

המבקשת: עו"ד אמי פלמור, [REDACTED]  
מרח' הבושם 33, מבשרת ציון  
טל' נייד: 050-6216904

- נגד -

המשיבה: מדינת ישראל- נציבות שירות המדינה  
ע"י עו"ד יעל שוורץ  
ב"כ נציבות שירות המדינה  
טל' 074-7699111/2 ; פקס: 074-7699587

### תגובת המשיבה

בהתאם לתקנה 4 לתקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (סדרי דין בוועדה), התשל"א-1971 מתכבדת המשיבה להגיש את תגובתה לבקשה.

### פתח דבר

1. עניינה של בקשה זו היא לקבלת היתר לפי סעיף 4(ג) (3) לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הצינון")
2. המבקשת כיהנה כמנהלת הכללית של משרד המשפטים (להלן: "המשרד"), החל מיום 1.2.14 ועד ליום 31.3.20 (להלן: "מועד פרישתה הפורמאלי"), כאשר ביום 22.7.19 הודיע שר המשפטים דאז כי מעוניין לסיים את תפקידה (להלן: "מועד הודעת השר"), וביום 11.9.19 מונתה עו"ד סיגל יעקובי לתפקיד המנהלת הכללית של המשרד במילוי מקום (להלן: "מועד מינוי מ"מ" או "מועד סיום תפקידה בפועל").
3. בקצרה יצוין, כי לאחר מועד מינויה של ממלאת המקום, התקיימה תקופה חפיפה במשך 21 ימים בין המבקשת לממלאת מקומה. עם תום תקופת החפיפה, ניצלה המבקשת את ימי חופשתה ולאחר מכן שהתה בחופשת הסתגלות, זאת עד למועד פרישתה הפורמאלי משירות המדינה.
4. מתוקף סמכויותיה כמנהלת הכללית של המשרד, נשאה המבקשת באחריות הניהולית והמקצועית ביחס ליחידות המטה במשרד, אשר מנהליהן היו כפופים לה במישרין, ובכלל זה אגף ההון האנושי, אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, אגף תקציבים, אגף רכש ולוגיסטיקה ועוד. זאת לצד הסמכות הניהולית הנתונה למבקשת ביחס ליתר יחידות המשרד במסגרתן בעלי תפקידים מפעילים סמכויותיהם לפי דין.
5. כעת מעוניינת המבקשת להתחיל לעבוד כיועצת חיצונית לחברת לוטס אסטרטגיות לפיתוח ארגונים בע"מ (להלן: "לוטס" או "החברה"), ומכאן בקשתה אל הוועדה הנכבדה לקבל היתר להתחיל לעבוד בחברה החל ממועד מתן החלטת הוועדה.
6. המשיבה בדקה את העובדות הכלולות בבקשה, בסיוע המשרד, והיא אינה חולקת עליהן. עם זאת, כפי שיפורט להלן עמדת המשיבה באשר לתקופת הצינון הראויה בנסיבות העניין אינה תואמת את המבוקש על ידי המבקשת.

## רקע עובדתי

7. בהתאם למפורט בבקשה, החל מיום 1.2.14 ועד למועד פרישתה הפורמאלי, כיהנה המבקשת בתפקידה כמנכ"לית המשרד, והועסקה בחוזה מיוחד בדירוג 082 (מוקבלים לשופטים), בדרגה 042 (מוקבל לנשיא בימ"ש מחוזי).

### נסיבות פרישתה של המבקשת:

8. ביום 5.6.19 מונה חה"כ אמיר אוחנה לתפקיד שר המשפטים (להלן: "השר"), ביום 22.7.19 שוחח השר דאז עם המבקשת ובמסגרת שיחה זו הודיע לה כי הוא מעוניין לסיים את תפקידה. בתוך כך ולאחר השיחה שנערכה בין השר למבקשת, סוכם שהמבקשת תישאר בתפקידה עד למינוי מחליף לה ותפעל להעברה מסודרת של התפקיד.
9. ביום 25.7.19 הוגשה עתירה כנגד החלטת השר בדבר סיום תפקידה של המבקשת ומינוי מנכ"ל חדש למשרד בתקופת הבחירות<sup>1</sup>, במסגרתה ניתן צו ביניים אשר הקפיא את כניסתו של המנכ"ל החדש שנבחר על ידי השר להחליף את המבקשת<sup>2</sup>.
10. ביום 31.7.19 התקיימה בין השר למבקשת פגישה בה סוכמו עניינים שונים הנוגעים לסיום תפקידה (להלן: "המזכר"). במסגרת מזכר זה סוכם, בין היתר, כי המבקשת תסיים את תפקידה ביום 7.8.19 או בהתאם להליכי המינוי של מחליפה- בשבוע האחרון של אוגוסט. כמו כן סוכם, כי המבקשת תבצע חפיפה בת 21 ימים עם מי שימונה להחליפה בתפקידה, וכן שהיא תשתתף ביומיים האחרונים של "פורום משפיעים".
- המזכר מיום 31.7.19 צורף וסומן כנספח א' לבקשה.**
11. לנוכח העיכוב בהליכי מינוי מחליף למבקשת, רק ביום 11.9.19 הודיע השר על החלטתו למנות את עו"ד סיגל יעקבי, לתפקיד מ"מ המנהלת הכללית של המשרד - וזאת בהתאם לסעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, ולכל הפחות עד לכינונה של ממשלה חדשה.
12. כפי שסוכם במזכר, במשך 21 ימים התקיימה תקופת חפיפה בין המבקשת לממלאת מקומה, זאת עד ליום 29.10.19 (21 ימי עבודה, בשים לב לחגי תשרי).
13. עם תום תקופת החפיפה כאמור, המבקשת יצאה לחופשה על חשבון ימי החופשה שנותרו לה, ולאחר מכן שהתה בחופשת הסתגלות וזאת עד ליום 31.3.20, מועד פרישתה הפורמאלי משירות המדינה.

### הצעת העבודה מהחברה:

14. כמפורט בבקשה, בחודש ינואר 2020 פגשה המבקשת באקראי את השותף המייסד של לוטם, במסגרת עבודתה כמרצה מן החוף במרכז הבינתחומי בהרצליה, וביום 12.3.20 קיבלה ממנו הצעה להתמנות כיועצת חיצונית לחברה.

<sup>1</sup> ראו: בג"ץ 5063/19 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים.

<sup>2</sup> ביום 18.08.19 הוצא צו ביניים אשר הקפיא את כניסתו של עו"ד אופיר כהן שנבחר להחליף את המבקשת, וביום 21.08.19 הוצא צו על תנאי בעתירה.

15. לוטם היא קבוצת חברות העובדות יחדיו והמעניקות שירותים שונים לגופים ציבוריים ופרטיים, בתחומי הייעוץ הארגוני וההדרכה, לרבות: בניית יכולות ניהוליות, ארגוניות ועסקיות, הטמעת אסטרטגיות עסקיות באמצעות פתרונות למידה חדשים ועוד.<sup>3</sup>
16. המבקשת ציינה בבקשתה, כי בתפקידה כיועצת עצמאית, יוטל עליה "ללוות תהליכים ארגוניים, הנהלות וצוותים כחלק ממכלול השירותים שמספקת חברת לוטם ללקוחותיה (אפיון ושיפור תהליכי עבודה ושירותים, פיתוח מיומנויות של הנהלות וצוותי עבודה וכיוצ"ב)".
17. המבקשת אף חידדה את האמור וציינה כי: "לא קיימה כל מגע לצורך העסקתה לאחר סיום תפקידה בזמן כהונתה בתפקיד, זאת על אף שחוסר היציבות הפוליטית וכפועל יוצא חוסר הוודאות של עתידה התעסוקתי, הלך והחריף".

#### מהות תפקידה של המבקשת כמנכ"לית המשרד:

18. משרד המשפטים הינו משרד מרכזי בממשלת ישראל, המשמש הן כמשרד מטה והן כמשרד המעניק שירותים חשובים ומקצועיים לציבור, ככזה הוא אמון על שורה ארוכה של נושאים ותחומי פעילות משפטיים ומקצועיים שונים.
19. משכך, מתוקף תפקידה כמנכ"לית של משרד מטה זה, הייתה המבקשת מופקדת על ניהול המשרד ונשאה "באחריות ניהולית ומקצועית כוללת לעבודתו ולביצוע תפקידיו, בהתאם למדיניות הממשלה, ובאמצעות מנהלי הרשויות, האגפים והיחידות במשרד, תוך שמירה על עצמאותם המקצועית של בעלי התפקידים בהפעלת סמכויותיה לפי דין"<sup>4</sup>.
20. לצד האמור, להבדיל מסמכויותיה הניהוליות ביחס ליחידות המשרד במסגרתן בעלי תפקידים מפעילים סמכויותיהם לפי דין, המנהלת הכללית, מתוקף סמכויותיה נושאת האחריות הניהולית והמקצועית ביחס ליחידות המטה במשרד, אשר מנהליהן אף כפופים לה במישורין, ובכלל זה אגף ההון האנושי, אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה, אגף תקציבים, אגף רכש ולוגיסטיקה ועוד.
21. בין תחומי האחריות של יחידות המטה במשרד: תכנון ותיעודף התקציבים של יחידות משרד המשפטים, בקרת תקציבים וניצולם בהתאם ליעדים ולסדרי עדיפויות של הנהלת המשרד, בחינת יעילות כלכלית של פרויקטים ושינויי חקיקה שמוביל המשרד, גיבוש מטרות ומהלכים למימוש יעדי המשרד, לרבות גיבוש תכנית עבודה שנתית במשרד וביחידותיו כנגזרת ממטרות ויעדי המשרד, סנכרון בין תכניות העבודה של יחידות המשרד, הובלת תהליכים של קניית מדיניות, נהלים וכלים מתאימים לניהול ידע, הובלת תהליכים וכדומה.
22. כך, המבקשת כדרג הניהולי הבכיר ביותר במשרד, ובאמצעות מטה הנהלת המשרד, נשאה באחריות הכוללת לעבודת המטה במשרד, לרבות בנושאים הבאים: התכנון האסטרטגי ותוכניות העבודה השנתיות של המשרד; הכשרה ופיתוח המשאב האנושי, תוך שימת דגש על פיתוח הדרג הניהולי, והכשרת העתודה הניהולית; פיתוח כלים לשיפור תהליכי העבודה, המנהל והשירות לציבור בכל יחידות המשרד, ובכלל זה לשיפור מערכות המידע והכלים הטכנולוגיים.

<sup>3</sup> כך מאתר החברה: <http://www.lotem.co.il/>

<sup>4</sup> ראו אתר משרד המשפטים: [https://www.gov.il/he/departments/Units/director\\_general\\_unit](https://www.gov.il/he/departments/Units/director_general_unit)

#### התקשרויות המשרד עם החברה :

23. במהלך תקופת כהונתה של המבקשת בתפקידה, החל משנת 2016, המשרד התקשר עם לוטם בעקבות פרסומם של שני מכרזים פומביים שונים שנערכו מטעם המשרד. האחד נערך בשנת 2016 והשני במהלך שנת 2018, אודותיו יפורט בהרחבה בהמשך.
24. במכרזים אלה נדרשו שירותי פיתוח והדרכה שונים, אשר נגעו למשרד על אגפיו השונים, לרבות אגף תכנון ואסטרטגיה, אגף ההון האנושי ומחלקת הדרכה, כמו גם השלמה וגיבוש הידע המקצועי, פיתוח הדרכה בתחומי תוכן שונים כפי שיידרשו על ידי המשרד ועוד, נושאים אשר המבקשת במסגרת תפקידה נתנה להם דגש מיוחד.
25. יוער, כי במסגרת התקשרויות אלה מתקיימים ממשקי עבודה שוטפים של יחידות המטה עם לוטם, אשר באים לידי ביטוי לא רק בהצעות לפיתוח ארגוני, אלא אף בניהול ותפעול אקדמי ולוגיסטי של שירותי ההדרכה המבוקשים; ארגון תכניות ההכשרה והפיתוח וביצוען בפועל, הכשרת והדרכת מרצים לצורך העברת הרצאות, קורסים והדרכות; ביצוע הדרכות ועוד.
26. כך במסגרת ההתקשרויות כאמור, החברה מספקת מדריכים, כאשר חלקם מועסקים באמצעות החברה אף לבקשת המשרד, המעבירים השתלמויות כלליות וספציפיות, כמו גם ליווי של תכניות שונות מטעם המשרד (כגון: מלווים ל"תכנית משפיעים").
27. משכך, ההתקשרויות עם לוטם, עניינן בנושאים המצויים בליבת עבודת יחידת המטה למשרד, יחידות אשר מנהליהן כפופים- ניהולית ומקצועית, ישירות למנהלת הכללית המעורבת בעבודתן באופן מהותי, וזאת אף בהשוואה לנושאים אחרים מקצועיים המתקיימים במשרד.

#### ממשקי העבודה של המבקשת עם החברה :

28. ביום 16.9.18 בחרה ועדת המכרזים של המשרד בחברת לוטם כזוכה במכרז פומבי לשירותי פיתוח והדרכה עבור כלל המשרד. כמפורט בבקשה, המבקשת לא השתתפה בוועדה, אם כי ביום 23.10.18 חתמה המבקשת על הסכם ההתקשרות עם החברה.
29. בהקשר זה הדגישה המבקשת כי מלבד חתימתה על הסכם ההתקשרות כאמור, לא היו לה כל קשרי עבודה עם החברה במהלך תפקידה כמנכ"לית המשרד, לא הכירה אישית את מנהליה ו/או מייסדיה של החברה, ולא עמדה בקשר עם עובדי החברה שנתנו שירותי יעוץ למחלקת ההדרכה באגף ההון האנושי במשרד.
30. כמו כן ציינה המבקשת, כי חתמה על הסכם ההתקשרות לאחר שהמסמכים הובאו לפניו בסופו של הליך ארוך ומובנה, בו היא לא נטלה חלק ואף לא הייתה לה כל השפעה.
31. עם זאת יודגש, כי מלכתחילה, ההתקשרות עם חברת לוטם החלה בשנת 2016, בעקבות הפצת בקשה של המשרד לשלוש חברות, ביניהן לוטם (בהתאם למכרז מסגרת משנת 2014, 48/14). בקשה זו פורסמה בהמשך להנחיית המבקשת (כך אף צוין במפורש בפרוטוקול ההחלטה 57/16 והנספחים לו) לגבש תפיסה בתחום הלמידה וההדרכה, וזאת כדי לפתח, להכשיר ולקדם באופן מיטבי את העובדים במשרד המשפטיים. עוד נכתב שם כי מטרת המכרז - קבלת שירותי ייעוץ בתחום הלמידה, ההדרכה ופיתוח ההון האנושי - נועדו לצורך הצגת תמונת המצב בפורום ההנהלה שנקבע ליוני 2016.

32. יובהר, כי הסכם ההתקשרות האחרון עם החברה עליו חתמה המבקשת כאמור, הינו הסכם מסגרת המאפשר מתן שירותים למשרד על ידי החברה לפרק זמן ארוך טווח בהתאם לדרישות והזמנות המשרד. ההתקשרות כאמור היא בהיקף כולל של כ-2 מיליון ₪ והיא עדיין בתוקף. יוער, כי הארכת ההתקשרות הראשונה לצורך המשך והשלמת מתן שירותי ייעוץ ארגוני ליחידות השונות, התבקשה בחודש יוני 2019 ואושרה ע"י ועדת המכרזים, טרם סיום תפקידה של המבקשת כמנכ"לית המשרד.

33. ממשקי העבודה של המבקשת עם החברה באו לידי ביטוי באופנים שונים אפילו אם נעשו באמצעות הכפופים לה, בין בארגון כנסים ותוכניות ובין אם לצורך הזמנת מרצים. המבקשת נטלה חלק פעיל בכנסים ותוכניות שאורגנו על ידי החברה ובחלקם האחר אף הייתה מעורבת בארגונם כאשר יועצים ומדריכים הועסקו על ידי המשרד כדי ליתן שירותי ייעוץ והדרכה לתוכניות אלה מתוך התקשרות המסגרת עם לוטס, ולוטס היא זו שקיבלה את התשלום עבורם.

34. אף "תוכנית משפיעים", תוכנית אשר לוותה באופן אישי על ידי המבקשת- תופעלה ואורגנה בפועל על ידי לוטס, כאשר המבקשת נטלה חלק פעיל בבחירת המרצים והתכנים הנדרשים. לעניין זה אף סוכם במזכר האמור, כי המבקשת תשתתף ביומיים האחרונים של "פורום משפיעים".

**העתק חלקי של הסכם ההתקשרות (עמוד ראשון ועמוד החתימה) צורף וסומן כנספח ג' לבקשה.**

**הבקשה להכרה בתקופת "צינון פנימי":**

35. כאמור לעיל, ביום 22.7.19 הודיע השר דאז למבקשת כי מעוניין לסיים את תפקידה כמנכ"לית המשרד, ובמזכר שנערך מאוחר יותר, נכתב כי המבקשת תסיים את תפקידה ביום 7.8.19 או בהתאם לתהליכי המינוי של מחליפה- בשבוע האחרון של אוגוסט.

36. בפועל, אמנם התקיים טקס פרידה מהמבקשת ביום 7.8.19, אך היא לא סיימה את תפקידה ביום זה מאחר שמועד מינויה של ממלאת מקומה- עו"ד סיגל יעקובי, התעכב עד ליום 11.9.20, זאת בשל העתירה שהוגשה לבג"ץ כמפורט לעיל.

37. יוער, כי למשיבה נמסר על ידי המשרד, שהמידע המופיע באתר האינטרנט של המשרד בדבר תקופת כהונתה של המבקשת כמנכ"לית<sup>5</sup>, הועלה לאתר על ידי עובד מחשוב ועל דעת עצמו בלבד.

38. בהתאם למפורט בבקשה, בתחילת תקופה זו שהתה המבקשת בביתה על חשבון ימי חופשה והייתה זמינה בנושאים טכניים בהם נדרשה חתימתה. וביום 25.8.19 חזרה המבקשת למשרדה, אך נמנעה מעבודה שוטפת במשרד, זולת השתתפות בכנסים ואירועים שנקבעו מראש; ישיבת הערכות לראיונות מועמדים לקראת המעבר להתמחות בת שנה וחצי וישיבת סטטוס לקראת כניסתו לתוקף של חוק חדלות פרעון בחודש ספטמבר 2019.

39. כמו כן, הדגישה המבקשת כי החל ממועד הודעת השר, היא נמנעה מלחתום על הארכות חוזים ולקבל החלטות בעניין עמידה בתקופת ניסיון של עובדים בכירים (החלטות בעניינים אלו לא

<sup>5</sup> צילום העמוד מאתר האינטרנט של המשרד, צורף וסומן כנספח ב' לבקשה.

- התקבלו כלל במהלך תקופה זו), וכי לא השתתפה בדיונים שהתקיימו בדבר השלמת הרפורמה בלימודי ראיית חשבון, רפורמה אותה יזמה והובילה בתפקידה כיו"ר מועצת רואי חשבון.
40. בין התאריכים 29.10.19-11.09.19 התקיימה תקופת חפיפה, זאת בהתאם להוראה 17.161(א)(ב)(3) בתקשי"ר. במהלך תקופה זו עמדה המבקשת לרשותה של ממלאת מקומה- מבלי שנכחה בלשכת המנכ"לית, זאת תוך מתן מענה לשאלות כלליות ובקיומן של שתי פגישות מחוץ למשרד.
41. עם תום תקופת החפיפה כאמור, המבקשת יצאה לחופשה על חשבון ימי החופשה שנותרו לה, ולאחר מכן שהתה בחופשת הסתגלות וזאת עד ליום 31.3.20, מועד פרישתה הפורמאלי משירות המדינה.
42. המבקשת במסגרת בקשתה, מבקשת מאת הוועדה הנכבדה לקצר את תקופת הצינון הנדרשת בעניינה, ולהכיר בתקופת הצינון הפנימי שהחלה לטענתה ביום 23.7.19- לאחר הודעת השר על סיום תפקידה כמנכ"לית המשרד, כך שתוכל להתחיל לעבוד כיועצת חיצונית בחברה, זאת החל ממועד מתן החלטת הוועדה.

#### הדיון המשפטי:

43. סעיף 4 (א) לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט – 1969 (להלן – חוק הצינון) קובע כי: **"מי שפרש משירות הציבור ובתפקידו בשירות הציבור היה מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור, או שהיה ממונה על עובד אחר בשירות הציבור המוסמך כאמור, לא יקבל זכות מאדם שנוזק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה."**

סעיף 4(ב) קובע כי **"לענין סעיף זה, אין נפקא מינה –**

**אם הזכות שקיבל העובד שפרש היא משרת שכיר בשירותו של האדם שהיה נוזק להחלטה או להמלצה, או שלא כשכיר אלא בדרך של התקשרות עם אותו אדם לשירות לתקופה מסוימת או בלתי מוגבלת, או אם היא זכות בעסק שנוזק להחלטתו או להמלצתו או שלטובתו החליט או המליץ"**

סעיף 2 לחוק הצינון קובע: **"מי שטיפל אגב מילוי תפקידו בשירות הציבור, בעניין פלוני של אדם פלוני, לא ייצג אחרי פרישתו מהשירות את האדם באותו עניין כלפי המוסד של שירות הציבור שבו שירת."**

סעיף 3 לחוק הצינון קובע: **" מי שפרש משירות הציבור וערב פרישתו היה נמנה עם סוגי עובדים ששר המשפטים, באישור ועדת העבודה של הכנסת, קבע בתקנות לעניין חוק זה בהתחשב עם אופי תפקידם – לא ייצג אדם לפני עובד בשירות הציבור שהיה כפוף לו ערב פרישתו, ולא יבקש ממנו להעניק לו זכות לו עצמו ולצורך עסקו, בין בהסכם ובין כמעשה של רשות, שההענקה מסורה לשיקול דעתו של אותו עובד; והוא, כל עוד לא עברה שנה אחת מהיום שבו פסקו יחסי הכפיפות."**

44. ההגבלה שבסעיף 4 לחוק הצינון תקפה במשך שנה ממועד הפרישה מהשירות, אלא אם כן נתנה הוועדה הנכבדה היתר לקבלתה של אותה זכות או לקיצור תקופת הצינון, או שאישרה הוועדה שעברו שנתיים מיום גמר טיפולו של הפורש בהחלטה או בהמלצה.

45. תכליתה של הוראה זו היא כפולה: הן למנוע את החשש שעובד ציבור ינצל בתקופת שירותו את מעמדו וכוחו, לטובת קידום ענייניו האישיים אצל הגורם שאליו הוא מבקש לעבור לאחר פרישתו, כאשר מתוקף תפקידו הציבורי הוא בעל הסמכות להחליט או להמליץ בענייניו של אותו גורם, והן למנוע את החשש מניצול קשרים אישיים לאחר הפרישה לצורך קידום ענייניו של מקום עבודתו החדש של העובד (וע' 1046/05 יובל רכלבסקי נ' נציבות שירות המדינה, תק-מח-10706 (1)2006).

46. טעם נוסף העומד ביסוד המגבלות שנקבעו בחוק הצינון, הוא הצורך לשמור על תדמיתו של השירות הציבורי, אמינותו וישרו בעיני הציבור, על מנת להבטיח את אמון הציבור בשירות הציבורי ובעובדי הציבור. בעניין זה נקבע:

**"הטעם העיקרי העומד בבסיס הרעיון של "צינון" הוא חתירה לטוהר המידות בשירות הציבור והוא מורכב מטעמים אתיים ואסתטיים כאחד. ההנחה היא שחשוב לשמור על תקינות מחוץ לשירות מיד עם סיום התפקיד בשירות- כאשר קיים קשר הדוק בין השניים ובמיוחד כאשר קיימים יחסים של כפיפות, מתן הוראות, הנחיות, הירתיים או הגבלות- יותר לא רק חשש לניגוד עניינים אשר עלול לפגוע בתדמית ההגונה של השירות הציבורי ובאמון הציבור כלפי השירות הציבורי בכלל ומשרתי הציבור בפרט אלא גם חשש למראית עין של אלה" (ע"ש 128/97 ד"ר טורבוביץ נ' נציבות שירות המדינה, (פורסם בנבו))**

47. הבקשות המוגשות לוועדה הנכבדה של סעיף 4 לחוק הצינון נבחנות על ידי הוועדה הנכבדה באופן פרטני, בהתאם לשיקולים שנקבעו בחוק הצינון ובפסיקה, על פי נסיבותיהן הספציפיות, ואלה יכולות להעלות שיקולים "לקולא" או "לחומרא" ביחס למתן היתר. בפסיקת הוועדה נקבע כי: "כגודל המשרה כך גודל הציפיות וכך מידת הדקדקנות בה יש לבחון את העניין ומראיתו" (ר"ע 6037/03 עברי נ' מדינת ישראל, ניתן ביום 21.8.03). כאשר נמצא כי הוועדה מצאה לנכון להחמיר עם נושאי תפקידים בכירים בשירות המדינה ולהקל עם נושאי תפקידים זוטרים. ראה לעניין זה הנחיית היועץ, אשר מתחשבת בין היתר, בבכירות העובד הפורש כשיקול מרכזי בקביעת נקודת המוצא לגיבוש עמדת המדינה בנוגע לתקופת הצינון הראויה בעניינו.

48. במסגרת סמכותה לפי סעיף 4(ג)(3) לחוק הצינון רשאית הוועדה להתחשב ב"צינון פנימי" והן במועד סיום הכהונה בפועל כשיקול לקולא התומך במתן היתר או פטור, וזאת במסגרת מכלול השיקולים והקריטריונים הנבחנים על-ידה ועל פי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה.

49. בכל הנוגע למועד סיום הכהונה בפועל, הכירה הוועדה הנכבדה בשורה ארוכה של החלטות בתקופה במהלכה הפורש היה מנותק לחלוטין ובאופן פורמלי מתפקידו ומסמכויותיו כתקופה הנותנת מענה לתכליתו של חוק הצינון וניתן להתחשב בה בחישוב תקופת הצינון הקבועה בסעיף 4(ג)(1) לחוק הצינון. בעניין זה קבעה הוועדה הנכבדה:

**"לפי החוק, ההגבלות המוטלות על העובד מתייחסות למועד פרישתו (ראה למשל סעיפים 2-4). לא יכול להיות ספק כי המונח "פרישה" בהקשר זה מכוון למועד סיום יחסי עובד ומעביד. בענייננו, יחסי עובד של המבקש מסתיימים בתום חודשי ההסתגלות שניתנו לו, היינו ביום 1.10.03. יחד עם זאת**

נראה לנו לנכון כי בנסיבות בעניין לקבוע כי תקופת הצינון תחל לגבי המבקש עם סיום תפקידו כחשב הכללי בפועל, היינו- ביום 1.7.03 אנו רואים לנכון לעשות זאת לאחר שהוברר לנו שהמבקש אמנם סיים את תפקידו ביום 30.06.03 וניתק את עצמו מכל עיסוקיו במשרד האוצר כך שמטרת הצינון בחוק מושגת די צורכה ממועד זה" (ו"ע 6031/03 ניר גלעד נ' נציבות שירות המדינה (לא פורסם); ו"ע 10036-08-16 ליברמן נ' נציבות שירות המדינה; ו"ע 46816-05-16 פרקש- הכהן נ' נציבות שירות המדינה).

50. נוסף על החלטות הוועדה שהוזכרו, התייחסה גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1711 שכותרתה "גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות הציבור" (להלן: "הנחיית היועץ") למועד סיום התפקיד בפועל כמועד ממנו מתחילה להיספר תקופת הצינון: "הוועדה החליטה לראות במועד סיום התפקיד בפועל, כמועד הקובע לעניין סעיף 4(ג)(1) לחוק, ולכן המגבלה הקבועה בסעיף זה לא תחול אם כבר עברה שנה ממועד סיום התפקיד בפועל" (סעיף 10(ה) להנחיית היועץ).
51. כמו כן הובהר, כי בחינת תחולתו של סעיף 4 לחוק הצינון נעשית לאור סמכויותיו הפוטנציאליות של העובד הפורש ולא רק לפי תפקודו בפועל. לאמור, הוראת החוק אינה מתייחסת רק להחלטות או המלצות שהתקבלו בפועל אלא גם לפוטנציאל ההחלטות או המלצות שהיה לעובד הציבור כלפי האדם או הגוף ממנו מבקש הוא לקבל זכות, כמשמעותה בחוק, לאחר הפרישה (וע' 6031/03 ניר גלעד נ' מדינת ישראל - נציבות שירות המדינה (לא פורסם)).

#### מנ הכלל אל הפרט

##### תחולתו של סעיף 4 לחוק צינון על המבקשת:

52. לאור המסד העובדתי המפורט בהרחבה בבקשה, נמצא כי המבקשת בתפקידה כמנכ"לית המשרד החזיקה בסמכויות ממשיות ופוטנציאליות בקשר לכל תחומי העיסוק במשרד לרבות יחידות המטה במשרד שלצורך פעילותן נדרשה ההתקשרות של לוטם עם המשרד. לא בכדי המכרזים - בעקבותיהם המשרד התקשר עם לוטם - נעשו בהמשך להנחיית המבקשת או הכפופים לה במישורין, והמבקשת אף חתמה על הסכם התקשרות עם החברה - הסכם מסגרת בסכום גבוה ומשמעותי, לפרק זמן ארוך טווח אשר עדיין בתוקף. משכך אין חולק כי העניקה זכויות משמעותיות לחברה על ידי המשרד כאמור, זכויות העומדות בתוקף עד מועד זה. בשל כך סבורה המשיבה כי סעיף 4 לחוק הצינון חל על קבלת הצעת העבודה שהוצעה למבקשת, המפורטת בבקשתה.

##### עמדת המשיבה באשר לתקופת הצינון הראויה:

53. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1711 מיום 16.7.12 (להלן: "הנחיית היועץ"), הואיל ותפקידה של המבקשת המפורט לעיל נמנה על דרג בכיר א' בשירות המדינה נקודת המוצא לבחינת תקופת הצינון הראויה בעניינה הינה 12 חודשי צינון החל ממועד פרישתה מתפקידה בשירות המדינה.
54. עם זאת, תטען המשיבה כי בנסיבות בהן עסקינן, ניתן לקצר את תקופת הצינון הנדרשת בעניינה של המבקשת, ולקבוע תקופת צינון בת 10 חודשים, שתחל להימנות ממועד סיום תפקידה בפועל



בשירות המדינה (11.9.19), כך שתוכל להתחיל לעבוד בחברה ביום 11.7.20. להלן יובאו מספר שיקולים לקולא התומכים בקיצור תקופת הצינון כאמור:

- **הצעת העבודה** - המבקשת סיימה את תפקידה בשל רצונו של השר דאז להביא לסיום תפקידה ללא כל קשר להצעת העבודה הנדונה אשר כאמור הוצעה למבקשת ביום 12.3.20, זאת בחלוף ששה חודשים ממועד סיום תפקידה בפועל. בכל התקופה בה ניצלה המבקשת את ימי החופשה בעין ושהתה בחופשת הסתגלות, לא נותרה לה סמכות החלטה או המלצה בעניין החברה, ובכלל. על פי סעיף 8 להנחיית היועץ והחלטות קודמות של הוועדה, במקרים בהם הצעת העבודה התקבלה לאחר פרישתו של העובד או לאחר שהודיע על מועד פרישתו, יש בכך נסיבה לקולא<sup>6</sup>.
- **נסיבות הפרישה** - כאמור בהרחבה לעיל, בתקופה שבין מועד הודעת השר לבין מועד מינוי ממלאת מקומה של המבקשת, חל צמצום בתפקודה של המבקשת, זאת בעוד שהמשיכה להחזיק במשרה מלאה בתפקידה כמנהלת הכללית וסמכויותיה כולן עמדו לה בין אם נכחה במשרד ובין אם לאו. כך, נמנעה המבקשת בתקופה זו מעבודה שוטפת במשרד, זולת השתתפותה בכנסים ואירועים שנקבעו מראש, וכן מספר ישיבות המפורטות לעיל.

לא נעלם מעינינו כי המבקשת הועסקה במשרה המתאפיינת בזמניות, כאשר העסקה כפופה לרצון השר. אם כן, סיום התפקיד - בהמשך לחילופי השרים במשרד ולאחר מערכת בחירות - אינו בגדר סיום העסקה באופן מפתיע שלא ניתן להיערך אליה, שלא בדומה לסיום העסקה או פיטורי עובד מדינה אחר.

עם זאת, העדר קשר נסיבתי בין עזיבת המבקשת את תפקידה כמנכ"לית של המשרד לבין הצעת העבודה, כמו גם האופן בו הסתיימו יחסי העבודה עם השר (שכן המבקשת כידוע לא תכננה או ידעה כי היא עתידה לסיים את תפקידה) - שניהם יחד ולחוד מאיינים את החשש לפיו המבקשת העניקה לחברה זכות וזאת מתוך תכנון לקבלת הצעת עבודה מטעמה לאחר פרישתה. יש להביא שיקול זה כשיקול לקולא בגיבוש תקופת הצינון הראויה<sup>7</sup>.

55. לצד השיקולים שנמנו לעיל, המצדיקים קיצורה של תקופת הצינון הקבועה בחוק, סבורה המשיבה כי שיקול מרכזי לחומרא אשר יש להתחשב בו הוא **בכירותה, היקף סמכויותיה ותפקידה של המבקשת כמנכ"לית המשרד**.

56. כפי שצוין בהרחבה לעיל, המבקשת מתוקף תפקידה כמנכ"לית המשרד הנמנית על הדרג הניהולי הבכיר ביותר במשרד, היא הממונה הישירה והנושאת באחריות על יחידות המטה השונות. כך, המבקשת נושאת באחריות הכוללת לעבודת המטה במשרד (לרבות, התכנון האסטרטגי, הכשרה ופיתוח המשאב האנושי, אגף הדרכה וכיוצ"ב) וזאת באמצעות מטה הנהלת המשרד, ולהבדיל מיחידות אחרות (כדוגמי פרקליטות המדינה, ייעוץ וחקיקה, הסיוע המשפטי ועוד), להן יש יחידות ניהוליות פרטניות משלהן. כך, אף אם המבקשת לא הייתה מעורבת באופן ישיר בהליכי ההתקשרות עם החברה, יש לראות בה כמי שהחזיקה בסמכות

<sup>6</sup> וי"ע 1063/06 קליין נ' נציבות שירות המדינה, ניתן ביום 11.12.2006.  
<sup>7</sup> וי"ע 47719-01-16 אמרני נ' נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 21.02.2016).

ובאחריות לכך, עיקרן בהתאם להנחיותיה ודרישותיה המפורשות, ואף נטלה חלק פעיל בחלק מהפרויקטים לטובתם ניתנו שירותים על ידי חברת לוטס (כדוגמת "תכנית משפיעים").

57. ההתקשרויות עם חברת לוטס שאושרו בתקופת כהונתה כמנכ"לית הן בכללותן התקשרויות משמעותיות. כאמור, המבקשת חתמה על הסכם התקשרות עם החברה בחודש אוקטובר 2018- הסכם אשר עסק בהתקשרות פתוחה להזמנת שירותים שוטפים בתחומים הרלוונטיים, ואשר כלל אופציות הארכה, אשר מאז אף מומשו והוארכו בתקופת כהונתה של המבקשת. המבקשת אף נטלה חלק פעיל בחלק מהפרויקטים לטובתם ניתנו שירותים על ידי חברת לוטס (כדוגמת "תכנית משפיעים").

58. לעמדת המשיבה, נוכח בכירותה של המבקשת ותפקידה האחרון כמנכ"לית המשרד, בעת קביעת תקופת הצינון יש לתת מקום משמעותי לשיקולים העומדים בבסיס חוק הצינון, ובהם הגנה על אמון הציבור והחשש מפני פגיעה במראית העין הציבורית. בהקשר זה קבעה הוועדה הנכבדה בעבר<sup>8</sup>:

**"זאת ועוד, ככל שהמשרה רמה יותר ובעלת עוצמות השפעה בחזית רחבה והיקף בעל משמעות מהמעלה הראשונה, כך יש להקפיד יותר שמטרת החוק לא תסוכל גם באופן מעשי וגם מבחינת מראית הדברים. מטבע הדברים, עיני הציבור נשואות למי שממלא תפקיד במעמד ובהשפעה מרכזיים במשק. לפיכך ראוי כי לא יהיה במקרים מעין אלה, ולא ספק, בטוהר המידות ובמראית ההגונה והראויה של נסיבות קבלת התפקיד החדש.**

...

**אין ספק כי המשרה בה כיהן המבקש נמצאת ברמה הגבוהה ביותר בשירות הציבור ומעטות הן המשרות שיש להן עוצמה והשפעה כה רחבות היקף. כאמור, כגודל המשרה כך גודל הצפיות וכך גודלה של העין הציבורית בה יש לבחון את העניין ומראיתו."**

#### חישוב תקופת הצינון-

59. כאמור, מבקשת המבקשת להכיר בתקופת צינון פנימי אשר החלה, כך לטענתה בהודעת השר על סיום כהונתה ביום 22.7.19. עם זאת, לעמדת המשיבה אין מקום למנות את תקופת הצינון החל ממועד זה, אלא ממועד מינוי ממלאת מקום לתפקיד מנכ"לית המשרד ביום 11.9.19, וזאת מהטעמים הבאים:

- א. ראשית, לא ניתן לומר כי המבקשת הייתה בתקופת צינון ממשית החל ממועד הודעת השר. סמכויותיה מתוקף תפקידה נותרו בידה, והמבקשת לא חדלה באופן מוחלט מלטפל בענייני המשרד עד לסיום תפקידה בפועל עם מינויה של ממלאת מקומה<sup>9</sup>. וכאמור, כך אף סוכם במזכר מיום 31.7.19.
- ב. שנית, בהתאם לפסיקה הכלל הוא שכאשר מדובר במשרה רמה של מנכ"ל משרד קשה להכיר ב"צינון פנימי", שכן בדרך כלל אינו אפקטיבי ומעצם טיבו אינו עונה על הצורך לשמור על מראית פני הדברים. זאת, שכן אף יש ספק אם מנהל כללי ממשיך כרגיל בתפקידו, על כל המשתמע מכך, יכול באמת לנתק עצמו מטיפול בנושא מסוים<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> ו"ע 6031/03 גלעד נ' מדינת ישראל- נציבות שירות המדינה

<sup>9</sup> ו"ע 10249-03-17 יצחקי נ' נציבות שירות המדינה, ניתן ביום 04.05.17.

<sup>10</sup> ו"ע 10249-03-17 יצחקי נ' נציבות שירות המדינה, ניתן ביום 04.05.17; ו"ע 47719-01-16 אמרני נ' נציבות שירות המדינה, ניתן ביום 21.02.16.

- ג. שלישית, בזמנו, לא נחתם עם המבקשת כל הסדר ניגוד עניינים בעניין לוטם<sup>11</sup>.
- ד. אמנם לא נעלם מעינינו כי העיכוב בסיום העסקת המבקשת בפועל לא היה בשליטתה שכן כאמור בהרחבה ברקע העובדתי, מינוי ממלאת מקומה התעכב שלא בשליטתה, וזאת בהמשך לעתירה שהתבררה, ואף עיכוב זה תרם להארכת תקופתה כהונתה. עם זאת, המבקשת המשיכה לאחר הודעת השר, בתפקידה, נכחה כאמור בפגישות שונות, וסמכויותיה כולן עמדו לה, בין אם נכחה במשרד ובין אם לאו, ובין אם בחרה שלא להפעילן, וזאת עד למועד מינויה של ממלאת מקומה (11.09.19).
60. כמצוין בהנחיית היועץ וכפי שהובא לעיל, אמנם מועד הפרישה הרשמי הוא היום בו מסתיימים יחסי עובד-מעביד, אך הוועדה הכירה בעבר במועד סיום התפקיד בפועל כמועד הקובע לעניין סעיף 4(ג)(1) לחוק.
61. על כן, כאמור לעיל, לעמדת המשיבה ניתן למנות את תקופת הצינון החל מיום 11.09.19, המועד בו מונתה ממלאת מקומה של המבקשת. כך בחלוף עשרה חודשים ממועד סיום תפקידה בפועל של המבקשת, מתוכם שהתה בתקופת חפיפה, חופשה בעין וחופשת הסתגלות, ומאחר שעד למועד זה יחלפו למעלה משלושה חודשים בהם המבקשת תשהה בצינון חיזוני (החל ממועד פרישתה הפורמלי משירות המדינה ביום 31.3.20), ניתן לאפשר למבקשת להתחיל לעבוד כיועצת חיזונית בחברה (קרי, החל מיום 11.07.20).

#### אחרית דבר

62. המבקשת הצהירה כי היא מודעת לסעיפים 2-3 לחוק הצינון ומתחייבת למלא אחר הוראותיהם.
63. בסיכום הדברים ולאור מכלול השיקולים, סבורה המשיבה כי ניתן לקצר את תקופת הצינון הנדרשת בעניינה של המבקשת, ולהעמידה על 10 חודשים. תקופת צינון זו תחל להימנות מיום 11.09.19, המועד בו סיימה המבקשת את תפקידה בפועל- עם מינויה של ממלאת מקומה. כך שהמבקשת תוכל להתחיל את עבודתה בחברה ביום 11.07.20. לעמדת המשיבה יש בתקופת צינון זו בנסיבות העניין כדי הפגת החשש לפגיעה בטוהר המידות ובאמון הציבור.

ירושלים היום, ט"ז סיוון תש"פ, (8 ביוני 2020).



יעל שורח, עו"ד

ב"כ במשיבה

<sup>11</sup> וי"ע 56632-06-19 רצולסקי נ"י נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 04.11.19); וי"ע עמית נ' מדינת ישראל-10899-06-19, ניתן ביום 03.07.19.