

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או צרויה מידד-לוזון
ו/או נילי אבן חן ו/או דפנה קירו-כהן ו/או
מיקה קונר-קרטון ו/או נידאל חאיק
מרח' יפו 208 ירושלים
ת.ד. 4207 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

- נגד -

1. ראש ממשלת ישראל
2. שר האוצר
3. היועץ המשפטי לממשלה
המשיבים 1-3 ע"י פרקליטות המדינה
רח' סאלח א-דין 29, ירושלים.
טל': 02-6466666; פקס: 02-6467011
4. אייל גבאי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
משרד ראש הממשלה, קריית בן-גוריון, בנין ג',
ירושלים, מיקוד 91950.
5. חיים שני, מנכ"ל משרד האוצר
משרד האוצר, רח' קפלן 1, ירושלים.
6. ד"ר אודי ניסן, הממונה על אגף התקציבים
משרד האוצר, רח' קפלן 1, ירושלים.
7. הגב' קרנית פלוג, מנהלת חטיבת המחקר של בנק ישראל
בנק ישראל, ת"ד 780 ירושלים 91007

המשיבים

עתירה למתן צווים על תנאי וצו ביניים

ובקשה לקיום דיון דחוף

1. מוגשת בזאת עתירה לבית משפט הגבוה לצדק, למתן צווים על תנאי כנגד המשיבים כדלקמן :

1.1 צו על תנאי כנגד המשיבים 1-2 המורה להם לבוא ולנמק מדוע לא יסדירו ו/או יורו ו/או יפעלו להשארת המשיבים 4-7 כחברים בוועדה להגברת התחרותיות במשק הישראלי וימנעו כל שינוי נוסף בהרכב הוועדה, וזאת עד לגיבוש, כתיבת ופרסום המסקנות הסופיות של הוועדה, אשר צפויות להיות מוגשות תוך חודשיים-שלושה. זאת, נוכח חוסר הסבירות הקיצוני כמו גם החשש לפגיעה באמון הציבור, בכך ששלושה/ארבעה מ- 11 חברי הוועדה, ובניהם אחד/שני יושבי ראש הוועדה, יעזבו את הוועדה בשלב זה, זמן קצר לפני סיום עבודת הוועדה, ולאחר שהוועדה פעלה במשך עשרה חודשים ושמעה עשרות עדים, מומחים וניירות עמדה, על מנת להבין ולגבש עמדתה בנושא התחרותיות במשק הישראלי. פרישת המשיבים 4-7 מן הוועדה כעת, משמעותה פגיעה אנושה ביכולתה האופרטיבית של הוועדה לעמוד במשימתה, ולגבש מסקנות סופיות בנושא המורכב והדרמטי הזה, אשר ללא ספק עתיד להשפיע על מבנה המשק בישראל, ובכך ייגרם נזק אדיר לאינטרס הציבורי ;

1.2 צו על תנאי כנגד המשיבים 4-7 המורה להם לנמק מדוע לא יישארו כחברי הוועדה להגברת התחרותיות במשק הישראלי עד לפרסום המסקנות הסופיות של הוועדה, אשר צפויות להיות מוגשות תוך חודשיים – שלושה. זאת, נוכח חוסר הסבירות הקיצוני כמו גם החשש לפגיעה באמון הציבור, בכך שיעזבו את חברותם בוועדה בשלב זה, רגע לפני סיום עבודת הוועדה, ולאחר שפעלו במסגרת הוועדה במשך עשרה חודשים ושמעו עשרות עדים, מומחים וניירות עמדה, על מנת להבין ולגבש עמדתם בנושא התחרותיות במשק הישראלי. שכן, פרישת המשיבים 4-7 מן הוועדה כעת, משמעותה פגיעה אנושה ביכולתה האופרטיבית של הוועדה לעמוד במשימתה, ולגבש מסקנות סופיות בנושא המורכב והדרמטי הזה, אשר ללא ספק עתיד להשפיע על מבנה המשק בישראל, ובכך ייגרם נזק אדיר לאינטרס הציבורי ;

1.3 צו על תנאי כנגד המשיבים 1-3 המורה להם לנמק מדוע לא יערכו בירור מעמיק הכיצד רוב חברי הוועדה להגברת תחרותיות במשק הישראלי נמנעים מלהישאר חברים בוועדה עד לפרסום המסקנות הסופיות, אשר צפויות להתפרסם תוך משך זמן קצר העומד על חודשיים-שלושה, ובכלל כן יבררו האם הסיבה לעזיבתם את הוועדה קשורה במישרין ו/או בעקיפין ללחצים החיצוניים וההשפעות הקשורות לנושא בו עוסקת הוועדה.

1.4 צו על תנאי כנגד המשיבים 1-2 שיורה להם לנמק מדוע לא יורו ו/או יסדירו ו/או יפעלו להישארותם של המשיבים 4-7 בוועדת להגברת

התחרותיות במשק הישראלי עד לפרסום המסקנות הסופיות, נוכח העובדה כי מי מהם שעתיד לפרוש מהשירות הציבורי, ממילא מוגבל בהשתלבותו במגזר העסקי, נוכח חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) תשכ"ט-1969 המחייב צינון וניתוק בין קידום אינטרסים עסקיים נוגדים לבין משימותיו הציבוריות של עובד הציבור למען האינטרס הציבורי ולמניעת השפעת שיקולים פרטיים על משימותיו והחלטותיו;

1.5 צו על תנאי כנגד המשיב 3 המורה לו לנמק מדוע לא ינחה את המשיבים 1-2 כמו גם המשיבים 4-7 לפעול כאמור בצווים 1.1 – 1.4 ;

2. **כן תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד, כדי למנוע בשטח צעדים**

שיסכלו מתן הסעדים המבוקשים בעתירה, ליתן צווי ביניים כדלקמן:
צו ביניים המורה למשיבים 1-2 להימנע מכל שינוי בהרכב הוועדה להגברת התחרותיות במשק הישראלי, הן באישור פרישת חברי וועדה ו/או אישור מחליפים, וזאת עד לדיון והכרעה סופית בעתירה דנן ;

3. **עוד מתכבדת העותרת לבקש, כי בית המשפט הנכבד יורה על קיום דיון**

דחוף בעתירה, וזאת בכדי למנוע, פגיעה בעבודת הוועדה מחד ועיכוב נוסף בתוכניות המשיבים 4-7 מאידך.

ואלה נימוקי העתירה:

I. הצדדים לעתירה

העותרת:

1. העותרת 1 הינה עמותה, רשומה כדין, אשר חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

המשיבים:

2. המשיב 1, הינו ראש ממשלת ישראל אשר בהתיעצות עם המשיב 2 ועם נגיד בנק ישראל החליט על הקמתה של ועדת הריכוזיות ומינוי החברים בה.
3. המשיב 2, הינו שר האוצר אשר עמו התייעץ המשיב 1 על הקמתה של ועדת הריכוזיות ומינוי החברים בה.

4. המשיב 3 הינו היועץ המשפטי לממשלה, אשר מתפקידו להנחות את המשיבים 1-2 בדבר חוקיות פעילותיהם.
5. המשיב 4 הינו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, העומד בראש ועדת הריכוזיות וחבר בה מזה 10 חודשים ורצונו לפרוש מהוועדה, זמן קצר לפני סיום עבודתה, עומד במוקד עתירה זו.
6. המשיב 5 הינו מנכ"ל משרד האוצר, העומד בראש ועדת הריכוזיות וחבר בה מזה 10 חודשים ורצונו לפרוש מהוועדה, זמן קצר לפני סיום עבודתה, עומד במוקד עתירה זו.
7. המשיב 6 הינו הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר וחבר בוועדת הריכוזיות מזה 10 חודשים ורצונו לפרוש מהוועדה, זמן קצר לפני סיום עבודתה, עומד במוקד עתירה זו.
8. המשיב 7 הינה מנהלת חטיבת המחקר של בנק ישראל וחברה בוועדת הריכוזיות מזה 10 חודשים ורצונה הלכאורי לפרוש מהוועדה, רגעים ספורים לפני סיום עבודתה, עומד במוקד עתירה זו.

II. מבוא

"הוא שנאמר: המתחיל במצווה - יהא גומר את כולה."

פסקה 3 לפסק דינו של כב' השופט חשין, עפ 1523/05 פלוני נ' מדינת ישראל.

עתירה זו מבקשת למנוע הכשלת עבודתה של הוועדה להגברת התחרותיות במשק הישראלי (להלן: "ועדת הריכוזיות" או "הוועדה") באמצעות המשך החלפת רוב חבריה ובהם יושבי הראש שלה בחברים חלופיים, ערב פרסום מסקנות הביניים ושבועות ספורים לפני סיום עבודתה. נוכח חשיבות עבודת העבודה וחיוניותה ולאור השפעות ארוכות הטווח של עבודת הוועדה על המשק הישראלי ועל גופים עתירי ממון וכוח - נדרש, כי הוועדה לא תוחלש ותפורר וכי תוכל לעמוד מול האתגרים שנכוננו לה. ברי לכל, כי כהונה רציפה של חברי הוועדה הינה תנאי יסודי וחיוני להגשמת יעודה.

הדבר מחייב, כי המשיבים יפעלו להסדרת המשך עבודת חברי וועדה, אף אם מסיימים הם את תפקידים בשירות הציבורי.

עמדת העותרת היא, כי כהונה בשירות הציבורי הינה זכות גדולה, שגוררת עמה חובות ומחויבויות ואינה מאפשרת לעובד ציבור, להשיל מעליו באחת את חובותיו, אך בהתאם לרצונו ולאינטרסים האישיים שלו, מבלי להתחשב כלל במחויבויות שלקח על עצמו, בפרט במקום בו הדבר פוגע פגיעה קשה ועמוקה באינטרסים ציבוריים. כאשר מנגד, רק שבועות ספורים נותרו להשלמת משימה שנטל על עצמו.

בידי המשיבים להגיע להסדר מידתי שיאזן בין האינטרסים השונים וימזער את הפגיעה בעבודת הוועדה - מחד וברצונות חבריה המבקשים לפרוש - מאידך.

III. רקע עובדתי

א. בפתח הדברים:

1. ביום ה-13 לאוקטובר 2010 קיבל ראש ממשלת ישראל, בתאום עם שר האוצר ונגיד בנק ישראל, החלטה היסטורית בדבר הקמת ועדה להגברת התחרותיות במשק הישראלי, במטרה להביא לפיתרון כשלי השוק במגזר העסקי בישראל.

העתק הודעת משרד ראש הממשלה על הקמת הוועדה מיום 13.10.10 מצ"ב לעתירה כנספח ע/1.

2. לוח-הזמנים, כפי שפורסם על-ידי הוועדה, קבע כי המלצות הביניים של הוועדה עתידות להיות מוגשות בתאריך ה-15 לספטמבר 2011 וכי הדו"ח הסופי עתיד להיות מוגש לידי ראש הממשלה, שר האוצר ונגיד בנק ישראל בתאריך ה-15 לנובמבר 2011.

העתק מצגת וועדת הריכוזיות, כפי שפורסמה בתאריך 31.07.11, מצ"ב לעתירה כנספח ע/2.

3. כידוע, הרקע להקמתה של וועדת הריכוזיות הייתה התובנה של הממשלה ומשרדיה, כי רמת הריכוזיות במשק הישראלי הינה גבוהה, באופן העלול לפגוע בהליך הדמוקרטי, בחברות עצמן, ובמדינה כולה, על-ידי השפעת יתר של ההון על השלטון וכן ההשפעה, באופן שלילי, על הצמיחה ועל הרווחה החברתית.

4. יש לציין, כי העותרת שלחה בעניין זה מכתבים רבים לגורמים הממנים, בהם התריעה על הסכנה הטמונה במבנה משקי ריכוזי הבנוי על פירמידות שליטה, והפצירה בגורמים המוסמכים לבחון את הנושא ביסודיות, תוך הסקת מסקנות, גיבוש צעדים אפקטיביים לפתרון בעיית הריכוזיות ויישומם במהירות. על החשיבות שבמציאת פתרונות לבעיית הריכוזיות פנתה העותרת ביום ה-3 ליוני 2010 אף לחה"כ ד"ר חיים אורון, חבר ועדת הכספים של הכנסת, אשר פעל לקידום הנושא. כל זאת טרם הקמת וועדה.

מכתב העותרת מיום 12.05.10 אל המשיב 1, המשיב 2 ואחרים מצ"ב לעתירה כנספח ע/3.

מכתב העותרת מיום 12.10.10 אל המשיבים 1-2 ואל נגיד בנק ישראל מצ"ב לעתירה כנספח ע/4. ותשובת משרד ראש הממשלה מצורפת לעתירה כנספח ע/4א

מכתב העותרת מיום 03.06.10 אל חה"כ ד"ר חיים אורון, חבר ועדת הכספים של הכנסת, מצ"ב לעתירה כנספח ע/5.

5. ואכן, כאמור, בחודש אוקטובר שנה שעברה הוקמה הוועדה. בשל חשיבותה ופוטנציאל השפעת מסקנותיה על המגזר העסקי בישראל - בעת הקמתה, מנה הרכב הוועדה המכובד 8 חברים מהרגולאטורים הבכירים במגזר הציבורי, ובהמשך צורפו 3 חברים נוספים לוועדה. חברי הוועדה המקוריים היו:

- ראש הוועדה, מר אלי גבאי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה;
- ראש הוועדה, מר חיים שני, מנכ"ל משרד האוצר;
- ד"ר גיתית גור, כלכלנית ראשית, הרשות לניירות ערך;
- מר רוני חזקיהו, המפקח על הבנקים;
- פרופסור זוהר גושן, יו"ר הרשות לניירות ערך;
- ד"ר אודי ניסן, הממונה על התקציבים במשרד האוצר;

- עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי);
 - פרופסור יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה;
 - פרופסור עודד שריג, הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר;
 - גברת רונית קן, הממונה על ההגבלים העסקיים;
 - קרנית פלוג, מנהלת חטיבת המחקר בבנק ישראל. (ראו לעיל נספחים ע/1, ע/2).
6. בכתב המינוי של הוועדה, נקבע כי עליה להמליץ לממשלת ישראל על צעדי המדיניות הנדרשים, לרבות תיקוני חקיקה וצעדים אופרטיביים, להתמודדות עם שאלת מבנה האחזקות במשק הישראלי, במטרה להגן על כספי המשקיעים בחברות הציבוריות, לשפר ולשמור על יציבות המערכת הפיננסית בכלל והמערכת הבנקאית בפרט וכן הגברת התחרותיות והיעילות בפעילות המשקית. (לעיל נספח ע/1).
7. לוועדה, במנדט הניתן לה, האפשרות להוביל לשינויים הרי גורל במבנה הכלכלי במדינת ישראל, ובמסגרתם לחזק ולייצב את המשק בכלל ואת המערכת הפיננסית בפרט.
8. **הקמת הוועדה מהווה רגע היסטורי בישראל, שכן לראשונה בוחנת ממשלת ישראל לעומק את תופעת הריכוזיות והשפעותיה על המדינה והציבור, מתוך כוונה לתקן את כשלי השוק והשלכותיהם.**
9. הוועדה מונתה לעסוק בנושא שהוא בו כרוכים אינטרסים משמעותיים של הון ועצמה כלכלית ופוליטית, נושא שבטבעו אינו קל לעיסוק ומזמין לחצים כבדים, פיתויים והשפעות.
10. בכדי לפתור את בעיית הריכוזיות במשק, עשויה הוועדה להמליץ על צעדים שיש בהם כדי לשנות את כללי המשחק ולצמצם את אפשרות בעלי שליטה בחברות לשלוט על כספי ציבור, בהיקף ובאופן שמדינת ישראל מאפשרת, בניגוד למקובל בעולם. ההמלצות - משמעותן פגיעה בפירמידות השליטה ובאחזקות הצולבות, שהן הן מקור הכוח והעוצמה של שחקנים מרכזיים במשק הישראלי, ואין זה דבר של מה בכך.
11. חברי הוועדה קיבלו לידיהם פצצת זמן מתקתקת והוטל עליהם למצוא דרך לנטרל אותה, תוך סיכון עצמי מסוים שלא נכון להתעלם ממנו.
12. ואכן, מיום הקמת הוועדה ומשך למעלה מ-10 חודשים, פעלה היא באופן רציני ומעמיק במטרה להגשים את תכליותיה. בין היתר, קיימה הוועדה 15 דיונים במליאה ודיונים רבים בצוותים מצומצמים; שמעה היא 20 דוברים וביניהם מומחים ואנשי אקדמיה, נציגי מגזר שלישי וארגונים וגופים המייצגים בעלי עניין; וכן קיבלה הוועדה לידיה 25 ניירות עמדה מארגונים ומאנשים פרטיים. (כמבואר בנספח ע/2, לעיל). העותרת אף היא הופיעה בפני הוועדה והציגה את עמדתה בסוגיות הקשורות לעבודתה.
13. הוועדה אף הקימה הוקמו 3 צוותי עבודה בנושאים השונים, ובכללם הצוות לבחינת שליטה באמצעות מבנה אחזקות פירמידאלי, הצוות לבחינת אחזקות ריאליות ופיננסיות והצוות לבחינת התנאים לרכישת נכסים ממשלתיים. (שם).
- ב. חילופים בהרכב הוועדה**
14. על-אף חשיבות הוועדה וההשלכות הצפויות מהמלצותיה על החברה בכללותה, במהלך כתשעת החודשים בהם פועלת הוועדה, הוחלפו ועתידיים להתחלף כ-70% מחבריה.

15. עד כה, 3 מחברי הוועדה סיימו את תפקידם ברשויות הרגולטוריות השונות, וכפועל יוצא מכך, סיימו גם את חברותם בוועדה, והם כדלהלן –
- א. מר רוני חזקיהו עזב את תפקידו ובמקומו מונה מר דוד זקן, המפקח על הבנקים הנוכחי.
- ב. גברת רונית קן הוחלפה בפרופסור דיוויד גילה, הממונה על ההגבלים העסקיים הנוכחי.
- ג. פרופסור זוהר גושן הוחלף בפרופסור שמואל האוזר, יו"ר הרשות לניירות ערך הנוכחי.
16. ברם, בתקופה האחרונה התבשרנו כי לא רק שהוחלפו חברים תוך כדי פעילות הוועדה כי אם כעת - רגע אחד ממש לפני הגשת המלצות הביניים ומרחק חודש-חודשיים מהגשת ההמלצות הסופיות מבקשים 3 (וככל-הנראה 4) חברי וועדה נוספים לנטוש את הספינה ולסיים את תפקידם בה. חברי הוועדה הינם -
- א. המשיב 4, ראש הוועדה, עתיד לסיים את תפקידו ב-1 לספטמבר 2011.
- ב. המשיב 5, ראש הוועדה, סיים את תפקידו כמנכ"ל משרד האוצר, ולא ברור האם ועד מתי בכוונתו להישאר כראש ו/או חבר בוועדת הריכוזיות.
- ג. המשיב 6 סיים את תפקידו כממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, ולא ברור האם ועד מתי בכוונתו להישאר כחבר בוועדת הריכוזיות.
- ד. בהתאם לפרסומי הוועדה אשר עולים מהמצגת (נספח ע/2 לעיל) ופרסומים אחרים, המשיבה 7 מסיימת את תפקידה בראש חטיבת המחקר בבנק ישראל ותתמנה לתפקיד משנה נגיד בנק ישראל, ועל כן עתידה לסיים את תפקידה בוועדת הריכוזיות.
17. השינויים המאסיביים בהרכב הוועדה, והעובדה כי לא אותם אנשים מכהנים בוועדה מראשיתה ועד סופה, יש בהם כדי להחליש את כוחה של הוועדה ולפגוע בענייניות עבודתה באופן מהותי. מורכבות עבודת הוועדה - על דרישותיה המקצועיות והשלכותיה על מבנה המשק הנוכחי - מחייבת היוותרותם של חברי הוועדה בתפקידם.
18. כך, לא רק שאחוזי תחלופת החברים בוועדה עלול להגיע לכדי כ-70%, שזו פגיעה חמורה לכשעצמה ביכולתה האופרטיבית של הוועדה לפעול, אלא כי כעת מבקשים 3 וכנראה 4 חברים נוספים, מהם 2 עמודי התווך של הוועדה - יושבי הראש שלה, לפרוש ועוד בעיתוי נוראי (ממש כך) רגע לפני קו הסיום - אולי עוד בטרם יפורסמו אפילו מסקנות הביניים, ולקחת איתם את כל הידע המקצועי, האדיר שצברו במהלך עשרת חודשי פעילות הוועדה, אשר אין באמת יכולת מעשית להעבירו הלאה - בשלב כזה - למישהו אחר.
19. כך, ואם יפרשו ארבעת חברי הוועדה הנוספים, העבודה המקצועית הרבה שכבר נעשתה על-ידי חברי הוועדה, ובכללה בין היתר פגישות עם גורמים רבים ושמיעת עמדתם, עשויה לרדת לטמיון, וספק אם בהרכב חסר שכזה או חברים חדשים שיצורפו בעיתוי הזה יצליחו בכלל להשלים את המשימה וודאי שלא ברמה המקצועית הנדרשת כפי שרק מי שמעורב מתחילתו או בשלביו המוקדמים של ההליך יכול.

20. אכן, מקרב ארבעת החברים המבקשים לפרוש 3 מהם מסיימים את תפקידם בשירות הציבורי (המשיבים 4-6), ברם וזאת יש להדגיש: לא מדובר בתקופה ארוכה או בלתי מוגבלת שבמהלכה נדרשים הפורשים לעצור את חייהם ולפעול בוועדה, אלא בתקופה קצובה של 2-3 חודשים בלבד, בעבורה אף ראוי וסביר כי יתוגמלו כלכלית עבור המשך עבודתם בוועדה. נזכיר, כי הרי חברי הוועדה, מוגבלים ביכולתם למהר ולהשתלב במגזר הפרטי, עקב חובת הצינון שהחוק מטיל על פורשים מן השירות הציבורי ואשר ניתן להניח, כי נוכח תפקידיהם בשירות הציבורי ובוועדה בפרט, תחול עליהם במידה זו או אחרת.

21. עם כל הכבוד להחלטה הפרטנית לפרוש מתפקיד ציבורי, מי שלוקח על עצמו תפקידים ציבוריים בסדר גודל שכזה חייב להפנים ולהבין כי מוטלת עליו אחריות ציבורית, אחריות מוסרית ומנהלית הכוללת, בין היתר, את החובה שלא לפגוע באינטרסים ציבוריים שגוברים אפילו על רצונותיו הפרטיים.

22. אשר על כן, נימוק כמו זה שפורסם מפיו של המשיב 4 כי בכוונתו להשתלב במגזר הפרטי ועל כן אין זה ראוי כי זמן קצר לפני כן הוא יכהן בוועדה אשר עשויה להשפיע על מבנה הפעילות במשק - פשוט בלתי מקובל בעליל, ושומט את הקרקע תחת חובותיו של עובד הציבור שליחותו ונאמנותו לציבור.

23. אכן, יתכן והשלמת חובותיו בוועדה תעכב את השתלבותו במגזר העסקי במספר חודשים נוספים, אך חזקה עליו שלקח שיקול זה בחשבון, טרם קיבל על עצמו תפקיד בכיר, עתיר בחובות וביתרונות וזכויות כמנכ"ל משרד ראש הממשלה וכיו"ר הוועדה בפרט.

24. במשימות לאומיות בסדר גודל שכזה - כמו חברות בוועדת הריכוזיות, בלתי סביר באופן קיצוני שיושבי ראש הוועדה וחברים נוספים יפרשו רגע לפני, ולמעשה יפגעו ביכולת האופרטיבית של הוועדה לעמוד במשימתה ויגרמו בכך לפגיעה אנושה באינטרסים הציבורי וטובת הציבור.

25. והנה, בוועדה אחרת - וועדת טרכטנברג, הדנה בשינויים הכלכליים-חברתיים הנדרשים בישראל, גם בה מונה המשיב 4 כחבר, וגם היא נמצאת בעיצומה של העבודה - פורסם כי הודיע המשיב 4 כי ימשיך את חברותו בוועדה גם לאחר פרישתו.

העתק הודעת משרד ראש הממשלה מיום 08.08.11, בדבר חברותו של המשיב 4 בוועדת טרכטנברג, מצ"ב לעתירה זו כנספח ע/6.

העתק פרסום מיום 17.08.11, בדבר הישארותו בתפקיד של המשיב 4 בוועדת טרכטנברג מצ"ב לעתירה זו כנספח ע/7.

26. על כן גם בוועדת הריכוזיות, על חברי הוועדה להמשיך ולכהן בה עד לפרסום מסקנותיה הסופיות, ועל המשיבים 1-3 לעשות כל אשר ביכולתם כדי לוודא שכך אכן יהיה.

27. מסקנות סופיות נאמר ולא ניתן להסתפק בפרסום מסקנות ביניים, שכן בין שני השלבים הללו מפרידים חודשים סופרים בלבד (ככל הנראה חודשיים) שעיקרם מתן זכות טיעון שמיעה והכרעה סופית, שברור כי מי שיכול לעשות זאת הם רק חברי הוועדה אשר לקחו חלק פעיל בהליך העבודה ומכירים לעומק את הנושא.

ג. מיצוי הליכים מטעם העותרת

28. נוכח הסכנה שיש בתחלופת חברי הוועדה בעיתוי זה, פנתה העותרת למשיבים 1-3 בתאריך ה-4 לאוגוסט 2011 בבקשה כי יורו לשלושת חברי הוועדה להישאר חברים בוועדה עד פרסום מסקנותיה הסופיות, תוך מתן תגמול הולם לעבודתם פניית העותרת מיום 04.08.11 אלי המשיבים מצ"ב לעתירה זו כנספח ע/8.

29. העותרת הצביעה במכתבה כי החלפת בעלי תפקידים אלו תהא מעשה בלתי-אחראי, בלתי סביר ומנוגד לטובת הציבור. ובכלל כך כתבה:

"...בהחלפה של שלושה חברים מרכזיים בוועדת הריכוזיות, רגע לפני פרסום מסקנות הביניים וזמן קצר לפני סיום עבודתה והגשת המלצותיה הסופיות, יהא כדי לפגוע בעבודת הוועדה באופן מהותי".
(נספח ע/8 לעיל).

30. לאחר שלא נתקבלה תשובה, ולאור ההתפתחויות, פנתה העותרת פעם נוספת אל המשיבים 1-3 בתאריך ה-10 לאוגוסט 2011, ושוב להם לפעול במיידית להשארת שלושת (וכנראה ארבעת) חברי הוועדה בתפקיד, ביניהם שני העומדים בראשה, פן תיפגע יעילות ותכלית הוועדה (ע/). ובין היתר כתבה העותרת:

"...גם אם יובטח שחברים אלו יישארו עד פרסום מסקנות הביניים – אין בכך די. לאור מורכבות העבודה והחלפות בעלי התפקידים בה, מתחייב כי ההרכב הנוכחי יישאר בתפקידו, וזאת עד לגיבוש המלצות הסופיות, כפי שאף מקובל בקרב ועדות ציבוריות אחרות בהן מכהנים אנשי ציבור".

מכתב העותרת מיום 10.08.11 אלי המשיבים מצ"ב לעתירה זו כנספח ע/9.

31. במקביל, פנתה העותרת במכתב למבקר המדינה, בקריאה לבחון את הטעמים והשיקולים לעזיבתם של חברי הוועדה, נוכח הלחצים הרבים שמופעלים על חבריה, משום השלכות המלצותיה על קבוצות השליטה במשק. ובין היתר ציינה העותרת:

"מדפוס התנהלות זה עולה תחושה ולפיה חברי ועדת הריכוזיות, אנשים בעלי שם ומעמד בכלכלה הישראלית, אולי חוששים להמשיך ולכהן בה. ברקע הדברים עומדת העובדה כי עבודת הוועדה, ככל הנראה, תוביל למסקנות קשות בכל הנוגע למשפחות ההון במשק הישראלי".

מכתב העותרת מיום 07.08.11 לידי מבקר המדינה מצ"ב לעתירה זו כנספח ע/10.

32. למרות הזמן הממושך שחלף מאז פניותיה החוזרות ונשנות של העותרת, עד למועד הגשת עתירה זו לא התקבלה כל תשובה מעת המשיבים, ברם על פי פרסומים מהימים האחרונים בקשת העותרת למעשה נדחתה והחברים כולם או חלקם מתעתד לסיים את תפקידו בוועדה בפועל בתחילת חודש ספטמבר.

33. מאחר ופניותיה של העותרת לא נשאו פרי; מאחר ופרישתם של חברי הוועדה תביא לפגיעה בלתי-הפיכה בעבודת הוועדה; לאור העובדה כי מדובר בתקופה קצרה, של עד 3 חודשים, עד מתן המלצות הסופיות; ומאחר וייתכן כי השיקולים לעזיבה הינם פרטיים ולא עניינים, ובכך הופכים הם בלתי-סבירים; ומאחר שהציבור בישראל עתיד להינזק באופן מהותי מן ההתנהלות הלקויה של המשיבים - לא נותרה בידי העותרת ברירה, אלא לעתור לבית משפט נכבד זה לקבלת הסעדים המבוקשים בראשית העתירה.

IV. הטיעון המשפטי:

א. חשיבות ועדת הריכוזיות

34. ועדת הריכוזיות קמה נוכח המשבר הכלכלי העולמי של שנת 2008 ותובנות קברניטי הכלכלה הישראלית, בדבר הסכנות הטמונות בריכוזיות המשק הישראלי, משום שמספר מצומצם של קבוצות עסקיות חולשות על חלקים נרחבים בכלכלה הישראלית, וכן בדבר הסכנה שבאחזקות הצולבות בתחום הפיננסי והריאלי.

35. המשיב 1 הצהיר בחודשים האחרונים, כי אחד מן החוליים העיקריים במשק הישראלי הינו פירמידות השליטה, הפוגעות פגיעה קשה בתחרות ובצמיחה במשק. יחד עם חולי זה נמנים גם ניגודי העניינים הבעייתיים שבאחזקות הצולבות בין תאגידים ריאליים לתברות פיננסיות. עמדתו אף זכתה לגיבוי נחרץ בדו"ח התקופתי של בנק ישראל לשנת 2009.

36. בדו"ח זה, המליץ בנק ישראל לגופי הרגולציה לבחון שורת צעדים אפקטיביים, שיסייעו לפתור את בעיית הריכוזיות במשק ולצמצם את כוחן של פירמידות השליטה, וזאת על מנת למנוע מצב שבו השוק נקלע למצוקה פיננסית כלל-מערכתית. וכך נכתב בעמוד 159 לדו"ח:

"נדגיש, כי התעלמות מסוגיית הקבוצות העסקיות עלולה להביא לאי הצלחתם של צעדי מדיניות שונים, או לעיוות מטרותם ותוצאותיהם, וכתוצאה מכך – גם לפגיעה בתפקודן של המערכות הפיננסיות והריאליות בכללותן".

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח בנק ישראל האמור מצ"ב לעתירה כנספח ע/11.

37. דו"ח בנק ישראל מתבסס על ממצאי המחקר, המעידים כי תופעת הפירמידות הגיעה למימדים מדאיגים במשק, והיא מאיימת להציב את ישראל בחברתן הלא-מכובדת של מדינות מתפתחות.

38. כמו-כן, קיומן של קבוצות עסקיות גדולות אך מעטות, מאפשרת לקבוצה מצומצמת של בעלי הון לרכז בידיה כוח כלכלי ופוליטי מופרז, ואשר עלולה אף להביא לקריסתה של המערכת הפיננסית.

39. הטיפול בכשלי השוק הללו הינו חיוני ביותר, כפי שהוצג על-ידי העותרת עוד קודם להקמת הוועדה, בפני המשיבים 1-2, וכן בפני מספר ראשי רשויות רגולציה במשק הישראלי (ביניהם מי שלימים מונו כחברי ועדת הריכוזיות), מבקר המדינה ויו"ר הוועדה לענייני ביקורת של הכנסת, וכך כתבה:

"קיומן של הקבוצות העסקיות יוצר פוטנציאל לסיכון כלל מערכתי למשק הישראלי, העלול להתמשש לנוכח משבר כלכלי עולמי או מקומי. סיכון זה מחריף במיוחד בשל השליטה המשפחתית בקבוצות העסקיות: 'המשפחתיות' משליכה לרעה על יציבותן הפיננסית של הפירמידות, בשל החשש מפני 'גחמות' של בעלי השליטה ומפני העדר כישורים מספקים של 'דור ההמשך'".

(ראו לעיל נספח ע/3)

40. ורק על קצה המזלג, ועל מנת שתובהר התמונה כולה – ובמרכזה מורכבות הנושא וחשיבות הוועדה, נבהיר מה הן הסכנות הגלומות בריכוזיות המשק: הריכוזיות פוגעת אנושות בתחרות ובחדשנות, בכך שהיא מונעת ממתחרים חדשים להיכנס לשווקים. הצרכנים הסופיים, קרי הציבור בכללותו, נפגע מכך כלכלית; שליטה דואלית של הקבוצות העסקיות – הן במוסדות ריאליים והן במוסדות פיננסיים – עלולה להביא לניווט השוק הפיננסי; שליטה במגוון ענפים רב מיתרגמת לעיתים להשפעה פוליטית בעלת ניחוח פסול, מונעת קידום מדיניות על-ידי רשויות השלטון ומתמרנת את הרגולציה לטובת בעלי השליטה; פגיעה בכספי ציבור החוסכים, אשר כספם מושקע לטובת השגת שליטה של הקבוצות העסקיות, מתבצע ללא תגמול עבור הסיכונים הטבועים בתהליך וללא רשת ביטחון מספקת; גודלן ומורכבותן של הקבוצות העסקיות מביא להעדר שקיפות, המביא לקשיים בגביית מס אפקטיבי; ועוד.

41. עם תמונה זו בראשו, עומדים אנו כעת בפני התובנה כי עבודתה של ועדת הריכוזיות חשובה ומורכבת מאין כמוה, וחילופי חבריה במהלך עבודתה עלולה להביא למסקנות והמלצות שאינן מערכתיות וכוללות, וכאלו שלא יוכלו לשרש את כשלי השוק מבסיסם.

42. לאור זאת, על המערכת הציבורית ובפרט על הגורמים הממנים לעשות כל אשר לאל ידם כדי למנוע הפעלת לחצים (בדמות איומים חלילה, כמו גם הצעות אישיות מפתות) על חברי הוועדה, על מנת לוודא כי אכן יישארו אלה נאמנים לאינטרס הציבורי ורק אותו יראו לנגד עיניהם עם גיבוש מסקנות הוועדה (על עצמת לחצים על וועדה למדנו למשל, בעת עבודת הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל, הידועה בשם "ועדת ששינסקי").

43. נראה שחשיבות תוצרי הוועדה כמו גם עמידה בלוח הזמנים שלה, אף מקבלת משנה תוקף וחיזוק נוכח המחאה החברתית ודרישתה ל"צדק חברתי".

ב. עזיבת חברי הוועדה ובפרט העומדים בראשה כחודשיים לפני סיום עבודתה - חוסר סבירות קיצוני ופגיעה אנושה באינטרס הציבורי

44. כאמור לעיל, וועדת הריכוזיות היא אחת מהוועדות החשובות והמשפיעות ביותר שהוקמו במדינה בשנים האחרונות.

45. אין ספק, וכאמור לעיל, נוכח מורכבות הנושא וההשפעות הדרמטיות של תוצרי הוועדה על מבנה המשק כולו, ועל גופים עתירי ממון וכוח בפרט - יש חשיבות אדירה להמשכיות בזהות החברים בוועדה, למקצועיותם ולעבודתם היסודית, אשר יכולה להתבצע רק מקום בו החברים שותפים להליך עבודת הוועדה - ככל שניתן מתחילתו ועד סופו.

46. זאת בפרט, וכפי שצוין בחלק העובדתי, בענייננו לא מדובר בהליך עבודה קצר שכלל 2-3 פגישות שאת המידע בהן ניתן בנקל להעביר הלאה, אלא בוועדה אשר ישבה על המדוכה כעשרה חודשים ובמהלך עבודתה קיימה 15 דיונים במליאה ודיונים רבים בצוותים מצומצמים; שמעה היא 20 דוברים וביניהם מומחים ואנשי אקדמיה, נציגי מגזר שלישי וארגונים וגופים המייצגים בעלי עניין; וכן קיבלה הוועדה לידה 25 ניירות עמדה מארגונים ומאנשים פרטיים.

47. כאמור, רק 4 מהחברים המקוריים שהתחילו במשימה נשארו בוועדה ולא הוחלפו או מבקשים להיות מוחלפים בחבר וועדה אחר. עזיבה של 3-4 חברים נוספים, בניהם יושבי ראש הוועדה - בעיתוי הזה, רגע לפני גיבוש המלצות הביניים של הוועדה ומרחק חודש-חודשיים מפרסום המסקנות הסופיות של הוועדה, הופך את היכולת של הוועדה לעמוד במשימתה לבלתי ישים בעליל.

48. שהרי, כיצד בדיוק יוכלו 6 או 7 חברי הוועדה הנותרים, מתוכם כאמור חברים שבזמן כזה או אחר החליפו חברים אחרים, לגבש תוך חודש חודשיים את מסקנות הוועדה וזאת מבלי שהיו נוכחים בכל הדיונים ושמעו את כל הצדדים וחוות הדעת? כיצד יוכל חבר חדש, גם אם ימונה כזה, להשלים את פערי המידע ולגבש תוך זמן כה קצר את עמדתו באחד הנושאים המורכבים והמשפיעים ביותר על המשק הישראלי? התשובה פשוטה - אי אפשר.

49. אין ספק, עזיבת שלושת או ארבעת חברי הוועדה בעיתוי הזה יגרום לפגיעה אנושה בעבודת הוועדה וביכולתה לעמוד במשימתה, וכפועל יוצא תגרם פגיעה אנושה באינטרס הציבורי ויסוכל מימוש הצורך הציבורי בגיבוש מסקנות בנושא העקרוני והחשוב הזה בהקדם. למעשה, עזיבת חברי ועדה נוספים בשלב זה, ובפרט יושבי הראש שלה, תביא להפקרת אחת הזירות הציבוריות המשמעותיות ביותר בימים אלה ובעלות ההשפעה הגדולה ביותר על הציבור הישראלי.

50. ראוי להדגיש, כי שיבוש רציפות עבודת הוועדה גוררת עמה כשלים רבים עלויות ותקלות שונות.

51. ככל שהחובה שלא לנטוש את הספינה הציבורית רגע לפני הגעתה לנמל, אינה ברורה וטבעית לחברי הוועדה המבקשים לפרוש, קמה ביתר שאת החובה הציבורית, מוסרית ומנהלית על הגורמים הממנים והממונים - המשיבים 1-2 - לפעול בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותם כדי לוודא כי כך אכן יקרה. כל פעולה ו/או החלטה אחרת הנה בלתי סבירה באופן קיצוני המקימה עילה להתערבות בית משפט נכבד זה.

52. בהקשר לתחום המינויים באופן ספציפי, חזר וקבע ביהמ"ש פעמים רבות כי:

"רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול הוא, שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, **ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור**, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה" [בג"צ 4566/90 **דקל נ' שר האוצר**, פ"ד מה(1) 28 (1990); ההדגשות של הח"מ]

53. וכנאמן הציבור במינוי עובד הציבור כך נדרשת הרשות לפעול גם בהפסקת או הסכמה לסיום כהונתו של עובד הציבור. קרי, לשוות לנגד עיניה שיקולי הגינות, יושר ושיקולים שממין העניין והכל לטובתו של הציבור.

54. לענייננו, הימנעות הגורמים המוסמכים (המשיבים 1-3) מהסדרת השארות החברים בוועדה ו/או מתן הסכמתם לסיום כהונת שלושה או ארבה חברי וועדת הריכוזיות, בניהם שני יושבי הראש שלה, לאחר עבודה מקצועית של שנה ומרחק של חודשיים-שלושה מגיבוש המסקנות הסופיות - הנה החלטה בלתי סבירה, בלתי הגיונית ואשר שוקלת שיקולים שאינם ממין העניין (שיקולים אישיים עליהם נעמוד להלן) שבעליל סותרים את האינטרס הציבורי.

55. כידוע, הרשות המינהלית נדרשת להפעיל את שיקול דעתה בסבירות. ראו: בג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, עמ' 263-264 (1993); בג"צ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, עמ' 445 (1980). חובה זו היא חובה כללית החלה על הפעלת כל שיקול דעת מינהלי - ראו למשל בג"צ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, עמ' 434-435 (1980).
56. הפרת כלל הסבירות - היינו, חוסר סבירות בהפעלת שיקול הדעת השלטוני - היא עילה לביקורת שיפוטית על ההחלטה המינהלית: השופט י' זמיר בבג"צ 6406/00 בזק החברה הישראלית לתקשורת נ' שר התקשורת, פ"ד נח(1) 433, בעמ' 434-435 (2001): "חוסר-סבירות היא עילה משפטית לביקורת החלטות של רשויות מינהליות".
57. ולענייננו - פרישתם של 3 או 4 חברי וועדה שבועות לפני כתיבת מסקנות הביניים וחודשים בודדים מהגשת מסקנות הסיום, כשמדובר באישים המכהנים בתפקידים כה בכירים במגזר הציבורי; אשר היו חלק אינטגרלי אם לא המוביל של עבודת הוועדה במשך כעשרה חודשים; כשנושא עבודת הוועדה הנו כה מורכב, חשוב ומרכזי ובעל השפעה דרמטית על המשק הישראלי כמו גם על הציבור כולו - הנה בלתי סבירה באופן קיצוני ופוגעת אנושות באינטרס הציבורי.
58. לאור זאת, על המשיבים 1-2 לפעול ולהבטיח כי חברי הוועדה ישארו בתפקידם עד לסיום עבודת הוועדה וכתובת המלצות הסופיות.

ב. עזיבת חברי הוועדה ובפרט העומדים בראשה כחודשיים לפני סיום

עבודתה - בניגוד לחובותיהם כעובדי ציבור

59. הלכה פסוקה היא עובדי הציבור ונבחריו הציבור הם גם נאמניו. משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם. (בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ. ראש הממשלה פ"ד מה (1) 749, 840 (1991)).
60. עמד על כך גם השופט חיים כהן, בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, פ"ד כח(1) 325, 331 (1971):

"לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות".

61. כהונה בשירות הציבורי הינה זכות גדולה, שגוררת עמה חובות ומחויבויות ואינה מאפשרת לעובד ציבור, להשיל מעליו באחת את חובותיו, אך בהתאם לרצונו ולאינטרסים האישיים שלו, מבלי להתחשב כלל במחויבויות שלקח על עצמו, בפרט במקום בו הדבר פוגע פגיעה קשה ועמוקה באינטרסים ציבוריים. כאשר מנגד, רק שבועות ספורים נותרו להשלמת משימה שנטל על עצמו.

62. ודוק: מדובר לענייננו בבכירי המערכת הציבורית אשר לקחו על עצמם את התפקידים מהמובילים והחזקים בשירות הציבורי. כפועל יוצא, נגזרות מנשיאה בתפקידים שכאלה זכויות וכוח רב אך לצידם גם אחריות מוגברת וחובות.

63. מי שנושא בתפקידים שכאלה מחוייב לעשות את החשבון האישי טרם לקיחת התפקיד, אך מרגע שלקח על עצמו את המשימה קמה לו חובה ציבורית, מוסרית ומנהלית לשים לנגד עיניו רק את טובת הציבור אותו הוא משרת - ולפעול כמיטב יכולתו לטובת הציבור ולמענו.

64. פרישה בעיתוי שכזה, תוך פגיעה אנושה באינטרס הציבורי, פשוט אינה עולה בקנה אחד עם חובות אלה ועל כן הופכת את ההחלטה לבלתי סבירה באופן קיצוני.

65. אמנם, מדובר בסופו של יום באנשים פרטיים אשר נתונה להם זכות יסוד לחופש העיסוק והאפשרות לפרוש מהשירות הציבורי אם חפצו בכך. ברם, לענייננו לא מדובר בכבילת המשיבים 4-7 לשירות הציבורי לעוד שנה או אפילו חצי שנה, כי אם בסך הכל לתקופה קצרה וקצובה של חודשיים-שלושה, בגינה אף ראוי וסביר כי יקבלו תגמול כספי הולם.

66. פתרון שכזה הוא מידתי והולם, וודאי יותר מפתרון אשר מותיר את הוועדה ללא ראשיה, חפה מהצטברותו של הידע המקצועי של חבריה, אלו שליוו את עבודת הוועדה והיו נוכחים בדיוניה.

67. מזכיר המצב שלפנינו עד מאוד את הסיטואציה בה מבקש שופט לפרוש מתפקידו או שסיים את כהונתו, גם אז על פי חוק בתי המשפט (נוסח משולב) תשמ"ד - 1984 הוא מוסמך לסיים דיונים בהם החל וזאת תוך שלושה חודשים מיום היציאה לקצבה או הפרישה, תקופה בה על פי רוב מסיים השופט לכתוב את פסקי הדין בתיקים בהם טיפל.

68. בעניין זה נתכבד להפנות ל עפ 1523/05 פלוני נ' מדינת ישראל, ממנו ציטטנו במבוא לעתירה:

**"ניהול הדיון מראשיתו עד תומו על ידי אותו שופט או על ידי אותו הרכב מאפשר לבית המשפט להתרשם מן הנאשם לאורך כל ההליך וכך להגיע להכרעה הנכונה ביותר, שלטעמי ממילא היא גם היעילה ביותר...
...טעם נוסף התומך באי החלפת שופט לאחר ההקראה הינו, כי הרצף הדיוני תורם לבירור האמת, לגיבושה של הכרעה שיפוטית נכונה וראויה ולמניעת עיוות דין... כן תורם הדבר לגיבוש התרשמותו של השופט ולמתן פסק דין כעבור זמן קצר לאחר שהסתיים שלב ההוכחות"**

פס' 22-23 לפס"ד השופטת ארבל.

69. כן נתכבד להפנות לדנא 21/89 אורית כהן נ' אושיות חברה לביטוח בע"מ, פ"מ מה(3) 499, פס' 13 לפס"ד השופט ד' לויך:

"משנכנס השופט לדון לגופם של דברים והחל בשמיעת ראיות - החלפתו בשופט אחר, אך ורק משום שתמה תקופת כהונתו, אינה רצויה כלל ועיקר ועלולה היא ליצור בעיות קשות ולגרום לתקלות לא רצויות ולעינוי הדין. "

70. אכן, תפקידו של חבר בוועדת הריכוזיות מזכיר בהיבטים מסויימים את תפקידו של השופט - מי ששותף לדיונים; שומע עדים ומומחים; לומד ומעמיק בחומר הרלבנטי; ומגבש בהתאם למכלול הנתונים שנפרשו לפניו את עמדתו.
71. נראה כי ההיגיון הבריא כמו גם עקרון הסבירות המנהלי מחייבים כי כפי ששופט מסיים לכתוב את פסקי הדין של התיקים המרכזיים בהם עסק בתקופה קצובה שלאחר סיום תפקידו, כך גם חברי הוועדה - אף אם הם עוזבים את תפקידם הציבורי, יישארו כחברי וועדה עד לכתיבת מסקנותיה הסופיות.
72. ככל הידוע לעותרת, המשיבים 4-7 למעשה מבקשים לסיים את חברותם בוועדה נוכח סיום תפקידם הציבורי מכוחו קיבלו את המנוי לוועדה, אם בשל סיום הקדנציה ואם מסיבות אחרות. ברם, פעמים רבות במקרים מן הסוג הזה, מתבקש עובד הציבור (ולאמיתו של דבר, נוהג זה חל גם עובדי מגזר פרטי בכירים וזוטרים כאחד), להשלים משימות שונות אשר נותרו על שולחנו והן משימות דחופות ו/או כאלו אשר חפית עובד חדש הנה בלתי ישימה או ריאלית בנסיבות העניין.
73. נראה כי השלמת העבודה של ועדת הריכוזיות על ידי חברי הוועדה שנטלו בה חלק בשנה האחרונה, נופלת בדיוק לגדר אותן משימות אשר ראוי לדרוש מעובד הציבור, וודאי עובד ציבור בכיר כל כך, להשלים אף אם עזב פורמאלית את תפקידו הציבורי.
74. שכן, כפי שכבר ציינו לא אחת, נוכח מורכבות הנושא וההשפעות הדרמטיות של תוצרי הוועדה על מבנק המשק כולו, יש חשיבות אדירה לזהות החברים בוועדה, למקצועיותם, עבודתם היסודית, אשר יכולה לבוא לידי ביטוי רק מקום בו חברי הוועדה המחליטים לקחו חלק בהליך העבודה, כולו או רובו, של הוועדה מתחילתו ועד סופו, ולא הוחלפו רגע לפני ממש "בזמן פציעות".
75. וזאת יש להדגיש: שיקולים אישיים, כמו אלה אשר פורסמו מפיו של המשיב 4 - מר אייל גבאי, כי בכוונתו להשתלב במגזר הפרטי ועל כן אין זה ראוי כי זמן קצר לפני כן הוא יכהן בוועדה אשר עשויה להשפיע על מבנה הפעילות במשק, הינו שיקול בלתי רלבנטי לעניין אשר גובל אף בשיקול זר. ונסביר:
76. **ראשית**, אמנם לא חשף המשיב 4 לאיזה תפקיד הוא מיועד, אך מהתבטאות זו ניתן להבין, כי ממילא בשנה הקרובה תחול על המשיב 4 – כמו גם על חבריו המבקשים לפרוש מן השירות הציבורי- תקופת צינון. במהלך תקופת הצינון מוגבלים עובדי ציבור מלעסוק בתפקידים מסוימים המנוגדים לתנאים הקבועים בחוק השירות הציבורי (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969. תקופה זו נועדה בדיוק כדי למנוע דילמות והתנגשויות בין התפקיד הציבורי לפרטי, ולאפשר לאיש הציבור לסיים את תפקידו הציבורי ללא משוא פנים, כאשר רק האינטרס הציבורי עומד לנגד עיניו. לכן, אמירה מעין זו של כוונה להשתלב במגזר הפרטי, אינה יכולה להוות נימוק אמיתי מדוע שלא לסיים כראוי את תפקידו ומשימותיו הציבוריות. נזכיר, כי דו"ח מבקר המדינה 58 ב לשנת 2007, עוסק בעמודים 41-71 בביקורת על היעדר אכיפת חובת הצינון, מדגיש את חשיבותה ומגלה דעתו שיש לפרש לחומרה את הוראותיו.
77. **שנית**, רוצה או לא רוצה, המשיב 4 כבר מעורב עמוקות בעבודת הוועדה וכיוון מסקנותיה. הימנעות, בשלב זה, מלקחת חלק בישורת האחרונה – היא גיבוש המסקנות

הסופיות, מהווה פגיעה אנושה ביכולת המעשית של הוועדה לעמוד במשימתה וגם התעלמות ממעורבותו הפעילה של המשיב 4 עד כה.

78. **שלישית**, עם כל הכבוד לרצון האישי והפרטי של איש הציבור הבכיר, בנסיבות שלפנינו, רצונו להשתלב במגזר הפרטי. איש הציבור הבכיר, חייב היה לקחת בחשבון שיקולים מעין אלה עוד כאשר הסכים למינויו לתפקיד הציבורי, ומרגע שעשה כן אינו יכול להתלות בשיקולים אישיים שכאלה כדי להימנע מעמידה במשימותיו הציבוריות.

79. **רביעית**, ואת זאת נטען בזהירות המתבקשת, כאמור הוועדה עוסקת בסוגיות אשר בעניינם יש לחשוש מהפעלת לחצים על חברי הוועדה. כהונה בוועדה כזו מטיל על חבריה חובה מוגברת לפעול באופן שעבודת הוועדה לא תסוכל ובפרט לדאוג ליציבות הרכבה.

80. למשרתי ציבור חובת נאמנות, שאינה יכולה להתנדף בן רגע, בעיצומה של מערכה. טענת העותרת הינה, כי נכון למצוא נתיב מידתי לכיבוד זכויות עובדי ציבור בפרט מבלי לרמוס את האינטרסים הציבוריים מאידך. החובות מוטלות בראש ובראשונה על עובדי הציבור עצמם, אך ככל שנפגע האינטרס הציבורי, על הממונים ו/או הממנים של אותם עובדים לפעול לאכיפתם ולהשלמת משימותיהם.

ד. עזיבת חברי הוועדה ובפרט העומדים בראשה כחודשיים לפני סיום

עבודתה - פגיעה באמון הציבור בעבודת הוועדה ובמסקנותיה

81. הוועדה להגברת התחרותיות במשק הישראלי – עוסקת בנושא רווי אינטרסים וחזקים ביותר, שעניינם הון, שליטה, כוח ועצמה. אלו הנושאים שבלב השבר שנוצר באמון הציבור בהנהגה הכלכלית-חברתית.

82. המחאה האזרחית הרחבה לה אנו עדים בשבועות האחרונים מבהירה, באופן שאיננו משתמע לשני פנים, מה שברירי האמון שהציבור הרחב רוכש לקברניטיו בעניין ניהול המשק בישראל ותקציב המדינה וכמה חשוב לשקם אמון זה.

83. על רקע זה יש ליחס חשיבות יתרה להתנהלות הוועדה באופן שמגביר את האמון בה ולא באופן הפוער בקיעים נוספים באמון הציבור בהתנהלות הקברניטיו בסוגיות כלכליות.

84. עזיבה מאסיבית כל כך של חברי וועדה, באופן שרוב מוחלט של חברי הוועדה מוחלפים באחרים כשלעצמה, מכסרמת באמון שהציבור יכול לרחוש כלפי עבודת הוועדה. לכך מתווספת, כאמור, העובדה, כי מדובר בנושא עתיר ממון וכוח, בעל פוטנציאל נפיצות, לחצים, ופיתויים.

85. השתלשלות העניינים במקרה דנן, יוצרת מצג וחשש מפני לחצים כאלה ואחרים, שעלולים להביא לפגיעה חזיתית אף באמון הציבור במערכת השלטונית ובטוהר שיקוליה.

86. עיקרון יסוד בשיטת הממשל והמשפט הדמוקרטי בכלל, ובישראל בפרט, הוא חובת משרתי הציבור להביא במניין שיקוליהם, כשיקול מרכזי, את הצורך לשמור על אמון הציבור במוסדות השלטון.

87. חוסר יציבות הרכב הוועדה על רקע כל זאת, פוגעת קשות באמון הציבור בה ובעבודתה ובאמון הציבור בהתמודדות מנהיגיה בכשלי קשרי הון-שלטון.

88. בית המשפט העליון עמד בעבר, פעם אחר פעם, אף על מרכזיות שיקול חובת הרשויות לפעול באופן ששומר על אמון הציבור במערכות השלטון, זאת כתנאי ליכולתו של שלטון דמוקרטי לתפקד. כך לדוגמה ציין בית המשפט כי:

"המפתח לקיומו של שירות ציבורי ראוי לשמו, הוא אמון הציבור בטוהר השירות הציבורי. יוקרתו של המינהל הציבורי ואמון הציבור בו, הם אינטרס ציבורי בעל חשיבות רבה... קיים ועומד האינטרס הציבורי בטוהר השירות הציבורי ובצורך להבטיח את אמון הציבור ברשויות השלטון... בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור והוא המאפשר להן למלא את תפקידן" [השופט ברק (כתוארו דאז) בבג"צ 4267/93 אמיתי נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד מז(5) 441, פסקה 29; ההדגשות של הח"מ]

89. בעניינו, אין ספק כי השלמת הגורמים המוסמכים עם עזיבת חברי הוועדה, בעיתוי הזה, ובנסיבות האלה, תביא לפגיעה קשה אף באמון הציבור במערכת הציבורית ובפעילותה למען האינטרס הציבורי ולא למען האינטרסים הפרטניים של עובדיו.

IV. סיכום

90. לפיכך, תתכבד העותרת לבקש כי יוצאו הצווים על תנאי וצו הביניים המפורטים ברישא לעתירה זו.

91. כן, לאור דחיפות הנושא וחשיבותו, תתכבדו לבקש העותרת כי יקבע מועד דיון דחוף.

92. בית המשפט הנכבד מתבקש לעשות את הצווים על תנאי לצווים סופיים.

93. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה.

דפנה קירו – כהן, עו"ד

צרויה מידד – לוזון, עו"ד

אליעד שרגא, עו"ד

היום, 22 אוגוסט 2011