

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8815/05

בפני :

כבוד הנשיא א' ברק
 כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
 כבוד השופטת מ' נאור

העותרים :

1. עו"ד אברהם לנדשטיין
 2. סיעת המפד"ל במועצת העיר קרית אונו

נ ג ד

המשיבים :

1. עו"ד מאיר שפיגלר
 2. יוסי נשרי
 3. יוסי כוכבי
 4. סיעת הליכוד בעיריית קרית אונו
 5. סיעות הקואליציה בעיריית קרית אונו
 6. ראש הממשלה

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בשם העותרים :

עו"ד לנדשטיין אברהם

בשם המשיבים 1 ו-6 :- עו"ד נטע אורן
 בשם המשיב 2 :- עו"ד מוטי בר-לב ; עו"ד אייל כץ
 בשם המשיבה 5 :- עו"ד אירית ינקוביץ

כתבי עת :

[יצחק זמיר, "מינויים פוליטיים", משפטים, כרך כ \(תש"ן-תשנ"א\) 19](#)

מיני-רציו :

* משפט מינהלי – מינויים – בתקופת בחירות

* משפט חוקתי – ממשלה – סמכותה

הדין נסב אודות שאלת ההשלכות שיש לתקופת "ערב בחירות" ולכהונתה של ממשלת מעבר על הליך חידוש הרכבה של המועצה הדתית בעיריית קרית אנו.

ביהמ"ש העליון, בשבתו כבג"ץ, דחה את העתירה ופסק כי:

הליך מינויים תקין הינו חיוני לבניית אמון הציבור בשירות הציבורי. בחברה חופשית, הבנויה על עקרונות דמוקרטיים, חייב איש ציבור ליהנות מאימון הציבור. הנזק לאינטרס הציבורי הכרוך במינוי לתפקיד ציבורי הנעשה באורח בלתי ענייני הינו רב ביותר. הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות. הוא עלול לפגוע בדמותו של השירות הציבורי ובאמון הציבור בו. פיקוח בג"ץ על תקינותם של מינויים בשירות הציבורי הוא ערובה חשובה לאיזון של תפקידים ציבוריים בידי אנשים כשירים לכך מבחינת רמתם המקצועית והאישית. הוא מסייע ביישום החובה להפעיל שיקולים ענייניים והאיסור על ניגודי עניינים במהלך המינויים. הוא תורם לשמירת טוהר המידות בשירות הציבורי ולהגנה על דמותו בעיני הציבור.

עקרון הרציפות הוא עקרון יסודי בחילופי שלטון במשטר דמוקרטי. תכליתו להגן על יציבות המשטר ולמנוע חלל שלטוני. עם זאת, כפיפותה של ממשלת מעבר לעקרונות המשפט הציבורי הכללי, מטילים עליה חובה לפעול בתקופת המעבר בסבירות ובמידתיות, כנגזר מהאופי המיוחד של השלטון בעת זו. חובה זו מצריכה מערך של איזונים אשר נועד, מחד, להבטיח יציבות והמשכיות לבל ייווצר חלל שלטוני; ומאידך, היות ממשלת מעבר ממשל זמני שאינו ניזון מאמון הכנסת והציבור, מוליד צורך בריסון רב בהפעלת סמכויות השלטון, שנועדו ביסודן לעיתות שיגרה. בתקופה זו, מחוייב השלטון באיפוק בהפעלת סמכויותיו לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופת המעבר.

מתחם הסבירות של פעילות גוף השלטוני בתקופת ממשלת מעבר נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטיה המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק. מהותו של איזון זה מושפע מטיבו של הענין ומאופי השיקולים הנוגדים הפועלים ברקעו. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהפך.

ראוי הוא כי מינויים לתפקידים בשירות הציבורי לא יבוצעו בידי גורמי ממשל אלה אלא ימתינו עד לכינון ממשל חדש, אלא מקום שיש באיזון מסוים צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, יצור חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב. די אף במראית פני הדברים, העלולה להעלות חשד או ספק לפגם בהליך המינוי, כדי להצדיק בדרך כלל הימנעות ממנו בתקופה של "בין השמשות" השלטוני, נוכח הפגיעה העלולה להיגרם בכך לאימון הציבור, גם אם, לגופו, לא דבק בהליך פסול מהותי. מנגד, מקום שעולה צורך חיוני באיזון משרה ציבורית, ולא ניתן למצוא לכך פתרון זמני חלופי, עשוי הכורח האמור להכריע את הכף ולהכשיר הליך מינוי גם בעת שלטון מעבר. כמו כן, מינוי לתפקיד ציבורי, הנעשה בידי גורם ממנה המנותק לחלוטין מהמישור הפוליטי, ואינו מושפע כלל מקיומן של בחירות קרבות ומשינויי שלטון צפוי, עשוי אף הוא לעמוד במבחן הסבירות אם ייעשה בתקופת המעבר.

אף שלהקמתה של מועצה דתית קשר הדוק ואיתן לתחום המוניציפלי, הרי שההליך כרוך במעורבות עמוקה של גורמים שלטוניים הנמנים על השלטון המרכזי, אשר מעורבותם חיונית, ובלעדיה לא תיכון מועצה דתית. משוא פנים מפלגתי המביא להעדפת מועמד על פני מועמד אחר בעל כשירות מתאימה יותר מטיל פסול באופן הפעלת שיקול הדעת של הגורם הממנה, ועשוי להיות כי די ביצירת ספק מהותי בדבר חשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע מפלגתי-פוליטי פסול בהליך המינוי כדי להעביר את נטל הראייה על בעל המינוי לשכנע כי אין פסול בפעולתו. מכאן שבעת ממשלת מעבר, ערב בחירות צפויות, יש להחיל על הליך חידוש הרכבת מועצה דתית את "נוסחת האיזונים" המופעלת לגבי פעולות

ממשלת מעבר. במסגרת איזונים אלה, יש לשקול מחד, האם הצורך בחידוש הרכבה של המועצה נכון לעת זו גובר עתה במשקלו על דרישת האיפוק שעל השלטון לגזור על עצמו, המתחייבת מקיומו של ממשל-מעבר, או שמא, אין כורח אמיתי בחידוש המועצה כיום, וראוי להמתין בכך לממשלה יציבה שתיוכן לאחר הבחירות.

בנסיבות העניין, אין להתערב בהחלטת גורמי השלטון המוסמכים שלא להפעיל את סמכותם לחדש את הרכב המועצה הדתית בקרית אונו בטרם הבחירות והקמת ממשלה חדשה, שכן לא נוצר חלל תיפקודי המצדיק חידוש הרכב המועצה הדתית ערב בחירות.

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

1. עניינה המרכזי של עתירה זו הוא בבחינת השלכתה של תקופת "ערב בחירות" וכהונתה של ממשלת מעבר על הליך חידוש הרכבה של המועצה הדתית בעיריית קרית אונו: היש מקום להתערבות שיפוטית בהחלטת ראש הממשלה, בתורת הרשות המוסמכת, לעכב את הליך אישור הרכב המועצה הדתית ברשות מקומית זו ופרסומו ברשומות עד לאחר הבחירות הקרבות ולאחר כינונה של ממשלה חדשה בעקבותיהן? זו השאלה העומדת להכרעה.

רקע

2. חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), תשל"א-1971 (להלן – "חוק שירותי הדת") קובע בסעיף 6(א) כי השר לענייני דתות יחדש את הרכבה של מועצה דתית עד תום ששה חודשים מיום בחירת מועצה של הרשות המקומית. כל סמכויות השר לענייני דתות שבחוק זה הועברו לראש הממשלה מכח הודעה על העברת סמכויות על פי חוק הממשלה, התשס"א-2001 (ילקוט-פרסומים 5266 מיום 21.1.04, בעמ' 1642). לפיכך, כל אימת שמדובר בהחלטה זו בסמכות שר הדתות לפי חוק שירותי הדת, נתונה סמכות זו כיום בידי ראש הממשלה.

בעיריית קרית אונו לא חודש הרכב המועצה הדתית במועד האמור בעקבות הבחירות לרשות המקומית שנערכו שם. אי לכך, בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק שירותי הדת, מינה ראש הממשלה ביום 16.6.05 צוות בן שני חברים שימלאו את תפקידי המועצה הדתית עד להקמת מועצה בהרכב חדש (להלן – "הממונים"). לאחר מינוי ממונים כאמור, החלו מהלכים לחידוש הרכב המועצה הדתית. בישיבתה מיום 31.8.04,

אשרה מועצת העיר את הרכב המועצה הדתית, כפי שהוצע על ידי הגורמים הבאים בהתאם לחוק שירותי הדת, עליהם נימנים ראש הממשלה, הרשות המקומית, והרבנות המקומית. בעקבות בדיקה משפטית שנעשתה במשרד ראש הממשלה, עלתה הסתייגות מההרכב שהוצע, מהטעם שלא ניתן בו ייצוג מספק לסייעות האופוזיציה. לפיכך, הוצע מטעם משרד ראש הממשלה להחליף את אחד המועמדים במועמד אחר, צחי דבורה, חבר מפלגת "שינוי", המהווה מפלגת אופוזיציה במועצת העיר. מועצת העיר אשרה ביום 30.5.05 את ההרכב החדש, אולם סיעת שינוי עצמה התנגדה למועמד שאושר, בטענה כי מועמדותו לא תואמה עמה, ולא עברה את תהליך אישור הסיעה. נוכח התנגדות זו, ועל פי הוראת סעיף 5 לחוק שירותי הדת, הועבר הענין להחלטת ועדת השרים, וזו החליטה ביום 6.7.05 לאשר את ההרכב המוצע כפי שהוא, חרף התנגדות סיעת שינוי (להלן – "החלטת ועדת השרים"). ביום 26.9.05 נתקבל גם אישור סופי של סיעות הליכוד וש"ס למועמדם המשותף למועצה – מר דורון חיים, כפי שנדרש במסגרת החלטת ועדת השרים. אולם, ביום זה פנה המשיב 2, הוא ראש העיר, למשיב 1, מנהל שירותי הדת במשרד ראש הממשלה, והודיעו כי המועמד שהוצע מלכתחילה מטעם סיעתו (תנועת התושבים) אינו מקובל עוד על הסיעה, וכי בימים הקרובים יודיע על מועמד חלופי. כך עשה ביום 28.9.05 גם יו"ר סיעה אחרת, סיעת "עתיד חדש לקריית אונו", כאשר הודיע כי המועמד מטעם סיעתו אינו מקובל עוד על הסיעה, וכי יודיע על מועמד חלופי בהקדם. יש לציין בהקשר זה כי ביום 11.9.05 נחתם הסכם קואליציוני חדש בעיריית קריית אונו. כן עלו טענות מטעם הממונה במועצה הדתית בדבר מינהל לא תקין המיוחס למועצה הדתית הקודמת, אשר יש להם השלכה על אישור הרכב המועצה החדשה (מכתב יוסי כוכבי מיום 17.7.05 למנהל שירותי הדת במשרד ראש הממשלה, נספח ג' לתגובת משיב 2). לכך הגיב הגורם המוסמך במשרד ראש הממשלה במכתב מיום 12.9.05 (נספח ד' לתגובת משיב 2) כי נושא תקינות ההתנהלות השוטפת של המועצה הדתית הקודמת יבחן על ידי גורם מקצועי מטעם משרד ראש הממשלה, אך אין מקום לקשור בין ביצוע בדיקה זו לבין הליך חידוש הרכבה של המועצה הדתית, הנעשה על פי החוק.

עיקרי העתירה

3. העותר, חבר מועצת העיר מטעם סיעת המפד"ל, ביקש בעתירתו כי נורה על קיומה לאלתר של החלטת ועדת השרים אשר אשרה את הרכבה החדש של המועצה הדתית, וכי יוצא צו שיפוטי אשר יחייב את ראש הממשלה לאשר הרכב זה ולפרסמו ברשומות בהתאם לחוק. טענת העותר היא כי עיכוב אישור הרכב המועצה החדש

בעקבות החלטת ועדת השרים, ודחיית פרסומו ברשומות מהווים צעד הנגוע בחוסר סבירות קיצוני. עיקר טרוניותו של העותר בעתירה, שהוגשה קודם להתפטרות הממשלה וההחלטה על הקדמת הבחירות, מופנית כנגד מנהל שירותי הדת במשרד ראש הממשלה וראש עיריית קרית אונו אשר, לטענתו, נקטו מדיניות השהייה בלתי כנה, לצורך קידום עניינם האישי והמפלגתי. כן נטען, כי השינוי בהסדר הקואליציה בעיריית קרית אונו ובקשת הסיעות להחליף את מועמדיהן למועצה הדתית שהוגשה בעקבותיו, אינם בבחינת גורמים המצדיקים עיכוב מתן אישור לחידוש הרכב המועצה ופרסומו ברשומות לגבי מהלך שעיקרו נסתיים קודם לארועים אלה. אשר להשפעת הבחירות הקרבות, טוען העותר כי המינויים במועצה דתית הם ענין מקומי-מוניציפלי, שאינו נוגע לבחירות כלליות לכנסת, ולקיומן אין כל השלכה לנושא שלפנינו. ראייה לכך היא כי הרכב המועצה שראש הממשלה אמור לאשר נקבע, למעשה, על ידי הרשות המקומית שכן שלושה ממועמדיה הם מטעם מועצת העיר, שלושה הם מומלצי המועצה המקומית לראש הממשלה, ומועמד נוסף נקבע על ידי הרב המקומי.

עמדת המשיבים הנמנים על גורמי מועצת העיר

4. המשיבים מטעם מועצת העיר טוענים בתגובותיהם כי המניעים להגשת העתירה הם פוליטיים גרידא, וכי דין העתירה להידחות מחמת היותה מוקדמת ומאחר שאינה מגלה עילה כלפיהם. כן נטענה טענת שיהוי בהגשת העתירה. המשיב 2 הדגיש בעתירתו את דו"ח הביקורת שהוצא ב-2002 בעניינה של המועצה הקודמת, המעלה טענות שונות בדבר ניהול בלתי תקין של המועצה הדתית היוצאת – ענין הנבדק עתה מטעמו של משרד ראש הממשלה. לטענתו, בדיקה זו, הנערכת עתה, מצדיקה אף היא השהיית אישור ההרכב החדש של המועצה, שלהרכב המועצה הקודמת, המצוי במוקד הבדיקה, ישנו השלכה ישירה עליו.

עמדת המדינה

5. טרם ההחלטה על פיזור הכנסת, נקטה המדינה עמדה לפיה, לאור השינוי שחל בעמדת סיעות מסוימות בעיריית קרית אונו לגבי מועמדיהם הרצויים למועצה הדתית נוכח הסכם קואליציוני חדש שנקשר, התכוון משרד ראש הממשלה לבחון את המועמדים החדשים שיוצעו, ולקדם בהתאם לכך את תהליך אישור ההרכב החדש למועצה. לפיכך, נטען באותו שלב כי העתירה מוקדמת.

בהודעה מעדכנת מיום 4.12.05 העלתה המדינה טענה חדשה לפיה, עם מתן צו לפיזור הכנסת על פי סעיף 29 לחוק יסוד: הממשלה, שהתפרסם ביום 8.12.05, נכנסה המדינה לתקופת בחירות לכנסת ה-17. לאור זאת, ועל יסוד הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1501, שעניינה מינויים בתקופת בחירות, אין מקום לקדם בשלב זה את הליך האישור והפרסום של הרכב המועצה הדתית בקרית אונו, וזאת עד לאחר הבחירות וכינונה של ממשלה חדשה בעקבותיהן. לגישת המדינה, הרכבתה של מועצה דתית הוא מעצם טיבו מעשה מרכבה פוליטי, ומעמדו של חברי המועצה הוא כשל נבחרים. לפיכך, ברוח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ענין זה הוא מן המקרים המובהקים המצדיקים דחיית חידוש הרכבה של מועצה דתית עד לאחר הבחירות הקרבות. מסקנה זו מתחזקת נוכח העובדה כי המועצה הדתית בקרית אונו מתנהלת בינתיים בידי ממונים שבידיהם הופקדו מלוא סמכויות המועצה על פי החוק, כך שלא נוצר חלל תפקודי שיש הכרח למלאו בתקופת המעבר השלטוני, וכל זאת עד לאחר הבחירות וכינונה של ממשלה חדשה.

הכרעה

6. אלמלא נקלעה המדינה לתקופה של ערב בחירות בעת היות עתירה זו תלויה ועומדת, היתה נדרשת הכרעתנו בשאלות שהיוו במקורן סלע מחלוקת בין הצדדים, קרי: האם לאור המהלכים שתוארו להקמת מועצה דתית חדשה, ולאחר החלטתה של ועדת השרים במחלוקת שעלתה, היה מקום לאשר את ההרכב עליו הוחלט, גם אם לאחר מכן, ובטרם אושר הרכב המועצה כאמור, השתנה ההסכם הקואליציוני במועצת העיר, ובעקבותיו שתי סיעות בעירייה בקשו להחליף את מועמדיהן. כן היה עולה הצורך להכריע באיזו מידה הטענות שעלו בדבר ניהול בלתי תקין של המועצה בהרכבה הקודם רלבנטיות ואוצלות על הליך הרכבתה של מועצה דתית חדשה.

אולם, הצורך בהכרעה בשאלות האמורות נתייטר, נוכח העמדה שתובא להלן בשאלה המרכזית העולה והיא – האם ראוי כי בית משפט זה יתערב בעמדת המדינה, הנשענת על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לפיה, משאנו מצויים בתקופה של ערב בחירות, ובעת כהונתה של ממשלת מעבר, אין מקום להליכים נוספים לקידום אישור הרכבה החדש של המועצה הדתית, אלא יש להמתין עד לאחר הבחירות ולכינונה של ממשלה חדשה לצורך חידוש המהלכים להקמתה.

עקרונות השיטה בסוגיית מינויים לתפקידים ציבוריים בתקופה של ערב-בחירות

7. סעיף 29(א) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי רשאי ראש הממשלה, בהסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת בצו שיפורסם ברשומות מקום שנוכח כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה. הצו נכנס לתוקפו בתוך 21 ימים לאחר פרסומו, ורואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום פרסום הצו. במציאות שבה הממשלה כבר אינה נהנית מאימון הכנסת מחד, ומנגד – אין בידי הכנסת להציב מועמד אחר מבין חבריה שיזכה באימונה, כאמור בסעיף 29(ב) לחוק היסוד, מורה החוק על בחירות חדשות, אשר מכוח תוצאותיהן יגובשו יחסי הכוחות בכנסת, ותוקם ממשלה אשר תזכה באימון הכנסת. השאלה היא – מהי ההשלכה של תקופת בחירות וממשלת מעבר על איושם של תפקידים בשירות הציבורי אשר במינויים או בחירתם מעורבים גורמים פוליטיים הפועלים בממשלה היוצאת או מטעמה טרם הבחירות. שאלה זו אוצלת במישרין על הליך חידוש הרכבה של המועצה הדתית בקרית אונו, אשר נעצר, בין היתר, בנימוק שתקופת ערב בחירות מחייבת איפוק וריסון מירביים במינויים בעלי זיקה פוליטית בשירות הציבורי, וכי לכן יש להשהות מהלכים אלה עד לאחר הבחירות וכינון ממשל חדש.

שני היבטים מצריכים התייחסות בסוגיה העומדת להכרעה: האחד – האם נושאה של העתירה – קרי: מינויים לתפקידים ציבוריים בתקופת שלטון-מעבר הוא מסוג העניינים שבית משפט זה יטה להתערב ולבחון אותם לגופם. היבט זה עוסק בהיקף שיקול הדעת השיפוטי המופעל באשר לעצם נכונות בית המשפט הגבוה לצדק להתערב במדיניות הממשלה בסוגיה מעין זו ([בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה, פד"י נז\(6\) 817, 836](#)).

השני – אם ימצא כי יש מקום להיזקק לסוגיה לגופה, יש לבחון האם ישנה עילה להתערב בשיקול הדעת שהפעילה המדינה לגופו של ענין, בהחליטה שלא לקדם את הליך קביעת הרכבה החדש של המועצה הדתית בתקופה של ערב בחירות ([בג"צ 5167/00 פרופ' וייס נ' ראש מהממשלה, פד"י נה\(2\) עמ' 455, בעמ' 479, להלן – "פרשת וייס"](#)).

היקף ההתערבות השיפוטית בסוגיות מינויים בשירות הציבורי

8. השירות הציבורי נועד לספק לציבור את צרכיו בכל מישורי החיים. הוא משקף את חובתו של השלטון ליישם את מדיניותו באמצעות מנגנון כשיר, יעיל והגון לרווחת האזרחים. רמתו של השירות הציבורי הינה גורם חיוני לתיפקודו התקיין. ממנה נגזר אימונו של הציבור בשירות, שבלעדיו לא ניתן לקיים את תכליותיו העיקריות. בין טיבו

ואיכותו של השירות הציבורי לבין אימון הציבור בו מתקיים קשר גומלין הדוק. שירות ציבורי בלתי נאות לא יזכה באימון הציבור. שירות ציבורי שאינו זוכה באימון לא יצליח למלא את משימותיו המרכזיות. הליך המינויים והבחירה לתפקידים בשירות הציבורי הוא גורם בעל משקל מיוחד בקביעת רמתו ואיכותו של השירות, ובגיבוש מידת האימון הציבורי בו. הוא אוצל על האיכות המקצועית והאנושית של ממלאי התפקידים במסגרתו, על טוהר המידות באופן התנהלותו, וממילא – על אימון הציבור ברמת תפקודו.

רמתו של השירות הציבורי מחייבת הקפדה מירבית על תקינותם של הליכי המינוי כדי להבטיח שלתפקידים ציבוריים יבחרו האנשים המתאימים ביותר מבחינת כושרם המקצועי ומבחינת יושרם האישי (בג"צ 5682/02 פלוני נ' ראש הממשלה, פד"י נו(3) 84, 92-3; בג"צ 6673/01 התנועה לאיכות השלטון נ' שר התחבורה, פד"י נו(1) 799, 806; בג"צ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פד"י מה(1) 28; בג"צ 251/88 עודה נ' ראש המועצה המקומית ג'לג'וליה, פד"י מב(4) 837). הרשות השלטונית פועלת כנאמן הציבור במינוי ממלאי תפקידים בשירות הציבורי ולכן בהפעלה את סמכות המינוי עליה לפעול בהגיונות, ביושר, בתום לב ובסבירות (בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פד"י מה(1) 749, 840; בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פד"י לד(3) 729). עליה לפעול מתוך שיקולים ענייניים, נקיים מפניות ומשיקולים זרים.

הליך מינויים תקין הינו חיוני לבניית אימון הציבור בשירות הציבורי. בחברה חופשית, הבנויה על עקרונות דמוקרטיים, חייב איש ציבור ליהנות מאימון הציבור. כדי להבטיח אימון זה נדרשת הקפדה מיוחדת על טוהר השיקולים בהליך המינוי שכן "טוהר השירות והשוויון עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו" (דברי השופט ברק בבג"צ 6163/92 איזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פד"י מז(2) 229, 266; בג"צ 4668/01 חה"כ יוסי שריד נ' ראש הממשלה, פד"י נו(2) 265; בג"צ 932/99 התנועה למען איכות השלטון נ' יו"ר הועדה לבדיקת מינויים, פד"י נג(3) 769).

הנזק לאינטרס הציבורי הכרוך במינוי לתפקיד ציבורי הנעשה באורח בלתי ענייני הינו רב ביותר. הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות. הוא עלול לפגוע בדמותו של השירות הציבורי ובאימון הציבור בו. הוא עלול לפגוע בעקרונות יסוד של שיטתנו המשפטית, בתפיסתנו הערכית את מהותו של השירות הציבורי ובאמנה החברתית שהיא בסיס הווייתנו כחברה מתוקנת" (דברי השופט שטרסברג-כהן בבג"צ

[154/98 הסדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פד"י נב\(5\) 111, בעמ' 123.](#)

חשיבותם ומרכזיותם של הליכי המינוי והבחירה התקינים בשירות הציבורי הביאו להפעלת ביקורת שיפוטית הדוקה של בית משפט זה על תחום זה של פעילות הרשות השלטונית. בית המשפט הגבוה לצדק נדרש כבר מקדמת דנא, ועל דרך השיגרה, לבחינת תקינותם של מינויים בשירות הציבורי ולפיקוח הדוק על פעולתן של רשויות השלטון בתחום זה. פיקוח זה הוא ערובה חשובה לאיזום של תפקידים ציבוריים בידי אנשים כשירים לכך מבחינת רמתם המקצועית והאישית. הוא מסייע ביישום החובה להפעיל שיקולים ענייניים והאיסור על ניגודי עניינים במהלך המינויים. הוא תורם לשמירת טוהר המידות בשירות הציבורי ולהגנה על דמותו בעיני הציבור ([זמיר, מינויים פוליטיים](#), משפטים כ', 1990, עמ' 19, 23).

שיקול הדעת של הרשות המינהלית בהפעלה את סמכות המינוי או הבחירה הנתון בידיה נתון לביקורת שיפוטית על פי אמות המידה המקובלות על פי כללי המשפט הציבורי.

אמות מידה להפעלת סמכויות שלטוניות ערב בחירות כלליות

9. הסמכות לאייש תפקידים בשירות הציבורי ובמוסדות השלטון המרכזי והמקומי, הנתונה בידי גורמי השלטון, אינה רק בבחינת סמכות רשות אלא גם סמכות חובה. הצורך להבטיח כי תפקידים בשירות הציבורי יאוישו וימולאו בידי מועמדים מתאימים הוא חיוני לפעולתו התקינה של המינהל הציבורי ולסיפוק צרכי הציבור בתחומי החיים השונים. עלתה השאלה האם בדרך הפעלת סמכות זו חל שינוי כלשהו עם הפיכתה של ממשלה לממשלת מעבר, ערב בחירות צפויות, בתקופה שהיא תקופה של בין השמשות, לאחר הפסקת כהונתה של הממשלה הקודמת, וטרם כינונה של ממשלה החדשה. האם חייבים, או רשאים שרים וגורמי ממשל אחרים להפעיל את סמכויות המינוי הנתונות בידיהם בתקופת מעבר זו, והאם ראוי כי יעשו כן? שאלה זו נקשרת להיבט כללי יותר שעניינו מרחב פעולתה ואופן הפעלת סמכויותיה הכלליות של ממשלת מעבר. סוגיה זו נדונה בפסק הדין המנחה בפרשת וייס, וקביעותיו אוצלות במישרין לענייננו בפרשה זו.

חוק יסוד הממשלה קובע בסעיף 30 כדלקמן:

רציפות הממשלה 30(ב) "עם בחירת כנסת חדשה, או התפטרות הממשלה... תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידה עד שתיכון ממשלה חדשה.

(ג) ראש הממשלה שהתפטר, ימשיך במילוי תפקידו עד שתיכון הממשלה החדשה;

התפיסה העומדת ברקע הוראה זו היא כי עם התפטרות ראש הממשלה, שדינה כהתפטרות הממשלה, לא נוצר חלל שלטוני, אלא הממשלה ממשיכה להתקיים ולפעול לצורך הבטחת היציבות וההמשכיות של השלטון עד לכינונה של ממשלה חדשה, הזוכה לאימון הכנסת בעקבות הבחירות החדשות. עקרון הרציפות הוא עקרון יסודי בחילופי שלטון במשטר דמוקרטי. תכליתו להגן על יציבות המשטר ולמנוע חלל שלטוני (בג"צ 9577/02 סיעת המפד"ל נ' יו"ר הכנסת, פד"י נז(1) 710, 714; בג"צ 623/76 מדינת ישראל נ' משה קול, פד"י לא(2) 3; בג"צ 621/76 זלמן סגל נ' ממשלת ישראל, פד"י לא(2) 8. C. Klein, The powers of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited, 12 Isr. L. Rev. (1977) 271).

יחד עם זאת, הרציפות השלטונית האמורה, פרי הוראה מיוחדת בחוק היסוד, אין פירושה כי עולם כמנהגו נוהג; נפל דבר בבסיס השלטון, אשר בתשתית פעולתו ובהפעלת סמכויותיו שוב אין הוא נהנה מאימון הכנסת והציבור. אכן, "במעשה ההתפטרות של ראש הממשלה, מחזיר הוא, למעשה, את האימון שניתן בו להחלטת העם, שהוא הריבון. במצב דברים זה ממשיך הוא אמנם לכהן מכח סעיף 31 לחוק יסוד: הממשלה (כנוסחו הקודם – א.פ.). כאשר הבסיס להמשך כהונתו הוא בהוראת החוק. כך, עד לכניסתו לתפקיד של ראש הממשלה הנבחר שזכה בבחירות המיוחדות לאימון הציבור" (דברי הנשיא ברק בפרשת וייס, שם, פסקה 3).

למציאות זו שבה מכהנת ממשלה כממשלת מעבר מכח הוראות החוק, אך בלא שהיא נהנית מאימון העם, ישנן תוצאות משפטיות. אמנם, לא נמצא הגבלה פורמלית בחוק על סמכויות ראש הממשלה והשרים, ואלה לא צומצמו בדין לפעולות שוטפות בלבד, בין מכח פרשנות ההסדר הסטטוטורי החל על הענין ובין מכח עקרון חוקתי כללי של משפט מקובל. אולם, כפיפותה של ממשלת מעבר לעקרונות המשפט הציבורי הכללי, מטילים עליה חובה לפעול בתקופת המעבר בסבירות ובמידתיות, כנגזר מהאופי המיוחד של השלטון בעת זו. חובה זו מצריכה מערך של איזונים אשר נועד, מצד אחד, להבטיח יציבות והמשכיות לבל ייווצר חלל שלטוני; מצד שני, היות

ממשלת מעבר ממשל זמני שאינו ניזון מאימון הכנסת והציבור, מוליד צורך בריסון רב בהפעלת סמכויות השלטון, שנועדו ביסודן לעיתות שיגרה. בתקופה זו, מחוייב השלטון באיפוק בהפעלת סמכויותיו לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופת המעבר. דברים אלה אינם חלים על עניינים חיוניים שבהם יש לעסוק גם בתקופת מעבר שלטונית. נדרש, איפוא, איזון עדין בין החובה לפעול במקום שיש צורך חיוני בכך, לבין חובת השמירה על איפוק וריסון בהפעלת סמכויות שלטוניות, בהינתן תשתית הממשל המיוחדת המאפיינת ממשלה בתקופת מעבר.

“ענין לנו, אפוא, בגישה גמישה, המאזנת בין איפוק לבין עשייה, על פי נסיבות הענין, ובהתחשב במציאות המשתנה... השאלה הנכונה הינה האם באיזון הכולל המתחשב במכלול הנסיבות – נדרשים איפוק או עשייה” (הנשיא ברק בפרשת וייט, שם, פסקה 9).

ראו גם קליין, שם, עמ' 276; א. רובינשטיין וב. מדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל, מהד' 6, תשס"ה, כרך ב', עמ' 2-831).

מיתחם הסבירות של פעילות גוף השלטוני בתקופת ממשלת מעבר נבחן, איפוא, בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק. מהותו של איזון זה מושפע מטיבו של הענין ומאופי השיקולים הנוגדים הפועלים ברקעו (בג"צ 2534/97 חה"כ יחב נ' פרקליטת המדינה, פד"י נא (3) 1, 28). ישנה הקרנה הדדית בין חובת העשייה לבין הריסון והאיפוק הנדרשים במצבים המתאימים. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהפך. ענייננו, אפוא, בבחינת סבירות שיקוליה של הרשות המוסמכת בדרך הפעלת סמכויותיה על בסיס האיזונים הנדרשים בתקופת ממשלת מעבר, בהינתן הערכים המתנגשים בסוגיה זו, וכנגזר מנסיבותיו המיוחדות של הענין.

איזון נדרש במינויים לתפקידים ציבוריים בתקופת שלטון-מעבר

10. עקרון האיזון הנדרש בין איפוק לעשייה בעת שלטון מעבר מוצא את ביטויו, בין היתר, בתחום המינויים לתפקידים ציבוריים, מקום שמעורבים בכך גורמים פוליטיים שמעמדם המשפטי ערב הבחירות ניזון ממעמדה המיוחד של ממשלת מעבר, וגורלם בממשל הבא, שלאחר הבחירות, אינו ידוע. בגדר האיזונים הנדרשים בתחום זה, וככלל, נתקבלה ההשקפה כי ראוי הוא כי מינויים לתפקידים בשירות הציבורי לא

יבוצעו בידי גורמי ממשל אלה אלא ימתינו עד לכינון ממשל חדש, אלא מקום שיש באיוש תפקיד מסוים צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, יצור חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב (פרשת וייט, שם, פסקה 10). שיקול מרכזי בהקשר זה הוא כי הממשלה אינה נהנית עוד מאמון הכנסת, ומקור הסמכות לפעולתה נובע אך ורק מחוק היסוד. השתקפות שיקול זה בכל הנוגע למינויים הוא בכך שכאשר החוק דורש שבהליך מינוי יהיה מעורב נבחר הציבור, אזי ביצוע ההליך באמצעות הנבחר, ששאלת האמון בו נמסרה להחלטתו המחודשת של הציבור, עלול להחטיא את תכלית החוק (ראו והשוו בג"צ 9577/02 סיעת המפד"ל נ' יושב-ראש הכנסת, פד"י נז(1) 710, 714).

בנוסף לכך, קיים חשש מוגבר מניגוד עניינים במינוי, והעדפת האינטרס המפלגתי הצר על פני האינטרס הציבורי. בתחום זה ניצב מחד, השיקול הציבורי, הקורא לאיפוק באיוש משרות ציבוריות כדי למנוע העצמת החשש לפגמים של ניגוד עניינים או שיקולים פוליטיים העלולים לדבוק בהליכי מינוי ערב בחירות. חשש זה הוא ממשי לאור אי הציבות המאפיינת את בסיס השלטון, והדחף של גורמים פוליטיים להטביע חותם בשירות הציבורי בטרם יתחלף הממשל. בהקשר זה, די אף במראית פני הדברים, העלולה להעלות חשד או ספק לפגם בהליך המינוי, כדי להצדיק בדרך כלל הימנעות ממנו בתקופה של "בין השמשות" השלטוני, נוכח הפגיעה העלולה להיגרם בכך לאימון הציבור, גם אם, לגופו, לא דבק בהליך פסול מהותי. מנגד, מקום שעולה צורך חיוני באיוש משרה ציבורית, ולא ניתן למצוא לכך פתרון זמני חלופי, עשוי הכורח האמור להכריע את הכף ולהכשיר הליך מינוי גם בעת שלטון מעבר. כמו כן, מינוי לתפקיד ציבורי, הנעשה בידי גורם ממנה המנותק לחלוטין מהמישור הפוליטי, ואינו מושפע כלל מקיומן של בחירות קרבות ומשינוי שלטון צפוי, עשוי אף הוא לעמוד במבחן הסבירות אם ייעשה בתקופת המעבר. כך למשל נפסק בג"צ 10134/02 חה"כ אושעיה נ' ראש הממשלה (פד"י נז(2) 49) כי אין להתערב בשיקול דעת הרשות המוסמכת לקיים בתקופת בחירות הליכי מכרז לתפקידים בכירים ברשות השידור, בין היתר, מאחר שלראש הממשלה אין תפקיד סטטוטורי או מעשי בהליכי המינוי גופם. כן לא הוכח באותו ענין כי חברי ועדת המכרזים המעורבים בהליך הבחירה הינם בעלי זיקה אישית או פוליטית לראש הממשלה.

היקף הביקורת השיפוטית על הליך המינוי בתקופת ממשלת מעבר מושפע מטיבה של הסמכות המינהלית הנוגעת בדבר, ומדרך החלתם של האיזונים הפנימיים בין השיקולים הנוגדים המכוונים את הפעלתה.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

11. על רקע אמות המידה שהותוו בפרשת וייט, קבע היועץ המשפטי לממשלה הנחיות למינויים בתקופת בחירות (הנחייה 1.1501) שעודכנה ב-30.11.2005. בין היתר, קובעת ההנחייה כדלקמן:

"הגם שהכל מצווים, כמובן, להקפיד על אמות המידה הראויות באשר למינויים בשירות המדינה, בחברות הממשלתיות ובתאגידים הציבוריים כל ימות השנה, למינויים בתקופת הבחירות נודעת רגישות מיוחדת... מחד גיסא, נמשכת כסדרה, ככלל, עבודת הממשלה, ובכלל זה מינויים ענייניים המתבקשים במהלך הדברים הרגיל, עקב התפנותן של משרות מן השורה... מאידך גיסא, מינוי אדם בעל זיקה אישית או פוליטית בתקופת בחירות מעורר, כשלעצמו – מטבע הדברים – את החשש כי המינוי נעשה מטעמים בלתי ענייניים... נדרשת, איפוא, הקפדה כפולה הן באשר לעצם הצורך במינוי בתקופה זו דוקא, והן בנוגע להפעלת שיקול הדעת במינוי, על כל פרטיו ודקדוקיו. הדעת נותנת, כי רק מינוי שקיים צורך לעשותו בעת הזאת – ייעשה, ונוכח הרגישות הנזכרת, מתחייב שהפעלת הסמכות תיעשה במשורה, תוך בחינת הצורך בהתאם לנסיבות הנוגעות למינוי שמבקשים לעשותו, ובשים לב לחלופות אפשריות (כגון מינוי בפועל, מינוי ממלא מקום, וכיוצא באלה).

משהוברר כי קים צורך לבצע מינוי מסוים, נדרשים אנו להקפדה מיוחדת על אמות המידה להפעלת שיקול הדעת במינוי... במיוחד בתקופה זו, על השרים הממנים לנקוט בכל האמצעים הנדרשים כדי שמינויים הנעשים על ידיהם לא יעוררו חשש, ולו למראית עין, שמא נעשו משיקולים פסולים, או לשם השגת תכליות שונות מאלה שלשמן נמסרה הסמכות... ככל שמדובר במשרות בכירות בשירות המדינה, בתקופה זו ראוי, ככלל, להימנע מאיושן על דרך מינוי של קבע לתפקיד, אלא אם המדובר במינוי מקצועי מובהק הנדרש בעת הזאת במהלך הדברים הרגיל...

כללם של דברים: הרגישות הכרוכה במינויים בתקופת בחירות מחייבת דקדוק-יתר הן באשר לעצם הצורך במינוי והן באשר להפעלת שיקול הדעת בעשייתו. מסקנה בדבר קיומו של צורך לעשות מינוי פלוני מחייבת בדיקה פרטנית, והדעת נותנת כי הדבר ייעשה במשורה....".

עיקרה של הנחייה זו משקף, על דרך מתן הוראות מעשיות לגורמים השלטוניים, את אמות המידה הנגזרות מהאיזון הנדרש בין איפוק לעשייה בהליכי המינויים לשירות הציבורי בתקופה של ערב בחירות. החלתן למקרה הפרטני תלויה בטיבה של סמכות המינוי המסוימת בה מדובר, בנסיבותיו המיוחדות של הענין, ובשיקול הערכים השונים המחייבים איזון בעת שלטון מעבר.

מן הכלל אל הפרט

12. סוגיית עיכוב אישור הרכבה של המועצה הדתית בקרית אוננו, על רקע קיומה של ממשלת מעבר, מעלה את השאלות הבאות: ראשית, האם נושא זה, על פי טיבו, נכנס למסגרת הריסונים הסבירים המתבקשים על פעילותה של ממשלת מעבר, בין היתר בתחום המינויים, או שמא מדובר בתהליך שהוא בעיקרו ענין מקומי-מוניציפלי, שאינו מושפע ממעמדה המיוחד של ממשלת המעבר ומהבחירות הקרבות, ואינו כרוך במעורבות השלטון המרכזי באופן המשפיע באורח מהותי על הליך קביעת הרכב המועצה הדתית; ואם כך הדבר, אפשר שלקיום ממשלת מעבר ולבחירות הצפויות אין נגיעה ממשית להליך חידוש הרכבה של המועצה הדתית, ולפיכך אין הצדקה לעכבו מטעם זה. שנית, אם אמנם טיבו של הליך חידוש הרכב המועצה קשור לשלטון המרכזי ומחייב הפעלת מנגנון האיזונים הנדרש לצורך הפעלת סמכות שלטונית בתקופת בחירות, כי אז השאלה היא האם בנסיבות הענין החלטת המדינה להמתין עד לאחר הבחירות בקביעת ההרכב החדש של המועצה הדתית הינה סבירה.

שלוש רשויות מעורבות בקביעת הרכבה של המועצה הדתית. על פי סעיף 3 לחוק שירותי הדת, מן המספר שנקבע למועמדים במועצה יציע שר הדתות (כיום ראש הממשלה) 45%, הרשות המקומית 45% והרבנות המקומית – 10%. על השלבים השונים בתהליך קביעת ההרכב עמד השופט חשין [בבג"צ 4247/97 סיעת מר"צ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פד"י נב\(5\) 241, 249](#):

"שלוש רשויות הן בעלות-זכות להציע מועמדים לאיושה של מועצה דתית פלונית, רשות-רשות ומכסתה שלה, וארבעה שלבים הם בהליכי ההרכבה. בשלב הראשון מציעות שלוש הרשויות את מועמדיהן, וכך הן מציעות (סעיף 3(א) לחוק): שר הדתות - ומכסתו 45%; הרשות המקומית - ומכסתה 45%; הרבנות המקומית - ומכסתה 10%. בשלב השני מחווה כל רשות את דעתה על מועמדיהן של שתי הרשויות האחרות "מבחינת התאמתם לשמש חברי המועצה ומבחינת ייצוגם

המתאים של הגופים והעדויות המעוניינים בקיומם של שירותי הדת היהודיים... במקום" (סעיף 4 לחוק). שלב שלישי: נתגלעו חילוקי-דעות בין שלוש הרשויות, תכריע בהם ועדת שרים שחבריה הם ראש-הממשלה, והוא היושב-ראש, שר הדתות ושר הפנים, או נציגיהם של אלה (סעיף 5 לחוק). שלב רביעי: שר משרי הממשלה רשאי לערער על החלטתה של ועדת השרים, ובערעור תכריע הממשלה (סעיף 5 סיפא לחוק).

לאחר שאושר הרכב המועצה הדתית, הודעה על ההרכב החדש תפורסם ברשומות. הנה כי כן, תהליך הקמתה של מועצה דתית ברשות מקומית אחוז ושזור במעורבות עמוקה של ראש הממשלה ושרי ממשלתו. כך הוא בתקופת שגרה, וכך הוא בעת קיומה של ממשלת מעבר. אכן, להקמתה של מועצה דתית קשר הדוק ואיתן לתחום המוניציפלי (השווה [בג"צ 121/86 סיעת ש"ס, התאחדות הספרדים שומרי התורה נ' השר לענייני דתות, פד"י מ\(3\) 462](#)). עם זאת, תהליך הקמת המועצה הדתית וחידוש הרכבה כרוך במעורבות עמוקה של גורמים שלטוניים הנימנים על השלטון המרכזי, אשר מעורבותם חיונית, ובלעדיה לא תיכון מועצה דתית.

שר הדתות (כיום ראש הממשלה) הוא זה המקים את המועצה הדתית בכל רשות מקומית שאין בה מועצה כאמור (סעיף 1 לחוק שירותי הדת). הוא הקובע את מספר חברי המועצה (סעיף 2); מבין המועמדים המוצעים למועצה, 45% - כמעט מחצית, מוצעים על ידיו; חילוקי דעות בין שלושת הגורמים המציעים מועמדים למועצה מובאים להכרעת ועדת שרים בראשות ראש הממשלה. אם ערער שר על החלטת הועדה, תכריע בכך הממשלה (סעיף 5). שר הדתות (כיום ראש הממשלה) גם מחדש את הרכבה של המועצה עד תום 6 חודשים מבחירת מועצת הרשות המקומית. ראש הממשלה רשאי למנות ממונים שימלאו את תפקידי המועצה, אם זו לא נתמנתה במועד (סעיפים 6(א) ו-6(ב) לחוק). הוראות אלה מדגימות עד כמה עמוקה היא מעורבות הגורמים השלטוניים בהליך הקמתה וחידוש הרכבה של המועצה הדתית. הליך זה קשור קשר בל ינתק לשלטון המרכזי, ומהווה תנאי-בלעדי-אין להקמתה ולתיפקודה של המועצה. הפעלת סמכויות גורמי השלטון במינוי מועצה דתית מחייב הפעלת שיקול דעת שעליו לעמוד במבחני התקינות על פי המשפט הציבורי. עליו לעמוד במבחן הסבירות והענייניות; עליו להיות חף משיקולים זרים ומרצון לקדם מינויים מאינטרסים פוליטיים צרים המתעלם מכשירות והתאמה של המועמדים ([בג"צ 6458/96 אבו קרינאת נ' שר הפנים, פד"י נב\(2\) 132, 139](#)). משוא פנים מפלגתי המביא

להעדפת מועמד על פני מועמד אחר בעל כשירות מתאימה יותר מטיל פסול באופן הפעלת שיקול הדעת של הגורם הממנה, ועשוי להיות כי די ביצירת ספק מהותי בדבר חשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע מפלגתי-פוליטי פסול בהליך המינוי כדי להעביר את נטל הראייה על בעל המינוי לשכנע כי אין פסול בפעולתו (בג"צ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פד"י מה(1) 28, 37). העקרון המנחה הוא, כי על מינוי היוצא מידי השר הממנה להתבסס על שיקולים ענייניים הקשורים בקידום טובת תושבי המועצה, ולא פרי מחוייבות פוליטית או אישית. אם כך ייעשה, תישמר התכלית כי למשרה ציבורית יתמנה המועמד הכשיר ביותר למינוי, וישמר טוהר המידות בשירות הציבורי. במינוי מועצה דתית, יש לשקול את היבט הייצוג הנאות של המועמד כמשקף את יחסי הכוחות במועצת העיר, ואת ההתאמה האישית שלו לתפקיד (בג"צ 4733/94 פרופ' יהודית נאות נ' מועצת עיריית חיפה, פד"י מט(5) 111, 119). פסילת התאמה אישית למועצה דתית מטעמים בלתי ענייניים לא תיכון (בג"צ 3551/97 ברנר נ' ועדת השרים לפי חוק שירותי הדת היהודיים, פד"י נא(5) 754, 768). עמידה בחובת המינוי התקין וההוגן מוטלת על כל גורמי הממשל המעורבים בהקמתה של מועצה דתית, כמפורט בחוק (בג"צ 153/87 שקדיאל נ' השר לענייני דתות, פד"י מב(2) 221).

אכן,

"בקביעת המבחנים לבחירת מועמדים לחברות במועצות דתיות, לא הבחינה הפסיקה בין הרשויות השונות המעורבות בתהליך. כך למשל, החובה לקיים את עקרון הייצוג אינה רק חובתה של הרשות המקומית בקביעת מועמדיה המוצעים. גם השר בקביעת המועמדים שבגדר מכסתו, מצווה לייחס משקל רב לעקרון הייצוג... יתר על כן, בהגשמת עקרון הייצוג, מוטלת על השר חובה מיוחדת "לתקן את המעוות, לאזן את הכוחות ולדאוג לייצוגם המתאים של אותם חוגים, זרמים או מפלגות שהרשות המקומית לא נתנה להם את משקלם הראוי"... הוא הדין לענין תחולתו של מבחן ההתאמה האישית... החובה לקיים את השוויון בבחירת המועמדים לחברות במועצה הדתית מוטלת על כל הגורמים המעורבים בהליך. היא חלה על הרשות המקומית. היא חלה על הרבנות המקומית. וכן חלה היא על השר, ומקום שדבר הרכבת המועצה הדתית מעורר מחלוקת, וזו מובאת להכרעתה של ועדת השרים, מוטלת החובה האמורה גם על ועדת השרים" (פרשת ברנר, שם, עמ' 9-768).

לאור האמור, אך מתבקשת המסקנה כי בעת ממשלת מעבר, ערב בחירות צפויות, יש להחיל על הליך חידוש הרכבת מועצה דתית את "נוסחת האיזונים" המופעלת לגבי

פעולות ממשלת מעבר. זאת מן הטעם כי קיים חשש מובנה שהליך מינוי כזה, המתרחש ערב בחירות ימצא לוקה בפגמים של ניגוד עניינים ושיקולים פסולים עקב השינויים הצפויים בממשל, או למצער, עלולה להיווצר תדמית כזו בעיני הציבור, אשר יש בה כדי לפגוע באימון הציבור בהליך המינוי.

בתנאים אלה, נהיר הוא כי הליך חידוש הרכבה של מועצה דתית בשלב כהונה של ממשלת מעבר ובחירות קרבות מחייב הפעלת נוסחת האיזונים שבין איפוק לעשייה, בין כורח ונחיצות לבין ריסון מתבקש בתקופת "בין השמשות". במסגרת איזונים אלה, יש לשקול מחד, האם הצורך בחידוש הרכבה של המועצה נכון לעת זו גובר עתה במשקלו על דרישת האיפוק שעל השלטון לגזור על עצמו, המתחייבת מקיומו של ממשל-מעבר, או שמא, אין כורח אמיתי בחידוש המועצה כיום, וראוי להמתין בכך לממשלה יציבה שתיכון לאחר הבחירות.

13. נראה לי כי אין להתערב בהחלטת גורמי השלטון המוסמכים שלא להפעיל את סמכותם לחדש את הרכב המועצה הדתית בקרית אונו בטרם הבחירות והקמת ממשלה חדשה. השלמת הליך חידוש הרכבה של המועצה עתה כרוך בעשיית שימוש בשיקול דעת מינהלי על ידי גורמי ממשל המעורבים בהליך המינוי. הפעלת שיקול דעת זה בסמוך למועד בחירות עלול להיות מונחה משיקולים לא ענייניים הקשורים בחילופי השלטון. למיצער, עלול להתקבל רושם כזה בציבור. בנסיבות מקרה זה, לאחר החלטת ועדת השרים, ארעו מהלכים שונים בתשתית הקואליציונית במועצת העיר אשר הולידו נסיבות חדשות הטעונות התייחסות והחלטה של הגורמים המוסמכים. על רקע שלטון מעבר, אין זה רצוי כי ינקטו עתה פעולות במסגרת הליכי מינוי כאמור, שעשויות לדבוק בהן משמעויות שאינן ממין הענין גופו. ברוח חששות אלה, קבע בית משפט זה כי אין להתיר עריכת בחירת רבנים ראשיים לפני הבחירות לכנסת, לאחר שמצא כי באיזון הכולל, קיום הליך בחירות כזה לפני הבחירות לכנסת חורג במובהק ממתחם הסבירות ויש לפסול אותו (פרשת סיעת המפד"ל, שם). ברוח זו קבע בית משפט זה גם כי שר הדתות היה רשאי להשהות פרסום הרכב מועצה דתית ברשומות עד לאחר כינונה של ממשלה חדשה בעקבות הבחירות לכנסת, כדי לאפשר לשרים הנכנסים לממש את זכות הערעור הנתונה להם על החלטות ועדת השרים (בג"צ 5621/96 הרמן נ' השר לענייני דתות, פד"י נא (5) 791, 804).

כנגד כל אלה יש לבחון את עוצמת הצורך המעשי בחידוש הרכב המועצה, לבל יפגע אינטרס ציבורי חיוני עקב הדחייה. בנסיבות הענין שלפנינו, לא עולה כורח מידי בהשלמת הליך מינוי המועצה קודם לבחירות. תפקידה של מועצה דתית הוא לספק שירותים דתיים לציבור התושבים בישוב. נכללים בהם עניינים של רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, טהרת משפחה, שירותי קבורה, ועוד. שירותים אלה הם בעלי חשיבות לציבור, ויש מהם אף בעלי אופי חיוני. אולם, במקרה שלפנינו, ניתן מענה לצרכים חיוניים אלה באמצעות צוות הממונים שנתמנה על ידי ראש הממשלה שהוסמכו למלא את כל סמכויות המועצה עד להרכבת מועצה דתית חדשה בעתיד. בנסיבות אלה, לא נוצר חלל תפקודי המצדיק חידוש הרכב המועצה הדתית ערב בחירות. מקרה זה נכנס, איפוא, לגדרו של הכלל הנוהג, לפיו ראוי כי גורמי ממשל המעבר ינקטו גישה של ריסון ואיפוק וימנעו ממינויים לתפקידים בשירות הציבורי מקום שאין חיוניות והכרח בדבר, וכאשר האינטרס הציבורי העומד ביסוד הצורך במינוי הנדון בא על סיפוקו באמצעים חלופיים. לאחר הבחירות, ועם היכון ממשלה חדשה, יהיה מקום לחזור ולהחיות את הליך חידוש הרכב המועצה הדתית בקרית אונו בהליך מינוי שייעשה דרך שגרה, במעורבות גורמי השלטון המרכזי, אשר יהנה מאימון הכנסת.

14. על יסוד הדברים האמורים, דין העתירה להידחות מהטעם שאין עילה להתערב במדיניות הרשות המוסמכת, המבקשת לעכב עתה את חידוש הרכבה של המועצה הדתית בקרית אונו עד לאחר הבחירות והקמת ממשלה חדשה. מדיניות זו הינה סבירה וראויה, ואין מקום להתערב בה ולשנותה.

לאור האמור, אציע לחב"י להרכב לדחות את העתירה בלא צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

הנשיא א' ברק:

אני מסכים.

ה נ ש י א

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, כ"ה בכסלו תשס"ו (26.12.05).

אהרן ברק 54678313-8815/05

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 05088150_R05.doc
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il,
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה