



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2778/11

לפני: כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט ע' פוגלמן

העותר: בוריס קוסנוביץ

נגד

המשיבה: הוועדה למינוי שופטים

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: כ' באלול תשע"א (19.9.11)

בשם העותר: עו"ד ע' מלצר, עו"ד פ' פישר, עו"ד ב' אלפסי

בשם המשיבה: עו"ד א' קידר

פסק-דין

השופטת ע' ארבל:

הוועדה לבחירת שופטים החליטה ביום 18.2.11 לבחור בעותר לכהונת שופט בית המשפט לתעבורה בצפת. ביום 11.3.11 הורתה הוועדה על ביטול בחירתה בעותר. כנגד החלטת הוועדה על ביטול בחירתה, סמכותה וסבירות שיקוליה מופנית העתירה שלפנינו. בעתירתו מבקש העותר מבית המשפט לקבוע שהחלטת הביטול בטלה וכי יש לקיים תחתייה את ההחלטה המקורית בדבר בחירתו של העותר לשופט.

הרקע העובדתי

1. העותר הינו עורך-דין במקצועו. עד לאחרונה שירת במשטרת ישראל בדרגת רב-פקד ושימש בתפקידו האחרון ראש לשכת תביעות תעבורה בצפת. בשנת 2000

הגיש העותר בקשה להתמנות לכהונת שופט, ובמסגרת זו מילא טופס "שאלון אישי". בשנת 2008 מילא העותר שוב טופס זהה וביום 18.2.11 הובאה בקשתו בפני הוועדה לבחירת שופטים, אשר דנה בבקשתו ובחרה בעותר לכהונת שופט בית המשפט לתעבורה. הודעה בדבר החלטת הוועדה נשלחה לעותר ביום 22.2.11 ופורסמה ברשומות ביום 17.3.11.

2. מספר ימים לאחר ההחלטה הובא לידי הוועדה מידע באשר לחקירות פליליות והליכים משמעותיים שהתנהלו בעבר כנגד העותר. נוכח מידע זה החלה הוועדה בהליך בדיקה, שבעקבותיו התכנסה ביום 11.3.11 לדיון בעניינו של העותר. במסגרת דיון זה גם נשמע העותר. בתום הישיבה, החליטה הוועדה על ביטול בחירתו של העותר לשופט עקב "העדר דיווח מלא בטופס הבקשה להתמנות לכהונת שופט, על תיק שנסגר" (להלן: החלטת הביטול). ביום 13.3.11 נשלח לעותר מכתב בדבר החלטת הביטול.

טענות הצדדים

3. העותר מבקש מאיתנו להורות על בטלות החלטת הביטול. הוא טוען כי החלטת הביטול לוקה בחוסר סבירות וכי היא פוגעת באופן בלתי מידתי בזכויותיו החוקתיות ובכללן בכבוד האדם ובחופש העיסוק שלו. לדבריו הסתמך על ההודעה בדבר בחירתו לשופט ופרש בעקבותיה מעבודתו. עוד מטעים הוא כי הוועדה הפעילה שיקול דעת פגום המבוסס על שיקולים לא רלבנטיים ועל תשתית עובדתית פגומה. במסגרת זו מבהיר העותר כי הוא פעל בתום לב מוחלט בעת מילוי הטופס וכי "העדר הדיווח" אליו מתייחסת הוועדה נוצר כתוצאה מנוסחן הלא ברור של השאלות בשאלון האישי. הוא טוען שהבין כי בשאלה שהתייחסה להליכים המשמעותיים – נדרש לדווח רק על הליכים משמעותיים במסגרת לשכת עורכי הדין ובאשר לשאלה שהתייחסה להליכים הפליליים – לטעמו מעולם לא נחקר בחשד לביצוע עבירה פלילית.

דגש מיוחד שם העותר על הטענה בדבר סופיות בחירת הוועדה בו. לטענתו, משפורסם שמו ברשומות וחלף מועד הגשת ההשגות, הרי שהושלם המינוי ואין עליו עוררין. הדרך המתאימה לבירור הטענות שהועלו נגדו הינה, לשיטתו, במסגרת הליך משמעותי בהתאם לסעיף 13 לחוק יסוד: השפיטה, שכן זוהי הדרך הקבועה בחוק לבירור טענות מסוג זה כנגד מי שכבר מונה לכהונת שופט. כן מתייחס העותר להליך קבלת החלטה על-ידי הוועדה וטוען כי הליך הבדיקה החל בעקבות פנייה של עיתונאי לוועדה, פניה אשר אינה בגדר השגה או הסתייגות המוגשת על-פי דין, ועל כן לא

הייתה הצדקה להחלטת הביטול שהגיעה בעקבות פניה זו. בהקשר זה נטען עוד כי החלטת הביטול הוכרעה בהשפעת אמצעי התקשורת.

4. עמדת המשיבה כי דין העתירה להידחות על הסף מפאת כוללניותה וגם לגופה, שכן החלטת הביטול הינה סבירה ואינה מצדיקה התערבות שיפוטית. היא מבהירה כי החלטת הביטול נסמכת על החשיבות הרבה שיש לייחס להעדר דיווח אמיתי ומלא מצד מי שמציג מועמדותו לתפקיד ציבורי, ובפרט לתפקיד שיפוטי. המשיבה מוסיפה ומציינת כי מסירת מידע חלקי אפשר שיעלה אף כדי עבירה של ניסיון לקבלת דבר במרמה לפי סעיף 415 לחוק העונשין, תשל"ז-1977. לטענתה, החלטת הביטול ניתנה בסמכות שכן מקום בו קיים אינטרס ציבורי המצדיק חזרה מהחלטה – רשאית רשות ציבורית המוסמכת למנות אנשים לכהונה ציבורית גם לבטל את החלטת המינוי. עוד מציינת המשיבה, בהתייחס לטענה בדבר סופיות החלטת הוועדה, את הוראות החוק המתייחסות למינוי אדם לכהונת שופט לפיהן מינויו של שופט מתקיים בידי נשיא המדינה ומושלם עם הצהרת האמונים של המועמד. על כן, לטענת המשיבה, במקרה דנן, בו בוטלה בחירת הוועדה בטרם התקיים שלב זה, אין לומר כי העותר מונה לכהונת שופט. משכך, אין כל מקום להתייחס להוראת החוק לפיה "שופט שמינויו פורסם ברשומות, אין עוררין על מינויו" (סעיף 11 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984), עליה מתבסס טיעונו של העותר בדבר סופיות החלטת הוועדה. לבסוף, מציינת המשיבה ביחס לטענות ההסתמכות של העותר שפרש מעבודתו, כי הנהלת בתי המשפט פנתה למשטרת ישראל בטרם החלטת הביטול ועידכנה אותה שעניינו של העותר עתיד להידון מחדש בפני הוועדה ועל כן התבקשה המשטרה להביא נתון זה במכלול השיקולים הנוגעים לקבלת התפטרותו של העותר. אולם העותר הסתייג מתכתובת זו ולכן קשה לקבל את טענת ההסתמכות שהעלה.

5. בדיון שנערך לפנינו התמקד העותר בטענותיו בדבר תום ליבו בעת מילוי הטופס, בפרט בשאלה הנוגעת להעדר הדיווח הנוגע לחקירה הפלילית. ב"כ המשיבה הגיש לעיוננו, תחת כללי החסיון החלים על דיוני הוועדה לבחירת שופטים, את פרוטוקול ישיבת הוועדה מיום 11.3.11, בה נשאל העותר בענין זה. בהתאם לתוכן שעלה מפרוטוקול הדיון, ובהסכמת העותר, הורינו למשיבה להגיש לעיוננו את החומר הרלבנטי ממח"ש, קרי את פרוטוקול חקירתו של העותר. עתה, משנתקבל החומר המבוקש מן המשיבה והעותר עודנו עומד על עתירתו – נדון בעתירה וניתן את הכרעתנו.

6. התשתית לדיוננו הינה הוראות החוק המתייחסות למינויו של שופט. יסודה של תשתית זו מצוי בסעיף 4(א) לחוק יסוד: השפיטה שזו לשונו:

”שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי בחירה של ועדה
לבחירת שופטים.”

הנה כי כן, בטרם ימונה אדם לשופט נדרש הוא לעבור שני שלבים. הראשון, הינו בחירת הוועדה לבחירת שופטים בו כמועמד עליו תמליץ בפני נשיא המדינה. השלב השני, הינו השבעת המועמד בידי נשיא המדינה.

7. לשם שלמות התמונה יצוין כי מטבע הדברים קיימים גם שלבים מקדימים לבחירת הוועדה המעוגנים בכללי השפיטה (סדרי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים), תשמ”ד-1984 (להלן: כללי הוועדה לבחירת שופטים או הכללים). היות ששלבים אלה אינם רלוונטיים לדיוננו, איני מוצאת לנכון לפרטם. אציין רק כי במסגרת כללים אלה מוסדרת גם חובת הוועדה לפרסם את רשימת המועמדים בטרם יובאו לדיון בפניה (סעיף 11ב(א) לכללים) וכן חובתה לפרסם לאחר הדיון את דבר בחירתה במועמדים עליהם תמליץ בפני הנשיא (סעיף 13 לכללים). מסעיף 22 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ”ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט) נלמד כי פרסום נוסף מתבצע לאחר השלמת המינוי, קרי לאחר השבעת המועמד בידי הנשיא.

8. משבוצעו שלבים אלה, הושלם מעשה המינוי ואין להשיג עליו. סופיות מעשה מינויו של מועמד לשופט נקבעה אף היא במפורש על-ידי המחוקק בזו הלשון:

”שופט שמינויו פורסם ברשומות, אין עוררין על
מינויו.”

למען הסדר הטוב יצוין כי הוראת חוק זו עוגנה בעבר בסעיף 12 לחוק השופטים תשי”ג-1953 אליו מפנה העותר, אולם מששולבו הוראות חוק השופטים בחוק בתי המשפט, מעוגנת כיום הוראה זו בסעיף 11 לחוק בתי המשפט.

9. תשתית חקיקתית זו הינה הנדבך הראשוני במסגרת המשפטית לבחינת שאלת סמכות הוועדה לבחירת שופטים לחזור בה מבחירתה במועמד לשיפוט. נוסף עליה, יש לבחון גם את כללי המשפט המינהלי הנוגעים לשאלה זו. על כן, בטרם אתייחס לשאלה הקונקרטית בענייננו של העותר, אדרש לבחינת הוראות החוק והפסיקה המהוות את המסגרת המשפטית לשאלה זו.

סמכות הוועדה לבחירת שופטים לבטל בחירתה במועמד לשיפוט

10. סמכות הוועדה לחזור בה מבחירתה במועמד נעוצה בראש ובראשונה בלשון סעיף 11 לחוק בתי המשפט שצוטט לעיל. הסעיף מתייחס ל"מינוי שפורסם". מכאן שאם טרם הושלם מינוי שכזה, אין תחולה לסעיף זה ויש לבחון את החלטת הוועדה לבטל בחירתה במועמד לשיפוט בהתאם לעקרונות מינהליים כללים הנוגעים לשאלת סופיותה של החלטה מינהלית.

אפנה אם כן, לבחינתה של השאלה הראשונה – מתי נאמר כי הושלם מעשה מינוי של שופט?

11. לשאלה זו השיב המחוקק בלשונו הברורה של סעיף 4(א) לחוק יסוד: השפיטה שהובא לעיל, ממנו נלמד כי מינויו של שופט מורכב משני שלבים שרק בהתקיימם נאמר כי מונה אדם לשופט – השלב המקדים הינו המלצת הוועדה לבחירת שופטים, והשלב השני הינו השבעת השופט בידי נשיא המדינה.

12. בבג"ץ 7193/97 עבד נ' השר לענייני דתות ויו"ר ועדת מינויי קאדים, פ"ד נב(5), 365 (1998) (להלן: ענין עבד), אשר עסק בשאלת מינויו של קאדי, תיאר השופט (כתוארו אז) מ' חשין שלבים אלה כשתי דלתות דרכן צריך לעבור מועמד לישיב בדין:

"...עד שייכנס פלוני בטרקלינם של קאדים חייב הוא לפתוח שתי דלתות: דלת אחת רשום עליה הצעת ועדת-המינויים ודלת שנייה חרות עליה מינוי בידי הנשיא. ועדת המינויים – שלא כשמה – לא היא בעלת הסמכות למנות. החלטתה של ועדת המינויים כי פלוני ימונה לכהונת קאדי, אינה אלא "הצעה" לנשיא המדינה. סמכות המינוי נתונה בידי הנשיא – ובידו בלבד – ובאין מינוי בידי הנשיא לא יהא אדם קאדי. אכן, כולנו ידענו כי סמכותו זו של הנשיא הייתה והינה – ביסודה ובעיקרה – סמכות של יוקרה וכבוד, סמכות "פורמאלית". כי המלצתה של ועדת המינויים היא המכריעה, למעשה, מי יהיה קאדי.

ואולם גם זו אמת, שעד אשר ממנה הנשיא את פלוני להיותו קאדי, אין פלוני קאדי. הוראת סעיף 8 לחוק הקאדים [הוראה מקבילה להוראת סעיף 11 לחוק בתי המשפט – ע.א.] מכוונת בעליל לפרסום המינוי בידי הנשיא – לא לפרסום הבחירה בידי ועדת המינויים – ועל-כן ההודעה שנתפרסמה בזמנה, ואשר נסבה על בחירתו של העותר בידי ועדת המינויים, לא עלתה כלל ברשתה של הוראת סעיף 8 לחוק. פרסום החלטתה של ועדת המינויים ברשומות נעשה על-פי כלל 13 לכללי הוועדה ("מיד לאחר החלטתה תפרסם ועדת המינויים הודעה על החלטתה"), וכל-כולה לא נועדה היא אלא להודיע לציבור על הבחירה שמא יבקש מאן-דהוא להתנגד לה (ראו כלל 14 לכללי הוועדה, לעיל). פרסום זה הינו "פרסום-מינהל" ואת הוראות-מינהל יתהלך. הפרסום שהוראת סעיף 8 לחוק מדברת בו, הינו פרסום-של-מהות: מכוון הוא עצמו למינוי בידי הנשיא, ואת חוקים יתהלך. לשון אחר: הוראת סעיף 8 לחוק מסבה עצמה על הוראת סעיף 3 בו [הסעיף המקביל לסעיף 4(א) לחוק יסוד: השפיטה – ע.א.], והפרסום על דבר החלטתה של ועדת המינויים אינו לעניין כלל. (ההדגשות שלי – ע.א.).

13. הגם שבענין עבד דובר במינויו של קאדי אשר נסמך על כללים שונים במעט מכללי הוועדה לבחירת שופטים – ניתן ללמוד מהם גזירה שווה גם להליך מינויו של שופט. עם זאת, לשם הדיוק אציין כי פסק-הדין בענין עבד ניתן כאשר נוסח כללי הקאדים (סדרי דיון ועבודה של הוועדה למינוי קאדים), תשנ"ו-1996 (להלן: כללי הוועדה למינוי קאדים) היה שונה מנוסחו כיום ומנוסח כללי הוועדה לבחירת שופטים. כן יצוין כי בעוד סעיף 4(א) לחוק יסוד: השפיטה מתייחס ל"בחירת ועדת המינויים", הסעיף המקביל בחוק הקאדים מתייחס ל"הצעת ועדת המינויים" (זהו גם נוסחם של סעיפי חוק נוספים העוסקים במינויים של היושבים בדין על-ידי נשיא המדינה. ראו: סעיף 5 לחוק הדיינים, תשט"ו-1955; סעיף 10 לחוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, תשכ"ג-1962). אולם איני סבורה כי בהבדלים אלה יש כדי ללמד על כוונת המחוקק להבחין בין הדין החל על מינוי קאדים, או יושבים אחרים בדין, לבין זה החל על מינוי שופטים. הפרשנות המסתברת והראויה יותר הינה זו המבטאת הרמוניה חקיקתית בין עניינים שאינם שונים במהותם (אהרון ברק פרשנות במשפט כרך שני - פרשנות החקיקה 339 (1993)).

14. פרשנות זו לאופי החלטת הוועדה כהמלצה המהווה שלב מקדים בלבד למעשה המינוי הנעשה בידי הנשיא נתמכת אף בכלל 14 לכללי הוועדה לבחירת שופטים שזו לשונו:

"לא יובא ענינו של מבקש, שעל מינויו הומלץ, בפני נשיא המדינה לשם מינויו אלא לאחר שהמועמד עמד בבדיקת כושר רפואי כמשמעותה בסעיף 29(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959."

כלל זה, לפיו בהתקיים טעמים מסויימים אף מועמד שהומלץ על-ידי הוועדה לא ימונה על-ידי נשיא המדינה, מלמד כי גם מנסח הכללים לא התייחס להחלטת הוועדה בדבר המועמדים כמעשה המשלים את פעולת המינוי.

15. הפעולה המשלימה היא השבעת המועמד בידי נשיא המדינה. שלב זה מתבצע אמנם לאחר קבלת המלצת הוועדה בדבר המועמדים לשיפוט (ראו בהתייחס לוועדות מינויים מקבילות: בג"ץ 8946/01 שקיב עלי נ' שר המשפטים והשר לענייני דתות פ"ד נו(2), 415, 425-426 (2001); בג"ץ 8756/07 עמותת "מבוי סתום" נ' הוועדה למינוי דייוניס, פסקה 42 לפסק-דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (לא פורסם, 3.6.08)). אולם אף אם נאמר כי החלטת הוועדה היא נדבך מרכזי בהליך המינוי, לא יכול להיות חולק כי בלעדי "המעשה המשלים" הנעשה על-ידי נשיא המדינה – לא נוכל לומר כי המינוי הושלם.

16. הנה כי כן, החלטת הוועדה בדבר בחירת מועמדיה עליהם תמליץ לנשיא המדינה אינה משלימה את מעשה המינוי וסעיף 11 לחוק בתי המשפט אינו רלוונטי אפוא לבחינת השאלה האם הוועדה מוסמכת לחזור בה מבחירתה. יש לפנות אם כן, לחלקה השני של התשתית לדיוננו – הנעוצה בכללי המשפט המינהלי הנוגעים לשאלת סופיותה של החלטה מינהלית.

17. הלכה היא כי רשות מוסמכת לחזור בה מהחלטתה בהתקיים אינטרס ציבורי ובהתקיים נסיבות מתאימות (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב' 1383, 1396 (מהדורה שניה, 2011) (להלן: זמיר)). כפי שפורט בהרחבה בענין עבד שהוזכר לעיל, יסודותיה של הלכה זו טמונים בעקרונות מינהל כלליים, שאף מעוגנים בסעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (ענין עבד, בעמ' 367). אכן, אין זה הכלל והנחת המוצא הינה כנגד חזרת הרשות מהחלטתה (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א' 373 (2010) (להלן: ברק-ארז)). ערכו הרב של אינטרס ההסתמכות של הפרט על מעשי הרשות – אינטרס הכרוך בעקרון הסופיות – הוא המוביל לכך שנדרש אינטרס ציבורי משמעותי או שינוי נסיבות אשר יצדיקו חזרה שכזו מהחלטה (בג"צ 159/84 שאהין נ' מפקד כוחות צה"ל באזור רצועת עזה, פ"ד לט(1), 309, 335-336 (1985); בג"ץ 5760/93 פלונית נ' הרץ פ"ד נ(4) 194, 202 (1995); זמיר, בעמ' 1396). מהלכה זו נובע גם שהדיון

המשפטי בטענה כנגד החלטת הביטול אינו תחום רק לשאלת הסמכות, כי אם נוגע גם לסבירות שיקול הדעת שהפעילה הרשות המינהלית באיזונה בין אינטרס ההסתמכות של הפרט לבין האינטרס הציבורי שמנגד (ברק-אדל, בעמ' 374, 393).

כבר הובהר בעבר כי הלכה זו בדבר החלטה מינהלית, יפה היא גם כאשר מדובר במעשה מינוי (סעיף 14 לחוק הפרשנות; ענין עבד, בעמ' 375). מכאן שכך הדבר מכוח קל וחומר מקום בו אף לא מדובר במעשה מינוי שהושלם, אלא בבחירת הוועדה המהווה המלצה – גם אם המלצה שרק במקרים חריגים תידחה – לנשיא המדינה. זאת משום שככל שמדובר בשלב מוקדם יותר במעשה המינהלי, כך פוחת משקלו של אינטרס ההסתמכות העומד אל מול האינטרס הציבורי או שינוי נסיבות המצדיקים חזרה מהחלטה.

מן הכלל אל הפרט

18. על רקע התשתית הנורמטיבית הכללית שהונחה, אדרש לטענות העותר כנגד החלטת הביטול של הוועדה, אותן ניתן לחלק לשתי שאלות מרכזיות. האחת, האם הייתה הוועדה מוסמכת לחזור בה מבחירתה בעותר כמועמד לשיפוט בשלב בו עשתה כן, והשניה נוגעת לטעמים שביסוד ההחלטה, נוכח טענות העותר כי העדר הדיווח נעשה בתום-לב וכתוצאה מאי-הבנתו את נוסח הטופס.

שאלת סמכותה של הוועדה לבטל את בחירתה בעותר

19. טענת העותר כי הוועדה לא היתה מוסמכת לקבל את החלטת הביטול מבוססת למעשה על שתי טענות שיסודן בסעיף 11 לחוק בתי המשפט שהובא לעיל, לפיו "שופט שמינויו פורסם ברשומות, אין עוררין על מינויו". הראשונה, היא כי בחירת הוועדה בו היא המינוי אליו מתייחסת לשון הסעיף והשניה היא כי החלטה זו פורסמה ברשומות. על כן, לשיטתו, מתקיימים שני תנאי הסעיף ולא ניתן עוד לבטל את הבחירה בו.

20. טענות אלה – דינן להידחות. זאת, נוכח לשונם הברורה של דברי החקיקה הרלוונטיים. אתייחס תחילה דווקא לדרישת הפרסום בלשון סעיף 11 לחוק בתי המשפט. זאת, משום שאף לשיטת העותר העולה מהתייחסותו להחלטת הוועדה כאילו היא מעשה המינוי – יוצא שלא התקיימה דרישת הפרסום. מסקנה זו נלמדת באופן ברור מכך שבמועד הודעת הביטול, טרם פורסמה החלטת הוועדה ברשומות. הוועדה אמנם הודיעה לעותר על בחירתה בו ביום 22.2.11, אולם כפי שעולה מהנספחים אותם

צירף העותר עצמו – דבר בחירתה פורסם ברשומות רק ביום 17.3.11 (י"פ 6214, התשע"א, בעמ' 3163), ארבעה ימים לאחר שהוועדה הודיעה לעותר על החלטתה מיום 11.3.11 בדבר ביטול החלטת הבחירה בו.

21. אולם חשוב מכך – הסעיף מתייחס ל"מינוי שפורסם", ואילו מינוי שכזה כלל לא הושלם בענייננו. כפי שמלמדת התשתית שנפרשה בהרחבה לעיל, מינויו של שופט מורכב משני שלבים שרק בהתקיימם נאמר כי מונה אדם לשופט – השלב המקדים הינו המלצת הוועדה לבחירת שופטים, והשלב השני הינו השבעת השופט בידי נשיא המדינה. כך עולה מפרשנות לשון סעיף 4(א) לחוק יסוד: השפיטה – פרשנות הנתמכת גם בפסיקתו של בית משפט זה שהתייחס למצב דומה של שאלת מינויו של קאדי (ענין עבד שהובא לעיל) וגם בלשונו של כלל 14 לכללי הוועדה לבחירת שופטים המתייחס לטעמים שבהתקיימם אף מועמד שהומלץ על-ידי הוועדה לא ימונה על-ידי נשיא המדינה. מכאן, שבענייננו לא מתקיימות דרישות סעיף 11 לחוק בתי המשפט המתייחס ל"מינוי שפורסם ברשומות", שכן כל שפורסם ברשומות הוא דבר מועמדותו של העותר לדיון בפני הוועדה לבחירת שופטים ובהמשך (כאמור, לאחר החלטת הביטול) דבר בחירת הוועדה בעותר כמועמד עליו תמליץ בפני הנשיא.

22. אף לאור כללי המשפט המינהלי לא מצאתי כי נפל פגם בהחלטת הביטול. שאלת סמכותה של ועדת מינויים של היושבים בדין לחזור בה מבחירתה נדונה בהרחבה על-ידי השופט מ' חשין (כתוארו אז) בענין עבד שהוזכר לעיל (ראו בפרט בעמ' 376). בענין זה דובר בעתירתו של מי שנבחר לכהונת קאדי על-ידי הוועדה למינוי קאדים, אולם בטרם הובאה בחירתה לפני נשיא המדינה, החליטה הוועדה לחזור בה מן המינוי. שם אף דובר בהחלטת הוועדה על דיון מחודש בבחירת העותר, לאור בקשתם של שניים מחברי הוועדה, על אף שההתנגדות שהובאה בפני הוועדה נדחתה. בעקבות דיון זה, ביטלה הוועדה את בחירתה בעותר כשנתיים לאחר שהודע לו על בחירתו. אמנם, שם דובר במינויים של קאדים, הנעשה לפי חוק הקאדים וכללי הוועדה למינוי קאדים, כנוסחו אז, שכפי שציינתי לעיל, היה שונה מכללי הוועדה לבחירת שופטים החלים בענייננו. עם זאת, בדחותו את העתירה, השתית בית המשפט את קביעותיו בדבר סמכות הוועדה לחזור בה מהחלטתה לא רק על הדין החקוק, אלא גם על עקרונות מינהל כלליים. וכך נאמר שם, בעמ' 376:

"לא מצאנו במה נשתנה ענייננו מעניינים אחרים, שבכל שאר עניינים מוסמכת רשות – על דרך העיקרון – לחזור בה מהחלטה שעשתה, ואילו בענייננו לא תהא מוסמכת לכך. נוסיף ונחזק: ההלכה הכללית הייתה תופשת בענייננו

גם לולא הוראת כלל 14(ב), וועדת המינויים רשאית ומוסמכת הייתה לחזור בה מהחלטה שעשתה ובלבד שנוטיבות העניין הצדיקו כי כן תעשה. אינטרס הציבור הוא – אינטרס נעלה – שהטובים-מכול ילכו לשיפוט. ובמקום ששגגה יצאה מלפניה – ולו ברשלנות – אינטרס מן המעלה העליונה הוא כי יינתן לוועדת המינויים לתקן את המעוות, ולא ייאמר 'שבשתא כיוון דעל – על'. (ההדגשות שלי – ע.א.)"

23. כזהו המצב שלפנינו. האינטרס הציבורי המרכזי בענייננו זהה לזה אשר עמד ביסוד הלכת עבד, הוא כי לא ימונה לשיפוט אדם אשר אינו עומד בסטנדרט הנדרש. לענין תפקיד הוועדה בשמירה על אינטרס זה, יפים דבריו של השופט א' מצא בכג"ץ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח(1) 661, 674 (1993):

"תפקידה של הוועדה [לבחירת שופטים-ע.א.] הוא לבחור שופטים. במלאה תפקיד זה פועלת הוועדה כנאמנו של הציבור. במילוי תפקידה כהלכה תלויה, במידה רבה, איכות פעולתה של הרשות השופטת."

נוכח חשיבותו של אינטרס ציבורי זה הנוגע להתאמתם של היושבים בדין לשיפוט, בענין עבד גבר אינטרס זה על אינטרס ההסתמכות של מועמד, אף שחלפו כשנתיים ממועד בחירתו על-ידי הוועדה ועד לחזרתה מבחירתה. אף שאין בכך כדי לאיין את הסתמכותו של העותר בענייננו, יש להדגיש כי במקרה דנן חלף פחות מחודש ימים בין מועד בחירת הוועדה לבין החלטת הביטול.

24. נוסף על אינטרס מרכזי זה, קיים בעניינינו אינטרס נוסף הכרוך באינטרס המרכזי, אך עומד גם על שתי רגליו שלו, הוא חשיבות ההקפדה על דיווח-אמת לוועדת המינויים. בראש ובראשונה, מחייב כלל זה את המועמד לגלות את הנתונים הרלוונטיים לבחינת מועמדותו ובכך לסייע ביצירת תשתית עובדתית רחבה יותר שתכליתה להבטיח את הגשמת האינטרס המרכזי של מינויים ראויים. אולם, מעבר לכך, ברי כי אמירת-אמת ויושרה הינן דרישות יסוד מכל מי שמבקש להתמנות לתפקיד ציבורי, לא כל שכן לתפקיד שיפוטי. ההקפדה על מידותיהם של היושבים בדין, נעוצה בראש ובראשונה בחשיבותו הרבה של אמון הציבור בשופטיו ובמערכת השפיטה. ללא אמון הציבור יקשה על מערכת השפיטה לתפקד ולקיים את המוטל עליה. כבר הוזכרו לא אחת דבריו של השופט האמריקאי פרנקפורטר כי "אין לו לשופט לא חרב ולא ארנק". כל שיש לו הוא אמון הציבור בו (אהרון ברק "תפקידו של בית-משפט עליון בחברה דמוקרטית" מבחר כתבים כרך א' 910 (תש"ס). כן ראו לענין זה: בד"מ 2/88 שר המשפטים נ' השופט ארבל, פד"י מב(3) 63, 66-67 (1988); בד"מ 2461/05 שרת המשפטים נ' השופטת הילה כהן, פסקה 6 לגזר הדין (לא פורסם, 14.8.05); ע"פ 9893/06 אלון לאופר נ' מדינת

ישראל, בפרט פסקאות 15, 25 לפסק-דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (לא פורסם, 31.12.07); כללי האתיקה לשופטים, תשס"ז-2007, מבוא וסעיף 7 לכללים, ק"ת 934). ממילא נובע מכך כי מי שמעמיד עצמו לתפקיד שכזה נדרש גם הוא לעמוד בסטנדרט המתחייב ממהות התפקיד וממעמדו של הנושא בו.

האינטרס הציבורי בדבר דיווח אמת כרוך למעשה גם בהצדקה נוספת לחזרתה של הרשות מהחלטתה – היא ההצדקה של שינוי נסיבות. לשון אחר, משהתברר לוועדת המינויים כי קיים פער בין התשתית העובדתית שעל יסודה בחרה בעותר לבין המציאות – יש בכך כדי להוות טעם נוסף לחזרתה מהמלצתה. למותר לציין שככל שפער זה נובע ממצג שגוי שיצר המועמד – יש בכך לכל הפחות כדי להקטין את המשקל שיש לייחס להסתמכותו, אם לא לבטלו כליל (זמיר, בעמ' 1397; בג"צ 727/88 עווד נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(4), 487, 492 (1989)).

25. בשולי הדיון בטענה זו אבקש להתייחס לטענת העותר כי במסגרת הפגיעה באינטרס ההסתמכות שלו יש ליתן משקל גם לכך שפרש מעבודתו במשטרה על יסוד ציפייתו להתמנות לשופט. ציפייה זו אינה חזות הכל, אף שניתן להבין את תחושתו הקשה של מי שהתבשר כי נבחר על-ידי הוועדה, ובסופו של יום נאלץ להתמודד עם החלטת הביטול ואף למצוא עצמו ללא תעסוקה. מעבר למשקל שיש לייחס כאמור לשאלת אחריותו של העותר לסיבה בגינה הוחלט על ביטול בחירתו, הרי שגם לענין הטענה הספציפית בדבר התפטרותו – נראה שלעותר מידה רבה של אחריות למצב אליו נקלע. כפי שעולה מתגובת המשיבה ומהתכתובת שצורפה לה, היא דווקא יידעה את המשטרה בדבר הליכי הבירור על מנת שזו תביא נתון זה במסגרת השיקולים לקבלת התפטרותו של העותר, אולם העותר הסתייג מתכתובת זו. מכאן שאף בטעם זה יש כדי להפחית את משקלו של אינטרס ההסתמכות של העותר.

26. מסקנת הביניים היא אפוא כי הן נוכח הוראות החוק הרלוונטיות והן נוכח כללי המשפט המינהלי בדבר חזרתה של רשות מינהלית מהחלטתה – לא נפל פגם בחזרתה של הוועדה מבחירתה בעותר בשלב בו עשתה כן. עוד יובהר כי יש לדחות את טענת העותר לפיה היות שהטעמים לביטול נודעו לוועדה שלא במסגרת פניה שהוגשה בשלב ההסתייגויות – אין לה סמכות לעשות כן. לענין זה הובהר בעבר כי אף מקום בו קיימת מסגרת חוקית להעלאת הסתייגויות, אין היא מוציאה מכלל אפשרות כי הרשות תחזור בה מהחלטתה שלא על יסוד הסתייגות שהועלתה במסגרת זו (ענין עבד, בעמ' 374).

27. משהובהר כי הוועדה היתה מוסמכת לחזור בה מהחלטתה נוכח האינטרסים הציבוריים העומדים ביסודה – נותר לבחון את טענותיו הקונקרטיות של העותר, לפיהן שגתה הוועדה בקובעה כי מסר דיווח כוזב המצדיק את ביטול בחירתה בו. כפי שפירטה המשיבה, טעם זה התייחס הן לשאלה שנשאל העותר בטופס המועמדות בדבר הליכים משמעותיים והן לשאלה בדבר הליכים פליליים שהתנהלו נגדו.

28. אתייחס תחילה להליכים המשמעותיים. העותר לא הכחיש כי התנהלו נגדו הליכים שכאלה, אלא טען שלא הבין את נוסח הטופס וסבר כי נשאל רק ביחס להליכים משמעותיים במסגרת לשכת עורכי-הדין. טענה זו – עדיף היה לו לא היתה נטענת. די בהבאת נוסח השאלה בטופס המועמדות (סעיף י"ז בטופס שמילא העותר בשנת 2000, הוזה לנוסח סעיף י"ט בטופס משנת 2008) כדי ללמד שאין לקבלה:

1. האם התנהלה/מתנהלת נגדך חקירה בתחום המשמעותי? כן/לא
2. האם הועמדת לדין משמעותי? כן/לא
3. אם כן, באיזה נושא, בפני איזה גוף משמעותי ומה היו תוצאות הדיון?

כאמור, העותר השיב בשלילה על שאלות אלה בטופס אותו מילא בשנת 2000, ובטופס נוסף שמילא בשנת 2008 כתב ליד שאלות אלה "ללא שינוי". כן יצוין שבטופס משנת 2000 חתם כי הוא "מתחייב להודיע להנהלת בתי המשפט על כל שינוי שיחול במידע שפירט בשאלון, ובעיקר – המידע בתחום המשמעותי/פלילי/כלכלי/רפואי". דומני שהדברים מדברים בעד עצמם. בפרט נוכח השאלה השלישית בסעיף י"ז המצוטט, הדורשת פירוט בדבר הנושא והגוף המשמעותי – ברי כי לא ניתן לקבל את פרשנות העותר לפיה כוונה השאלה הכללית להליכים משמעותיים בגוף ספציפי (לשכת עורכי-הדין), ואף קשה מאוד לקבל את הטענה כי מדובר באי הבנה בתום-לב.

29. לכאורה די בהעדר הדיווח באשר להליכים המשמעותיים כדי להצדיק את הנמקתה של הוועדה להחלטת הביטול. למרות זאת, הוסיף והרחיב העותר, הן בכתבי טענותיו והן בדיון שנערך לפנינו, בדבר הקביעה כי לא מסר דיווח מלא באשר להליכים פליליים. נוסח סעיף י"ח בטופס משנת 2000 (הוזה לסעיף כ' בטופס בשנת 2008), שמתייחס להליכים אלה הינו כדלקמן:

1. האם התנהלה/מתנהלת נגדך חקירה כאשר לבצוע עברה פלילית (לרבות עבירות פיסקליות ולמעט עבירות קנס וברירת משפט)? כן/לא
2. אם כן, באיזה נושא והאם הוחזקת במעצר עקב החקירה?
3. אם החקירה הסתיימה ללא העמדה לדין, ציין כיצד הסתיימה?
4. אם מתנהל/התנהל משפט בעקבות החקירה – ציין היכן ואם הסתיים – מה היו תוצאותיו?"

גם במקרה זה, השיב העותר בשלילה על השאלה הראשונה בסעיף זה בטופס שמילא בשנת 2000 ובהתאם לכך – לא השיב לשלוש השאלות שאחריה. בטופס שמילא בשנת 2008 כתב "ללא שינוי". בעתירתו הסביר את תשובתו בכך שסבר כי מעולם לא נחקר בחשד לביצוע עבירה פלילית. בהמשך, משהוצג לפניו פרוטוקול ישיבת הוועדה עליו חלים כללי החיסיון מכוח סעיף 15 לכללי הוועדה לבחירת שופטים, הגישה המשיבה לבקשתנו את פרוטוקול חקירתו של העותר במח"ש. כפי שציינו בהחלטתנו מיום 2.10.11, מן החומר הנוסף שהוגש לנו עולים דברים ברורים, זאת הן ביחס לעצם חקירתו של העותר באזהרה והן ביחס להבנתו כי הוא מצוי בחקירה שכזו. די בהצלבת תשובתו של העותר לשאלה הראשונה בסעיף י"ח בטופס עם פרוטוקול החקירה כדי להוביל למסקנה כי העותר לא מסר דיווח אמת. למרות זאת, גם לאחר קבלת החומר כפי שפורט, עמד העותר על עתירתו בטענה כי אף אם נחקר באזהרה, הרי שהיה זה במסגרת מתן עדות בבירור מקדמי ואין הדבר עולה כדי תיק פלילי. משעולה בבירור כי הן בנוגע לתחום המשמעותי, הן בנוגע לתחום הפלילי – חטא העותר לכל הפחות ב"העדר דיווח מלא" ביחס לשאלות המפורשות שנשאל בטופס – ומכאן שלענין זה נקטה הוועדה בלשון המעטה – דומה כי התמקדותו של העותר במילים "תיק שנסגר" בהנמקתה והתפלפלותו בשאלה האם עלתה חקירתו באזהרה כדי תיק פלילי מוחשי אינן ממין הענין. טענות אלה אינן מכבדות את העותר הטוען אותן, וודאי לא את הוועדה ולא את בית המשפט.

30. בטרם סיום יובהר כי דברים אלה אינם בכחינת ניתוח בדיעבד, ומבלי להרחיב בדברים הנתונים תחת כללי החיסיון, נציין כי החלטת הביטול נתקבלה רק לאחר שנערכו הבירורים הנדרשים על-ידי הוועדה – ובכלל זאת קבלת התייחסויותיו של העותר – לשם ביסוסה של התשתית העובדתית הנדרשת להחלטת הביטול על-ידי הוועדה (לענין התשתית הנדרשת בטרם ביטול החלטתה של רשות מינהלית ראו: אליעד שרגא המשפט המינהלי, כרך שלישי 141 (2008)). כן יצוין בהקשר זה שמתגובת המדינה עולה כי נוכח החשד שנתעורר שבדיווחו החסר ניסה העותר לקבל את מינויו במרמה, באופן העולה כדי עבירה פלילית – שותפו גורמים בכירים בקבלת ההחלטה

בדבר הליכי הביורור שקדמו להחלטת הביטול, וגם בכך יש כדי ללמד על כובד הראש והזהירות שנקטה הוועדה.

31. מן האמור עולה כי ועדת המינויים לא רק שלא חרגה מסמכותה עת ביטלה את בחירתה בעותר כמועמד מומלץ מטעמה לשיפוט, אלא כי משנתעורר אצלה החשש בדבר דיווח כוזב – פעלה כנדרש וכמצופה מרשות מינהלית האמונה על האינטרס הציבורי (זמיר, בעמ' 1383). בחינת התשתית העובדתית להחלטת הביטול מלמדת כי אכן היה פער בין שדיווח העותר לבין המציאות, ומשכך בצדק מצאה הוועדה כי הדבר מצדיק החלטה חריגה של ביטול בחירתה בעותר. בכך שמרה הוועדה לא רק על האינטרס הציבורי בדבר רמתם של הממונים לשיפוט, אלא גם על הסטנדרט הנדרש של הגינות ויושרה בעת הליכי הקבלה לתפקידים ציבוריים.

אשוב ואציין כי מעדיפים היינו שלא להידרש לכתיבת פסק דין זה וכך הצענו לעותר. אולם משעמד העותר על עתירתו, אף לאחר הדיון ולאחר שהעבירה המשיבה לידינו את החומר הנוסף שנתבקש – לא היה מנוס מלהכריע בעתירה.

על בסיס האמור, העתירה נדחית.

ניתן היום ה' בכסלו תשע"ב (1.12.11).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט