



19 במרץ 2024 ; ט' באדר ב' התשפ"ד

לכבוד,

גב' עידית סילמן השרה להגנת הסביבה המשרד להגנת הסביבה ירושלים	עו"ד גלי בהרב-מיארה היועצת המשפטית לממשלה משרד המשפטים ירושלים	השופטת (בדימוס) שולמית דותן יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים הוועדה לבדיקת מינויים ירושלים
--	--	--

הנדון: אי סדרים במינויים ברשות הטבע והגנים

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכן כדלהלן:

1. הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן: "הרשות"), הינה רשות ממשלתית אשר כפופה למשרד להגנת הסביבה. לפי סעיף 6 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998 (להלן: "החוק"), הרשות אמונה על ניהול שמורות הטבע והגנים הלאומיים, לרבות הגנה על ערכי הטבע ופיקוח על שמירתם.¹
2. לאחרונה פורסמו ידיעות בתקשורת, לפיהן השרה להגנת הסביבה, עידית סילמן (להלן: "השרה"), מעכבת מינוי חברים למליאת רשות הטבע והגנים (להלן: "המליאה"),² וכן ידיעות לפיהן השרה פועלת על-מנת למנות את מקורבה, מר אהרוני נויבאר, לתפקיד יו"ר המליאה.³

א. אי מינוי חברי מליאה לרשות

3. על-פי הפרסומים, וכן לפי תמציות דיוני המליאה כפי שמופיעים באתר רשות הטבע והגנים, המליאה כיום מונה שבעה חברים בלבד מתוך תשעה עשר, ובדיון האחרון שהמליאה קיימה ביום 19.02.2024, נכחו שישה חברים מליאה בלבד.⁴
4. בסעיף 13(א) לחוק נקבע כי הרכב המליאה, אשר עומדת בראש הרשות ומפקחת על עבודת המנכ"ל, יכול לכולל 19 חברים אשר יתמנו על ידי הממשלה בהמלצת השרה להגנת הסביבה (להלן: "השרה"), כדלקמן:

"13. (א) לרשות תהיה מליאה של תשעה עשר חברים שתמנה הממשלה, בהמלצת השר, וזה הרכבה:

(1) שבעה נציגי ממשלה שהם עובדי המדינה כלהלן: נציג משרד האוצר, נציג המשרד לאיכות הסביבה, נציג משרד החינוך התרבות והספורט, נציג

¹ סעיף 6 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998.
² אילנה קוריאל "סילמן מעכבת מינויים: מליאת רט"ג בשפל היסטורי" באתר YNET (10.3.2024), זמין ב: <https://www.ynet.co.il/environment-science/article/ryeej0q6p> (להלן: "קוריאל 10.3.2024").
³ שני אשכנזי "ללא רקע בנושאי הסביבה: המועמד של סילמן ליו"ר מליאת רשות הטבע והגנים" באתר כלכליסט (6.3.2024), זמין ב: https://www.calcalist.co.il/local_news/article/skkyx11lp6 (להלן: "אשכנזי 6.3.2024").
⁴ "חברי מליאת רשות הטבע והגנים" אתר רשות הטבע והגנים (1.3.2024), זמין ב: <https://www.parks.org.il/new/melia>.



משרד החקלאות, נציג משרד הפנים, נציג משרד התיירות ונציג משרד התשתיות הלאומיות;

(2) שבעה חברים, שימונו לאחר התייעצות עם מוסדות מדעיים שיש להם ענין במדעי הטבע, בהגנה על הטבע ושימורו, וביניהם מומחים מבין התחומים האלה: זואולוגיה, בוטניקה, אקולוגיה, ארכיאולוגיה, גאולוגיה, גאוגרפיה, היסטוריה, כלכלה, ואדריכלות נוף ושימור;

(3) ארבעה נציגי ציבור, והם: נציג הקרן הקיימת לישראל, נציג החברה להגנת הטבע נציג ציבור שיש לו ענין בתחומי פעילות הרשות ונציג אחד של הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה מתוך רשימת מועמדים שיגישו גופים אלה; לענין זה, "הגופים הציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה" - הגופים המפורטים בחלק א' בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002;

(4) נציג מרכז השלטון המקומי בישראל או נציג ארגון המועצות האזוריות בישראל, כפי שיוסכם ביניהם; לא הגיעו לידי הסכמה, ימנה שר הפנים נציג מביניהם" (ההדגשות אינן במקור).

5. כמו כן, לענין תפקידיה של המליאה, סעיף 14(א) לחוק מונה רשימה בלתי סגורה של תפקידים וסמכויות. הסעיף קובע, בין היתר, שהמליאה "תקבע את המדיניות הכללית של הרשות בתחום תפקידיה", "תתווה את קווי פעולתה של הרשות", "תעקוב אחר ביצוע המדיניות, התכניות והתקציבים של הרשות", ועוד.

6. בנוסף, לפי 14(ג) לחוק, "תמנה המליאה, מקרב חבריה, ועדות משנה כמפורט". ככלל, מדובר בוועדות שתפקידן לייעץ ו/או לבקר את המליאה.

7. ככל שלא מתמנים חברי מליאה, ובראי תפקידיה השונים והחשובים כאמור לעיל, הרי שפעילות הרשות מתעכבת ונפגעת. אשר על כן, ולאור הפגיעה בפעילות מליאת רשות הטבע והגנים, נבקש כי תפעלו על-מנת למנות את כל חברי מליאת הרשות כמצוות החוק בהקדם.

ב. מינוי מקורב של השרה לתפקיד יו"ר המליאה

8. על-פי פרסומים, בחודש יוני 2024 מונה מר נויבואר כחבר מליאת הרשות, וביום 6.3.2024 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות (להלן: "הוועדה לבדיקת מינויים") את מינויו של מר נויבואר לתפקיד יו"ר המליאה, וזאת למרות שהוא חסר רקע מקצועי או אקדמי בתחום ההגנה על הסביבה.⁵

9. עוד על-פי הפרסומים, מר נויבואר מקורב ומיווד עם השרה כבר זמן רב, וילדיהם אף מקיימים קשר זוגי. אולם, השרה לא דיווחה על קרבה אישית למועמד.⁶

⁵ קוריאל 10.3.2024.

⁶ "רשות החברות תבדוק מינוי של סילמן — לאחר שלא דיווחה על קרבה אישית אליו" באתר The marker (11.3.2024), זמין ב: <https://www.themarker.com/allnews/2024-03-11/ty-article/premium/0000018e-2e93-d12e-ad8e-ee9be6cc0000?lts=1710762783088>



10. לפיכך פורסם, כי לאור שבפני רשות החברות הממשלתיות ובפני הוועדה לבדיקת מינויים לא היה קיים המידע אודות הקשר האישי בין השרה לבין מר נויבואר, רשות החברות הממשלתיות תבחן את המינוי של מר נויבואר לתפקיד יו"ר המליאה, והוועדה תערוך בירור בעניין.⁷
11. בכך, וכפי שיפורט להלן, **עולה חשש כבד כי השיקולים העומדים בבסיס הכוונה לקדם את המינוי, הם שיקולים פוליטיים צרים שאינם ממך העניין, ובראשם זיקה פוליטית ואישית בין המועמד לבין השרה הממנה.**
12. כידוע, סעיף 13(ב) לחוק קובע כי השרה, לאחר התייעצות עם חברי המליאה, תמנה מבין חבריה את יושב הראש. המינוי טעון גם את בדיקה של הוועדה לבדיקת מינויים, מכוח סעיף 6א לחוק החברות הממשלתיות תשל"ה-1975 (להלן: "חוק החברות הממשלתיות").⁸
13. על פי הנחיה מס' 6.5000 של היועצת המשפטית לממשלה שכותרתה "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" מיום 9.11.2003, על המועמד להצהיר על קשר אישי בינו ובין השרה, ועל הוועדה לבדיקת מינויים "לבחון את נסיבות ההיכרות על מנת לעמוד על קיומה של הזיקה האישית ועצמתה."
14. על כן, ולאור ההיכרות המוקדמת והקשר האישי בין השרה למר נויבואר, וכן לאור התפקיד אשר בו הוא מכהן כיום (מנכ"ל החברה הכלכלית גוש עציון), עולה החשש כי המינוי של מר נויבואר לתפקיד יו"ר מליאת הרשות נעשה לטובת קידום צרכים אישיים ופוליטיים של השרה, ומשיקולים שאינם נוגעים לאינטרס הציבורי החשוב העומד בבסיס עבודתה של רשות הטבע והגנים.
15. נבקש להדגיש, כי **תופעת המינויים הפוליטיים היא תופעה פסולה שמביאה לפגיעה קשה ביכולתן של הרשויות השונות, ובענייננו, של התאגידים הציבוריים השונים, לתפקד ולפעול בהתאם לאינטרס הציבורי שלשמו הן הוקמו.** היא פוגעת, במישרין, באמון הציבור ברשויות, ובחובת הנאמנות שקיימת למשרתי הציבור לאזרחים אשר למענם הם אמורים לפעול (וראו: בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ו-22 אח', פס' 7 לפסק דינו של המשנה לנשיא אלון (נבו 3.12.1990).
16. במשך השנים, הצורך להילחם בתופעה פסולה זו הביא את המחוקק לכבול את ידיהם של השרים אשר אחראיים על הגופים הציבוריים השונים – ביניהם חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים כדוגמת הרשות. זאת, באמצעות סעיפים 16א-18ג, 24(ג) ו-24(ד), ו-37(ג) ו-24(ד) לחוק החברות הממשלתיות.
17. בית המשפט התייחס להגבלות אשר קבועות בחוק החברות הממשלתיות לעניין מינוי בעלי תפקידים בכירים לחברות ממשלתיות וגופים סטטוטוריים כדוגמת הרשות, בבג"ץ 8173/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (נבו 22.05.2022) (להלן: "בג"ץ 8173/21"):

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

⁷ שם.

⁸ למען הסר ספק, סעיף 6א לחוק החברות הממשלתיות קובע כי סעיפים אלו חלים גם בכל הנוגע לתאגידים סטטוטוריים שהוקמו מכוח חוק, כדוגמת הרשות. לעניין זה ראו: "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 (תשס"ג).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



"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 הסדרים בנוגע למינוי דירקטורים. על מנת שלא להימשך אחר שירת הסירנות, נקבעו המגבלות. וכל זאת – לטובת הציבור כולו" (פס' 20 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז; ההדגשות אינן במקור).

18. אם כן, סעיפים 16א-18ג, 24(ג) ו-24(ד), ו-37(ג) ו-24(ד) לחוק החברות הממשלתיות כוללים דרישות סף ומגננות למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, אשר נועדו בכדי "לבלום את התופעה הפסולה של מינויים פוליטיים לדירקטוריון של חברה ממשלתית" (בג"ץ 8173/21, פס' 4 לפסק דינו של כב' השופט שטיין). בפרט, סעיף 18ג לחוק החברות הממשלתיות קובע כי במידה שמצאה הוועדה לבדיקת מינויים, הבוחנת את המועמדים מכוח סעיף 18ב, **כי למועמד יש זיקה אישית או פוליטית לשר הממנה, על המועמד להיות בעל "כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה"**.
19. משכך, אף אם למר נויבואר היו הכישורים הרלוונטיים לכהונה כחבר מליאה מן המניין, וגם בכך יש ספק, עולה השאלה כיצד יוכלו כישוריו וניסיונו של מר נויבואר לעלות כדי "כישורים מיוחדים" בתחומי פעילותה של הרשות – קרי מדעי הטבע, שמירת הטבע והגנת הסביבה – המצדיקים את מינויו על אף הזיקה האישית והפוליטית בינו לבין השרה להגנת הסביבה.
20. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, נתכבד לבקש כי תפעלו על מנת שוועדת המינויים תבחן מחדש את מינויו של מר נויבואר לתפקיד יו"ר מליאת הרשות, לאור הקשר האישי והפוליטי בינו לבין השרה. זאת, בכדי להבטיח כי מינוי זה יהיה בהתאם לכללי המנהל התקין ולנורמות הציבוריות המחייבות מינויים העולים בקנה אחד עם האינטרס הציבורי.
21. כמו כן, נתכבד לבקש כי תפעלו על מנת את כל חברי מליאת הרשות, בהתאם לסעיפים 13 ו-14 לחוק.
22. לאור חשיבות הדברים ודחיפותם, נודה לתגובתכם המהירה.

בכבוד רב,

אלון און

רכז מחלקת ליטיגציה מנהלית

רותם בבלי דביר, עו"ד

מנהלת מחלקת ליטיגציה מנהלית