

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1893/23

לפני: כבוד השופט יי עמית
כבוד השופט עי גרוסקופף
כבוד השופט אי שטיין

העותרות: 1. ארגון לביא
2. איתן-מדיניות הגירה לישראל
3. אם תרצו ציונות להיות או לחדול
4. התנועה למשילות ודמוקרטיה
5. חוג הפרופסורים לחוסן מדיני וכלכלי

נגד

המשיבה: היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה

המבקשת להצטרף: משמר הדמוקרטיה הישראלית

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרות 1-5: עו"ד יונה שרקי

בשם המבקשת להצטרף: עו"ד יובל יועז; עו"ד רינה ענתי

פסק-דין

השופט ע' גרוסקופף:

1. כמתואר בעתירה, במהלך חודש ינואר 2023, במסגרת ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, הוחל בקידומה של חקיקה הנוגעת לתפקידם של היועצת המשפטית לממשלה (להלן: "היועצת") והכפופים לה. הצעת החוק כוללת את הרכיבים הבאים: הפיכת משרת היועץ המשפטי למשרדי הממשלה למשרת אמן, ביטול מעמדה המחייב של חוות הדעת מטעם היועצת, וכן ביטול הבלעדיות של פרקליטות המדינה בייצוג הממשלה בערכאות השיפוטיות השונות (להלן: "הצעת החוק"). הצעת החוק הוצגה על רקע הודעת הממשלה כי בכוונתה לקדם הליכי חקיקה העוסקים ביחסים שבין הרשות השופטת לבין רשויות השלטון האחרות ("הליכי החקיקה").

2. העותרות טוענות כי מעורבות היועצת ומי מטעמה בדיון בהצעת החוק מעמיד אותם בניגוד עניינים מוסדי מובנה, שכן היא נועדה לצמצם את כוחם. העותרות מבססות את טענותיהן על הוראות התקש"ר כנוסחן ביום 26.2.2023, על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1555 "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי" (דצמבר 2021) ועל פסיקתו של בית משפט זה. לעמדת העותרות, יש להורות ליועצת או מי מטעמה לחדול לאלתר מכל עיסוק או התערבות בהצעת החוק.

העותרות מבקשות להקיש מחוות הדעת של המשנה ליועצת, ד"ר גיל לימון, מיום 1.2.2023 (להלן: "חוות הדעת") לענייננו. חוות הדעת מתייחסת למניעותו של ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, מלעסוק בהליכי החקיקה בשל ניגוד עניינים בו הוא מצוי, הנובע מכך שאלה עשויים להיטיב עמו בכל הנוגע להליך הפלילי המתנהל בענייננו. לטענת העותרות, משנקבע שראש הממשלה מנוע מלעסוק בהליכי החקיקה, יש לקבוע כך גם בכל הנוגע ליועצת, אשר עבודתם שלה ושל הכפופים לה תושפע מהם. מעבר לכך, לטענת העותרות, יש ליועצת אינטרס אישי של ממש בהליכי החקיקה, שכן אלה מבקשים להשפיע על הרכב הוועדה למינוי שופטים באופן שעשוי לסכל בעתיד את מועמדותה הפוטנציאלית לתפקיד שופטת בבית המשפט העליון.

3. דין העתירה להידחות בשל העדר עילה להתערבותו של בית משפט זה.

כלל ידוע הוא בשיטתנו כי אסור לנושא משרה ציבורית להימצא במצב של ניגוד עניינים בין אינטרס ציבורי עליו הוא אמון לבין אינטרס אישי או אינטרס ציבורי אחר עליו הוא מופקד (בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566 (1980); בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 20 (25.3.2021); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 530 (2010)). ויובהר, על שני סוגים של ניגודי עניינים של עובדי ציבור שמענו, ועל שלישי אין אנו יודעים. הראשון הוא ניגוד עניינים שבין אינטרס פרטי של עובד הציבור לבין האינטרס הציבורי עליו הוא מופקד (להלן: ניגוד עניינים אישי). השני הוא ניגוד עניינים בין שני תפקידים ציבוריים שונים המטופלים על ידי אותו עובד הציבור – כאשר האחד מתנגש באחר (להלן: ניגוד עניינים מוסדי). השלישי, אשר אינו מוכר, מאחר שאינו מהווה כלל ניגוד עניינים, מצוי כל כולו בתחומיו של אותו תפקיד ציבורי עצמו. אבהיר.

כאשר מגיעה לשולחנו של עובד ציבור סוגיה הנוגעת לו באופן אישי (כגון מינוי בן משפחה מדרגה ראשונה, הרי שהוא מצוי בניגוד עניינים אישי (בג"ץ 11269/03 כמאל נ' שר המשפטים, נט(3) 205, 220 (2004); ובדומה: בג"ץ 333/74 חג' יחיא נ' המועצה המקומית טייבה, כט(1) 457, 462 (1974)). כאשר מתגלגלת לשולחנו שאלה ציבורית, אשר נוגעת לשני כובעים ציבוריים שונים אותם חובש עובד הציבור (כגון היותו מכהן כראש מועצה מקומית אחת וכחבר במועצה מקומית אחרת. ראו בג"ץ 244/86 רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים, מב(3) 183 (1988)), הרי שזהו ניגוד עניינים מוסדי. לעומת זאת, כאשר במסגרת תפקידו נדרש עובד ציבור לטפל בסוגיה הנוגעת לכובעו הציבורי, ואפילו תהיה זו שאלה נכבדה אשר תשליך על אופי ואופן תפקודו בעתיד, אין לפנינו כלל ניגוד עניינים. כך, למשל, הרמטכ"ל איננו מנוע מלעסוק בהצעות המשפיעות על תפקוד הצבא, ובכלל זה הצעות הנוגעות להיקף סמכויותיו או לתנאי השירות של המשרתים בצה"ל; נגיד בנק ישראל אינו חסום מלעסוק בסוגיות הנוגעות לתפקידיו וסמכויותיו של בנק ישראל, לתקציבו או לתנאי העבודה של עובדיו; וכן הלאה. נהפוך הוא, חובתו של משרת הציבור לעסוק בנושאים אלה, ולהציג את עמדתו המקצועית לגביהם – לחייב, לשלול או להותיר לשיקול דעת.

כך, למשל, הרמטכ"ל אינו רשאי להדיר עצמו מהדיון בהצעה להעביר סמכות מסוימת מצה"ל לגורם ביטחוני אחר, ונגיד בנק ישראל נדרש להתייחס לשאלה אם קביעת הריבית צריכה להיות נתונה בסמכות בנק ישראל או להיקבע על ידי גורם אחר. פשיטא כי עיסוקם של הרמטכ"ל והנגיד בסוגיות אלה אינו נגוע בכל ניגוד עניינים – הוא משקף את סמכותם וחובתם לעסוק בנושאים המקצועיים המצויים בתחום אחריותם. העובדה שלהחלטה שתתקבל יש, או עשויה להיות, השלכה על האופן בו ידרשו בעתיד למלא את תפקידם, לא רק שאינה יוצרת ניגוד עניינים, אלא שהיא העומדת בליבת חובתם להביע את עמדתם המקצועית בנושא – להתריע כשנדרש; לתמוך כשרצוי; להיוותר ניטראלי כשצריך וכשמתאפשר.

4. בענייננו, העותרות טוענות כי בכל הנוגע למעורבות בהליכי החקיקה ככלל ובקידומה של הצעת החוק בפרט, היועצת נגועה הן בניגוד עניינים מוסדי והן בניגוד עניינים אישי. כמובהר לעיל, ניגוד עניינים מוסדי הוא מצב בו "קיים ניגוד בין שני אינטרסים מוסדיים שונים עליהם הוא מופקד" (בג"ץ 415/19 לוי נ' שר הפנים, פסקאות 16-18 (21.4.2020); יצחק זמיר "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" ניגוד עניינים במרכב הציבורי – משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה 225, 245 (2008) (להלן: זמיר)). מדובר, במקרה הרגיל, במצב בו בעל תפקיד מכהן בשני גופים שונים, דבר אשר

עשוי להביא לכך שבבואו לקבל החלטה בכובעו כבעל תפקיד בגוף האחד, הוא יהיה מושפע מאינטרסים הנוגעים לתפקידו בגוף האחר (ראו סקירה של מקרים שנדונו בפסיקה אצל זמיר, 244-246).

5. ניגוד העניינים הלכאורי עליו מצביעות העותרות לאו ניגוד עניינים הוא. ראשית, אין מדובר בניגוד עניינים מוסדי, שכן הסוגיות המועלות בהצעת החוק נוגעות כולן לתפקידה של היועצת בכובעה זה. זאת, להבדיל ממצב בו עובד הציבור ממלא שני תפקידים שונים באופן העשוי להביא לכך ששיקולים הקשורים לתפקיד האחד יזלגו להחלטות המתקבלות במסגרת התפקיד האחר. שנית, כמובהר לעיל, נושא משרה ציבורית הנדרש לשאלת תוכן סמכויותיו שלו עצמו אינו מצוי בניגוד עניינים. שאלות מסוג זה מתעוררות חדשות לבקרים, ואם ייקבע כי עובדי הציבור מנועים מלדון בהן הדבר ייצור קושי ממשי בביצוע תפקידם. אף אין קושי בהצגת עמדתה העקרונית של היועצת בעניין זה במסגרת העבודה על הצעת החוק. כמובן, שבכל פעולה שמבצע נושא משרה ציבורית, גם בפעולה המערבת שאלות מהסוג האמור, עליו להיות מונע תמיד משיקולים ענייניים הנוגעים לטובת הציבור עבורו הוא משמש נאמן.

6. לשון אחרת, האינטרסים שלתפיסת העותרים מתנגשים, הם אינטרסים שמרכיבים אינהרנטית את תפקיד היועצת כמי שאמונה, בין היתר, על ייעוץ לממשלה בעניינים משפטיים בתחומים נרחבים, וביניהם, מן הסתם, על הליכי החקיקה האמורים. ודוק, לא רק שאין כל סיבה לסבור כי היועצת מנועה מלהביע עמדתה ביחס להליכי החקיקה, אלא שזוהי אף חובתה מתוקף תפקידה; אלמלא הייתה עושה כן – הייתה מועלת באחריותה.

7. העותרות טענו בלשון רפה גם לכך שהיועצת מצויה בניגוד עניינים אישי ביחס להליכי החקיקה. ואולם, לביסוס טענה זו הן מציגות רק ספקולציות רחוקות שלא די בהן כדי לקבוע כי קיים ולו "חשש סביר" לניגוד עניינים (בג"ץ 244/86 רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים, פ"ד מב(3) 183, 185 (1988); בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ממשלת ישראל, פסקה 79 (1.3.2016)). מאחר שאיני נדרש לסוגיה זו בענייננו, וכך מפאת רגישות העניין, אמנע מלהרחיב בהבדלים שבין עניין זה לבין המקרה בו מבקשות העותרות להיתלות (ניגוד העניינים העלול להתעורר בעקבות מעורבות ראש הממשלה בהליך פלילי), ואסתפק באמירה כי אין הנדון דומה לראיה, וזאת ולו מהטעם הפשוט שהתרחיש

המתואר בעניין היועצת הוא תיאורטי ועתיד, ואילו בעניינו של ראש הממשלה עסקינן במצב דברים קיים.

8. בכך ניתן היה לסיים, אלא שבמהלך השבועיים שחלפו בין מועד הגשת העתירה דנן (6.3.2022) לבין מועד מתן פסק דין זה הוגשו לתיק בית המשפט בקשות שונות ומשונות. להלן אתיחס אליהן בתכלית הקיצור.

ביום 16.3.2022 הגישו העותרות "בקשה למתן החלטה", וזאת בטענה כי "באופן חריג, בחלוף עשרה ימים מיום הגשת העתירה שבכותרת, טרם ניתנה כל החלטה בעניינה". מדובר בבקשה שמתעלמת מאילוצי המציאות ומכך שנדרש זמן מה עד כתיבת החלטה הדוחה עתירה על הסף, וזמן זה ראוי להקצות בשים לב למטלות אחרות המצויות על שולחן השופט. מכל מקום, לאור עמדתן של העותרות כי יש דחיפות בהתייחסות לבקשתן למתן צו ביניים שכן "בכל יום שעובר המשיבה ממשיכה לפעול בשירות הציבורי", ראיתי לנכון להבהיר ביום 19.3.2022 כי לא מצאתי מקום לתת צו ביניים.

ביום 19.3.2022 הוגשה על ידי עמותה בשם "משמר הדמוקרטיה הישראלית" בקשת הצטרפות במעמד "ידידת בית המשפט". עמדת המבקשת להצטרף הייתה שדין העתירה להידחות, ומשמצאנו שיש לעשות כן ממילא, ומבלי להידרש לטעמים שהוצגו בבקשת ההצטרפות – דינה להידחות.

ביום 20.3.2022 הגדילו העותרות לעשות והגישו בקשה שהוכתרה בכותרת "בקשה לקביעת סדרי דין בעתירה, קביעת מועד לדיון דחוף ועיון חוזר בהחלטה מיום 19.3.23". בקשה זו מנוסחת בלשון פוגענית כלפי בית המשפט, ומרמזת על איפה ואיפה בטיפול בעתירות ("היעלה על הדעת שיהיה דין אחד החל על פלוני ודין אחד החל על אלמוני, ולו ליום אחד?"). על כך, אין לי אלא להגיב בצורה הבאה: יש להודות – לבית משפט זה מוגשות עתירות חסרות בסיס משני צדדיה של המפה הפוליטית, מימין ומשמאל. אלה כאלה זוכות לאותו יחס – סילוק על הסף, ובמקרים מתאימים אף תוך חיוב בהוצאות (והשוו בג"צ 44/23 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה (19.3.2023); בג"ץ 1210/23 ארד נ' שר המשפטים (14.2.2023); בג"ץ 1234/23 אורון נ' ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (16.2.2023)). זהו, בכל הכבוד, הדין הראוי גם לעתירה שלפנינו.

9. סוף דבר – העתירה נדחית על הסף בהיותה נעדרת עילה; בשים לב לאמור בפסקה 8 לעיל, העותרים ישלמו הוצאות לטובת אוצר המדינה בסכום של 5,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"ט באדר התשפ"ג (22.3.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

מרכז מידע, טל' 077-2703333 *3852; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il> 23018930_Y04.docx אג