



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3346/09

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופטת א' חיות

העותרות : 1. פורום משפטי למען ארץ ישראל, ע"ר
2. חוג הפרופסורים לחוסן מדיני וכלכלי, ע"ר

נ ג ד

המשיבים : 1. שר החינוך
2. ועדת השופטים לפי תקנון פרס ישראל
3. עו"ד נחום לנגנטל, יועץ שר החינוך לפרסי
ישראל
4. המכון הישראלי לדמוקרטיה

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרות : עו"ד יצחק במ
בשם המשיבים 1-3 : עו"ד תדמור עציון ; עו"ד דנה בריסקמן
בשם המשיב 4 : עו"ד דניאל אלון ; עו"ד אלה גור ; עו"ד יהונתן
קוליץ

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

העתירה

1. העתירה מכוונת כנגד החלטת המשיבים 1 ו-2 להעניק את פרס ישראל לשנת תשס"ט עבור "מפעל חיים - תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה" למשיב 4, הוא המכון הישראלי לדמוקרטיה (להלן - המכון או המכון לדמוקרטיה).

2. תמצית טענותיהן של העותרות הינה כי בהחלטת הוועדה להעניק את פרס ישראל למכון לדמוקרטיה נפל פגם חמור של משוא פנים ששורשיו בניגוד עניינים, מן הסוג שיש בו כדי להביא לפסילת זכיותו של המכון. בקליפת אגוז, הטענה היא כי פרס ישראל הוענק על-ידי ועדת שופטים, אשר בדיוניה השתתף המשיב 3, עו"ד לנגנטל, אשר שימש יועץ שרת החינוך לענייני פרס ישראל, והיה קשור למכון עובר למינויו לתפקיד, בקשר בעל משמעות מקצועית וכלכלית. שלושת השופטים, חברי ועדת הפרס, שהחליטו על הענקת הפרס למכון היו קשורים אף הם בדרך זו או אחרת למכון. יו"ר הוועדה, פרופ' יעקב פרנקל, נמצא בקשרים אישיים עם ראש המכון; פרופ' אלה בלפר, חברת הוועדה, מצויה, על-פי הטענה, בקשרי עבודה מקצועיים מתמשכים עם המכון, ומוזמנת באופן תדיר לכנסים המאורגנים על-ידו. גם האלוף (במיל') נווה, החבר השלישי בוועדה, השתתף בכנס של המכון בעת שמועמדות המכון היתה תלויה ועומדת.

3. טוענות העותרות, כי כל מי שהיה מעורב בדרך זו או אחרת בהחלטה להעניק את פרס ישראל למכון היה נגוע בזיקה כזו או אחרת לזוכה. הצטברות הזיקות יוצרת חשש ממשי כי ההחלטה להעניק את הפרס למכון נגועה בניגוד עניינים, ולפיכך דינה להיפסל. די בהתקיים חשש לקיום ניגוד בין ענין אישי לבין חובה ציבורית של בעל תפקיד ציבורי, כדי לפסול החלטה שנתקבלה על רקע חשש כזה.

4. העתירה מפרטת את הנתונים הבאים ביחס לכל אחד מחברי הוועדה ולמשיב 3 בהקשר להענקת הפרס למכון:

5. אשר לעו"ד לנגנטל - ביום 25.1.09 הוחלט על מינויו לתפקיד יועץ שרת החינוך לפרס ישראל, וזאת לאחר שזכה במכרז. עד למינויו זה, הועסק בשכר על-ידי המכון בתפקיד יועץ, ולקח חלק בפעילויות רבות של המכון. הוא חבר במועצה הציבורית לכינון חוקה בהסכמה הפועלת במסגרת המכון. כאשר נבחר לתפקיד, יעץ לשרת החינוך בענין מינוי שלושת חברי ועדת השופטים שעתידיים היו להחליט על הענקת הפרס למפעל חיים. הבחירה נפלה על פרופ' יעקב פרנקל, נגיד בנק ישראל לשעבר, פרופ' אלה בלפר מהחוג למדע המדינה באוניברסיטת בר אילן, והאלוף (במיל') יאיר נווה, לשעבר אלוף פיקוד המרכז ואלוף פיקוד העורף.

6. בעניינו של פרופ' פרנקל נטען כי הוא מיודד עם מנהל המכון, ד"ר אריק כרמון, ואף השתתף במסיבה בביתו כשנה לפני ההחלטה בדבר הענקת הפרס. כן נטען כי

לפרופ' אלה בלפר קשרים ענפים עם המכון, והיא חברה במועצה הציבורית לכינון חוקה בהסכמה של המכון. לאורך שנים השתתפה במספר רב של כנסים מטעם המכון, ושלושה מאמרים מפרי עטה פורסמו בכתב עת מטעם המכון. האלוף נווה לקח אף הוא חלק בכנס שאירגן המכון בקיסריה בחודש פברואר 2009, בעוד מועמדות המכון היתה תלויה ועומדת.

7. טוענות העותרות כי ייחודה של עתירה זו בכך שהיא אינה מעמידה לביקורת שיפוטית את תוכנה של החלטת הוועדה להעניק למכון את הפרס. עניינה של העתירה מתמקד בשאלת תקינות ההליך שבו נתקבלה ההחלטה, ולעניין זה, כל מי שהיה מעורב במהלך קבלת ההחלטה נגוע בחשש ממשי לניגוד עניינים. ניגוד עניינים זה פוסל את ההליך, ופוגם בהחלטה על הזכייה, אף בלא קשר לתוכנה. הכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים והאיסור על משוא פנים הינם אבן יסוד במשפט הישראלי, והם נימנים על עקרונות היסוד של השיטה. הם חלים גם על הליך קבלת ההחלטות של ועדות השופטים לצורך הענקת פרס ישראל, והצטברות הזיקות של כל המעורבים לזוכה בפרס מקימה במקרה זה חשש כבד למשוא פנים שדינו להביא לפסילת ההחלטה. ההליך הפגום הוליד תוצאה פגומה, כך לטענת העותרות. הן מוסיפות, כי הכלל בדבר מניעת ניגוד עניינים נועד לקדם פני רעה ולמנוע התממשות הסכנה כי בעל תפקיד ציבורי יפעל שלא כשורה, ואין צורך להוכיח כי הוא ניצל לרעה את מעמדו בפועל. החשש לניגוד עניינים הוא בעל מימד אובייקטיבי, ולפיכך, גם תום לב סובייקטיבי של בעל התפקיד אינו מרפא את מראית העין של פעולה שנעשתה בניגוד עניינים. בנסיבות הענין, היה על שרת החינוך לדחות את המלצת ועדת השופטים על יסוד פגם מינהלי שנפל בהחלטתה, גם אם המכון הזוכה הינו צד תם לב בתהליך שהתנהל, וגם בהנחה שהוא ראוי לפרס שהוענק לו.

8. עמדת המדינה בתשובתה היא כי דין העתירה להידחות. במישור העובדתי, מציינת המדינה כי עו"ד לנגנטל שימש כיועץ במכון במשך כשנתיים וחצי בטרם עבר לתפקידו החדש, והועסק במסגרתו במשרה חלקית בשכר. בסוף חודש ינואר 2009, לאחר שנודע לו על זכייתו במכרז כיועץ לשרת החינוך לפרס ישראל, ביקש כי העסקתו במכון תופסק באופן מיידי. בכנס מטעם המכון בנושאי דת ומדינה שהתקיים בחודש פברואר 2009 השתתף עו"ד לנגנטל, והינחה את אחד המפגשים בהתנדבות. הרכב השופטים בוועדה מונה על-ידי שרת החינוך בהמלצת עו"ד לנגנטל, מתוקף תפקידו כיועץ לשרה. צוות השופטים בחן כ-250 מועמדים לפרס מפעל חיים, ופעל בתפקידו בהתנדבות ללא קבלת שכר כלשהו.

9. בדיון שקיימה ועדת השופטים נכחו עו"ד לנגנטל וכן הממונה על פרסי ישראל במשרד החינוך, הגב' הורוביץ, וזאת לצורך מתן סיוע טכני לצוות השופטים. בפתח הדיון, הודיע עו"ד לנגנטל לצוות השופטים על קיום קשרים קודמים בינו לבין המכון, וביקש שלא להיות נוכח בעת הדיון במועמדות המכון. לבקשת השופטים, נשאר נוכח בדיון, אולם הוא לא לקח בו כל חלק, לרבות חלק טכני, הן במהלכו והן לאחריו. הסיוע הטכני בעניינו של המכון ניתן אך ורק על-ידי הגב' הורוביץ.

10. אשר לפרופ' בלפר, טוענת המדינה כי בחינת פעילותה המקצועית מעידה על עשייה אקדמית רבה ומגוונת לאורך שנים. פרופ' בלפר פעילה בפורומים מקצועיים רבים ושונים, שהמכון הוא אחד מהם. מעורבותה בפעילות המכון אינה אינטנסיבית יותר מאשר במסגרות אחרות עמן יש לה קשר - כגון מכון ון-ליר, מכון שלם, המרכז למורשת בגין או מרכז רבין. מעורבותה בפעילות המכון לכינון חוקה בהסכמה היתה מועטה באופן יחסי. מדובר בקשרים מקצועיים-אקדמאיים שגרתיים, ואין כל יסוד לטענת העותרות לפיה פרופ' בלפר שותפה להענקת פרס לפרוייקט שהיא עצמה נימנית עליו.

11. אשר לפרופ' פרנקל, הבהירה המדינה כי אין קשרי ידידות אישית מיוחדים בינו לבין מנהל המכון, והשתתפותו במסיבה לכבודו, בה נכחו מאות משתתפים, לפני למעלה משנה, אינה מצביעה על מצב דברים אחר.

12. האלוף נווה לקח חלק בשני אירועים בלבד הקשורים במכון, שנכחו בהם קציני מטכ"ל רבים. אחד מהם הוא כנס קיסריה בחודש פברואר 2009.

13. מתיאור עובדתי זה עולה, לעמדת המדינה, כי אין קשריהם של חברי ועדת הפרס עם המכון בעלי מהות ועוצמה כאלה שיש בהן כדי ליצור חשש לניגוד עניינים. קשר מקצועי של חברי ועדה עם גופים מקצועיים שונים במסגרת העשייה הציבורית-חברתית בישראל אינו פוסל אותם מלשמש שופטים בוועדת הפרס למפעל חיים. יתר על כן, היכרות מקצועית של חבר וועדה עם המועמדים בתחום המיוחד בו מוענק הפרס, הינה אינהרנטית לעבודת ועדות הפרס, והיא מאפשרת לבחון את איכויותיו והישגיו של המועמד.

14. מההיבט המשפטי טוענת המדינה, כי יש לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בהתאם למאטריה הספציפית בה מדובר. ואכן, בענייננו מדובר בסוגייה ייחודית ויוצאת דופן. במקרה זה, נבחרים שופטים מתחומי מומחיות מסויימים, אשר דווקא כשירותם

המקצועית המיוחדת נותנת בידיהם כלים להעריך את תרומתם של המועמדים בתחומים המקצועיים השונים. בנסיבות שתוארו, לא נוצר ניגוד עניינים אשר יש בו כדי לפסול את החלטת המשיבים. יתר על כן, כבר נפסק בעבר כי, ככלל, מעורבות בית המשפט בתחום מתן פרסים וציונים היא מצומצמת, ובענין זה ניתן שיקול דעת רחב לגורמים המחליטים על הענקת הפרסים. המדובר במישור שאינו עוסק באכיפת זכויות מוקנות, אלא בתחום שכל-כולו מעוגן בשיקול דעת ובחירה של חברי ועדת הפרס. במצב זה, היקף הביקורת השיפוטית המופעלת לצורך הענין צריך להיות מצומצם עד מאד, והוא מוגבל לשולי הפגמים המינהליים בהליך. גם פגמים מינהליים כאמור יש לפרש בצמצום, בהינתן אופייה וטיבה המיוחד של ההחלטה הנדונה בדבר הענקת הפרס. נוכח הגישה המצמצמת את היקף הביקורת השיפוטית, התואמת את המאטריה של הענקת הפרס, וכדי שלא למנוע מאישים ראויים ובעלי שם מלשמש שופטים בוועדות הפרס רק בשל היכרות מקצועית עם המועמדים, שהיא מובנית בטיבו של ההליך הנדון, יש לדחות את טענת העותרות בדבר חשש לקיום ניגוד עניינים בהליך קבלת ההחלטה בענייננו.

15. ממשיכה המדינה וטוענת כי, אפילו יסבור בית המשפט כי נפל פגם בהליך קבלת ההחלטה בידי הוועדה, גם אז יש ליישם על ענין זה את עקרון הבטלות היחסית, השואף ליצור מיתאם בין עוצמתו של הפגם שנתגלע לבין הסעד הניתן בגינו. בענייננו, נטען כי עוצמתו של הפגם, אפילו הוא קיים, אינה גדולה. לצדו, ניצב גורם השיהוי בו נגועה העתירה; כן יש להתייחס לנזק הרב שייגרם למוסד פרס ישראל ולמכון לדמוקרטיה מביטול החלטת הזכייה. שילוב גורמים זה מביא למסקנה כי אין מקום לבטל את ההחלטה להעניק פרס ישראל למכון לדמוקרטיה.

16. המכון לדמוקרטיה מצטרף לעיקרי טענותיה של המדינה. הוא מדגיש בטיעונו את פועלו החשוב והמיוחד, כמוסד הפועל בקו התפר שבין ממשל ואקדמיה, וחותר באמצעות תכניותיו ויוזמותיו לחיזוק היסודות הדמוקרטיים של המדינה. הוא טוען כי לא נפל כל פגם בהתנהלות ועדת הפרס, והיא פעלה ביושר ובהגינות, משיקולים מקצועיים ובלא כל משוא פנים. עוד נטען, כי תחום ההתערבות השיפוטית במאטריה של פרס ישראל הוא צר, וגם מטעם זה אינו מצדיק כל התערבות במקרה זה. המכון מדגיש את הפגיעה הקשה שתיגרם לו אם תתקבלנה טענות העותרות, ואת הנזק שאינו ניתן לתיקון שייגרם לשמו הטוב ולמוניטין החשוב שרכש במהלך השנים, הן בארץ והן מחוצה לה.

17. פרס ישראל מוענק לזוכים שונים על-ידי שר החינוך מידי יום העצמאות במשך שנים רבות. הוא מבטא את הערכתה והוקרתה של המדינה לאזרחים ומוסדות ישראלים, אשר פעילותם בתחומי החשיבה והעשייה השונים מהווה תרומה מיוחדת לחברה הישראלית. הפרס ניתן, בין היתר, בתחומי מדעי הרוח, היהדות והחברה, ובתחומי מדעי החיים והמדעים המדויקים, ובשטחי התרבות, האמנות, התקשורת ועוד. כן מוענק פרס למפעל חיים, המבטא תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

18. פרס ישראל נושא משמעות ממלכתית חשובה, שיסודה במתן ביטוי של הוקרת העם והמדינה לפרטים ולגופים אשר השקיעו את מיטב כוחם וכישרונם להשגת יעדים חשובים בתחומי חשיבה ועשייה שונים. הוא נועד לעודד ולחזק את הכוחות המובילים בחברה בתחומים השונים למיצוי יכולותיהם, כדי להגשים יעדים בסיסיים לקידומה של החברה הישראלית כחברה ערכית הבנויה על ערכי הדמוקרטיה וכבוד האדם, והחותרת לפיתוח החשיבה האנושית בתרבות, במדע המדויק ובמדעי הרוח, לקדמת האדם ולרווחתו. הפרס מבקש להטמיע מסר חינוכי בדבר חשיבותה של התרומה הערכית לחברה בתחומים מרכזיים בהווייתה.

19. התהליך להגשמת הערכים העומדים מאחורי מוסד פרס ישראל הוא בעל אופי ציבורי-ממלכתי, והוא מוביל לאחד האירועים החגיגיים והחשובים ביותר מבין אירועי יום העצמאות בכל שנה. כל תושב מדינה רשאי להציע מועמד לפרס ישראל, ובכל תחום בו מוענק הפרס מוקמת ועדת שופטים, המונה לפחות שלושה חברים. ועדת השופטים בכל תחום מקבלת את החומר הנוגע למועמד בלא שידועה לה זהות המציעים, ובוחנת ומעריכה את נתוניהם של המועמדים המוצעים. רק המלצה שנתקבלה פה אחד על-ידי כל חברי ועדת השופטים מועברת לשר החינוך לבחינה ולאישור. כל פרטי הדיונים וכן שמות המועמדים שלא זכו נשארים חסויים.

20. עיון בתקנון פרסי ישראל מעלה, כי תהליך הבחירה של המועמדים שם דגש רב על המלצת הדרג המקצועי בתחום הרלבנטי, כדי להבטיח כי הערכת חברי הוועדה תיעשה מתוך תפיסה מקצועית רחבה וברמה הגבוהה ביותר. הליך הבחירה נתון בעיקרו לגורם המקצועי האמון על התחום שבו מוענק הפרס, המפעיל שיקול דעת מתוך היכרות קרובה עם תחום המומחיות העומד לדיון. החשאיות המאפיינת את הליך קבלת ההחלטות בענין הפרס נועדה להגן על כבודם ופרטיותם של המועמדים מצד אחד,

ולאפשר, מצד שני, פעולה עצמאית ומשוחררת מלחצים של חברי הוועדה, הנדרשים לשקול את טיב המועמדים ורמתם המקצועית, לגופם בלבד.

21. סוגיית בחירת הזוכים בפרס ישראל שימשה לאורך השנים נושא לפסיקת בית משפט זה בהקשרים שונים. לאורכה של פסיקה זו שורטטו קווים לשאלת היקף הביקורת השיפוטית של בית משפט זה על החלטות הנוגעות להענקת פרס ישראל (בג"צ 2205/97 מאסלה נ' שר החינוך והתרבות, פד"י נא(1) 233 (1997); בג"צ 2348/00 1933/98 הנדל נ' שר החינוך, התרבות והספורט (לא פורסם, 25.3.98); בג"צ 2348/00 סיעת המפד"ל, המפלגה הדתית הלאומית בארץ ישראל נ' שר החינוך (לא פורסם, 23.4.00) (להלן - ענין חה"כ יהלום)). באותה פסיקה הובהר כי, ככלל, לוועדת השופטים להענקת הפרס שיקול דעת רחב ביותר בהחלטה על הזוכה בפרס, בהיותה גוף המונחה על-ידי שיקולים מקצועיים, שבידו הידע והנתונים הרלבנטיים. התערבות שיפוטית בהחלטה בענין הפרס שמורה למקרים חריגים ביותר, וגישת הריסון בהתערבות כאמור מושפעת, בין היתר, גם מתפיסת הימנעותו של המשפט האזרחי מהתערבות בהחלטות שעניינן הענקת פרס (סעיף 33 לחוק החחים (חלק כללי), התשל"ג-1973; והשוו: דניאל פרידמן "שפיטות החלטות בענין פרסי ישראל" המשפט 181 (התשס"א) (להלן - פרידמן); בג"צ 2454/08 פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' פרופ' יולי תמיר, שרת החינוך (לא פורסם, 17.4.08) (השופטת ארבל) (להלן - ענין פרופ' שטרנהל)).

22. ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון, אשר עסקה בסוגיית הענקת הפרס, התמקדה בדרך כלל בעתירות שהעלו שאלות ערכיות שונות הנוגעות לתוכנו של החלטות ועדת הפרס להעניק למועמד פלוני את הפרס. הפסיקה הבהירה לענין התערבות במהות ההחלטות בענין הפרס, כי אף שתחום הביקורת השיפוטית בענין זה הוא צר ביותר, הוא אכן קיים, ואין להתייחס להחלטות ועדת השופטים בענין הענקת הפרס כחסינות לחלוטין מביקורת שיפוטית. אלא שמקום שהחלטה כאמור התקבלה בתום לב, על בסיס שיקולים מקצועיים ענייניים, אין, ככלל, עילה שבשיקול דעת להתערבות שיפוטית של בית משפט זה (ענין חה"כ יהלום, שם, עמ' 835; השוו: פרידמן, שם, עמ' 186-188). כלפי גישה זו, הושמעו דעות בכתיבה המשפטית לפיהן החלטת ועדה בדבר הענקת פרס אינה שפיטה כלל (ראו התייחסות ואסמכתאות בפסק דינה של השופטת ארבל בענין פרופ' שטרנהל, שם, פסקה 6).

23. עניינה של עתירה זו אינו אופייני למרבית ההליכים השיפוטיים שהתקיימו בעבר ביחס להענקת פרס ישראל. הוא אינו מתמקד כבעבר במהות ההחלטה להעניק את הפרס למכון לדמוקרטיה, אלא עניינו בטיב ההליך שהביא להחלטה זו. טענת העותרות היא, כי נפל פגם מהותי בהליך, המשליך על תקפות ההחלטה, וזאת, גם אם לגופה, הקביעה לפיה המכון לדמוקרטיה הוא מועמד ראוי לפרס איננה עומדת במחלוקת.

24. שאלה היא, האם תפיסת הריסון המיוחד בביקורת השיפוטית, הנוהג ביחס למהות ולתוכן החלטות ועדת השופטים בענין הפרס גופו, אמורה לחול גם על טענות בדבר פגמים בנוהל ובתהליך לקבלת אותן החלטות. על-פני הדברים, נראה כי תיתכן אבחנה בין היקף הביקורת הראוי ביחס להכרעה העניינית-ערכית של ועדת הפרס להעניק או להימנע מלהעניק פרס לפלוני, לבין הביקורת השיפוטית על אופן פעילותה המינהלית של ועדת הפרס, בדרכה להכרעה בדבר המועמד הזוכה. נראה, כי אין חולק שההליך המינהלי בו נוקטת ועדת הפרס לצורך קבלת החלטתה כפוף לביקורת שיפוטית, האמורה לבחון האם עמדה הוועדה בכללי המשפט המינהלי בדרך פעולתה, או האם נפל פסול בדרך התנהלותה, המחייב תיקון. הובעה עמדה שיפוטית לפיה, גם הביקורת השיפוטית על נוהל פעולתה של הוועדה מתאפיין בריסון יתר בדומה לביקורת השיפוטית על ההחלטה הערכית של הוועדה, גופה (השופט מלצר בענין פרופ' שטרנהל; ענין חה"כ יהלום, שם, עמ' 832; בג"צ 10673/03 מרגלית נ' יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פד"י נט"ו (2) 1, 11 (2004)). עולה בהקשר לכך השאלה האם מן הריסון והאיפוק הננקטים בביקורת השיפוטית לענין ההכרעה הערכית של הוועדה, מתחייב כי כך יהא הדין גם ביחס למישור התנהלותה המינהלית של הוועדה? בהקשר זה ניתן לטעון כי היותה של הוועדה גוף ציבורי, שתכליתו להעניק פרס ישראל, בעל יוקרה ומשקל ציבורי מיוחדים, מחייבת כי התהליך הננקט על-ידי ועדת השופטים לצורך הענקתו ייעשה ללא רבב, ותוך עמידה קפדנית על כללי התנהלות המקובלים ביחס לגופים ציבוריים שפעילותם מוסדרת במשפט המינהלי.

25. אני נוטה לדעה כי היקף הביקורת השיפוטית על נוהל פעולתה של ועדת הפרס דומה לזה המופעל ביחס לכל גוף ציבורי באשר הוא, ומכל מקום, טענות מסוג משוא פנים או ניגוד עניינים בדרך קבלת החלטתה מחייבות בחינה שיפוטית על-פי אמות המידה המקובלות ביחס לגופים ציבוריים, ואין ועדת הפרס מהווה חריג לענין זה. טענות הנוגעות לפגמים יסודיים בהליך קבלת ההחלטה כגון שיקולים זרים, ניגוד עניינים, חוסר תום לב, העדר הגינות וכיוצא באלה טענות, מחייבות בחינה שיפוטית על-פי הכללים המקובלים לביקורת שיפוטית של גוף מינהלי. ועדת הפרס כפופה אף

היא, מכוח היותה גוף ציבורי, לביקורת שיפוטית מסוג זה, גם אם לגופה של הביקורת, עשויה להיות משמעות למאטריה המיוחדת העומדת ברקע פעולתה של הוועדה, הקשורה להענקת פרס ישראל.

26. העקרון בדבר איסור על ניגוד עניינים הינו עקרון מושרש במשפט הציבורי בישראל. הוא חולש, שתי וערב, על כל תחומי הפעילות של המינהל הציבורי. גרעינו של הכלל שאוב מהתפיסה כי הפעילות הציבורית נעשית למען הציבור, ומחייבת התנהגות ללא רבב של איש ציבור במילוי תפקידו ללא חשש לניגוד עניינים (בג"צ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה, פד"י לד(2) 566 (1980) (להלן - ענין סיעת הליכוד)). כללי הצדק הטבעי וכללי האמון הם העומדים בגרעין האיסור על ניגוד עניינים בפעולתו של גוף ציבורי, ואיש ציבור במסגרתו. האיסור האמור נעוץ בחובתו של איש הציבור להפעיל שיקולים רלבנטיים בלבד במסגרת סמכותו, ולהבטיח בדרך פעולתו את אמון הציבור בדרך תפקודו של הגוף הציבורי עליו הוא נמנה. קיום ניגוד עניינים בפעולת אנשי ציבור עלול לפגוע באמון הציבור במערכת השלטונית (ענין סיעת הליכוד, שם, עמ' 571). האיסור מפני ניגוד עניינים אינו מצריך ודאות בקיום ניגוד כזה. די בקיום חשש לניגוד כאמור, כדי לפגוע באמון הציבור בפעולה המינהלית (בג"צ 6728/06 עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט (טרם פורסם, 30.11.06), פסק דיני מפסקה 42 ואילך).

27. עם כל חשיבותו של הכלל האוסר על ניגוד עניינים בפעילותו של הגוף המינהלי, המדובר הוא בעקרון שיש להגשימו עד לקצה גבול האפשר אך בלא לפגוע בתכליותיה של הפעולה המינהלית ובאפשרות המעשית להגשימה. החלתו צריכה להשתלב במסגרת המערך המינהלי, בלא לפגוע בבסיסו ובמטרותיו. נדרש, אפוא, להחיל את עקרון האיסור על ניגוד עניינים, ככל הניתן, בלא לפגוע במטרה העיקרית שלשמה נועדה, ומתבצעת הפעולה המינהלית. אולם לעולם, נדרש לצמצם את ניגוד העניינים הבלתי נמנע עד לגבולות המינימום האפשרי, ולא לאפשר את צמיחתו ל"גידול פרא". כדברי הנשיא ברק בענין סיעת הליכוד:

"לעיתים בעצם מהותה של המאטריה טמון גרעין של ניגוד עניינים אפשרי. במקרה זה מטרתו של הכלל בדבר ניגוד עניינים תהא למנוע צמיחתו של גרעין זה לגידול פרא שאין שליטה עליו. כמו כן, יש ועקרונות של צורך (necessity) או 'כורח השעה' ידחו את תחולתם של כללי הצדק הטבעי וניגוד העניינים... כך, למשל, גם שופט הנגוע במשוא פנים חייב לעיתים לשמוע משפט, שכן אחרת 'תסוכל

פעולתם התקינה של גלגלי הצדק' (כלשונו של הנשיא (אגרנט) בע"פ 500/75 ברנס נגד מדינת ישראל, פ"ד ל(1) (208, 213). הוא הדין לענין הכלל בדבר ניגוד עניינים. במצבים אלה אין מנוס מכך שסמכות תופעל כדין למרות שבעל הסמכות פועל מתוך ניגוד עניינים. עם זאת, את תחולתה של הדוקטרינה בדבר הצורך יש לצמצם לחיוני בלבד, ולא לעשותה פתח לדחיקת רגלם של הכללים בדבר ניגוד עניינים..." (שם, עמ' 575-576) (ההדגשה אינה במקור).

28. ועדות השופטים לפרס ישראל אמורות לכלול את אנשי המקצוע מן השורה הראשונה בתחומים השונים שנועדו לחלוקת הפרס. מועמדות לפרס בתחום מקצועי מסויים אינה יכולה להישקל על-ידי מי שאינם מומחים בשיעור קומה באותו תחום, והוא הדין בכל מיגוון תחומי העשייה המקצועית הנתונים להענקת הפרס. מטבעו של הליך הענקת פרס ישראל, שהוא מחייב הפעלת שיקול דעת מקצועי רלבנטי ברמה הגבוהה ביותר. דרישה זו, שהיא מובנית בהליך הענקת הפרס, פירושה כי אנשי מקצוע בכירים ביותר מחליטים על זכייתו של איש מקצוע הפועל בתחומם. בדרך כלל, בארץ קטנה כישאל, ובסקטורים מקצועיים קטנים יחסית בהיקפם, השותפים לאותו מקצוע מכירים זה את זה, מרבים להיפגש על רקע מקצועי, ולעיתים היכרותם המקצועית משתרעת על-פני שנים. לפרקים, ההיכרות המקצועית כרוכה וקשורה גם בפעילות מקצועית משותפת, ועשויה אף להתפתח להיכרות אישית קרובה. הנחת מגבלות של ניגוד עניינים על השתתפותם של אנשי מקצוע בכירים בוועדות הפרס בשל קשריהם המקצועיים ואף האישיים עם מי מבין המועמדים, עלולה לסכל מן היסוד את התכלית שלשמה קם ופועל מוסד פרס ישראל, ולקעקע את יסודות התנהלותו. קשה יהיה למצוא מומחים בעלי שם בתחום מקצועי כלשהו שאינם מכירים את המועמדים מאותו תחום ממש, ואשר אין ביניהם קשר מקצועי או שיתוף פעולה כלשהו. בהינתן ההיקף הקטן יחסית של הקהילה המקצועית, המדעית, והאקדמית בישראל, הסיכוי לאתר מומחים כאלה הוא זניח לחלוטין. האפשרות למנות חברי ועדת פרס שאינם נמנים כלל על תחום המומחיות הרלבנטי לפרס איננה ישימה אף היא.

29. יוצא, אפוא, כי תחום הפעילות המיוחד הקשור בהענקת פרס ישראל מניח מעצם טיבו אפשרות קיומם של היכרות מקצועית, קשר מקצועי ואף שיתוף פעולה מקצועי במתכונות כאלה ואחרות בין השופטים לבין המועמדים. החלת עקרון ניגוד העניינים, בגמישותו המתחייבת, על מערכת מיוחדת זו איננה אמורה להביא לפסילת הליך בחינת זכאות מועמדים על-ידי הוועדה, הכרוך במצב דברים כזה.

30. יחד עם זאת, החלה מידתית וראויה של עקרון ניגוד העניינים, על סייגיו, מחייב מעצם טיבו לשרטט קווי גבול בין מותר לבין אסור גם בנסיבות אלה. אין הכרח במקרה זה לנסח בדייקנות קריטריון כללי מחייב להגדרת ניגוד עניינים בהקשר זה. די לומר, כי קו הגבול יעבור במקום שבו הקשר של חבר הוועדה למועמד לפרס חוצה את גבול הקשר המקצועי-אישי המקובל בין אנשים השותפים לעשייה מקצועית משותפת במהלך הדברים הרגיל. החלתו של קו הגבול האמור נגזרת מהנסיבות האופייניות למקרה, ומטיבו ועוצמתו של הקשר הקיים בין חבר הוועדה למועמד. ברי, כי קשר משפחתי, קשר כלכלי מובהק או קשר אישי החורג באופן משמעותי ממסגרת ההיכרות ושיתוף הפעולה המקצועי, עשויים להגיע כדי ניגוד עניינים אסור, אשר ימנע השתתפותו של חבר ועדה בהחלטה על זכיית המועמד בפרס.

31. נסיבות המקרה שלפנינו, על כל היבטיהן, אינן מצביעות על ניגוד עניינים שיש בו כדי לפגום בהחלטת ועדת השופטים להעניק את הפרס למכון לדמוקרטיה.

32. הקשר המקצועי של פרופ' אלה בלפר עם המכון לדמוקרטיה הוא קשר מקצועי טבעי ואופייני לאשת אקדמיה בכירה, אשר פעילותה המקצועית הנרחבת משתלבת, בין היתר, בקשרי שיתוף פעולה עם מסגרות מקצועיות שונות, שהמכון נימנה עליהן. השתתפות בכנסים מקצועיים, פרסום מאמרים במסגרת המכון וכיוצא באלה פעילויות, הם מסוג הקשרים המקצועיים הטבעיים של איש אקדמיה בכיר בתחומי הפעילות המוכרים, ואין הם יוצרים חשש לניגוד עניינים פסול בהקשר הדברים בענייננו.

33. אשר לפרופ' פרנקל והאלוף (במיל') נווה - קשריהם המועטים עם המכון ועם מנהלו, בעיקר על רקע מקצועי, אינם משקפים ניגוד עניינים פסול בנסיבות מקרה זה. השתתפותו של פרופ' פרנקל במסיבת רבת-משתתפים לכבוד מנהל המכון גם היא אינה חורגת בנסיבות הענין מהיכרות אישית על רקע מקצועי, ואין בה כדי להעלות דופי כלשהו בפעולתו כיו"ר ועדת השופטים לענין הפרס.

34. עניינו של עו"ד לנגנטל, המשיב 3, מצריך התייחסות מורכבת יותר. משיב 3 היה עד לזמן סמוך לתחילת פעולתה של הוועדה יועץ בשכר במשרה חלקית במכון לדמוקרטיה. עם זאת, הוא התפטר מתפקידו זה מיד לאחר זכייתו במכרז לתפקיד יועץ שרת החינוך לענייני הפרס. ככלל, מעורבותו של יועץ לשר החינוך לפרס ישראל מתמקדת ביעוץ לשר בדבר מינוי חברי הוועדה, ובמתן סיוע טכני להם בתהליך בדיקת המועמדים. במקרה זה, המשיב 3 הודיע לחברי הוועדה על קשריו בעבר עם המכון

קודם לדיון שערכה הוועדה במועמדות המכון לפרס, וביקש לפרוש מהשיבה, אך נשאר נוכח בה לבקשת חברי הוועדה, בלא שלקח כל חלק במהלך הדיון.

35. מהלך הדברים המתואר אינו מצביע על חשש לחוסר תום לב בפעולתו של המשיב 3, אף כי בראייה לאחור, טוב היה עושה עו"ד לנגנטל אילו נמנע ממעורבות כלשהי בהליך הנוגע להענקת פרס ישראל למפעל חיים, לאור סמיכות הקשר המקצועי המתמשך שלו עם המכון עובר למינויו כיועץ לשרת החינוך, ומאחר שקשר זה היה גם בעל היבט כספי. המדינה בתשובתה מסכימה כי היה מקום להקפיד בענין זה הקפדה יתירה, מעבר למה שבפועל נעשה. אלא שהשאלה הניצבת לפנינו כיום היא - האם יש בכך כדי להצדיק את פסילת החלטת הוועדה בנסיבות ענין זה.

36. התשובה המתבקשת לשאלה זו היא בשלילה. מעורבותו של עו"ד לנגנטל בתהליך בחירת המכון לדמוקרטיה כזוכה בפרס היא שולית ביותר. הוא לא נמנה על צוות מקבלי ההחלטה גופה, והוא נמנע אף ממתן סיוע טכני כלשהו בתהליך קבלת ההחלטה. סיועו במתן עצה לשרה בבחירת חבר השופטים בוועדה, אשר זיקתם למכון היא זיקה מקצועית ברמה טבעית ומקובלת, קשורה קשר עקיף ומרוחק בלבד לתהליך קבלת ההחלטה גופה בדבר הענקת הפרס. לפיכך, החשש כי החלטת הוועדה נכרכה בניגוד עניינים עקב מעורבות שולית ומרוחקת זו של משיב 3 בהליך קבלתה הוא חשש זניח, ומכל מקום, אינו מצדיק בנסיבות הענין התערבות שיפוטית לביטול החלטת הוועדה בשל פגם של ניגוד עניינים.

37. לא עלה, אפוא, חשש אמיתי לניגוד עניינים בהליך קבלת החלטתה של וועדת הפרס להעניק למכון לדמוקרטיה פרס למפעל חיים. לפיכך, דין העתירה להידחות.

38. העתירה נדחית, איפוא.

אין צו להוצאות.

השופט א' גרוניס:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת א' חיות:

אני מסכימה לפסק דינה של חברתי השופטת א' פרוקצ'יה כי נסיבות המקרה דנן אינן מצביעות על קיומו של חשש לניגוד עניינים ככל שהדבר נוגע למי מחברי ועדת השופטים שהחליטה להעניק את הפרס על מפעל חיים למכון הישראלי לדמוקרטיה. כמו כן, מקובלת עלי מסקנתה של חברתי כי מידת מעורבותו של עורך-דין לנגנטל בהליך הענקת הפרס האמור כיועץ שר החינוך לפרסי ישראל, אינה מצדיקה את פסילת ההחלטה, אף שעל מנת להסיר כל ספק ספיקא מוטב היה לו נמנע ממעורבות כלשהי בעניין זה מעת שנודע לו על מועמדות המכון לפרס.

בעניין אחד שאינו נוגע ישירות למקרה דנן ועליו עמדה חברתי במסגרת התייחסותה הכללית לעקרון האוסר על ניגוד עניינים (פיסקה 27 לפסק דינה), אבקש להעיר כי דומני שיש להישמר שלא להרחיב יתר על המידה את תחומי תחולתה של דוקטרינת הצורך שקבע בית משפט זה כחריג לכלל האוסר על ניגוד עניינים בבג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד לד(2) 566 (1980) (להלן: עניין סיעת הליכוד), על מנת שלא לפתוח פתח לכרסום בכלל. מוטב לדעתי להותיר את דוקטרינת הצורך בתוך הגדרות הצרים והברורים שהותוו לה בעניין סיעת הליכוד, כדוקטרינה שיש ליישמה במקרים חריגים אשר בהם אין מנוס מביצוע הפעולה המינהלית (הגם שבעל הסמכות לביצועה נתון בניגוד עניינים או שקיים לגביו חשש לניגוד עניינים).

ש ו פ ט

לפיכך, הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, ב' באייר תשס"ט (26.4.09).

שופטת

שופט

שופטת