



מדינת ישראל
משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מנהל
נציבות תלונות הציבור

ירושלים, י' באדר א' התשע"ד
 10 בפברואר 2014

תיק מס' 813937

לכבוד
 מר אורי יוגב
 מנהל רשות החברות הממשלתיות
 בניין 23, המגדל, הגן הטכנולוגי מלחה
 ירושלים 9695102

לכבוד
 ד"ר י. וינרוט, ושות', משרד עורכי-דין
 רח' ויצמן 14
 תל אביב 64239

שלום רב,

הנדון: בקשה להגן על רו"ח גדעון סיטרמן כחושף שחיתות

על דעת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימ') יוסף חיים שפירא (להלן – הנציב), אבקש להודיעכם החלטתו בבקשה שבנדון:

ביום 22.12.13 פנו עוה"ד ד"ר יעקב וינרוט, יוסף ארנון וד"ר גרשון גונטובניק לנציב, בשמו של רו"ח גדעון סיטרמן, יו"ר דירקטוריון חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן – המתלונן והחברה, בהתאמה), בתלונה על כוונת רשות החברות הממשלתיות (להלן – הרשות) להדיח אותו מתפקידו, בכפוף לשימוע.

כנטען בתלונה, החלטת הרשות באה בעקבות תלונת שווא על המתלונן שהוגשה לה בספטמבר 2013 על ידי עו"ד רונאל פישר, בא כוחו של מר אלון חסן, יו"ר ועד עובדים בחברה, זאת בעקבות פעולותיו של המתלונן לאכיפת נורמות של מינהל תקין בחברה. פעולות אלה, כך נטען, היו לצנינים בעיני מנכ"ל החברה דאז, מר שוקי סגיס, ובעיני מר חסן, ועקב כך החליטו השניים להביא להדחתו של המתלונן מתפקידו.

באי כוחו של המתלונן ביקשו כי הנציב ייכנס לעובי הקורה, וכי עד לתום הבירור ייתן צו זמני שימנע את המשך הליך ההדחה מכוח הסמכות המוקנית לו כנציב תלונות הציבור בסעיף 45ג לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן – החוק).

בעקבות קבלת התלונה, ובטרם יחליט בשאלת סמכותו לפי החוק לפתוח בבירורה, נפגש הנציב, ביום 5.1.14, עם המתלונן ובאי-כוחו, ולאחר מכן, ביום 6.1.14, עם מנהל הרשות, מר אורי יוגב, יחד עם המשנה למנהל הרשות, מר מאיר שמרה, ונציג הלשכה המשפטית של הרשות. ביום 2.2.14 נפגש הנציב פעם נוספת עם באי כוחו של המתלונן. בפגישות שטחו הצדדים לפני הנציב את טענותיהם, בכלל זה בשאלת הסמכות. ביום 8.1.14 גם הועבר למשרדנו העתק מכתב תגובתם של באי כוחו של המתלונן למכתב הזימון לשימוע ששלחה לו הרשות.

לאחר שבחן בקפידה את טענות הצדדים ושקל את מכלול השיקולים הצריכים לעניין, הגיע הנציב לכלל מסקנה כי התלונה אינה ממלאת אחר תנאי סעיף 45א(1) לחוק (להלן גם – הסעיף), ולכן הוא אינו מוסמך לבררה, מהטעמים כדלקמן:

1. **המתלונן אינו עובד החברה.** בסעיף נקבע כי אחד התנאים לבירור תלונת חושף שחיתות הוא היות המתלונן "עובד כאמור בסעיף 36(3) לחוק. סעיף 36(3) סב על האנשים באחד הגופים הנזכרים בפסקאות 1)36 ו-2)36 (להלן - גוף נילון) שעליהם ניתן להגיש תלונה, וקובע כי תלונה ניתנת להגשה על מי שנמנה עם אחת משלוש קבוצות: עובד בגוף נילון, נושא משרה בגוף נילון או ממלא תפקיד בו. משנכתב אפוא בסעיף 45א(1) כי הוא יחול על עובד תוך הפנייה לסעיף 36(3), שמע מינה כי כוונת המחוקק היא שהסעיף יחול רק על קבוצה אחת מבין השלוש: על עובדים בגופים נילונים ולא על נושאי משרה או על בעלי תפקיד בגופים אלה.

באי כוח המתלונן טענו לפרשנות מילולית אחרת של התנאי האמור. לדעתם, משהפנה המחוקק בסעיף 45א(1) לסעיף 36(3), כוונתו הייתה שהסעיף יחול על כל שלוש הקבוצות המנויות בו: עובד בגוף נילון, נושא משרה בגוף נילון או ממלא תפקיד בו, ולכן יש לראות במתלונן, המכהן כיו"ר הדירקטוריון בחברה, כמי שהסעיף חל עליו.

לשונם הברורה של שני הסעיפים אינה מתיישבת עם פרשנות זו. ואולם גם אם הייתה לשון החוק סובלת, בדוחק, את הפרשנות המוצעת, בחינת תכליתן של הוראות סעיפים 45א-ה לחוק תומכת בפרשנות המבוארת לעיל, הנקוטה זה שנים בידי כל הנציבים לדורותיהם. הוראות סעיפים אלה, שעניינן הגנה על מתלוננים חושפי שחיתות, הוספו לחוק בתיקון משנת 1981 כחריג לכלל הקבוע בסעיף 38(8) לחוק ולפיו הנציב אינו מברר תלונה של עובד בגוף נילון הנוגעת לעבודתו. הן נועדו להגן על עובדים, המצויים ככלל בעמדת נחיתות אל מול המעביד, ומוכנים לסכן את עצמם כדי למנוע ולחשוף מעשי שחיתות, זאת אף שהמאבק בשחיתות אינו חלק מהגדרת התפקיד שלהם. מטרת התיקון לחוק לא הייתה אפוא להגן על חושפי שחיתות באשר הם, אלא על אותם חושפי שחיתות שהם עובדים הכפופים למעסיקים, תלויים בו לפרנסתם, ותנאי עבודתם וזכויותיהם נפגעים בשל כך שלא יכלו לעמוד מנגד והתריעו על מעשי שחיתות שנחשפו להם בעבודתם¹.

נוכח האמור, ואף שנושאי משרה ובעלי תפקיד אינם חוסים תחת מטרייתו של סעיף 45א(1), בחן הנציב אם ניתן לראות במתלונן, יו"ר הדירקטוריון, עובד כמשמעו בסעיף. נוכח התכלית החקיקתית של הוראות סעיפים 45א-ה לחוק, כמבואר לעיל, ונוכח הגדרת תפקידיהם וסמכויותיהם של דירקטוריונים לפי דיני החברות הכלליים ולפי הדינים החלים על חברות ממשלתיות, הגיע הנציב לכלל מסקנה כי לא ניתן לראות במתלונן עובד החברה כמשמעות מונח זה בסעיף, זאת גם אם הוא מקבל שכר עבור עבודתו².

וידוגש, אין דומה מעמדו של עובד בחברה למעמדו של יו"ר דירקטוריון, שמחויב מתוקף תפקידו – כמי שעומד בראש האורגן המופקד על הבטחת התנהלות תקינה בחברה – למנוע מעשי שחיתות בה ולתקן ליקויים שהועלו בדוחות הביקורת³.

2. **המתלונן לא נפגע ממעשה של ה"ממונה" עליו.** תנאי נוסף לבירור תלונת עובד חושף שחיתות, לפי הסעיף, הוא כי היא נסבה על מעשה פוגעני של "מי שממונה" על העובד. עמדת הנציב היא כי אין לראות במנהל הרשות "ממונה" על המתלונן, כמשמעות המונח בסעיף. מהוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 עולה כי הרשות אינה ממנה דירקטורים בחברות ממשלתיות אלא **מפקחת** על התנהלותם, ובמסגרת זו, מוסמכת להעביר

¹ תכלית הוראות הסעיפים האמורים נלמדת גם מנוסחו של סעיף 45א(2) לחוק, שנחקק כעשר שנים מאוחר יותר, ועניינו הגנה על מבקרים פנימיים. בסעיף זה נקבע כי נציב תלונות הציבור מוסמך להגן על "עובד, שהוא מבקר פנימי" בגוף נילון. אילו רצה המחוקק להגן על כל מבקר פנימי, יהיו מעמדו וסדרי העסקתו בגוף אשר יהיו, לא היה מוסיף את המילה "עובד", והיה מקנה את ההגנה על כל מבקר פנימי בגוף נילון, באשר הוא. הנה כי כן, תכלית הוראות החוק האמורות – הגנה על עובד ולא על נושא משרה או בעל תפקיד - שזורה כחוט השני בסעיפים 45א-ה לחוק.

² ראו בג"ץ 4295/95 קמחי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נב(5) 773, 782-783.

³ ראו סעיף 35 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

דירקטור מתפקידו אם מצאה כי הוא אינו ממלא אותו כראוי. הרשות היא אפוא הרגולטור (המאסדר), האחראי על פיקוח ואסדרה של תחום החברות הממשלתיות, אך היא ומנהלה אינם "ממונים" על דירקטורים בחברות ממשלתיות, כמשמעות המונח בסעיף 45א(1) לחוק. עמדה זו עולה בקנה אחד עם תכליתו של הסעיף – הגנה על העובד החושף שחיתות מפני מעסיקו, אך לא מפני הרגולטור⁴.

3. **זימונו של המתלונן לשימוע לא בא לכאורה בתגובה על חשיפת שחיתות.** לפי הסעיף, תנאי נוסף לבירור תלונת חושף שחיתות הוא כי המעשה הפוגעני של הממונה בא בתגובה על כך שהמתלונן הודיע על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף שבו הוא עובד. ואולם, בתלונה כלל לא נטען כי זימונו של המתלונן לשימוע על ידי מנהל הרשות בא בתגובה על הצעדים שנקט המתלונן למניעת מעשי שחיתות בחברה או לחשיפתם. כל שנטען הוא שפעולותיו של מנהל הרשות ננקטו בעקבות התלונה של מר חסן (באמצעות עו"ד פישר).

אומנם, עורכי דינו של המתלונן הצביעו על סמיכות הזמנים בין כניסתו של מנהל הרשות לתפקיד, בספטמבר 2013, לבין זימונו של המתלונן לשימוע, בדצמבר 2013, ואולם הם לא טענו כי מנהל הרשות יזם את הליך ההדחה בתגובה על פעולות המתלונן למניעה או לחשיפה של מעשי שחיתות של המנכ"ל או של מר חסן. זאת ועוד, גם אם הפניה של עו"ד פישר הניעה את מנהל הרשות לפתוח בהליכים להדחת המתלונן, לא נטען כי יש קשר פסול כלשהו בין מנהל הרשות למנכ"ל החברה דאז, מר סגיס, או למר חסן, שהניע את מנהל הרשות לפתוח בהליך להדחת המתלונן מכהונתו משום שחשף שחיתות של שני האחרונים.

מנהל רשות החברות והמשנה למנהל הרשות טענו כי אי-שביעות הרצון מתפקודו של המתלונן התגבשה לאורך זמן, עוד לפני כניסתו לתפקיד של מנהל הרשות הנוכחי, מר אורי יוגב, וכי טיטוט הזימוע הייתה מוכנה שבועות לפני כניסתו לתפקיד. יתר על כן, נטען כי הביקורת של הרשות על תפקוד הדירקטוריון של החברה התמקדה לא רק במתלונן אלא גם בשני דירקטורים נוספים, שאף נגדם נפתח הליך הדחה. עובדות אלה שומטות את הקרקע, לדעת הרשות, תחת הטענה ולפיה היא מתנכלת דווקא למתלונן.

נציגי הרשות הוסיפו וטענו כי לא זו בלבד שלא נטען לקשר סיבתי לכאורי פסול בין ההחלטה לפתוח בהליך ההדחה לבין חשיפה או מניעה של מעשי שחיתות מצד המתלונן, שהוא כאמור תנאי אין בלתו לבירור תלונה של חושף שחיתות, אלא שאחת הסיבות לפתיחה בהליך הייתה, לטענתם, דווקא היעדר טיפול נמרץ דיו של המתלונן ושל דירקטורים נוספים בחשדות לניגוד עניינים של עובדי החברה.

בשל כל אלה, ומבלי להביע עמדה לגוף העניין, קבע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כי לא קמה לו סמכות חוקית לברר את תלונתו של מר סיטרמן ולתת צו הגנה לפי סעיפים 45א ו-45ג לחוק.

בכבוד רב,



הלל שמגר, עו"ד
מנהל נציבות תלונות הציבור

העתק: השופט (בדימי) יוסף חיים שפירא,
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

מר אלי מרזל, מנכ"ל

⁴ ראו גם סעיף 45 לחוק, הקובע, בין היתר, כי ראש הגוף הנילוו שבו עובד המתלונן רשאי לבקש שהנציב יעיין מחדש בהחלטה לתת צו להגנת העובד. גם מהוראה זו יש ללמוד כי הגנת המחוקק נועדה לחול, ככלל, על עובד מפני התנכלות הממונה עליו המועסק גם הוא בגוף הנילוו. בנסיבות אלה, אם ניתן צו להגנת העובד, רשאי העומד בראש הגוף לפנות לנציב כאמור. לעומת זאת, פרשנות שלפיה הממונה יכול להיות גם הרגולטור, מרוקנת מתוכן את הוראת סעיף 45 בסיטואציה כזו.