



בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כוועדת היתרים
לפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969

17 יוני 2020

ו'ע 20-06-15262 פלמור נ' נציבות שירות המדינה – חוק שירות ציבור

1

בפני כב' השופט בדימוס משה יועד הכהן
 עו"ד דוד משען, חבר
 עו"ד דינה גן עדן-סרבי, חברה

המבקשת **אמי פלמור**
 ע"י ב"כ עו"ד מלכיאל בלס

נגד

המשיבה **נציבות שירות המדינה**
 ע"י ב"כ עו"ד יעל שוורץ

2

3

החלטה

4

5

6

1. לפנינו בקשה לפי סעיף 4 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) תשכ"ט-1969 (להלן: "החוק"), להתיר למבקשת ששימשה בתפקידה האחרון כמנהלת הכללית של משרד המשפטים (להלן: "המשרד") לשמש כיועצת חיצונית לחברת לוטם אסטרטגיות לפיתוח ארגונים בע"מ (להלן: "החברה") וזאת החל מיום 11.7.20.

10

11

2. המבקשת מציינת כי כיהנה בתפקיד מנכ"לית המשרד בין התאריכים 1.2.14 ועד 11.9.19. קודם לכן, עבדה במשרד תחילה כפרקליטה במחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה ולאחר מכן כמנהלת מחלקת החנינות במשרד ובסה"כ עבדה בתפקידה במשרד במשך 23 שנה.

13

14

15

3. המבקשת מציינת כי ביום 22.7.19 ביקש ממנה שר המשפטים הקודם, ח"כ אמיר אוחנה, לסיים את תפקידה בתוך מספר ימים כשהמהלך הוצג ברבים כהדחה. ביום 31.7.19 נעשה מזכר המשקף את הסיכום בינה לבין השר לפיו יתקיים טקס פרידה ממנה ביום 7.8.19 ולאחר מכן תבוצע חפיפה של 21 ימים עם מי שימונה להחליפה. ב-7.8.19 אכן התקיים טקס הפרידה, אולם בשל עתירה לבג"צ שהגישה התנועה לאיכות השלטון אשר מנעה מינוי מנכ"ל חדש ומאחר שהשר סרב למנות לה ממלא מקום, היא שהתה בביתה על מנת להיות זמינה לנושאים טכניים בהם תידרש חתימתה.

18

19

20

21

22



בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כוועדת היתרים
לפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969

17 יוני 2020

ו"ע 15262-06-20 פלמור נ' נציבות שירות המדינה – חוק שירות ציבור

- 1
- 2 4. ביום 25.8.19, עקב התמשכות ההליכים בבג"צ חזרה המבקשת למשרד. לדבריה, על
- 3 מנת לא לבזבז ימי חופשה שלמעשה נכפו עליה והודיעה כי ללא קשר לתוצאת העתירה,
- 4 היא אינה מתכוונת להישאר בתפקיד. לדבריה, עד ליום 11.9.19, מועד בו מונתה לה
- 5 ממלאת מקום, היא נמנעה מעבודה שוטפת במשרד, זולת אירועים וכנסים שנקבעו
- 6 מראש וכן ישיבות מהותיות שלא ניתן לדחותן. אולם, היא לא השתתפה בדיונים
- 7 בלשכת השר בנושא הרפורמה בלימודי ראיית חשבון, כהמחשה לעמדת השר שהיא
- 8 סיימה את תפקידה במשרד.
- 9
- 10 5. לאחר שמונתה לה ממלאת המקום, עו"ד סיגל יעקובי, התקיימה חפיפה פורמאלית
- 11 של 21 ימי עבודה בהם היא עמדה לרשותה של ממלאת המקום ולאחר מכן היא ניצלה
- 12 ימי חופשה וימי הסתגלות עד ליום 31.3.20, שבו פרשה סופית משירות המדינה.
- 13
- 14 6. באשר לנסיבות קבלת ההצעה על ידי החברה מציינת המבקשת כי בתפקיד המיועד
- 15 היא מתוכננת ללוות תהליכים ארגוניים, הנהלות וצוותים כחלק ממכלול השירותים
- 16 שהחברה מספקת ללקוחותיה בתחומי אפיון ושיפור תהליכי עבודה ושירותים וכן
- 17 פיתוח מיומנויות של מנהלים וצוותי עבודה. לדבריה, היא פגשה באקראי את השותף
- 18 המייסד של החברה במסגרת עבודתה במרכז הבינתחומי בהרצליה בחודש ינואר 2020
- 19 וקיבלה ממנו את הצעת העבודה ביום 12.3.20, לאחר שתדלה לשמש בתפקיד מנכ"לית
- 20 המשרד.
- 21
- 22 7. לגבי הממשקים עם החברה, מציינת המבקשת כי לחברה היו מספר התקשרויות עם
- 23 אגף ההדרכה של חטיבת ההון האנושי במשרד בשנה שקדמה לעזיבתה ובהם הזמנת
- 24 רכש מיום 14.8.18 עבור פיתוח הכשרה לדיינים; הזמנת רכש מיום 22.8.18 עבור
- 25 שירותי ייעוץ הפקה והטמעה של מערך הסיוע ליחידת הרווחה; מכרז פומבי עבור
- 26 שירותי פיתוח והדרכה לכלל המשרד שבו זכתה החברה במכרז מטעם המשרד מיום
- 27 16.9.18. תקופת ההתקשרות עם החברה לפי ההסכם מיום 23.10.18 שנעשה עמה,
- 28 הינה למשך שנה עם אפשרות להארכה לתקופות נוספות, כאשר התמורה לפי ההסכם
- 29 היא מעל 2 מיליון ₪ לשנה. נציג המשרד לצורך ההסכם הוא מנהל אגף ההדרכה או



בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כוועדת היתרים
לפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969

17 יוני 2020

ו"ע 20-06-15262 פלמור נ' נציבות שירות המדינה – חוק שירות ציבור

- 1 מי שהוסמך על ידו והמבקשת לא הייתה מעורבת לדבריה בעריכת ההסכם או
2 בהארכתו.
3
- 4 8. על אף שההסכם עם החברה שצורף כנספח ג' לבקשה נחתם על ידי המבקשת עצמה
5 ועל ידי סגן חשב המשרד, היא טוענת כי לנוכח גודלו של המשרד ומבנהו הארגוני,
6 התקשרויות עם חברת ייעוץ כדוגמת החברה מתבצעות ללא מעורבות מנכ"ל המשרד
7 או מי מלשכתו ואף לא בידיעתו. לדבריה, ההסכם מטופל על ידי סמנכ"ל תכנון
8 מדיניות ואסטרטגיה אשר אף גיבש את מדיניות המשרד בעניין השימוש בחברות
9 ייעוץ.
10
- 11 9. המבקשת מוסיפה כי הליכי הבחירה של החברה הוסדרו במערכת כללים והליכים
12 ביוורוקרטיים שאין לה אליהם כל נגיעה ולה עצמה לא הייתה כל מעורבות ישירה בהם.
13 לכן אין חשש כי תיפגע תכלית החוק שהיא מניעת חשש לפגיעה בטוהר המידות
14 ובמראית עין לחשש כזה.
15
- 16 10. המבקשת מוסיפה כי אינה ממלאת את תפקידה כמנכ"לית במשך כ-9 חודשים וראוי
17 לראות בתקופה מאז הודעת השר על פיטוריה ועד לפרישתה הסופית משום צינון
18 פנימי.
19
- 20 **עמדת המשיבה**
- 21
- 22 11. המשיבה בתגובתה, סבורה כי ניתן לקצר את תקופת הצינון הנדרשת בעניינה של
23 המבקשת ולהעמידה על 10 חודשים כאשר את התקופה יש למנות מיום 11.9.11,
24 המועד בו מונתה למבקשת ממלאת מקום, כך שהיא תוכל להתחיל בעבודה כיועצת
25 לחברה ביום 20.11.7.20. זאת, בחלוף כשבעה חודשי צינון פנימי וכשלושה חודשי צינון
26 חיצוני לאחר מועד פרישתה הסופי מהשירות.
27
- 28 12. באשר לממשקים עם החברה, מציינת המשיבה כי המבקשת מתוקף תפקידה
29 כמנכ"לית נמנית עם הדרג הניהולי הבכיר במשרד, היא הממונה הישירה ונושאת
30 באחריות על יחידות המטה השונות לרבות התכנון האסטרטגי וההכשרה והפיתוח של



בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כוועדת היתרים
לפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969

17 יוני 2020

ו"ע 20-06-15262 פלמור נ' נציבות שירות המדינה – חוק שירות ציבור

- 1 המשאב האנושי וזאת באמצעות מטה הנהלת המשרד. זאת במובחן מיחידות אחרות
2 בתוך משרד המשפטים כדוגמת פרקליטות המדינה, הסיוע המשפטי ועוד, להן יש
3 יחידות ניהול פרטניות משלהם. לכן, גם אם המבקשת לא הייתה מעורבת באופן ישיר
4 בהליכי ההתקשרות עם החברה, היא החזיקה בסמכות ובאחריות לגביהם והם נעשו
5 בהתאם להנחיותיה והוראותיה המפורשות. בנוסף, היא נטלה חלק פעיל בחלק
6 מהפרויקטים לטובתם ניתנו השירותים על ידי החברה, כדוגמת תכנית "משפיעים".
7
- 8 13. בהקשר זה מציינת המשיבה כי לאור האמור בעת קביעת תקופת הצינון יש מקום לתת
9 מקום משמעותי לשיקולי בכירותה של המבקשת ועוצמת השפעתה והקרנתם על
10 השיקולים העומדים בבסיסו של החוק ובהם ההגנה על אמון הציבור והחשש מפני
11 פגיעה במראית העין הציבורית.
- 12 14. כשיקולים לקולא לקיצור התקופה מציינת המשיבה מציינת את נסיבות הצעת
13 העבודה שהתקבלה בחלוף כששה חודשים ממועד סיום התפקיד בפועל ואת נסיבות
14 סיום עבודתה במשרד השוללות, לשיטתה, קשר סיבתי בין הענקת הזכות לחברה על
15 ידי המבקשת לבין הצעת העבודה שהתקבלה לאחר מכן.
16
- 17 15. באשר לאופן חישוב תקופת הצינון הפנימית, המשיבה סבורה כי אין לקבל את עמדת
18 המבקשת לפיה יש למנותה ממועד הודעתו של שר המשפטים על סיום כהונתה ולא
19 ממועד חילופי המנכ"לים וזאת מהטעמים הבאים: המבקשת לא שהתה בתקופת
20 צינון ממשית החל ממועד ההודעה, סמכויותיה נותרו בידיה והיא לא חדלה באופן
21 מוחלט מלטפל בענייני המשרד עד לסיום התפקיד בפועל ומינויה של ממלאת המקום.
22
- 23 16. בנוסף, כאשר מדובר במשרה רמה של מנכ"ל המשרד קשה להכיר בצינון פנימי שאינו
24 אפקטיבי ואינו עונה על הצורך לשמור על מראית פני הדברים, שכן יש ספק אם מנהל
25 כללי הממשיך כרגיל בתפקידו יכול לנתק את עצמו מטיפול בנושא מסוים. זאת ועוד,
26 בזמנו לא נחתם עם המבקשת כל הסדר ניגוד עניינים בעניין החברה. המשיבה מציינת
27 כי על אף הנסיבות המיוחדות שעמדו ברקע הפסקת עבודתה של המבקשת היא
28 המשיכה בתפקידה לאחר הודעת השר וסמכויותיה נשמרו לה, בין אם נכחה במשרד
29 ובין אם לאו, וזאת עד למינוי ממלאת המקום.
30



בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כוועדת היתרים
לפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969

17 יוני 2020

ו"ע 15262-06-20 פלמור נ' נציבות שירות המדינה – חוק שירות ציבור

ההחלטה מיום 14.6.20 ותגובת המבקשת

- 1
2
3 15. בהחלטה האמורה, התבקשה המבקשת להתייחס לאופן הממעיט שבו התייחסה
4 בבקשתה לחתימתה על ההסכם עם החברה לבין העמדה המנוגדת שהציגה המשיבה
5 כמפורט בפסקאות 12-13 לעיל.
6
7 16. בתגובתה חזרה על העמדה שהמכרז בו נבחרה החברה ותנאיו נעשו על ידי גורמים
8 מקצועיים במשרד שאינם כפופים לה במישרין ומדובר בהליך רב שלבי ובירוקרטי
9 שהתנהל ללא צורך במעורבותה או בהשפעתה. לטענתה, יש להבחין בין מכרז שבו יש
10 מעורבות ישירה למנכ"ל ממשלתי בקביעת תנאיו ובהליך בחירת הזוכה לבין מכרז
11 הנמצא תחת אחריותו הכוללת של המנכ"ל אך ללא מעורבותו בהליכי המכרז גם אם
12 הוא חתום על החוזה בסופו של יום. לדבריה, במצב השני, בצירוף פער הזמנים עד
13 לקבלת הצעת החברה, לא נוצרה אפילו מראית של חשש לפגיעה בטוהר המידות.
14
15 17. באשר להשתתפותה ב"תכנית משפיעים" שנוצרה על ידי החברה עבור המשרד, מציינת
16 המבקשת כי היא עצמה לא עבדה מול החברה במסגרת התוכנית אלא מול יועצים
17 ומדריכים שאינם עובדי החברה. לדבריה, בסופו של יום, אין פער בין התשתית
18 העובדתית שהציגה בנוגע לקשריה עם החברה לבין התשתית שהציגה המשיבה והפער
19 ככל שהוא קיים נוגע למשמעות שיש לייחס לאותה תשתית ובעיקר לחתימתה על
20 ההסכם עם החברה.
21
22 18. בנוגע למועד שממנו יש למנות את תקופת הצינון, חוזרת המבקשת על עמדתה כי
23 מדובר היה במצב ייחודי שבו שר אשר כיהן בממשלת מעבר החליט להביא למינוי
24 מנכ"ל חדש בסמוך למערכת בחירות. דבר זה הוליד עתירה לבג"צ כאשר האפשרות
25 לפיטורין בתקופה כזו אינה מובנת מאליה. היא מוסיפה כי בשל היותה עובדת מדינה
26 מסורה החליטה להישאר בתפקיד עד שימונה לה מחליף ובשל אירועים שאינם תלויים
27 בה חלף חודש וחצי ממועד בקשת השר לסיים את תפקידה ועד למועד בו מונתה לה
28 ממלאת מקום. בתקופת ביניים זו, היא נותרה, לטענתה, עם סמכויות שעיקרן
29 פורמאליות והיא לא קיבלה כל החלטה מהותית במהלכה.
30



בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כוועדת היתרים
לפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969

17 יוני 2020

ו"ע 20-06-15262 פלמור נ' נציבות שירות המדינה – חוק שירות ציבור

דיון והכרעה

- 1
2
3 19. סעיף 4 לחוק הצינון בא למנוע שני סוגים של חשש לפגיעה בטוהר המידות. האחד,
4 החשש שעובד הציבור ינצל בתקופת שירותו את מעמדו וכוחו לטובת קידום ענייניו
5 האישיים אצל הגורם אליו הוא מבקש לעבור לאחר פרישתו, כאשר מתוקף תפקידו
6 הוא בעל הסמכות להחליט או להמליץ בענייניו של אותו גורם. השני, מתבטא החשש
7 לניצול הקשרים האישיים ששל העובד לאחר הפרישה לצורך ענייניו של מקום העבודה
8 החדש (וע' 1046/05 יובל רכלבסקי נ' נציבות שירות המדינה).
- 9
10 20. בחינת תחולתו של סעיף 4 נעשית לאור סמכויותיו הפוטנציאליות של העובד הפורש
11 ולא רק לפי תפקודיו בפועל. לאמור, הוראת החוק אינה מתייחסת רק להחלטות או
12 להמלצות שהתקבלו בפועל אלא גם לפוטנציאל ההחלטות שהיו לעובד הציבור כלפי
13 האדם או הגוף ממנו הוא מבקש לקבל זכות כמשמעותה בחוק, לאחר הפרישה. (וע'
14 6031/03 ניר גלעד נ' מדינת ישראל (להלן: "עניין גלעד"); וע' 9057/04 אופיר קרני נ'
15 נציבות שירות המדינה).
- 16
17 21. לשונו של סעיף 4 הינה: "מי שפרש משירות הציבור ובתפקידו בשירות הציבור היה
18 מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת
19 זכות כאמור, או שהיה ממונה על עובד אחר בשירות הציבור המוסמך כאמור, לא
20 יקבל זכות מאדם שנוזק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה" (הדגש
21 שלי - מ.ה.). דהיינו, המחוקק עצמו לא הבחין, לצורך קביעת הגבלת העיסוק, בין
22 סמכות ההענקה או ההמלצה האישית הנתונה לפורש עצמו כלפי נותן הזכות לבין
23 סמכות מקבילה הנתונה לעובד הכפוף לו. זאת בניגוד לקונסטרוקציה שמציעה
24 המבקשת. היעדר ההבחנה בין זכות שמעניק או שמוסמך להעניק הפורש עצמו לבין
25 סמכותו של עובד אחר הכפוף לו להעניק את אותה זכות נובע בבירור מהמבנה
26 ההיררכי של השירות הציבורי ומיכולת ההשפעה והשליטה של הממונה על החלטות
27 כפיפיו. אותה קביעה סטטוטורית גם נועדה להדוף טענה של פורש כי את ההחלטה או
28 ההמלצה קיבל גורם הכפוף לו ולא הוא עצמו ולפיכך, אין למנוע ממנו עצמו קבלת
29 זכות לאחר הפרישה ממי שהחלטה לגביו ניתנה על ידי הכפוף.
30



בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כוועדת היתרים
לפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969

17 יוני 2020

ו"ע 20-06-15262 פלמור נ' נציבות שירות המדינה – חוק שירות ציבור

- 1 22. כמפורט בהרחבה על ידי המשיבה בסעיפים 56-57 לתגובה שתומצתו בפסקאות 12 ו-
2 13 לעיל, המבקשת מתוקף תפקידה הייתה הממונה הישירה והנושאת באחריות על
3 יחידות המטה השונות במשרד (במובחן מיחידות הפרקליטות הייעוץ והחקיקה,
4 והסיוע המשפטי) ובנסיבות העניין גם אם לא הייתה מעורבת ישירות בהליכי
5 התקשרות עם החברה, יש לראות בה כמי שהחזיקה בסמכות ובאחריות לכך. זאת
6 באשר אותם הליכים נעשו בהתאם להנחיותיה ודרישותיה המפורשות והיא עצמה אף
7 נטלה חלק פעיל בחלק מהפרויקטים שארגנה החברה. לכך מצטרף ההיקף הכספי
8 הניכר של ההתקשרות עם החברה, למעלה מ-2 מיליון ₪ בשנה, כאשר ההארכה
9 האחרונה של ההסכם נעשתה בחודש אוקטובר 2019.
- 10
- 11 23. בנסיבות אלה, תפקידה של המבקשת כמנכ"לית גם בהקשר להתקשרות עם החברה
12 מקרין ישירות על השיקולים שבבסיס החוק ובהם ההגנה על ארון הציבור בשירות
13 הציבורי והחשש מפני פגיעה במראית עין הציבורית. כנאמר בעניין גלעד לעיל:
14 **"... ככל שהמשרה רמה יותר ובעלת עוצמות השפעה בחזית רחבה והיקף בעל**
15 **משמעות מהמעלה הראשונה, כך יש להקפיד יותר שמטרת החוק לא תסוכל**
16 **גם באופן מעשי וגם מבחינת מראית הדברים, מטבע הדברים, עיני הציבור**
17 **נשואות למי שממלא תפקיד במעמד ובהשפעה מרכזיים במשק. לפיכך, ראוי**
18 **כי לא יהיה במקרים מעין אלה, ולא ספק, בטוהר המידות ובמראית ההגונה**
19 **והראויה של נסיבות קבלת התפקיד החדש"**.
- 20
- 21 24. לעניין משך תקופת הצינון אין בענייננו הבדל בין הוראת החוק לבין התקופה
22 המומלצת בהנחיות היועמ"ש 1.1711, לפיה אורך תקופת הצינון הקבועה לגבי ממלאי
23 תפקידים בדרגתה של המבקשת הינו 12 חודשים ממועד הפרישה משירות המדינה.
24 ראו וע' 1253-08-15 **רמי כהן נ' מדינת ישראל** (11.5.15). לטעמנו, בנסיבות העניין
25 ולנוכח החשש הממשי למראית עין של פגיעה בתדמית השירות הציבורי ושל נראות
26 לחשש לניגוד עניינים, אין מקום לקצר את התקופה לגבי המבקשת. עם זאת, בהתאם
27 למקובל, ניתן למנות בגדר התקופה פרק זמן של כשבעה חודשים בין מועד חילופי
28 המנכ"לים (11.9.19) לבין פרישתה הסופית מן השירות (31.3.20), שבמהלכו שהתה
29 בתקופות חפיפה, חופשה בעין וחופשת הסתגלות ובו היא נעדרה סמכויות ניהול
30 והחלטה ושרר נתק מלא בינה לבין המשרד.




בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כוועדת היתרים
לפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969


17 יוני 2020

ו"ע 20-06-15262 פלמור נ' נציבות שירות המדינה – חוק שירות ציבור

- 1 25. באשר לבקשה לכלול בגדר הצינון הפנימי גם את פרק הזמן שבין ה-22.7.19 לבין ה-
2 11.9.19 מקובלת עלינו עמדת המשיבה כי בעניינה של המבקשת התקופה צריכה
3 להימנות רק ממועד מינויה של ממלאת המקום למנכ"לית ביום 11.9.19 ואילך. זאת
4 מן הטעמים שפורטו בסעיף 59 לתגובה ובעיקרם העובדה שעל אף הודעת השר מיום
5 22.7.19 הסמכויות הנתונות למבקשת מתוקף תפקידה נותנו בידה עד למינוי מחליפתה
6 והיא לא חדלה באופן מוחלט מלטפל בענייני המשרד. כבר נקבע בעבר, כי כאשר
7 מדובר במנכ"ל של משרד ממשלתי, לא ניתן להכיר לגביו בשל מאפייני תפקידו ומעמדו
8 בתקופת צינון פנימי שאינה כוללת ניתוק מוחלט מסמכויותיו ומקבלת החלטות
9 במשרד. ראו וע' 10249-03-17 יצחקי נ' נציבות שירות המדינה (4.5.17); וע' 47719-
10 01-16 אמרני נ' נציבות שירות המדינה (21.2.16).
11
12 26. נוסף כי גם אם נסיבות הפסקת העסקתה של המבקשת כמנכ"לית היו, לשיטתה,
13 נסיבות יוצאות דופן, הרי משרתה של המבקשת התאפיינה מראש בזמניות ובכפיפות
14 לרצון השר וחילופין מסוג זה לאחר מערכת בחירות אינם אירוע מפתיע שלא ניתן
15 לצפותו.
16 27. לאור האמור, אנו קובעים למבקשת תקופת צינון של 12 חודשים שתחילתה ביום
17 11.9.19, כך שתוכל להתחיל בעבודה כיועצת בחברה החל מיום 11.9.20.
18 ההיתר כפוף לסעיפים 2 ו-3 לחוק.
19
20 המזכירות תשלח עותק ההחלטה לצדדים.
21
22 ניתנה היום, כ"ה סיוון תש"פ, 17 יוני 2020, בהעדר הצדדים.



דינה גן עדן-סרבי, עו"ד
חברה



דוד משען, עו"ד
חבר



משה יונתן הכהן, שופט
בדימוס