

**בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 1570/07

בג"ץ 1622/07

בג"ץ 1660/07

בפני :

כבוד השופטת א' פרוקצ'יה

כבוד השופט א' א' לוי

כבוד השופטת מ' נאור

העותרת בבג"צ 1570/07 : עמותת "אומץ" - אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי

העותרת בבג"צ 1622/07 : פורום משפטי למען ארץ-ישראל

העותרת בבג"צ 1660/07 : התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע.ר.)

נ ג ד

המשיבים :

1. השר לבטחון פנים
2. הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים
3. ממשלת ישראל
4. היועץ המשפטי לממשלה
5. רב גונדר יעקב גנות

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה :

ז' באדר התשס"ז (25.02.07)

בשם העותרת :

עו"ד בעז ארד

בבג"צ 1570/07 :

בשם העותרת

עו"ד יצחק במ

בבג"צ 1622/07 :

בשם העותרת

עו"ד דן קירס

בבג"צ 1660/07 :

בשם המשיב 2 בבג"צ 1570/07 :

עו"ד גרשון גונטובניק

בשם המשיב 3 בבג"צ 1622/07 :

בשם המשיב 5 בבג"צ 1660/07 : עו"ד דינה זילבר

## החלטה

השופטת א' פרוקצ'יה:

1. לפנינו עתירותיהן של "אומץ" – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי, הפורום המשפטי למען ארץ ישראל, והתנועה למען איכות השלטון בישראל המופנות כנגד הליך מינויו של רב גונדר יעקב גנות למפכ"ל המשטרה (להלן – המשיב 5). בעתירה בבג"צ 1622/07 מתבקש סעד נוסף המופנה כנגד הועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים שמונתה בידי הממשלה (להלן – הועדה המייעצת) המבקש להורות לה שתדון על פי סמכויותיה במועמדות המשיב 5 כבר עתה. בעתירה בבג"צ 1660/07 מתבקשים סעדים נוספים נגד הממשלה כי תימנע מלמנות את המשיב 5 לתפקיד, וכנגד היועץ המשפטי לממשלה כי ינחה את השר, הועדה המייעצת והממשלה להימנע מביצוע המינוי כאמור.

(2) הליך מינויו של מפכ"ל המשטרה קבוע בסעיף 8א לפקודת המשטרה (נוסח חדש) תשל"א-1971 הקובע:

"המפקח הכללי של משטרת ישראל יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת השר".

"השר" לענין זה הינו השר לביטחון פנים. על פי החלטת הממשלה מס' 91 משנת 2006 (אשר תיקנה החלטות קודמות מהשנים 1999 ו-2001) (להלן – החלטת הממשלה), בדיקת מינויים לתפקידים בכירים מסוימים, המפורטים בהחלטה, מתבצעת בידי הועדה המייעצת הנותנת את חוות דעתה לממשלה. בראש הועדה מכהן כיום כב' שופט בית המשפט העליון (בדימוס) יעקב טירקל, וחברים בה נציגי שירות המדינה ואיש ציבור אחד או שניים.

תפקיד מפכ"ל המשטרה כלול בין שבעה התפקידים הבכירים שאיושם נבחן בידי הועדה המייעצת.

(3) סמכותה של הועדה ותכלית תפקידה הוגדרו בסעיף (ב) להחלטת הממשלה כדלקמן:

”מטרת עבודתה של הועדה בנושא המינויים היא להבטיח את טוהר המידות, ובין השאר, כי לא ייעשו מינויים לא ראויים מסיבות כגון: זיקה אישית, זיקה עיסקית, או זיקה פוליטית לגורמים בממשלה.”

עיקר תפקידה של הועדה המייעצת הוא, איפוא, לבדוק את המינוי המוצע מבחינת טוהר המידות במובנו הרחב של מושג זה, הן מבחינת האדם המוצע לתפקיד, הן מבחינת הגורם הממנה, והן מכל היבט אפשרי אחר שעשויה להיות לו נגיעה לשאלת טוהר המידות הכרוך במינוי. פרשנות רחבה זו של סמכות הועדה המייעצת נובעת מנוסחה של החלטת הממשלה ומהתכלית והמטרות שלשמן הוקמה הועדה. פרשנות זו מתיישבת עם התפיסה המדגישה את חשיבותה של הביקורת המינהלית כאמצעי רב חשיבות לבחינה מעמיקה ויסודית של הסוגיה העומדת לדיון (זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב', עמ' 641-642). ביקורת מינהלית כאמור עשויה להיות אף רחבה יותר מן הביקורת השיפוטית, המתמקדת, על פי טיבה, בבחינה – האם נפל בהחלטה פגם משפטי.

(4) על פי הליך המינוי לתפקידים הבכירים המוסדר בהחלטת הממשלה, ראש הממשלה או השר המציע את המינוי פונה לועדה המייעצת באמצעות מזכיר הועדה, ומבקש כי תדון בהצעתו לאחר שהוגשו מסמכי רקע המתארים את פרטיו האישיים והמקצועיים של המועמד. לאחר דיון והחלטה של הועדה, מועברת חוות הדעת לראש הממשלה ולשר המציע את המינוי. בשלב זה מגבש השר המציע את המלצתו הסופית בשים לב לחוות דעת הועדה. לאחר מכן מועברת חוות הדעת באמצעות מזכיר הממשלה לידיעת חברי הממשלה, ובעקבות זאת מובאת הצעת המינוי לדיון ולהחלטה בממשלה גופה (סעיף ו להחלטת הממשלה).

(5) יוצא, איפוא, כי הליך המינוי של נושא תפקיד בכיר על פי החלטת הממשלה הוא רב-שלבי: המלצת השר, בחינת המינוי על ידי הועדה המייעצת, מתן חוות דעתה, גיבוש המלצה סופית של השר המציע, ולבסוף דיון והחלטה בממשלה.

(6) בהליך מינויו של המשיב 5 למפקח המשטרה התקיים עד כה השלב הראשון בלבד – קרי: ניתנה המלצת השר לבטחון פנים בדבר המינוי, וטרם התכנסה הועדה המייעצת לדון ולגבש את חוות דעתה בענין זה. ממילא, השר לבטחון פנים טרם גיבש

את המלצתו הסופית בענין מועמדות משיב 5, וטרם הובאה הצעת המינוי לדיון והחלטה בממשלה.

(7) פועל יוצא מהשלב המיקדמי שבו מצוי הליך המינוי לתפקיד מפכ"ל המשטרה הוא כי העתירות המונחות לפנינו הינן מוקדמות, ואינן בשלות לכירור שיפוטי בשלב זה.

(8) כלל הוא, כי למעט במקרים חריגים וקיצוניים, כגון במצבים של פגיעה קשה בעיקרי הצדק הטבעי, או קושי רב בהשבת המצב לקדמותו – יימנע בית משפט זה מלדון במעשיה של הרשות המוסמכת, בטרם קבלה החלטתה הסופית בעניין הנדון (בג"ץ 2676/06 גרינלייט נ' הרשות לניירות ערך, תק-על 2006(2) 422, בג"ץ 3682/05 מרחביה נ' היועץ המשפטי לממשלה, תק-על 2005(3) 352). כלל זה, המצר את גבולותיה של הביקורת השיפוטית על פעולות המינהל, נגזר במהותו מעיקרון הפרדת הרשויות (ע"א 524/98 מדינת ישראל נ' ציון חברה לביטוח, פ"ד נב(2) 145, 151). לעקרון הפרדת הרשויות, הבנוי על תורת האיזונים והבלמים, שלווה היבטים מרכזיים: "ראשית, לכל רשות שלטונית פונקציה שהיא עיקרית לה. בגרעינה אין לפגוע; שנית, כל רשות שלטונית צריכה להפעיל את הפונקציה שלה על פי תפיסתה שלה, ועל פי שיקול דעתה שלה; שלישית, נדרש איזון ובקרה בין שלוש הרשויות" (א' ברק, שיקול דעת שיפוטי, עמ' 105, וראו גם: בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה, פ"ד מט(1) 758, 788, בג"צ 306/81 שמואל פלאטו שרון נ' ועדת הכנסת, פ"ד לה(4) 118, 141). על רקע עיקרון זה צמחו שיקולי המדיניות השיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק, המנחים את ביקורתו על החלטות המינהל:

"מכאן הכלל, שבית המשפט מבקר את החלטת הרשות, באמות-מידה של סמכות ושל סבירות, אך אינו ממיר את שיקול-דעתה בשיקול-דעתו ואינו מחליט במקומה. מכאן הכלל, שבהעדר החלטה לא ייזרש בית המשפט לעתירה בהיותה "תיאורטית" (בג"ץ 3057/93 דיאמנט-כהן נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מז(3) 525, 527). ומכאן הכלל, כי לפני שיעתור נגד רשות מינהלית, מוטל על היחיד לפנות אל הרשות עצמה, לבקש ממנה למלא את חובתה ולהחליט בנושא עתירתו, ולתת לה שהות סבירה לעשות כן (בג"ץ 2915/96 הייקינד נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(1) 818, 820-821; ובג"ץ 2624/97 רונאל ידיד נ' ממשלת ישראל, דינים עליון נב 322, פסקה 14 לפסק-דינו של השופט זמיר). זה, אכן, הכלל. סטייה ממנו עלולה לשבש את מערכת האיזונים שבין הרשויות. לפיכך, ובהעדר נימוקים כבדי משקל המצדיקים לסטות ממנו, יש לנהוג על-פיו" (דברי

השופט מצא בע"א 524/98 מדינת ישראל נ' ציון חברה  
 גביטוח, פ"ד נב(2) 145, 152-151). (ההדגשות לא  
 במקור).

החובה להפעיל שיקול דעת ולקבל החלטה בענין הנתון לסמכותה של הרשות  
 המבצעת מוטלת על כתפיה היא; תפקידו של בית המשפט לבחון האם שיקול הדעת  
 וההחלטה שנתקבלה אינם חורגים מגבולות הדין.

ואכן,

"עקרון הפרדת הרשויות מטיל על הרשות המבצעת –  
 עליה, ולא על הרשות השופטת – את החובה לבחור  
 באחת מבין האפשרויות הסבירות בגדרי מתחם  
 הסבירות. עקרון הפרדת הרשויות מטיל על בית המשפט  
 – עליו ולא על הרשות המבצעת – את החובה לקבוע את  
 גבולותיו של מתחם הסבירות" (ברק, שופט בחברה  
 דמוקרטית, עמ' 367).

שיקולי יעילות מערכתיים וקיום אינטרס חברתי כולל ביישוב מחלוקות, ככל  
 הניתן, מחוץ לכותלי בית המשפט, גם הם תומכים בעקרון כי אין לדון לגופן בעתירות  
 מוקדמות (בג"צ 11041/03 עזיז נ' שר הבינוי והשיכון, תק-על 2004 (1) 2206).

9) הועדה המייעצת בענייננו הוקמה על רקע הצורך להקפיד על אמות מידה  
 ראויות בהליך המינויים לתפקידים הבכירים הנעשים בידי הממשלה. במיוחד, מופקדת  
 הועדה על הבטחת טוהר המידות בהליך המינוי, שהוא חיוני לשמירה על אימון הציבור  
 ברשויות השלטון. מעבר לעיקרון הרגיל במשפט הציבורי מכוחו אין, דרך כלל,  
 להפעיל ביקורת שיפוטית על המינהל בטרם התגבש המעשה המינהלי מושא הביקורת,  
 ישנה חשיבות מיוחדת בגיבוש עמדתה של הועדה המייעצת בענייננו, בתורת שלב  
 מהותי בהליך המינוי, שלפניו אין מקום להפעלת ביקורת שיפוטית. השאלה אם ראוי  
 להפעיל ביקורת שיפוטית בסמוך לאחר החלטת הועדה או רק עם השלמת הליך המינוי  
 כולו במתן החלטת ממשלה אינה מצריכה הכרעה בשלב זה.

10) לאור האמור, אנו מחליטים כי העתירות שלפנינו מוקדמות ואין לדון בהן  
 לגופן נכון לעת זו.

העתירות תשארנה תלויות ועומדות בבית-משפט זה בשלב זה של ההליך.  
 לאחר פרסומה של חוות דעתה של הועדה המייעצת בענין מינויו של משיב 5 למפכ"ל  
 המשטרה, נבקש הודעות משלימות מטעם הצדדים, אשר תתייחסנה, בין היתר, לשאלה

האם עולה צורך בדיון בעתירות לגופן, או שמא הן התייתרו, ואם לאו – מהו השלב בהליך המינוי בו יש לקיים דיון כזה, אם בכלל. מובהר בזה, כי אין בקביעה האמורה משום נקיטת עמדה כלשהי, נכון לעת זו, בדבר השלב הראוי לביקורת השיפוטית לאחר פרסום חוות דעתה של הועדה. שאלה זו תושאר להכרעה, במידת הצורך, לשלב מאוחר יותר.

העותרים יגישו את הודעותיהם המשלימות בתוך 4 ימים ממועד פרסום החלטת הועדה. המשיבים יגישו את ההודעות המשלימות מטעמם בתוך 4 ימים לאחר מכן.

נרשמת בזה הודעת המדינה בטיעון בפנינו היום, לפיה עד להחלטת בית המשפט בטיעוני הצדדים בהודעותיהם המשלימות בעקבות פרסום חוות דעת הועדה המייעצת, לא ייעשה מהלך נוסף לענין המינוי.

כן רשמנו לפנינו את הודעת המדינה לפיה הועדה המייעצת מתכוונת להתכנס לדיון ראשון בעניין המינוי כבר מחר, ה- 26.2.07.

ניתנה היום, ז' באדר תשס"ז (25.2.07).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת