



בג"צ 1879/13 - שבתאי עזריאל נ' מר יהודה ויינשטיין

מנהלי - הסמכות המינהלית - חוקתיות הסמכות

var MareMakom = "בגצ 1879/13 - שבתאי עזריאל נ' מר יהודה ויינשטיין, תק-על 2014(2), 6388(14/05/2014)";
{;p.IDHidden{display:none

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק בג"ץ 1879/13

לפני:
כבוד המשנה לנשיא מ' נאור
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט א' שהם
שבתאי עזריאל
העותר:

נגד

המשיבים:
1. מר יהודה ויינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה
2. מר ברק לייזר, היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט
3. גב' איילת פילון, דוברת בתי המשפט
4. מר משה דיין, נציב שירות המדינה
5. מר רון דול, היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה
6. מר אסף רוזנברג, הממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה
7. גב' אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו על-תנאי

(12.3.2014)

י' באדר ב'
התשע"ד

תאריך הישיבה:

עמוד 1



בשם העותר:

בעצמו

בשם המשיבים:

עו"ד יעל בר-לב

פסק-דין

השופט א' שהם:

1. לפנינו עתירה למתן צו על תנאי, בגדרה מבקש העותר כי נורה ליועץ המשפטי לממשלה לחקור את הליך ונסיבות מינויו של המשיב 2 לתפקיד היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט, כאשר בת זוגו, המשיבה 3, משמשת כדוברת בתי המשפט. בין היתר, דורש העותר לחקור את המשיבים 2 ו-3 (להלן: המשיבים או בני הזוג) מדוע לא דיווחו על הקשר הזוגי ביניהם והעלימו עובדות מוועדת המכרזים אשר דנה במועמדותו של המשיב 2 לתפקיד היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט.

2. נקדים את המאוחר ונציין כי החלטנו לדחות את העתירה, מהטעמים שיפורטו להלן. ועוד רואים אנו להדגיש כבר עתה, כי לא נמצא כל בסיס לטענה לפיה לא דווח לוועדת המכרזים על הקשר הזוגי בין המשיבים, או כי המשיב 2 העלים עובדות כלשהן מוועדת המכרזים.

רקע עובדתי

3. המשיב 2 מועסק, החל משנת 2004, במערכת בתי המשפט, ובמהלך עבודתו נוצר קשר זוגי בינו לבין המשיבה 3. בחודש דצמבר 2011, נערך מכרז בין-משרדי לתפקיד היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט. במסגרת המכרז, הגיש המשיב 2 את מועמדותו לתפקיד, ובין היתר הגיש טופס הגשת מועמדות, בו ציין את קשריו האישיים עם המשיבה 3. בהחלטת ועדת המכרזים, נבחר המשיב 2 לתפקיד.

4. ביום 16.1.2012, פנה העותר אל המשיב 4, בבקשה לקבל את עמדת הנציבות באשר למינוי, לאור הקשר הזוגי שבין המשיב 2 והמשיבה 3. בהמשך, פנה העותר בעניין זה לגורמים נוספים, ובהם המשיב 1; ועדת הכנסת, לענייני ביקורת המדינה; המשיבה 7; וכן אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ).

5. ביום 12.6.2012, חתם המשיב 2 על "הסכם למניעת ניגוד עניינים", וביום 4.7.2012, חתמה המשיבה 3 על הסכם דומה. במסגרת הסכמים אלו, התחייבו בני הזוג, בין היתר, שלא לעסוק בתוקף תפקידם, זה בעניינה של זו



ולהיפך (להלן יכונה תוכנם של הסכמים אלו: "הסדר למניעת ניגוד עניינים"). ביום 4.7.2012, החליטה הוועדה להעסקת קרובי משפחה בשירות המדינה (להלן גם: הוועדה), לבקשת הנהלת בתי המשפט, לאשר את העסקתם של בני הזוג בתפקידים בהם הועסקו. בהחלטה נאמר, כי הלשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה אישרה את ההצעה שהוגשה על-ידי הנהלת בתי המשפט ואת ההסדר למניעת ניגוד עניינים. הוחלט לאשר את ההעסקה, באופן זמני, בכפוף להסדר למניעת ניגוד עניינים. עוד נקבע, כי הסוגיה תבחן פעם נוספת לאחר חצי שנה, תוך בחינת היישום של ההסדר למניעת ניגוד עניינים, בהתאם לחוות דעת אשר תוגש על-ידי מנהל בתי המשפט.

6. ביום 16.7.2012, נשלחה לעותר תשובה מטעם המשיב 1, ובה תמצית החלטת נציבות שירות המדינה בעניינם של המשיבים. תשובה זו לא הניחה את דעתו של העותר, וביום 11.3.2013, הוגשה העתירה דנן. בעתירה התבקש גם צו ביניים, ובקשה זו נדחתה בהחלטת מיום 11.7.2013, לאחר שהתקבלה תגובת המשיבים.

7. חוות דעתו של מנהל בתי המשפט, בעניין ההסדר למניעת ניגוד עניינים, הוגשה ביום 15.4.2013. במסגרת חוות הדעת, ציין מנהל בתי המשפט, כי הוא נחשף לעבודתם השוטפת של המשיבים, ולהערכתו הם מקיימים את ההסדר למניעת ניגוד העניינים. לפיכך, ביקש מנהל בתי המשפט להמשיך את העסקתם של המשיבים, בכפוף לקיומו של הסדר למניעת ניגוד עניינים. ביום 6.5.2013, התקבלה החלטת הוועדה, לאשר את העסקתם של בני הזוג עד לסוף שנת 2013, ונקבע כי בראשית חודש דצמבר 2013 תוגש חוות דעת נוספת של מנהל בתי המשפט. בהחלטה זו הודגש, כי בשעה שבני הזוג משתתפים שניהם בשיבות הנהלת מטה, עליהם להקפיד שלא להתייחס לנושאים אישיים, או מקצועיים, זו של זה. ביום 18.2.2014, החליטה הוועדה להעסקת קרובי משפחה, לאחר שעניינם של המשיבים נדון בפניה פעם נוספת, להאריך את אישור ההעסקה של בני הזוג. הוועדה אימצה את חוות דעתו של מנהל בתי המשפט, מיום 5.2.2014, לפיה לא חל שינוי במצב העובדתי, מאז שניתנה חוות הדעת הקודמת. בהתאם לכך, אושר המשך העסקתם של בני הזוג עד לסוף שנת 2014, ונקבע כי במועד זה תומצא חוות דעת עדכנית של מנהל בתי המשפט.

תמצית טענות הצדדים

8. בעתירה שלפנינו, טען העותר כי המשיב 2 הסתיר את הקשר הקיים בינו למשיבה 3, במסגרת המכרז בו נבחר לתפקידו הנוכחי. כמו כן, נטען בעתירה, כי מינויו של המשיב 2, נעשה בניגוד להוראות התקשי"ר. לטענת העותר, נפל פגם באישור ההסדר למניעת ניגוד עניינים, על-ידי הוועדה להעסקת קרובי משפחה, בכך שהשיקולים שנשקלו על-ידי הוועדה אינם השיקולים המנויים בסעיף 4(א) לכללים. בנוסף, טען העותר, כי ההסדר נערך בשלב מאוחר מדי, וכי הוא מרוקן מתוכן את התפקיד, ובכך הוא מהווה הסדר "בלתי אפשרי". עוד נטען בעתירה, כי אישור מינויו של המשיב 2 מבטא חריגה ממדיניותה של נציבות שירות המדינה, באופן שמשמעותו העדפת "מקורבים" ו"בכירים"



במינהל הציבורי, על פני עובדים "סתמיים" ו"זוטרים", ובכך נפגע ערך השוויון.

9. בתגובתם המקדמית של המשיבים לעתירה נאמר, כי דין העתירה להימחק על הסף בשל קיומו של סעד חלופי, וכי גם לגופו של עניין – דינה להדחות. באת-כוח המשיבים טענה, כי הערכאה המתאימה לדיון בטענותיו של העותר היא בית הדין האזורי לעבודה, שכן מדובר ב"תובענה שעילתה בקבלת אדם לעבודה או באי-קבלתו" (סעיף 24(א)(1) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969). לגופו של עניין, נטען בתגובה, כי לא נפל כל פגם במינויו של המשיב 2 לתפקידו, שכן המינוי נעשה בהתאם לחוק; לכללים הרלוונטיים; ולנוהל העסקת קרובי משפחה, אשר פורסם על-ידי נציבות שירות המדינה. בתגובה הובהר, כי המשיב 2 דיווח על קשריו עם המשיבה 3, במסגרת הצגת מועמדותו למכרז. עוד נאמר בתגובה, כי הוועדה להעסקת קרובי משפחה מאזנת בהחלטותיה אינטרסים שונים, ובהם חופש העיסוק והציפייה הלגיטימית של עובד להמשיך בתפקידו מחד גיסא, והעדר ניגוד עניינים בקרב עובדי שירות המדינה, מאידך גיסא. הודגש, כי בני הזוג הם עובדים בכירים במערכת בתי המשפט, אשר אופי תפקידיהם אינו מאפשר להעביר איש מהם לתפקיד אחר. כמו כן, נאמר בתגובה, כי הוועדה התחשבה בהערכה המקצועית המיוחסת לבני הזוג; בהיכרותם במהלך העבודה; בכך ששניהם נבחרו לתפקידיהם באמצעות מכרז; וכן בעובדה שכהונתו של המשיב 2 היא "לתקופה קצובה". עוד צויין בתגובה, כי מקום עבודתם של בני הזוג הוא שונה, וכי למכרז בו נבחר המשיב 2 לתפקידו, ניגשו מועמדים בודדים בלבד.

לפיכך, נטען בתגובת המשיבים, כי אין מקום להתערבות בשיקול דעתה של הוועדה להעסקת קרובי משפחה, ובפרט כאשר עומדת לה חזקת חוקיות המינהל. עוד נאמר, כי הוועדה העדיפה לאשר באופן זמני את העסקתם של בני הזוג, תוך בחינה תכופה והדוקה של עמידתם בהסדר למניעת ניגוד עניינים, על פני החלטה להעביר אחד מהם מתפקידו. לדברי באת-כוח המשיבים, מדובר בהחלטה "ראויה, נכונה ומאזנת היטב בין זכויותיהם של העובדים המעורבים לבין האינטרס הציבורי, הכולל לא רק דרישה לטוהר מידות ולמניעת ניגוד עניינים, כי אם גם אינטרס ציבורי להעסקתם של עובדים ראויים".

10. בהחלטתי מיום 13.6.2013, הוריתי לעותר להתייחס לטענת הסף שהעלו המשיבים, בדבר קיומו של סעד חלופי בדמות פנייה לבית הדין לעבודה. בתגובתו, ציין העותר, כי אין בידו "די נתונים לפנות לבית הדין לעבודה כנגד המינוי", וכי הסיבה בגינה בחר לעתור לבית משפט זה, היא החשש מפני "שחיתות מערכתית", דבר אשר דורש, לטעמו, חקירה מצד המשיב 1. העותר הבהיר, כי העתירה דן איננה מופנית נגד מינויו של המשיב 2, אלא שהיא מכוונת כלפי הימנעותו של המשיב 1 מלחקור את ההליך, שבמסגרתו התקבלה החלטה זו. כמו כן, לטענת העותר, המקום המתאים לטפל ב"נורמות פסולות" הוא בית משפט זה, בשבתו כבג"ץ.



11. בדיון שהתקיים בעתירה, ביום 12.3.2014, טען העותר לקיומה של בעיה מערכתית שעניינה פגם בטוהר מידות, אשר התבטאה באישור ההסדר למניעת ניגוד עניינים במקרה הנדון. מנגד, הדגישה באת-כוח המשיבים, כי העסקתם של המשיבים אושרה כדין, ובין היתר בהתחשב בכך שהקשר בין בני הזוג נוצר בתקופת עבודתם, ובכך שהם מכהנים במשרות שאינן מאפשרות להעביר אותם לתפקיד אחר. לדבריה, מדובר בהחלטה סבירה, שאין מקום להתערב בה, שכן ההסדר למניעת ניגוד עניינים הוא מספק, ואופן יישומו אף נבחן מעת לעת על-ידי הוועדה.

דיון והכרעה

12. עניינה של העתירה דנן, כפי שהבהיר העותר, נעוץ בהימנעותו של המשיב 1, מלחקור את הליך ונסיבות מינויו של המשיב 2 לתפקיד היועץ המשפטי של הנהלת בתי המשפט, שעה שבת זוגו משמשת כדוברת בתי המשפט. ייאמר כבר עתה, כי לאחר שבחנתי את נסיבות המקרה ושקלתי את טענות הצדדים, לא מצאתי כי קיימת כל עילה להתערבותנו בשיקול דעתו של המשיב 1, ולפיכך מסקנתי היא כי דין העתירה להידחות.

13. בפתח הדברים, אתייחס לטענה בדבר סמכותו של בית הדין לעבודה לדון בנושא. כפי שהובהר על-ידי העותר, הסעדים המתבקשים בעתירתו נוגעים לתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה, ולא התבקש במסגרת העתירה כל סעד הנוגע באופן ישיר למינויו של המשיב 2. בשל כך, אינני רואה מקום לקבל את טענת המשיבים כי יש לדחות על הסף את העתירה, בשל קיומו של סעד חלופי בדמות פנייה לבית הדין לעבודה (ראו, בהקשר זה, בג"ץ 3991/92 המועצה המקומית אבו סנאן נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מז(3) 234 (1993)). בהתאם לכך, ולאור אופיים של הסעדים המבוקשים, אדרש לשאלת אישורו של המינוי רק כפי צורכה של העתירה. עוד יש להזכיר, בהקשר זה, כי לדברי העותר "בשום נקודת זמן, גם כיום, אין ולא היו בידי העותר די נתונים לפנות לבית דין לעבודה כנגד המינוי, או לכל ערכאה אחרת". אכן, קיים פער לא מבוטל, בין התשתית העובדתית המתוארת בעתירה לבין תיאור העובדות כפי שהובא לעיל. דומה, כי חלקים לא מעטים מן העתירה מבוססים על השערות ועל כתבות עיתונאיות, ומן הראוי להזכיר, בעניין זה, את ההלכה המושרשת, לפיה אין ב"עובדות" מעין אלו כדי לשמש תשתית מספקת, לשם הגשת עתירה לבית משפט זה (בג"ץ 1844/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה, בפסקה 8 (25.3.2014); בג"ץ 5296/12 תנועת נאמני הר הבית בא"י נ' היועץ המשפטי לממשלה (27.8.2012); בג"ץ 3260/12 בן חיים נ' שר המשפטים (18.6.2012)).

המסגרת הנורמטיבית

14. נקודת המוצא לדיוננו, מצויה בסעיף 33 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק שירות



המדינה), אשר מורה כלהלן:

"ועדת השירות תקבע סייגים למינויו של אדם למשרה ביחידה מינהלית שבמשרד כשקיימים יחסי קירבה משפחתית קרובה בינו לבין עובד באותה יחידה, והוא הדין לגבי מינויו של עובד למשרה במשרד כשקיימים יחסי קירבה כאמור בינו לבין עובד באותו משרד והמינוי עשוי להביא ליחסי כפיפות ביניהם; את מידת הקירבה המשפחתית תקבע ועדת השירות בכללים."

בהתאם לסעיף זה, פרסמה ועדת שירות המדינה את כללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007 (להלן: הכללים). סעיף 2(א) לכללים, אוסר, בין היתר, את העסקתם של קרובי משפחה באותה יחידה מינהלית, כאשר יש ביניהם קשרי עבודה. סעיף 2(ב) מורה, כי על אף האיסור העקרוני "רשאי נציב השירות ליתן היתר להעסקת קרובי משפחה, ורשאי הוא להתנות היתר כאמור בתנאים שיראה לנכונים, בהתחשב בשיקולים המפורטים בסעיף 4, אם שוכנע כי העסקה כאמור לא תפגע בטוהר המידות." סעיף 3 לכללים, עוסק במצב בו נוצרה קירבה משפחתית בין עובדים, לאחר שאלו החלו לעבוד באותה יחידה מינהלית, והוא מורה כי יש להעביר את אחד העובדים למשרה אחרת, ואם הדבר אינו אפשרי – ניתן לאחר את המשך העסקתם של קרובי המשפחה, וזאת ל"תקופה שלא תעלה על שנה אחת, תוך קביעת תנאים להעסקתם או להעסקת אחד מהם, בהתחשב בשיקולים המפורטים בסעיף 4(א)". בסעיף 4(א), נקבע כי נציב שירות המדינה, בבואו להתיר העסקת קרובי משפחה, ישקול, "בין השאר", את דרגת קרבת המשפחה; הליך קבלת העובד לעבודה; מספר המועמדים למשרה; רמת המשרה של קרובי המשפחה; מקום גיאוגרפי של המשרות; מספר קרובי המשפחה המועסקים באותה יחידה מינהלית; תקופת ההעסקה המבוקשת בעבור המועמד; חיוניות המשרה והצורך באיוש המשרה בדחיפות ועל-ידי אדם מסוים; מצב התעסוקה במקום; האפשרות "למנוע את יחסי הכפיפות, קשרי העבודה וניגוד העניינים בין קרובי המשפחה, בלי לרוקן מתוכן את משרותיהם"; והעדפה מתקנת וייצוג הולם לנשים. בסעיף 4(ב) נקבע, כי ועדת שירות המדינה רשאית "לפטור מהוראות סעיף 2, העסקה של קרוב משפחה, במקצוע שמועסק בו קרוב משפחתו", באותה יחידה מינהלית.

15. בהתאם לכללים אלו, מסדיר פרק 13 בתקנון שירות המדינה (להלן: התקשי"ר), את נושא העסקת קרובי משפחה בשירות הציבורי. סעיף 13.321 לתקשי"ר, המקביל לסעיף 2(א) לכללים, קובע כי "לא יועסק עובד במשרה [...] אם ההעסקה עשויה להביא ליחסי כפיפות או לקשרי עבודה בינו לבין קרוב המשפחה שלו". סעיף 13.322, המקביל לסעיף 2(ב) לכללים, מורה כי נציב שירות המדינה רשאי להתיר העסקת קרובי משפחה מובהר בתקשי"ר, כי קבלת היתר להעסקת קרוב משפחה היא תנאי להעסקת המועמד (סעיף 13.331). בהמשך, מופיע "נוהל עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים" (תת-פרק 13.63), המדגיש, בין היתר, כי "בדיקת סוגיית ניגוד



העניינים, ובמידת הצורך חתימת המועמד על הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים, יתבצעו טרם מינוי המועמד לתפקיד" (סעיף 13.631(ב)). כמו כן, מפנה הנוהל להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 שכותרתה "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה" (להלן: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה), שבה נאמר, בין היתר, כי: "במקרים בהם לדעת היועץ המשפטי ניתן לנטרל את ניגוד העניינים בין עניינו האחר של המועמד לבין תפקידו בשירות המדינה בדרך של עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, יערוך היועץ המשפטי הסדר כאמור לפי העקרונות המותווים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה".

16. בהתאם להוראות הקבועות בכללים ובתקשי"ר, פורסם על-ידי נציבות שירות המדינה "נוהל עבודה להעסקת קרובי משפחה בשירות המדינה". הנוהל חוזר על ההוראות האמורות, ומפרט את דרכי יישומן. בנוהל זה נקבע, כי "במקרה של קשר משפחתי הדורש בחינה, או בכל מקרה של ספק באם מדובר בקשר הדורש בחינה - לא יועסק ולא יועבר עובד אשר לו קרוב משפחה בטרם ניתן אישור ההעסקה על ידי הוועדה להעסקת קרובי משפחה בשירות המדינה", כאשר בראשות הוועדה יעמוד סגן נציב שירות המדינה (איכות ומצוינות).

17. זה המקום להתייחס לתכליות העיקריות העומדות ביסוד ההגבלה על העסקת קרובי משפחה באותה יחידה מינהלית. תכלית אחת היא למנוע את החשש מפני השפעתו של שיקול לא רלוונטי, הנעוץ בקרבה המשפחתית לעובד המועסק ביחידה המינהלית, על עצם ההחלטה למנות את המועמד לתפקיד. תכלית נוספת עניינה במניעת החשש מפני היווצרות מצב של ניגוד עניינים, במהלך עבודתם של קרובי משפחה, כאשר אחד מהם עשוי לטפל בנושא אישי או מקצועי הנוגע לעובד האחר. לכך יש להוסיף את מראית פני הצדק, אשר עלולה להיפגע כתוצאה מהעסקת קרובים באותה יחידה מינהלית, ובעיקר כאשר מדובר בתפקידים בכירים באותה יחידה. על רקע תכליות אלו, קיומה של נורמה של העסקת קרובי משפחה באותה יחידה מינהלית, עלולה לפגוע באופן טבעי בטוהר המידות ובאמון שרוחש הציבור לפעילותו של השירות הציבורי.

18. עם זאת, עולה מהוראות החוק והכללים שפורטו לעיל, כי ההגבלה על העסקת קרובי משפחה בשירות הציבורי, באותה יחידה מינהלית, איננה מגעת כדי איסור מוחלט. בחוק שירות המדינה נאמר, כי "ועדת השירות תקבע סייגים" לעניין זה. סעיפים 2(ב) ו-3 לכללים, מפרטים את האופן בו ניתן להתיר את העסקתם של קרובי משפחה, אשר קיימים ביניהם קשרי עבודה. גם בתקשי"ר, נדונה בהרחבה "שאלת ניגוד העניינים וגיבוש פתרונה". העיקרון, לפיו בכל מקרה של חשש לניגוד עניינים יש למצות את כלל הפתרונות הרלוונטיים, ושלא לבחור בהכרח בפתרון של פסילת מינוי או העברת עובד מתפקידו, בא לידי ביטוי גם בפסיקתו של בית משפט זה. כפי שציינה השופטת ט' שטרסברג-כהן:



"מובן, שכל אימת שקיים ניגוד עניינים, יש לעשות למניעתו. עם זאת, יש ליישם את הכלל בצורה זהירה ואחראית, משום ששימוש בו בצורה קיצונית ובלתי מאוזנת עלול להרחיק אנשים טובים ומוכשרים מתפקידים שאותם מתאימים הם למלא, בלי שקיים חשש של ממש לפגיעה בטוהר המידות. לפיכך, פותחו בפסיקה כללים לתחימת מיתחם הפסלות. הפסלות איננה אוטומטית (בג"צ 358/65 אדרי נ' דנינו, ראש המועצה המקומית חצור ואח'). הדרך למנוע ניגוד עניינים ולהימנע ממנו אינה בהכרח כזו שנושא המשרה יאלץ למשוך ידו כליל משני העיסוקים היוצרים את חשש ניגוד העניינים (בג"צ 6641/93 הנ"ל). הנטייה היא בדרך-כלל להכשיר ולא לפסול (בג"צ 170/67 דבי נ' יו"ר המועצה המקומית מבשרת ציון ואח') [...]

פסילת אדם מלכהן בתפקיד ציבורי שאליו נבחר היא צעד חמור. על הטוען לפסילת אדם מכהונה ציבורית מחמת ניגוד עניינים, להניח תשתית עובדתית, שממנה ניתן להסיק – עובדתית ומשפטית – קיומו של חשש לניגוד עניינים מוסדי, אישי, או שניהם" (ע"א 6983/94 פחימה נ' פרץ, נא(5) 829, בפסקאות 7-10 (1998)).

וראו, בהקשר זה, גם בג"צ 7279/98 שריד נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(1) 758, 740 (1999); ע"א 6763/98 כרמי נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(1) 428, 418 (1999); בג"צ 4360/94 טאטור נ' שר המשטרה, פ"ד נ(2) 560 (1996). דגש שונה מעט ניתן למצוא בעמדתו של השופט א' רובינשטיין בבג"צ 6671/04 עמותת שחר-אגודה לקידום החינוך בישראל נ' המועצה להשכלה גבוהה, בפסקה ד (28.3.2007).

19. לסיכום, מקום בו ניתן להסיר את החשש מפני השפעתם של שיקולים זרים על עצם מינויו של אדם לתפקיד בשירות הציבורי, באמצעות פיקוח חיצוני בלתי-תלוי; וכאשר ניתן מענה הולם לחשש מפני ניגוד עניינים, אין מניעה עקרונית למנות מועמד לתפקיד, גם כאשר מתקיימת קירבה משפחתית בינו לבין עובד אחר באותה יחידה מינהלית. מובן, כי אישור למינוי מעין זה, ינתן רק לאחר בחינה מוקפדת של נסיבות המקרה הקונקרטי, תוך התחשבות בשיקולים המפורטים בכללים ובתקשי"ר. כמו כן, יש ליתן משקל לצורך בשמירתו וביצורו של אמון הציבור בתקינות פעולתו של המינהל הציבורי, ובהקשר זה נקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, כי יש ליתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים.

החלטת הוועדה להעסקת קרובי משפחה

20. במקרה הנדון, יש להבחין בין גוף החלטתה של הוועדה להעסקת קרובי משפחה, לבין הליך מינויו של המשיב לתפקידו הנוכחי. כזכור, הוועדה להעסקת קרובי משפחה החליטה לאשר, באופן זמני, את בקשתה של הנהלת בתי המשפט להעסקת בני הזוג בתפקידים אליהם התמנו. בהמשך, ולאחר קבלת חוות דעת מאת מנהל בתי



המשפט, הוחלט לאשר הארכות נוספות של העסקה זו. בין היתר, נתנה הוועדה את דעתה להערכה המקצועית הגבוהה לגבי אופן מילוי תפקידם של העובדים, ולכך שהם מועסקים במשרד תקופה ממושכת. מהחלטת הוועדה עולה, כי השניים משתייכים לשתי יחידות שונות, גם אם קיימת זיקה מסויימת בין היחידות, שהן בעלות "אופי ביניחידתי". כמו כן, נשקלה העובדה כי העובדים נבחרו לתפקידיהם באמצעות מכרז, וכי העסקתו של המשיב 2 קצובה בזמן. הוועדה בחנה את ההסדר למניעת ניגוד עניינים, עליו חתמו המשיבים, וסברה כי ניתן למצוא בו איזון הולם בין האינטרסים השונים, הבאים לידי ביטוי בנסיבות המקרה דנן. שיקולים אלה ואחרים, אשר נשקלו על-ידי הוועדה, הם שיקולים רלוונטיים וענייניים, וחלקם אף מופיע, באופן מפורש, בסעיף 4(א) לכללים. יודגש, כי בניגוד למשתמע מן העתירה, סעיף 4(א) אינו יוצר רשימה סגורה של השיקולים הצריכים לעניין, כפי שעולה בבירור מלשון הסעיף.

21. שיקול נוסף שנשקל על-ידי הוועדה, הוא ש"קירבת המשפחה נוצרה תוך כדי עבודה במשרד". ככלל, הפסקת עבודתו של אדם, בשל התפתחותם של קשרים משפחתיים בינו לבין אדם אחר באותה יחידה, היא קשה יותר מאשר הימנעות מקבלתו של מועמד לתפקיד, בשל קיומו של קשר משפחתי. ראשית, אין לחלוק על כי התוצאה היא פוגענית יותר, שכן היא מלווה בפגיעה במקום עבודה קיים, ולא במשרה פוטנציאלית. שנית, כאשר הקשר הזוגי נוצר תוך כדי עבודה, פוחת החשש מפני קיומם של שיקולים זרים בעצם קבלת ההחלטה על המינוי. סבורני, כי טעמים אלה עומדים גם בבסיסו של סעיף 3 לכללים, אשר נועד, ככל הנראה, ליצור הסדר מקל יותר במקרים מעין אלה.

ובחזרה לענייננו. הקירבה המשפחתית בין בני הזוג נוצרה לאחר שהם החלו לעבוד במערכת בתי המשפט, אך לפני מינויו של המשיב 2 לתפקידו הנוכחי. בנסיבות אלה, יש, לטעמי, ליתן משקל נכבד לכך שהקשר נוצר "תוך כדי עבודה", ומדובר, כאמור, בשיקול משמעותי. יש לציין, כי סעיף 3 לכללים מגביל את תקופת העבודה של קרובי המשפחה לשנה אחת. השאלות הנוגעות לפרשנות סעיף זה, ובכללן שאלת היחס בינו לבין סעיף 2(א), וכן השאלה האם ניתן לאשר מחדש את ההעסקה כך שתמשך מעבר לתקופה של שנה, לא התעוררו במסגרת העתירה דנן ואינני רואה צורך להידרש אליהן.

22. נטען בעתירה, כי ההסדר למניעת ניגוד עניינים איננו בר ביצוע, ובמידה שהסדר זה יקויים ככתבו וכלשונו - הוא צפוי לרוקן מתוכן את תפקידם של המשיבים. לטענה זו לא מצאתי כל ביסוס עובדתי או משפטי, וחווה הדעת שהוגשו על-ידי מנהל בתי המשפט, מלמדות כי לא כך הם פני הדברים. כמו כן, לא מצאתי בסיס לטענתו של העותר כי הוועדה להעסקת קרובי משפחה בנציבות שירות המדינה, הפלתה לטובה את המשיבים, בשל היותם



"עובדים בכירים", לעומת הגישה הדוגלת, כביכול, בנקיטת מדיניות נוקשה יותר המכוונת כלפי עובדים "זוטרים". יש להדגיש, בראש ובראשונה, כי החלטותיה של הוועדה להעסקת קרובי משפחה, אמורות להינתן לאחר בחינת כל מקרה לגופו ולנסיבותיו, בהתאם למכלול השיקולים הרלוונטיים העומדים בפניה, ובכלל זה השיקולים המנויים בסעיף 4(א) לכללים, ובסעיף 13.332 לתקשי"ר. שני המקרים הקונקרטיים המתוארים בעתירה, אין בכוחם לבסס את טענתו של העותר, לפיה נשקלו שיקולים זרים במקרה דנן. המקרה הראשון המוזכר בעתירה, אירע בשנת 1999, ובו נמנעה, לכאורה, העסקתם של פרקליטים שנישאו זה לזו, בפרקליטות מחוז הצפון. בתגובת המשיבים נאמר, כי מקרה זה אירע זמן רב לפני שהוקמה הוועדה להעסקת קרובי משפחה. על כל פנים, העותר לא הפנה להחלטה כלשהי שהתקבלה בעניין זה, והסתפק בציטוט כתבה עיתונאית. בנסיבות אלה, אין אפשרות לערוך השוואה בין ההחלטה שהתקבלה בעניינם של הפרקליטים, ככל שהיתה כזו, להחלטת הוועדה להעסקת קרובי משפחה במקרה הנדון. במקרה השני, עמדת הנציבות היתה כי אין להתיר את העסקתם של שני בני זוג אשר עובדים במעון המופעל על-ידי משרד הרווחה. במקרה זה, בשונה מענייננו, עבדו בני הזוג יחדיו ב"מעון קטן [...]" השוכן במתחם קטן, והיתה אפשרות להעביר אחד מהם למקום עבודה אחר. לפיכך, לא עלה בידי העותר להראות כי בעניינם של המשיבים נשקלו שיקולים זרים, או כי עניינם נדון באופן שונה מכל מקרה דומה אחר, באופן הפוגע בערך השוויון.

יש לציין, בהקשר זה, כי כאשר מדובר במינוי מועמדים לתפקידים "בכירים" בשירות הציבורי, עשויים לעמוד בפני הוועדה שיקולים שונים, לצורך קבלת ההחלטה בשאלת מינוי קרובי משפחה. במינוי למשרה "בכירה", קיים לעיתים מספר מצומצם של מועמדים (ראו סעיף 4(3) לכללים); עשויה להיות חשיבות באיוש המשרה "על-ידי אדם מסוים" (סעיף 4(9) לכללים); וניכר קושי להעביר את העובד למשרה מקבילה, ביחידה שבה לא מועסק קרוב משפחה שלו. לצד זאת, ובפרט כאשר מדובר במינוי מועמד לתפקיד "בכיר", קיימת חשיבות מיוחדת להקפדה יתרה על קלה כבחמורה, בעניינים של טוהר המידות.

23. לא למותר הוא להזכיר, ככל שמדובר בהחלטת הוועדה, את ההלכה המושרשת לפיה בית משפט זה בשבתו כבג"ץ אינו אמור להיכנס בנעליה של הרשות המינהלית, והתערבות בהחלטותיה תיעשה רק אם נפל בהן פגם מהותי המצדיק זאת (ראו, לעניין זה, בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, בפסקה 32 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) א' ברק (1990); דנ"פ 1187/03 מדינת ישראל נ' פרץ, פ"ד נט(6) 281, בפסקה 7 לפסק דינו של הנשיא א' ברק (2005); בג"ץ 82/02 קפלן נ' משרד האוצר, פ"ד נח(5) 901, בפסקה 10 לפסק דינו של הנשיא א' ברק (2004)). במקרה המונח לפנינו, אינני נדרש לנקוט עמדה לגופה של ההחלטה, וזאת בעיקר כאשר העתירה דן כלל איננה מופנית כלפי החלטותיה של הוועדה. אוסיף עוד, בהקשר הנדון, כי גם אם ניתן היה לקבל החלטה אחרת, נראה בבירור כי החלטותיה של הוועדה להעסקת קרובי משפחה,



ולאשר באופן זמני את העסקתם של המשיבים, הן החלטות סבירות, שרשות מינהלית היתה מוסמכת לקבלן, ולא עלה בידי העותר להצביע על פגם מהותי שדבק בהן.

24. עם זאת, מן הראוי להעיר, לגבי תהליך מינויו של המשיב 2, כי לא היתה תמיד הקפדה מצד כל המעורבים בדבר, על כל תג ותג המופיע בכללים הרלוונטיים, ונראה כי בנקודות זמן מסוימות נפלו פגמים בהליך זה. כך, ההסדר למניעת ניגוד עניינים לא אושר טרם שנכנס המשיב 2 לתפקידו, אלא רק בחודש יולי 2012. זאת, חרף הוראות התקשי"ר והנוהל, המתנות את הכניסה לתפקיד בקבלת אישור מהוועדה להעסקת קרובי משפחה. בנוסף, חוות דעתו של מנהל בתי המשפט היתה אמורה להיות מוגשת לוועדה בסוף שנת 2012, אך זו הוגשה רק בחודש אפריל 2013. בתגובת המשיבים לעניין זה נאמר, כי מנהל בתי המשפט ביקש ארכה להגשת חוות הדעת, אך ראוי לציין כי לא ברור מה עלה בגורלה של הבקשה, והאם היא אושרה על-ידי הוועדה. ואולם, לא מצאתי כי מדובר בפגמים היורדים לשורשו של הליך המינוי, ואינני סבור כי הם מצדיקים התערבות בהחלטות הוועדה.

הימנעותו של המשיב 1 מלחקור את הליכי מינויו של המשיב 2

25. העותר מבקש להורות, כי היועץ המשפטי לממשלה "יחקור" את נסיבות מינויו של המשיב 2 לתפקיד, ואת אישור ההסדר למניעת ניגוד עניינים. בעתירה לא הבהיר העותר מה טיבה של "חקירה" זו, ונראה, כי כוונתו של העותר היא לעריכת חקירה, בשל קיומו של חשד לביצוע עבירה פלילית על-ידי מי מבין המשיבים. כפי שפורט לעיל, אינני סבור כי ההליך שהוביל להחלטה לאשר את ההסדר למניעת ניגוד עניינים, נגוע באי חוקיות כלשהי, וגם הליך המינוי אינו מעלה כל חשש לביצוע עבירה פלילית. יתר על כן, וכיוון שהעתירה מופנית כלפי היועץ המשפטי לממשלה, יש לחזור ולהבהיר כי, על פני הדברים, הסדר ניגוד העניינים נערך בהתאם להנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה מס' 1555.1. בנסיבות אלה, אין כל עילה להורות ליועץ המשפטי לממשלה לחקור דבר כלשהו, בין אם מדובר בהליך המינוי או בהחלטת הוועדה, ככל שהדבר נוגע למינויו של המשיב 2, או לאישורו של ההסדר למניעת ניגוד עניינים. זאת, גם אם ראוי היה להקפיד יותר על יישום מלא ודווקני של ההוראות, אשר נקבעו לעניין העסקתם של קרובי משפחה, כמפורט לעיל.

26. גישתי, לפיה לא קיים בסיס כלשהו לטענה בדבר ביצוע עבירה פלילית על-ידי מי מהמשיבים, מתחזקת לנוכח העובדה כי המשיב 2 לא הסתיר את דבר קיומו של הקשר הזוגי בינו לבין המשיבה 3, וציין זאת בטופס הגשת מועמדותו למכרז. אמנם, בתגובת העותר לתגובת המשיבים (אשר אמורה היתה להתמקד בשאלת סעד החלופי), נטען כי טופס זה "מעלה חשדות קשים לבידוי ראיות", אך מדובר בטענה שהועלתה בעלמא, בלא ביסוס ראוי, ולפיכך דינה להידחות. לאור האמור, לא מצאתי כל עילה למתן צו על תנאי כמבוקש על-ידי העותר, ולפיכך דין



העתירה להדחות.

27. למעלה מן הצורך, ראוי לחזור ולהזכיר, כי לגורמי אכיפת החוק נתון שיקול דעת מקצועי רחב, בבואם להורות על פתיחה בחקירה או על העמדה לדין. הלכה היא מקדמת דנא, כי בית המשפט יימנע מהתערבות בשיקול דעתן של רשויות התביעה ואכיפת החוק, בכל הנוגע לקיומם של הליכים פליליים, וזאת למעט במקרים נדירים, בהם "החלטת היועץ המשפטי לוקה בחוסר סבירות קיצוני או בעיוות מהותי" (בג"ץ 8643/04 אורן נ' משטרת ישראל (22.12.2004); וכן ראו בג"ץ 5011/13 ליבל נ' היועץ המשפטי לנציב שירות המדינה (31.3.2014); בג"ץ 4395/12 כהן נ' פרקליטות מחוז מרכז (15.11.2012); בג"ץ 3425/94 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4), 1 (1996)). בנידון דידן, העותר העלה טענות כלליות ובלתי מבוססות בדבר חשש לחוסר ניקיון כפיים ואפליה פסולה, בהליך קבלת ההחלטות בעניינם של המשיבים. בחינתן של טענות אלה, על רקע העובדות שפורטו לעיל, מובילה למסקנה, כאמור לעיל, כי לא מתקיימת עילה כלשהי להתערבות בשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.

28. דברים אלה נכונים ותקפים, גם ככל שמדובר בחקירה והעמדה לדין במסגרת הדין המשמעתי, אליו כפופים עובדי השירות הציבורי, לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. במכתבו של המשיב 6, הממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה, אשר נשלח לעותר ביום 30.7.2012, נאמר מפורשות כי לנוכח אישור ההסדר למניעת ניגוד עניינים, אין מקום ל"המשך טיפול משמעתי". בהתייחסו לעניין זה טען העותר, כי יש לחקור את המשיב 6, בגין ההחלטה שלא להעמיד את המשיב 2 לדין משמעתי, מאחר שהאחרון לא דווח על הקשר שלו עם המשיבה 3, במסגרת המכרז. לאחר שמצאנו, כי טענה חמורה זו אינה עולה בקנה אחד עם מסמכי המכרז שהוצגו לנו, ברי כי אין כל מקום לנקיטת הליכים משמעתיים נגד המשיב 2, או לחקירתו של המשיב 6. לא למותר הוא להזכיר, כי גם כאשר מדובר בהעמדה לדין משמעתי, קיים בידי רשויות התביעה שיקול דעת רחב, ולפיכך ייטה בית המשפט להימנע מהתערבות בהחלטותיהן (בג"ץ 10243/03 ארדן נ' היועץ המשפטי לממשלה, בפסקה 15 (1.11.2004)). לסיכום, גם בהקשר המשמעתי אין עילה להתערבותנו.

29. על יסוד האמור לעיל, אציע לחברותי לדחות את העתירה.

בנסיבות העניין, לא יעשה צו להוצאות.



ש ו פ ט

המשנה לנשיא מ' נאור:

אני מסכימה.

המשנה לנשיא

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' שהם.

ניתן היום, י"ד באייר התשע"ד (14.5.2014).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיא