובדתי ומסגרת משפטית לגבי הכללים למניעת ניגוד עניינים של חברי הממשלה

6. כפי הידוע לנו, כב' השופטת (בדימוס) מוניץ מונתה בידי מבקר המדינה לתפקיד יו"ר הוועדה למתן היתרים לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, תשס"ג-2003 (להלן – הכללים), וזאת בתוקף סמכותו לפי כלל 18 לכללים.
7. הוועדה למתן היתרים מוסמכת לתת לשרים, לפי בקשתם, היתר אישי לאי קיום כלל מהכללים למניעת ניגוד עניינים (סעיף 19 לכללים).
8. הוועדה למתן היתרים שולחת עותק מהחלטותיה למבקר המדינה (כלל 21(ג)).
9. כלל 22 לכללים קובע כי –
 "א) ראה מבקר המדינה שהנסיבות שבהן ניתן היתר השתנו באופן בולט, יביא את הדבר לידיעת הוועדה.
 ב) קיבלה הוועדה הודעה כאמור, רשאית היא, אם לדעתה שינוי הנסיבות מצדיק זאת, לבטל או לשנות את ההיתר שנתנה והיא תודיע על החלטתה למבקר המדינה ולשר הנוגע בדבר."
10. כלומר, מבקר המדינה לא רק ממנה את יו"ר הוועדה, אלא שלפי הכללים מתקיימים ממשקי עבודה בין הוועדה למבקר המדינה, האמון על בדיקת פעילותם של משרדי הממשלה השונים וכן של תאגיד השידור הציבורי.

החשש לניגוד עניינים בין תפקיד יו"ר הוועדה למתן היתרים לתפקיד יו"ר ועדת האיתור

11. אם יאושר מינויה של כב' השופטת (בדימוס) מוניץ לתפקיד יו"ר ועדת האיתור לפי החוק, ייווצר חשש לניגוד עניינים מוסדי בין שני התפקידים הציבוריים אותם תמלא, וייווצר חשש לפגיעה בעבודת ביקורת המדינה עליה נרחיב בהמשך.
12. כבר בפתח הדברים נדגיש, כי אין בפנייה זו כל טענה אישית לגבי כב' השופטת (בדימוס) מוניץ. לזו הפנייה נובע מן הצורך למנוע מצב של ניגוד עניינים בין שני תפקידים ציבוריים שאותם היא אמורה למלא במקביל: א. תפקיד מעין שיפוטי ביחס לשרי הממשלה, המצוי תחת מוסד מבקר המדינה; ב. תפקיד יועצת בשכר לשר, במסגרת פעילות משרד ממשלתי, זאת בעניין תאגיד השידור הציבורי - גופים הכפופים לביקורת מבקר המדינה.
13. פנייתנו זו נסמכת על הוראת סעיף 29(ד) לחוק הקובעת שיש להימנע ממינוי חבר ועדת האיתור את "מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר ועדת האיתור, לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו".
14. מי שמכהן בתפקיד יו"ר ועדת היתרים לפי הכללים, ומוסמך להתיר לכל שר, לרבות לשר התקשורת, חריגה מהכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים - לא יכול להיות במצב שהוא ממונה על ידי שר לתפקיד כלשהו לפי חוק, שכן **עצם האפשרות לקבלת המינוי עלולה לגרום להטיית שיקול דעתו עת יידרש לדון, בתוקף תפקידו בוועדת ההיתרים בבקשת שר להיתר אישי.**
15. יתר על כן, מאחר שתפקיד יו"ר ועדת האיתור למועצת תאגיד השידור הציבורי הוא תפקיד בעל חשיבות ציבורית רבה, כאשר חבר ועדת ההיתרים ממונה על ידי חבר הממשלה לתפקידו, הדבר מעורר חשש שתיגרם הטיה בשיקול הדעת בתפקיד בוועדת ההיתרים לא רק לגבי עניינו של השר הממנה, **אלא גם לגבי עניינים של חברי ממשלה אחרים, השותפים באותה קואליציה עם השר הממנה.** כך לדוגמה, עלול להיווצר מצב בו חבר ועדת ההיתרים יתמנה בידי שר לתפקיד

אחר לפי חוק, כשלפניו מונחת באותה עת בקשה לאישור קבלת סכום כסף על-ידי ראש הממשלה. מצב שכזה אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין והצורך לשמור על אמון הציבור במוסדות השלטון.

16. טעם נוסף לחשש נובע מכך, שאם שר התקשורת מוסמך למנות את יו"ר ועדת ההיתרים לתפקיד לפי חוק, הרי גם כל שר אחר בממשלה מוסמך למנות את יו"ר ועדת ההיתרים לכל תפקיד מתאים אחר במשרדו.

17. כמו כן, אם שר מוסמך למנות את יו"ר ועדת ההיתרים לתפקיד לפי חוק, הרי שכל שר יהיה מוסמך למנות גם את שני החברים האחרים בוועדת ההיתרים לתפקידים שונים לפי חוק, וכך יגדל החשש להטיית שיקול הדעת של חברי ועדת ההיתרים בבואם לדון בבקשות של שרים להיתר אישי, ולפגיעה קשה באמון הציבור בעבודתה. **זוהי השלכת רוחב שיש למנוע כבר כעת.**

18. אם תותר אפשרות מינוי שכזו, לחברי הממשלה ייווצר פיתוי למנות את יו"ר ועדת ההיתרים או חברים אחרים בוועדה, לתפקידים במשרדיהם. אפשרות זו תיצור חשש שמא חברי ועדת ההיתרים ייטו לנקוט בגישה מקלה עם שרים כדי לזכות במינוי לתפקיד ציבורי על ידם. **חשש שכזה יש למנוע מראש.**

19. יו"ר הוועדה למתן היתרים, ושאר חברי ועדת ההיתרים, צריך שיהיו נקיים מכל חשש של הטיית שיקול הדעת בפועלם במינוי מטעם מבקר המדינה. הדרך היחידה להבטיח זאת, בהקשר דנן, היא למנוע מראש את מינויים לתפקיד כלשהו בידי חברי הממשלה כל עוד הם בתפקיד בוועדת ההיתרים, וראוי שתתקיים גם תקופת צינון לאחר סיום כהונתם.

על החשש לפגיעה בביקורת המדינה

20. בניית אמון הציבור במוסד מבקר המדינה, על זרועותיו השונות, לרבות הוועדה למתן היתרים, מחייבת הפרדה בין מוסד ביקורת המדינה לבין הרשות המבצעת והגופים הממונים על ידה.

21. כאמור לעיל, החוק קובע כי ועדת האיתור היא גוף מבוקר בידי מבקר המדינה. אם יושלם המינוי המבוקש, משמעות הדברים היא כי מבקר המדינה יהיה מוסמך לערוך ביקורת מדינה על מי שהוא מינה באופן אישי לתפקיד יו"ר ועדת ההיתרים, הפועלת תחת מוסד מבקר המדינה.

22. מטבע הדברים, אם יעלה הצורך לערוך ביקורת על ועדת האיתור, אשר התנהלותה כבר זכתה בעבר לביקורת של הייעוץ המשפטי לממשלה, ברור כי קיים חשש מהטיית שיקול הדעת של מבקר המדינה בבואו לערוך ביקורת על אדם שהוא מינה בעצמו לתפקיד לפי הכללים, וממשיך למלא אותו תחת מוסד מבקר המדינה.

23. אם יעלה הצורך לערוך ביקורת על אופן פעולתה של ועדת האיתור, ואם יעלה הצורך למתוח ביקורת על תפקודה, ברור כי מבקר המדינה יתקשה לעשות זאת לגבי אדם שאותו מינה לתפקיד מעין שיפוטי, ולגבי מי שממלאת במקביל תפקיד בעל חשיבות ציבורית רבה תחת מוסד מבקר המדינה. גם אם יקבע המבקר שלא דבק פגם בעבודת ועדת האיתור – קביעה זו לא תוכל לזכות לאמון כאשר מתקיים כפל התפקידים.

24. שאלה זו תקפה גם לגבי ביקורת על משרד התקשורת, בנושאים הקשורים לעבודת ועדת האיתור, וכן לגבי ביקורת על תאגיד השידור הציבורי (גוף מפוקח), אשר ליושב ראש ועדת האיתור נגיעה מהותית למינוי חברי המועצה שלו.

25. בהקשר זה לא למותר להזכיר את חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], הקובע לגבי מבקר המדינה, בסעיף 7(א)(3), כי תוך כדי תקופת כהונתו לא יהיה רשאי - "לשמש בכל משרה אחרת".

26. ההוראה בענין איסור כפל משרות, הוחלה, ככלל, גם על עובדי משרד מבקר המדינה, בסעיף 22(ב), הקובע:

(1) "על עובדי המשרד העוסקים בביקורת יחולו האיסורים החלים על המבקר לפי

סעיף 7(א), ואולם רשאי המבקר לפי בקשת עובד כאמור, להתיר לו לעשות דבר מהדברים המנויים בסעיף 7(א)(2), (3) ו- (4) (להלן – הפעילות), אם לדעתו אין בפעילות כדי לפגוע בביקורת או ליצור ניגוד עניינים; אין בהיתר כאמור כדי לפטור את העובד מעמידה בדרישות כל דין או נוהג, המסדירים את הפעילות;

(2) עובד כאמור בפסקה (1) שפרש מעבודתו, לא יועסק בגוף מבוקר במשך שנתיים מיום שפרש, אלא באישור המבקר." (ההדגשה הוספה)

27. מנקודת המבט של מבקר המדינה, מן הראוי להחיל גם לגבי יו"ר ועדת ההיתרים כלל דומה לזה שחל על עובדי משרד מבקר המדינה, האוסר עליו מינוי לכל משרה אחרת העלולה ליצור ניגוד עניינים עם התפקיד במשרד מבקר המדינה, ולנקוט בצעדים הנדרשים במידה ויתעורר ניגוד עניינים שכזה.

על הצורך למנוע חשש לניגוד עניינים מוסדי

28. לא למותר להדגיש את החשיבות למנוע ניגוד עניינים בין תפקידים בשירות הציבורי. במקרה דנן מדובר בניגוד עניינים כפול – הן יו"ר ועדת ההיתרים מועמדת למינוי לתפקיד מאת מי שהיא מוסמכת לדון בעניינו ובענייני חבריו לממשלה, והן מבקר המדינה יוסמך לערוך ביקורת מדינה על מי שהוא עצמו מינה לתפקיד, ומבצעת את תפקידה בוועדת ההיתרים תחת מוסד מבקר המדינה, ובמקביל תעסוק בנושאים קריטיים לתאגיד השידור הציבורי עבור שר התקשורת שמינה אותה.

29. כפל ניגודי עניינים מוסדי כמתואר לעיל – מן הדין למנוע. על הצורך למנוע ניגוד עניינים מוסדי, ניגוד עניינים בין תפקידים, יש בענייננו הוראת חוק מפורשת בסעיף 29(ד) לחוק, וזאת בהמשך לפסיקה שהצביעה על הבעייתיות שיש בניגוד עניינים מוסדי.

30. לגבי האיסור להימצא במצב של אפשרות ממשית לניגוד עניינים בין שני תפקידים ציבוריים נפסק עוד בבג"ץ 531/79 **"סיעת הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה ואח'** (פ"ד לד (2) 566) כדלקמן:

"... על אחת כמה וכמה שקיימת אפשרות ממשית למשוא פנים ולדעה משוחדת כאשר עובד הציבור משמש בעת ובעונה אחת בשני תפקידים, אשר ביניהם קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים. ניגוד העניינים הוא היוצר משוא פנים, והאפשרות הממשית לניגוד עניינים היא היוצרת אפשרות ממשית למשוא פנים. ... (עמ' 570)

...

"4. כללי הצדק הטבעי מזה וכללי האמון מזה, הם המביאים לגיבושו של הכלל, כי עובד ציבור אסור לו להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בביצוע סמכותו וכוחו, לבין אינטרס אחר כלשהו שאף עמו הוא קשור. מן הראוי הוא כי נעמוד בקצרה על טעמו, היקפו ותוצאותיו של הכלל האמור:

(א) הטעם : טעמו של הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כפול (ראה בג"ץ 214/79) ; ראשית, טעם פרגמטי. עובד הציבור, שבידו הופקדה סמכות, חייב להפעיל את סמכותו מתוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלבנטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים קיים חשש כי הוא יקח בחשבון, שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד. כתוצאה מכך עשויה לבוא הפעלה בלתי ראויה של הסמכות. חשש זה בא הדין למנוע. שנית, טעם ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות. עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע. (עמ' 571)

סיכום

31. הכוונה למנות את כב' השופטת (בדימוס) מוניץ לתפקיד של יו"ר ועדת האיתור למועצת תאגיד השידור הציבורי, לפי החוק, כאשר ועדת האיתור היא גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה, וזאת בעודה מכהנת במינוי של מבקר המדינה כיו"ר ועדת ההיתרים לפי הכללים – מייצרת חשש לניגוד עניינים מוסדי בין שני תפקידים ציבוריים מצד יו"ר הוועדה, וחשש נפרד לפגיעה בתקינות האפשרות לביקורת המדינה לגבי ועדת האיתור, תאגיד השידור הציבורי ומשרד התקשורת.
32. יש להדגיש - למרשי אין התנגדות למינוי כב' השופטת (בדימוס) מוניץ לתפקיד יו"ר ועדת האיתור. לשם כך יהא עליה להפסיק לכהן כיו"ר ועדת ההיתרים, וראוי כי תהיה תקופת צינון כלשהי בין סיום הכהונה בוועדת ההיתרים למינוי לוועדת האיתור. כפל התפקידים בו זמנית הוא פגם משפטי מובהק שיש למונעו.
33. אודה על עיון מחדש בכוונה למנות את כב' השופטת מוניץ ליו"ר ועדת האיתור במקביל לתפקידה כיו"ר ועדת ההיתרים, ואם תמונה – על הפסקת כהונתה כיו"ר ועדת ההיתרים בטרם כניסתה לתפקיד.
34. אודה על מתן מענה לפנייה זו על מנת שמרשי יוכלו לשקול את צעדיהם.

 בכבוד רב,
מלכיאל בלס, עו"ד

העתקים :

עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

כב' השופטת (בדימוס) שולמית דותן, יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות

בדוא"ל - minuy_ditector1@mof.gov.il