

העותר:

תנועת "אומץ"

ע"י ב"כ עו"ד יובל יועז
מרחה אבטליון 18 רמת גן
טל': 03-6767237 ; פקס: 077-3179159
דוא"ל: yoaz.adv@gmail.com

- נ ג ד -

המשיבים:

1. היועץ המשפטי לממשלה, מר יהודה וינשטיין

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טל': 02-6466603 ; פקס: 02-6466678

2. רונאל פישר

ע"י ד"ר קרן שפירא-אטינגר ופרופ' רון שפירא
רחוב פיליכובסקי 32, תל אביב
טל': 03-6438882

3. רות בלום-דוד

ע"י עו"ד יאיר גולן
רחוב הלל 18, ירושלים
טל': 02-62442204 ; פקס: 02-6251360
דוא"ל: gyair@barak-online.net

4. ערן מלכה

ע"י עו"ד עפר ברטל ועו"ד דב גלעד כהן
רחוב החילוון 5, רמת גן
טל': 03-9499666 ; פקס: 03-9499667
דוא"ל: ofer@bartal-law.co.il

עתירה למתן צו על-תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על-תנאי המופנה כלפי המשיב 1 (להלן: "המשיב") והמורה לו להתייצב וליתן טעם, כמפורט להלן:

א. מדוע לא יודיע המשיב כי נוכח קשרי החברות שהיו לו בעבר עם המשיב 2, הרי שהוא מנוע מלקבל החלטות בתיקי חקירה שבהם מעורב המשיב 2 כחשוד.

ב. מדוע לא יעביר המשיב את ההחלטות בתיקי חקירה שבהם מעורב המשיב 2 כחשוד לידי גורם אחר במערכת אכיפת החוק, יהא זה פרקליט המדינה או אחד המשנים למשיב.

ג. מדוע לא ייקבע כי ניגודי עניינים מהותיים בפעולתו של המשיב, אפשר שיהפכו לעובדות בעלות משמעות, הגם שלא נכללו בהסדר ניגוד העניינים שעליו חתם המשיב ערב תחילת כהונתו.

בקשה לקיום דיון דחוף

העותר נמנע מלבקש, במסגרת עתירה זו לצו על-תנאי, גם צו-ביניים. זאת, נוכח העובדה שבנסיבות העניין, הסעד המבוקש במסגרת צו-ביניים חופף במידה מלאה או קרובה למלאה את הסעד המבוקש בעתירה כולה. עם זאת, ובמטרה להבטיח שהמשיב לא יהיה מעורב בכל החלטה בנוגע לתיקי החקירה שבהם מעורב המשיב 2 כחשוד, ולא יהיה מעורב בהנחיית רשויות החקירה בנוגע למהלכי חקירה שבהם יש צורך שנציג התביעה יקבל החלטות ו/או ייזום הנחיות, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה, וזאת כדי לאפשר מתן סעד אפקטיבי במסגרתה, ונוכח העובדה שהחקירה נשוא עתירה זו נמצאת, ככל הידוע לעותרת, בשלביה הסופיים.

הצדדים לעתירה

1. העותרת, תנועת "אומץ – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי" (ע"ר 58-0410967) היא עמותה ציבורית, רשומה כדן, בעלת ניסיון עשיר ופעילות ציבורית ענפה שתכליתה שמירה על מינהל תקין וחתירה לצדק חברתי ומשפטי, ובמטרה לקיים בקרה ציבורית ומשפטית נאותה על מעשי רשויות השלטון בישראל.

2. המשיב 1 הוא היועץ המשפטי לממשלה, העומד בראש מערכת אכיפת החוק בישראל, ובין היתר מקבל החלטות בתיק נשוא החקירה שבה נחשדים בין היתר המשיבים 2-3.
3. המשיב 2 הוא עורך דין, שנחשד במספר רב של פרשיות פליליות. בקשר לחלקן הוגש נגדו ונגד אחרים כתב אישום חמור, המתברר בבית המשפט המחוזי בירושלים. חלק אחר מהפרשיות עודן נחקרות בידי גופי החקירה השונים, לרבות המחלקה לחקירת שוטרים וכן יחידת להב 433 במשטרת ישראל.
4. המשיבה 3 היא עורכת דין, הנחשדת גם היא במספר רב של פרשיות פליליות. בקשר לחלקן הוגש נגדה ונגד אחרים כתב אישום חמור, המתברר בבית המשפט המחוזי בירושלים. חלק אחר מהפרשיות, הנוגעות לתקופה שבה כיהנה כפרקליטות מחוז תל אביב (פלילי) עד לשנת 2010, עודן נחקרות בידי גופי החקירה השונים. נוכח העובדה שהפרשות הנחקרות כעת עוסקות בפעולות שבוצעו על-פי החשד בעוד המשיבה 3 הייתה בשר מבשרה של מערכת אכיפת החוק, ההחלטות הנוגעות לפרשיות אלה מתקבלות בידי המשיב 1 עצמו.
5. המשיב 4 הוא קצין משטרה לשעבר, המואשם גם הוא בצוותא עם המשיבים 2 ו-3 באותו כתב אישום שהוגש נגדם ונגד אחרים. נוכח העובדה שהמשיב 4 החליט לשתף פעולה עם גורמי החקירה ולמסור את עדותו נגד שותפיו לשעבר לעבירות הנטענות, נחתם עמו הסדר טיעון, וההליך הפלילי בעניינו מצוי בשלב הטיעון לעונש.

העובדות

6. ביום 6.12.2009 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מס' 1013, ובה אושרה המלצתו של שר המשפטים דאז, מר יעקב נאמן, למנות את מר יהודה וינשטיין לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, וזאת מיום 1 בפברואר 2010 ועד יום 31 בינואר 2016. עד אותה עת שימש המשיב כעורך דין עצמאי, בעל משרד פרטי.
7. ימים אחדים טרם נכנס המשיב 1 לכהונתו הרמה, ביום 20.1.2010 הוא חתם כמקובל על הסדר בדבר ניגודי עניינים והגישו לשר המשפטים דאז, מר יעקב נאמן. במסגרת זו התחייב המשיב 1, בין היתר, להימנע "מלקבל החלטות, להשתתף, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושאים העלולים להעמידני במצב של חשש לניגוד עניינים".

-- הסכם למניעת ניגוד עניינים של המשיב 1 מיום 20.1.2010 מצורף לעתירה זו ומסומן א' --

8. המשיב צירף להסדר בדבר מניעת ניגוד עניינים את רשימת הלקוחות שבהם טיפל משרדו בחמש השנים האחרונות עד מינויו לכהונה, את מהות השירות המשפטי שניתן לכל אחד מהם ואת מועד סיום הטיפול בכל אחד מהם.

9. ביום 2.7.2014 נעצר המשיב 2 לראשונה, בחשד לעבירת תיווך בשוחד ושיבוש מהלכי משפט וחקירה. זאת, בעקבות חקירה סמויה שניהלה מח"ש. בית משפט השלום בירושלים (כב' השופטת מאק-קלמנוביץ) האריך מפעם לפעם את מעצרו. ביום 15.7.2014 סיכמו הצדדים על שחרורו למעצר בית בתנאים מגבילים.

10. ביום 11.1.2015 הודיעה מח"ש למשיב 2 כי היא שוקלת להעמידו לדין, בכפוף לשימוע, בעבירות של תיווך בשוחד ושיבוש מהלכי משפט. זאת, במסגרת שתי פרשות, האחת קרויה "פרשת אלון חסן", והאחרת "פרשת אילון מכלוף". עוד הודיעה מח"ש כי פרשיות נלוות נוספות מצויות עודן בחקירה.

11. ביום 30.4.2015 נעצר המשיב 2 פעם נוספת, זאת לאחר שהתגלו ראיות חדשות שהובילו לחיזוק חדשות קיימים, וכן לחשדות בדבר עבירות חדשות. בית משפט השלום בירושלים (כב' השופטת גזיה סקפה-שפירא) האריך מפעם לפעם את מעצרו.

12. בד בבד, התברר כי קצין המשטרה לשעבר, מיחידת להב 433, המשמש עד מדינה בפרשה, הוא המשיב 4. עדויותיו של המשיב 4 בפני חוקרי מח"ש הובילו לשורת מעצרים של מעורבים נוספים בפרשה.

13. בין עצורים אלה הייתה גם המשיבה 3. היא נעצרה ביום 6.5.2015 בחשד לעבירות של לקיחת שוחד ושיבוש מהלכי משפט.

14. מעצרה של המשיבה 3, ששימשה בעבר כאמור בתפקיד בכיר של פרקליטת מחוז, היכה גלים הן בתוככי מערכת אכיפת החוק והן מחוצה לה. פרקליט המדינה, מר שי ניצן, שיגר עוד באותו ערב איגרת לכלל הפרקליטים בפרקליטויות השונות, בזו הלשון:

"לכל עובדי הפרקליטות שלום,

ודאי שמעתם את דבר חקירתה ומעצרה של פרקליטת מחוז תל אביב לשעבר, הממלא את מהדורות החדשות והרשתות. ברי כי אינני יכול לפרט באשר לחקירה, אולם מצאתי לנכון לפנות אליכם נוכח התפתחות זו. אני ער לכך שאצל רבים מאיתנו מדובר בטלטלה של ממש.

חקירתו ומעצרו של פרקליט לשעבר, וודאי בכיר כל כך, הינם אירוע חסר תקדים.

אני משוכנע שלמרות האירוע הקשה כולנו נמשיך לפעול בדרכנו מימים ימימה, ברוח ערכי שלטון החוק והאינטרס הציבורי, בהגינות, יושרה ומקצועיות.

מאז ומתמיד האמנו כי כולם שווים בפני החוק. לאור עקרון יסודי זה פעלנו עד היום וכך נמשיך תמיד.

בברכה,
שי ניצן

15. ביום 14.5.2015 הגישה מח"ש לבית המשפט המחוזי בירושלים כתב אישום נגד המשיבים 2-4 ונגד נאשמים נוספים. לנאשמים יוחסו עבירות של לקיחת ומתן שוחד, מרמה והפרת אמונים, קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות, הלבנת הון, קבלת נכסים שהושגו בפשע, שיבוש מהלכי משפט ועוד. במקביל התבקש בית המשפט לעצור את המשיב 2 ואת המשיב 4 עד לתום ההליכים המשפטיים נגדם.

16. בהודעת משרד המשפטים, עם הגשת כתב האישום, נאמר כי "האישום בעניינה של עו"ד רות דוד אושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה, יהודה וינשטיין, אשר עוקב מקרוב אחר הטיפול בפרשה ובספיחיה" (ההדגשות אינן במקור, י"י).

17. עד לשלב זה, הדגישו גורמי התביעה כי האישומים המיוחסים למשיבה 3 אינם נוגעים לתקופת כהונתה כפרקליטת מחוז, אלא לתקופה שאחרי פרישתה לגמלאות. על אף זאת, כאמור, המשיב כבר נטל לידייו את שרביט קבלת החלטות בפרשה, למצער בענייניה של המשיבה 3, וכן מעקב כולל אחר "הטיפול בפרשה ובספיחיה".

18. עם זאת, ביום הגשת כתב האישום התברר כי קיימים חשדות הנוגעים למשיבה 3, העוסקים גם בתקופת כהונתה כפרקליטת מחוז. בהודעת משרד המשפטים מיום 14.5.2015 נכתב כדלהלן:

"במענה לפניות, הרינו לעדכן כי בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, יהודה וינשטיין, התקיימה היום ישיבה בלשכת פרקליט המדינה עם ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרה, ועם הנהלת מח"ש, בה נידונה השאלה אם יש מקום לפתיחת בדיקה פלילית לגבי טענות הנוגעות להתנהגות פסולה של עו"ד רות דוד בעת כהונתה כפרקליטת מחוז תל אביב (פלילי), בין השנים 2010-2002. ישיבה זו התקיימה בעקבות פניות שהתקבלו אצל גורמים שונים בנושא זה. בתום הישיבה הוחלט כי המשטרה תקיים בדיקה ראשונית של הפניות, כדי שניתן יהיה לגבש החלטה באשר להמשך הטיפול בנושא".

19. ביום 10.6.2015 הוגש לבית המשפט המחוזי בירושלים כתב אישום מתוקן נגד המשיב 4, זאת נוכח הסדר טיעון שנחתם עמו. בו ביום הוא הורשע בהתאם להודאתו בעובדות כתב האישום המתוקן.

20. ביום 11.6.2015 קיים המשיב ישיבה בלשכתו, בנושא בדיקת הטענות שהועלו בעניין התנהלותה של המשיבה 3 בעת היותה פרקליטת מחוז תל אביב (פלילי). בהודעת משרד המשפטים מיום 11.6.2015 נמסר כדלהלן:

“בלשכת היועץ המשפטי לממשלה, יהודה וינשטיין, התקיימה היום ישיבה בנושא בדיקת הטענות שהועלו בעניין התנהלותה של עו"ד רות דוד בעת היותה פרקליטת מחוז תל אביב (פלילי). בישיבה השתתפו פרקליט המדינה, שי ניצן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), רוז נזרי, ראש האגף לחקירות ולמודיעין, ניצב מני יצחקי, ראש להב 433, ניצב רוני ריטמן, וצוות הבדיקה המיוחד שמונה בלהב 433 לבדיקת הטענות. המשטרה הציגה את ממצאי הבדיקה הראשוניים שהתקבלו בשבועות האחרונים, המניחים תשתית לחשד לביצוע עבירות פליליות. צוין כי בשלב זה לא עלו ממצאים המבססים חשד להטיות בטיפול על ידי עו"ד רות דוד בעת מילוי תפקידה כפרקליטת מחוז. בתום הדיון החליט היועץ המשפטי לממשלה לאמץ את המלצת פרקליט המדינה, המשנה ליועמ"ש (פלילי) וראש האגף לחקירות ולמודיעין ולפתוח בחקירת משטרה לברור החשדות”.

21. ביום 12.6.2015 פורסם בתוכנית “יומן” בערוץ 1, מפיה של העיתונאית איילה חסון, כי המשיב 1 והמשיב 2 נהגו לבלות יחדיו, לפני כעשר שנים, בבילויים משותפים על יאכטת התענוגות של המשיב 2. למרות זאת, המשיב 1 לא מידר עצמו מעיסוק בפרשה שבה מעורב המשיב 2.

-- תיעוד השידור בכתובת <https://www.youtube.com/watch?v=CXnwg3r891U> --

22. ועוד בהקשר ליחסיהם של המשיב 1 והמשיב 2, נודע כי בתקופת ההתמודדות לתפקיד פרקליט המדינה, בשנת 2013, ביקשה המשיבה 3 להיפגש עם המשיב 1, והוא נעתר לבקשתה. לפגישה הזו התייצב גם המשיב 2, והשניים ביקשו מהמשיב 1 לפעול לקידומו של שופט בית המשפט המחוזי בירושלים, כבי השופט צבי סגל, למשרת פרקליט המדינה.

23. על-פי תגובת משרד המשפטים לפרסום, המשיב 1, בהיותו עורך דין פרטי, טרם מינויו לכהונת היועץ המשפטי לממשלה, נפגש כמה וכמה פעמים בנסיבות חברתיות, עם המשיב 2, ובין היתר

נפגשו השניים "על סירת דייגים שהייתה בבעלותו של המשיב 2 בעת ההיא". עם זאת נטען בהודעת משרד המשפטים כי "בין השניים מעולם לא שררו יחסים אישיים קרובים. אשר על כן לא הייתה כל סיבה שהמשיב 1 ימדר עצמו מעיסוק בפרשה". במשרד המשפטים ציינו כי הפרשה ממילא הגיעה לפתחו של המשיב 1 נוכח מעורבותה של המשיבה 3 בפרשה, "שכידוע מוכרת אף היא לכל בעלי התפקידים בצמרת מערכת אכיפת החוק".

24. ביום 16.6.2015 החליט בית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופט כרמי מוסק) לעצור עד תום ההליכים המשפטיים את המשיב 2 ואת המשיב 4. על החלטה זו, ככל שהיא נוגעת למשיב 2, הוגש ערר. ביום 9.7.2015 קיבל בית המשפט העליון (כב' השופט יצחק עמית) את הערר והורה על שחרורו של המשיב 2 למעצר בית.

25. כבר ביום 14.6.2015 שיגר יו"ר העותרת, מר אריה אבנרי, מכתב דחוף למשיב 1, ובו ביקש שהמשיב 1 יימנע מלטפל בעניינו של המשיב 2. במכתב צוין כי "ההודעה שנמסרה מטעמך בתקשורת, כאילו לא היו קשרי ידידות בינך לבין עו"ד פישר, אינה מעלה ואינה מורידה מהצורך שלא תעסוק בכל הקשור בעניינו, במישרין או בעקיפין".

-- מכתבו של יו"ר העותרת למשיב 1 מיום 14.6.2015 מצורף לעתירה זו ומסומן ב' --

26. ביום 28 ביוני 2015 שיגר ב"כ העותרת מכתב נוסף למשיב 1, ובו שב על הבקשה המקורית, והיא שהמשיב 1 ימשיך את ידיו מהטיפול בפרשה זו, נוכח ניגוד העניינים שהוא מצוי בו. בין היתר צוין במכתב זה כדלהלן:

"על היועץ המשפטי לממשלה, כמי שעומד בראש מערכת אכיפת החוק, מוטלת אחריות כבדה, לא רק להיות ראש הפירמידה במובן של קבלת ההחלטות, אלא גם ראש וראשון למאבק למען טוהר המידות. עליו לאותת לכל הכפופים לו ולסרים למרותו ניקיון כפיים מהו. התרחקות מניגוד עניינים מהי. עליו לפעול לא רק בהתאם להסכם ניגוד העניינים שעליו חתם עם כניסתו לתפקיד, אלא מעל ומעבר לכללים הקשיחים, אל מחוזות השכל הישר".

-- מכתבו של ב"כ העותרת למשיב 1 מיום 28.6.2015 מצורף לעתירה זו ומסומן ג' --

27. משלא נענתה העותרת, לא נותר בידה של העותרת אלא לפנות בעתירה זו לבית המשפט הנכבד.

הטיעון המשפטי

א. ניגודי עניינים - כללי

28. הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כלל יסודי בשיטת המשפט הישראלית. הוא נטוע ביסוד כללי הצדק הטבעי וביסוד כללי האמון. אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית של משוא פנים או דעה משוחדת. כל גוף ציבורי, יהא תפקידו אשר יהא, חייב לבצע את תפקידו ללא דעה קדומה ומשוחדת, ללא פניות וללא משוא פנים (בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה**, פ"ד לד(2) 566 (1980)).

29. איסור משוא פנים והאיסור על ניגוד עניינים, הם חלק מכללי הצדק הטבעי, המהווים יסוד מוסד של המשפט המינהלי. האיסור על ניגוד עניינים הוא קטגוריית משנה של האיסור הכללי יותר על משוא פנים. האיסור על ניגוד עניינים נובע מן החשש מפני **פוטנציאל משוא פנים** הטמון בנסיבות מילוי תפקיד בנסיבות של ניגוד עניינים (דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, כרך א' (2010) עמ' 530).

30. ההוראות החקוקות בנושא ניגוד עניינים הן "בית קיבול לעיקרון האוסר על הימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים, אך אין הוא מתמצה בהן" (עניין **סיעת הליכוד**, 573). האיסור על עובד ציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים מבוסס על מספר מקורות, ובהם כללי הצדק הטבעי, האוסרים על עובד הציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות למשוא פנים או דעה משוחדת, וכן קיום יחסי אמון בין עובד הציבור לבין הציבור, מהם נובע כי עובד הציבור חב חובות מסוימים כלפי הציבור. מקורות נוספים שעליהם מבוססים הכללים הם כללי המינהל התקין וחובת ההגינות ותום הלב (בג"ץ 35/82 **ישפאר בע"מ נ' שר הביטחון**, פ"ד לז(2) 505, 518-519 (1982)).

31. המבחן לקיומו של ניגוד עניינים הוא אובייקטיבי, ולא סובייקטיבי. הגישה הסובייקטיבית לניגוד עניינים מתמקדת בהשפעות שעשויות להיות לעניינים כאלה ואחרים על החלטותיו של נושא משרה מסוים. גישה זו מתייחסת לעולמו של האדם שעומד לקבל את ההחלטה. היא מנסה להבין מה עשוי להשפיע עליו, בשים לב ליכולותיו האישיות, להעדפותיו, לניסיונו וכדומה. מנגד, הגישה האובייקטיבית מבקשת להגדיר מצבים שצריכים להיחשב בעייתיים בשל חשש להטיה – על סמך ניסיון העבר, השכל הישר, ידע תיאורטי ותפיסה נורמטיבית. ההלכה שהתקבלה היא חד-משמעית: המבחן לחשש שבעל תפקיד יימצא במצב של ניגוד עניינים הוא אובייקטיבי. השימוש במבחן האובייקטיבי נעשה דרך הפריזמה של האדם הסביר (טנה שפניץ, ניגודי עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה (2013) עמ' 55-56).

32. ברי כי גם היועץ המשפטי לממשלה, כאחד מבכירי עובדי הציבור, מהווה רשות מינהלית ובכובעו זה אינו רשאי להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים. אף אם לגישתו הסובייקטיבית אין כל חשש שניגוד העניינים שבו הוא מצוי יגרום לו לפעולה או להחלטה שאינה ראויה או

שלא היה מקבל ממילא, הדבר אינו מעלה ואינו מוריד, משהגישה שלפיה נבחן ניגוד העניינים היא אובייקטיבית, ואינה מתחשבת בזהותו הקונקרטי של בעל התפקיד הקונקרטי. לשם כך בא לעזרתנו אותו הסדר למניעת ניגוד עניינים, שעליו חתם המשיב 1 טרם תחילת כהונתו. בכך נעבור לעסוק כעת.

ב. הסדר למניעת ניגוד עניינים – לא הסדר ממצה

33. הסדרים למניעת ניגוד עניינים מהווים פרקטיקה רווחת בשירות הציבורי. "הסדר למניעת ניגוד עניינים הינו מסמך בו חושף המועמד להיות עובד הציבור את ענייניו האחרים או תפקידיו האחרים שעלולים לגרום לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי, ומתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות, בעבודתו הציבורית או בתחום האישי, שימנעו את ניגוד העניינים האמור" (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.555, עריכת הסדרים למניעת ניגודי עניינים בשירות המדינה, ס' 8).

34. ועוד טורח היועץ המשפטי לממשלה ומדגיש בהנחייתו, כי "בנושא ניגוד עניינים נודעת **חשיבות מיוחדת למראית פני הדברים**" (ההדגשות אינן במקור, י"י). הסדרים למניעת ניגוד עניינים מתגבשים בשני שלבים: בשלב הראשון יש לאתר את הנושאים שבהם עלול להיווצר ניגוד העניינים בין תפקידו של המועמד לשירות הציבורי לבין ענייניו האחרים, ולברר את מהותו של ניגוד העניינים בכל אחד מנושאים אלה. בשלב השני יש לנסות למצוא פתרון הולם לנטרול ניגוד העניינים שאותר.

35. ברור כי הסדר למניעת ניגוד עניינים הנערך עם היועץ המשפטי לממשלה עצמו, מהווה מקרה מיוחד של הסדרים למניעת ניגוד עניינים, הנערכים עם מועמדים לכהונות בתפקידים ציבוריים ובשירות המדינה. זאת, הן מן הטעם כי המערך הממונה על עריכת הסדרים אלה הוא ברגיל מערך הייעוץ המשפטי לממשלה עצמו, בין אם באמצעות היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה הרלוונטיים ובין אם באמצעות היועץ המשפטי לממשלה עצמו; והן מן הטעם שתפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא חריג וייחודי בנוף מערך התפקידים הבכירים בשירות המדינה. זהו תפקיד חובק-כל, שאינו מוגבל מבחינת סוגי העניינים והיקפם המגיעים לטיפולו ולהכרעתו של היועץ המשפטי.

36. משכך, אין כל אפשרות מעשית לכלול מראש, בטרם כהונה, את כל סוגי העניינים שעתידיים לבוא אל שולחנו של היועץ המשפטי לממשלה, ולכלול כל אחד מהם מלכתחילה בהסדר ניגוד העניינים שעליו חותם היועץ טרם תחילת כהונתו. **ברי כי בכל עניין שאינו מופיע בהסדר ניגוד העניינים, ואולם שבעל התפקיד הציבורי מצוי ביחס אליו בחשש להימצאות במצב של ניגוד עניינים, מנוע בעל התפקיד מלטפל בו מכוח העקרונות הכלליים של המשפט המינהלי, ואין נפקא מינה אם אותו עניין הופיע במפורש בהסדר ניגוד העניינים אם לאו.**

37. מכאן נובע כי הסדר ניגוד העניינים איננו הסדר ממצה, ומקל וחומר כאשר עסקינן בכהונת היועץ המשפטי לממשלה עצמו. ביוגרפיה של אדם, ובכלל זה קורותיו במהלך קריירה מקצועית, יכול שיכללו מפגש עם אנשים רבים, מהם שותפים עסקיים, שותפים לדרך, עובדים שהיו כפופים לבעל התפקיד, לקוחות, מקורבים כאלה ואחרים, או מי שנתיבותיו הצטלבו באופן כזה או אחר עם דרכיו של בעל התפקיד. לא יהא זה ראוי וממילא גם אין כל אפשרות לכלול את כל אלה ברשימה א-פרוורית של ניגודי עניינים. ואולם בעל התפקיד אינו פטור מלשקול, עם השתרבותו של אחד מאלה לנושא המצוי בסמכות ההחלטה של בעל התפקיד, מה מידת הקרבה שהייתה בעבר או שקיימת בהווה, מה מידת הרלוונטיות שלה להכרעה המקצועית המצויה על הפרק, מה מידת הקלות בהעברת הנושא לידי של אדם אחר, וכהנה נסיבות שונות, המשפיעות כולן על ההחלטה הסופית באם להימנע מטיפול באותו עניין.

ג. ניגוד העניינים של המשיב 1 מול המשיב 2

38. העותר יטען כי המשיב 1 מצוי במצב של ניגוד עניינים מול המשיב 2, ולמצער במצב של חשש לניגוד עניינים. העובדות הידועות הן כי כחמש שנים בטרם החל המשיב 1 בכהונתו כיועץ המשפטי לממשלה, הוא התרועע לבילויים חברתיים על היאכטה שבבעלותו של המשיב 2. אף אם ליחסי חברות אלה לא היה ביטוי בשום מפגש או היבט נוסף – ואין לנו כל מידע על כך – הרי שאף המידע הידוע, מגלה תמונה שאין היא עניין של מה בכך.

39. בין אם נבחר להגדיר את היחסים ששררו באותה תקופה בין המשיב 1 למשיב 2 כיחסים של "חברים", או "יחסים חבריים", או שמא "היכרות על רקע נסיבות חברתיות" בלבד, הרי שבכל אחת מהאפשרויות הנ"ל, מצוי פוטנציאל של יחסים במישור האישי. אף המשיב 1 לא הכחיש זאת, בהודעותיו הפומביות בעקבות החשיפה התקשורתית.

40. העותר יטען כי נוכח הכללים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי, המבחן שעליו לגזור על עצמו הוא מבחן מחמיר יותר מזה הקבוע בכללי הפסלות השיפוטית. דהיינו, ייתכנו מצבים שבהם לא יהא די בתשתית הנסיבתית כדי להצדיק פסילתו של שופט מלישב בדין במקרה מסוים, ואולם אותו מערך נסיבתי בדיוק יחייב תובע, חוקר, ואף את היועץ המשפטי לממשלה עצמו, להימנע מלטפל באותו אדם שעמו יש לו היכרות קודמת.

41. מכך נובע שאם במקרה מסוים, על רקע יחסי חברות או היכרות אישית קודמת, ניאות שופט לפסול את עצמו מטיפול בתיק, מקל וחומר שבמקרה בעל נסיבות דומות, על היועץ המשפטי לממשלה לפסול עצמו מטיפול בתיק.

42. "ההנחה היא כי קרבה ברמה מסוימת משפיעה על שיקול הדעת של השופט עד כדי פגיעה באובייקטיביות השיפוטית שלו ויצירת דעה קדומה לטובת בעל דין אחד ולרעת בעל דין אחר [...] לבד מניסיון החיים המוכיח, כי קרבה מסוג מסוים מטה את הדעת, ברי כי אין להעמיד

את השופט במצב שבו יש משום 'התנגשות בולטת ובוטה מדי עם נטיית הלב האנושית ולתרום יחד עם זאת לשמירה על מראית פני הצדק'" (יגאל מרזל, דיני פסלות שופט (2006), עמ' 229).

ד. התרופה לניגוד העניינים שבו מצוי המשיב 1 ביחס למשיב 2

43. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים, נוקבת במספר פתרונות אפשריים כתרופה למצבים של ניגוד עניינים. לענייננו רלוונטיים שני פתרונות: העברת תחום סמכות ואחריות לבעל תפקיד אחר; והימנעות מהשתתפות וקבלת החלטות או בביצוען.

44. את הפתרון בדבר העברת תחום סמכות ואחריות לבעל תפקיד אחר, ניתן לנקוט כאשר מתקיים ניגוד עניינים רק בנושאים מסוימים שבהם צפוי בעל התפקיד לטפל מתוקף תפקידו הציבורי, וככל שאכן ניתן להעביר את הטיפול בנושאים אלה, מבלי לפגוע בהם מבחינה עניינית, לבעל תפקיד אחר. במקרה שלנו – אין כל קושי לקבוע כי בתיק חקירה פלוני, שאחד החשודים בו היה מצוי בעבר בקרב חוג חבריו של בעל התפקיד הציבורי, יועבר הטיפול כולו בשלמותו לסמכותו ואחריותו של גורם אחר, יהא זה פרקליט המדינה או אחר המשנים ליועץ המשפטי.

45. אמנם, כפי שגורסת הנחיית היועץ 1.555, "קיים קושי לפתור את ניגוד העניינים באמור בהעברת הנושא לטיפולו של בעל תפקיד הכפוף למועמד". ואולם מאחר שהיועץ המשפטי לממשלה הוא ראש וראשון לאנשי מערכת אכיפת החוק, הרי שכל גורם אחר שיקבל את העניין לאחריותו, יהיה ממילא כפוף בדרך זו או אחרת ליועץ עצמו. היתרון הטמון בהעברה זו של סמכויות מובן מאליו, שכן הרחקת הטיפול בנושא שבו מעורב המשיב 2 מידיו של המשיב 1, גם אם לגורם הכפוף למשיב 1, מטשטשת, אף אם אינה מעלימה לחלוטין, את אי-התקינות הכרוכה במצב עניינים זה.

46. הפתרון השני שמציעה הנחיית היועץ 1.555 הוא כאמור הימנעות מהשתתפות בקבלת ההחלטות או בביצוען. במקרים שבהם ניגוד העניינים מוגבל לנושא מסוים, שאין הכרח שבעל התפקיד יהיה מעורב בו באופן אישי, ניתן לדרוש מהמועמד שיימנע מליטול חלק בטיפול ובהחלטה באותו נושא. לפי לשון ההנחיה, "כמובן שעובד ציבור שעלול להיות במצב של ניגוד עניינים בטיפול בנושא מסוים, לא יכול לקבל החלטות או לתת הוראות בנושא זה". ועוד מציינת ההנחיה כי "למותר לציין כי על המועמד להימנע מכל צורת טיפול שהיא בנושא שעלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, וזאת גם מחוץ לדיונים הפורמליים הנערכת בנושא".

47. דומה שהפסקה האמורה מתוך הנחיית היועץ נכתבה במיוחד לענייננו. אין צורך שבעל התפקיד, קרי המשיב 1, יהיה אכן במצב של ניגוד עניינים, אלא די בחשש לניגוד עניינים. אין הכרח שהוא עצמו יהיה זה שיקבל את החלטות בתיק שבו מעורבים המשיבים 2-4, וברור כי מי שעלול להימצא במצב של ניגוד עניינים אינו יכול לקבל החלטות או לתת הוראות בנושא זה. ובנוסף,

אין קל יותר מאשר לנקוט פתרון בנוסח זה, שבו המשיב 1 ימשוך את ידיו בטיפול בתיק זה, שמלכתחילה לא היה אמור להגיע אליו, ושבו הוא מעורב כמקבל ההחלטות הבכיר רק נוכח מעורבותה של המשיבה 3 בפרשה. התעקשותו של המשיב 1 להמשיך ולטפל בעצמו בתיק איננה נהנית איפוא לא מתקינות מהותית, ולא ממראית עין של היעדר ניגוד עניינים.

סיכום

48. מהמקובץ לעיל עולה, כי המשיב 1 מצוי בניגוד עניינים מול המשיב 2, נוכח יחסי הידירות ששררו ביניהם בעבר, ושמצאו את ביטויים בבילויים משותפים על "סירת הדייגים" של המשיב 2. המשיב 1 היה צריך למשוך את ידיו מעיסוק בפרשה שבה משמש המשיב 2 חשוד, וזאת על-אף מעורבותה של המשיבה 3, ששימשה בעבר פרקליטת מחוז, בפרשה זו כחשודה וכנאשמת.

49. ואולם, טוב מאוחר מאשר לעולם לא. על היועץ המשפטי לממשלה, כמי שעומד בראש מערכת אכיפת החוק, מוטלת אחריות כבדה, לא רק להיות ראש הפירמידה במובן של קבלת ההחלטות, אלא גם ראש וראשון למאבק למען טוהר המידות. עליו לאותת לכל הכפופים לו ולסרים למרותו ניקיון כפיים מהו. התרחקות מניגוד עניינים מהי. עליו לפעול לא רק בהתאם להסכם ניגוד העניינים שעליו חתם עם כניסתו לתפקיד, אלא מעל ומעבר לכללים הקשיחים, אל מחוזות השכל הישר.

50. זאת ועוד. על היועץ המשפטי לממשלה היה להפגין רגישות רבה יותר לפגיעה הצפויה בדימוי נקי הכפיים של משרד המשפטים, ודאגה לשימור התוקף המוסרי של הדרישות שמציב המשרד בפני רשויות השלטון האחרות.

51. את מה שלא השכיל לעשות המשיב 1 עצמו, יצטרך בית המשפט הנכבד להורות אותו לעשות, ולהחזיר את הטיפול בפרשה זו ואת התנהלותו הכללית של המשיב 1 במסגרתה לפסים תקינים. שעה משערות ראשו של מוסד היועץ המשפטי לממשלה לא תיפול אם יחליט המשיב 1, או אם יורה אותו בית המשפט הנכבד, לאצול את סמכותו בפרשה זו לאחד המשנים ליועץ המשפטי, או לפרקליט המדינה. זה אינו המקום לפרשנות מצמצמת בדבר כללי הפסלות או ניגוד העניינים. על בית המשפט הנכבד לפסול את המשיב 1 מטיפול בנושא, בדיוק כשם שהמשיב 1 היה דורש מקצין משטרה גבוה לפסול עצמו מטיפול בפרשה זו, אם היה מתברר שלפני עשור שנים נהג אותו קצין לבלות על יאכטת התענוגות של החשוד הראשי בפרשה.

52. אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על-תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תשובת המשיבים, להפוך אותו לצו החלטי. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בתשלום הוצאות העתירה ושכר טרחת עו"ד.

53. עתירה זו נתמכת בתצהירו של יו"ר העותרת.

היום, 22 ביולי 2015



יובל יועז, עו"ד
ב"כ העותר