

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

### ייעוץ וחקיקה

ירושלים, כ"ח שבט תשע"ט

03 פברואר 2019

לכבוד

עו"ד יעל טור-כספא

היועצת המשפטית למועצה להשכלה גבוהה

שלום רב,

הנדון: ניגוד עניינים ד"ר רבקה ודמני - הקמת בית הספר לרפואה באריאל  
סמך: פנייתך בדואר אלקטרוני אל עו"ד דני חורין, מיום 28.11.2018

על דעת היועץ המשפטי לממשלה, נבקש לפנות אליכם כדלקמן:

בהמשך לפנייתך שבסמך, טרם קבלת החלטה מטעמנו, פנו אנשי מחלקת ייעוץ וחקיקה אל הגורמים הנוגעים בדבר. ביום 23.12.2019 התקיים דיון בראשותה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), דינה זילבר, בנוכחות יו"ר הוועדה לתכנון ותקצוב ('ות"ת') של המועצה להשכלה גבוהה ('מל"ג') ומנכ"ל המל"ג/ות"ת, וכן בנוכחות באי כוחה של ד"ר רבקה ודמני; ביום 10.1.2019 התקיים דיון בראשותם של הח"מ ובנוכחות נציגי אוניברסיטת אריאל – נשיא האוניברסיטה, נגיד האוניברסיטה ורקטור האוניברסיטה. כמו כן, באי כוחה של ד"ר רבקה ודמני ורקטור אוניברסיטת אריאל העבירו התייחסות בכתב, וכן התבקשו והתקבלו הבהרות מאת המל"ג/ות"ת. לאחר שמיעת הטענות ושקילת ההתייחסויות שהוצגו בפנינו, להלן הכרעת היועץ המשפטי לממשלה בנושא הנדון.

### א. רקע עובדתי

1. ד"ר רבקה ודמני מונתה במהלך 2017 לחברה במל"ג, ולאחר מכן מונתה לות"ת כנציגת המכללות, נוכח עבודתה במכללת סמינר הקיבוצים.
2. עם מינויה למל"ג, חתמה ד"ר ודמני על התחייבות למניעת ניגוד עניינים, ובמסגרת זו התחייבה להימנע מלטפל במסגרת תפקידה במל"ג בנושאים הקשורים למכללת סמינר הקיבוצים, וכמו כן ציינה כי היא מודעת לצורך בייעוץ משפטי, גם במקרים בהם מתעורר ספק בשאלת קיומו של חשש לניגוד עניינים, והתחייבה להודיע למל"ג אם יתעורר מצב של חשש לניגוד עניינים ולנהוג לפי הנחיית היועצת המשפטית של המל"ג. על התחייבות דומה חתמה ד"ר ודמני עם מינויה לות"ת, זמן קצר לאחר מכן, בקשר למילוי תפקידה בות"ת.

3. בסוף נובמבר 2017 פנה רקטור אוניברסיטת אריאל לד"ר ודמני וביקש להיפגש איתה. לקראת הפגישה שנערכה בתחילת דצמבר 2017 התבקשה ד"ר ודמני להעביר קורות חיים; במהלך הפגישה הוצע לה להשתלב בתוכנית חדשה שנפתחה באוניברסיטה – תוכנית להכשרת מורים. ד"ר ודמני התנתה את הסכמתה לשיתוף הפעולה בכך שבאותה מסגרת יתאפשר לה להתקדם לקראת תואר פרופסור.
4. לאחר אותה פגישה, התבקשה ד"ר ודמני להעביר לאוניברסיטה את המסמכים הנחוצים לענין מינויה כפרופסור. המסמכים הועברו על ידה בחודש ינואר 2018. על פי ההסברים שהתקבלו מאוניברסיטת אריאל, ממועד זה ואילך נבחנה מועמדותה של ד"ר ודמני למשרת פרופסור בדיונים שקיימה ועדת המינויים של האוניברסיטה, בראשותו של הרקטור, ובדיונים שקיימה ועדה מקצועית שמונתה מטעמה, בהתאם לתקנון האוניברסיטה.
5. ביום 18.7.2018 התקיים דיון בות"ת, ובו נדונה בקשת אוניברסיטת אריאל לפתוח תוכנית ללימודי רפואה. בהצבעה שהתקיימה התקבלה הבקשה, ברוב של 4 מתוך 7 המשתתפים בדיון (2 התנגדו ו-1 נמנע), כאשר ד"ר ודמני נמנתה על התומכים בבקשה.
6. היועצת המשפטית של המל"ג מסרה כי ד"ר ודמני לא הודיעה לה על הצעת העבודה מהאוניברסיטה או על קבלת תואר פרופ' מהאוניברסיטה, וכי הנושא התברר רק לאחר שהמידע בעניין מינויה הצפוי כפרופסור נודע בקרב עובדי המל"ג, ובעקבות כך פנתה היא אל ד"ר ודמני.
7. נכון להיום, האוניברסיטה אינה מעסיקה את ד"ר ודמני, ונמסר לנו כי טרם התקבלה החלטה סופית בעניין. יחד עם זאת, יצוין כי ביום 30.10.2018, הודיעה אוניברסיטת אריאל לד"ר ודמני שעליה להעביר עדכון לחלק מהמסמכים שהועברו על ידה בחודש ינואר, וביום 21.11.2018 הודיע רקטור אוניברסיטת אריאל לד"ר ודמני כי ועדת המינויים של האוניברסיטה העניקה לה תואר פרופסור.

## **ב. השאלות שהועמדו לדיון**

8. על רקע עובדות אלו, התעוררה השאלה מהו המועד שממנו ואילך היה על ד"ר ודמני להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לאוניברסיטת אריאל.
9. סוגיית ניגוד העניינים הפוטנציאלי של חברי מל"ג הוסדרה באופן כללי במסגרת כללים שקבעה הוועדה לבדיקת מינויים בשנת 2010, החשובים לענייננו. בכללים נקבע שאין למנות למועצה בעלי תפקידים ניהוליים-אקדמיים וניהוליים-מינהליים במוסדות אקדמיים – חברי דירקטוריון או הוועד המנהל של המוסד, נשיא, רקטור, מנכ"ל וסגניהם, מנהלי בתי ספר (שאינם במעמד ראש חוג), ועוד. לצד זאת, הכללים אינם מונעים מינוי של חברי סגל אחרים לכהונה במל"ג. בהתאם לכללים, עליהם להימנע מלהיות מעורבים בהחלטות הנוגעות למוסד שבו הם מכהנים, אך ככלל אין מניעה שיטפלו בנושאים הנוגעים למוסדות אחרים. הכללים אינם כוללים התייחסות מפורשת לחבר מל"ג השוקל באופן חיובי לקבל הצעת עבודה במוסד אקדמי אחר, ואולם למיטב הבנתנו, חבר במל"ג נדרש לדווח על סיטואציה כזו ליועמ"ש המל"ג, ולהימנע מלטפל בכל עניין הנוגע לאותו מוסד באופן ספציפי, בדומה למגבלה המוטלת עליו ביחס למוסד שבו הוא מועסק. כך, ציינה גם היועצת המשפטית של המל"ג כי במקרים דומים שבהם התייעצו איתה חברי מל"ג וציינו את העובדה שהם שוקלים הצעת עבודה

ממוסד אקדמי אחר – הנחתה אותם להימנע מלטפל באותו מוסד. השאלה העיקרית בהקשר זה היא לגבי העיתוי – האם היה על ד"ר ודמני להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לאוניברסיטת אריאל במועד מוקדם יותר.

### ג. הכרעה בסוגיית ניגוד העניינים

10. טענותיה של ד"ר ודמני לגבי סוגיית ניגוד העניינים נשמעו באריכות, ונבחנו על ידי הח"מ, ונציין בקצרה את עיקרי הדברים. לטענת ד"ר ודמני, בפגישה שנערכה עם אוניברסיטת אריאל בתחילת שנת 2018 לא נדונה הצעת עבודה קונקרטית לשנות הלימודים הקרובות, והיא ראתה את הנושא כעניין תיאורטי בלבד.

11. ד"ר ודמני העידה כי רק ביום 30.10.2018, בו נתבקשה על ידי האוניברסיטה להעביר עדכון למסמכים שהגישה, הבינה שמדובר בעניין מעשי ושעליה להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לאוניברסיטת אריאל, וכך גזרה על עצמה לנהוג.

12. בהתייחסות שמסרה אוניברסיטת אריאל לשאלת ניגוד העניינים, היא תמכה בטענותיה של ד"ר ודמני. האוניברסיטה עמדה על התהליך המקצועי שבו נבחנה הענקת התואר – הליך שנוהל על ידי ועדה מקצועית, שבה נכחו שני חברי סגל ושני מומחים מבחוץ, ובמסגרתו ניתנו המלצות של מומחים חיצוניים שהוועדה פנתה אליהם.

13. במהלך הפגישה הנזכרת שהתקיימה ביום 10.1.19 במשרד המשפטים בהשתתפות נשיא אוניברסיטת אריאל, רקטור האוניברסיטה, ונגיד האוניברסיטה, הבהירו כי לא הייתה חפיפה בין מי שעסקו בקידום נושא האישורים לבית הספר לרפואה לבין מי שיזמו ועסקו בבדיקת התאמתה וכשירותה של ד"ר ודמני ללמד בבית הספר לחינוך; עוד הובהר על ידי רקטור האוניברסיטה כי בין השיחה הראשונית שהתקיימה עם ד"ר ודמני בינואר 2018 לגבי השתלבותה הפוטנציאלית של ד"ר ודמני באוניברסיטת אריאל ועד לסיום ההליך בוועדת המינויים, בנובמבר 2018, לא היה קשר בין הרקטור לבין ד"ר ודמני. מצ"ב מכתביהם של נשיא האוניברסיטה, רקטור האוניברסיטה ונגיד האוניברסיטה המאשרים את הדברים.

14. עוד יצוין, כי אוניברסיטת אריאל העלתה טענה לפיה השתתפותם של שני נציגי אוניברסיטאות בות"ת (חבר סגל בכיר באוניברסיטת תל אביב וחבר סגל בכיר בטכניון, בהם יש בתי ספר לרפואה) עוררה חשש לניגוד עניינים, וזאת על רקע ההתנגדות המפורשת של האוניברסיטאות להקמת בית הספר לרפואה – התנגדות שבאה לידי ביטוי במכתב שעליו חתומים דיקני בתי הספר לרפואה, תוך טענה שהמהלך יפגע בבתי הספר הקיימים.

15. כאמור לעיל, הכללים שנקבעו על ידי הוועדה לבדיקת מינויים לעניין ניגוד עניינים של חברי מל"ג אינם מונעים מינוי של חברי סגל לכהונה במל"ג (כל עוד אינם מצויים במשרה ניהולית), חברים אלו נדרשים להימנע מלהיות מעורבים בהחלטות הנוגעות למוסד שבו הם מכהנים, אך ככלל אין מניעה שיטפלו בנושאים הנוגעים למוסדות אחרים. לא מצאנו בנסיבות האמורות במקרה זה הצדקה לסטות מכללים אלו.

16. על אף האמור, נראה כי הקשר בין ד"ר ודמני לבין נציגי האוניברסיטה ובפרט "היחידה למינוי וקידום סגל בכיר" במהלך התקופה המתוארת לעיל, מעיד על הקשר של מינוי, והדברים מכוונים להעסקה באוניברסיטה. על רקע מורכבותו של ההליך, ניתן להניח שדיון מסוג זה

מתקיים שעה שהאוניברסיטה רואה במועמד כמועמד פוטנציאלי לתפקיד חבר סגל, ונוקטת צעדים ממשיים לצורך הבאתו בדרגת פרופסור.

17. הלכה למעשה, ולאחר שטענותיה של ד"ר ודמני נבחנו ביסודיות על ידי הח"מ, בא היועץ המשפטי לממשלה לכלל מסקנה שיש לראות את ד"ר ודמני כמי שהייתה צריכה להימנע מלטפל בנושאים הנוגעים במישרין לאוניברסיטת אריאל לכל הפחות החל מהמועד שבו העבירה את טפסי הקליטה והמינוי לצורך מינויה כפרופסור – היינו, מחודש ינואר 2018.

#### **ד. ניגוד עניינים בהחלטה על הקמת בית הספר לרפואה באוניברסיטת אריאל**

18. כידוע, הימצאותו של גורם המעורב בהחלטה במצב של ניגוד עניינים מהווה פגם בהליך המינהלי. בענייננו, לצורך הקביעה באשר למשמעות של הפגם ביחס להליך, יש לתת את הדעת, בין היתר, למידת המעורבות של ד"ר ודמני בהחלטה, למספר החברים שהיו שותפים להחלטה, ולשאלה האם ההחלטה התקבלה פה אחד או שהייתה שנויה במחלוקת.

19. ממיפוי שהועבר אלינו מהמל"ג, לגבי השתתפותה של ד"ר ודמני בדיוני המל"ג, הות"ת וועדות המשנה, עלה כי במרבית הדיונים שבהם השתתפה ד"ר ודמני בנוגע לאוניברסיטת אריאל התקבלו החלטות פה אחד, או לכל היותר בהתנגדות שולית. על כן, ניתן להניח בעת הזו שתוצאתם של דיונים אלו לא הייתה משתנה אילו ד"ר ודמני הייתה נמנעת מלהשתתף בדיון.

20. הדיון היחיד אשר ניתן לשער כי תוצאתו הייתה משתנה לולא השתתפה בו ד"ר ודמני, הוא הדיון בעניין הקמת בית הספר לרפואה באוניברסיטת אריאל, שבו התקבלה החלטה ברוב של 4 מתוך 7 נוכחים. בהתאם לפרשנות הנוהגת לנוהל העבודה בות"ת החלטה צריכה להתקבל בתמיכה של רוב דעות הנוכחים בדיון, כך שאילו הייתה ד"ר ודמני נמנעת מלהשתתף, הייתה התמיכה בבקשת האוניברסיטה עולה לכדי 3 תומכים מתוך 6, ולפיכך הייתה נדחית.

21. כידוע, מקום בו נפל פעם בהחלטתה של הרשות המינהלית, דרך המלך היא בתיקון הפגם על ידי אותה רשות מינהלית עצמה. אשר על כן, ניגוד עניינים שהתקיים בהחלטה מוביל לכאורה למסקנה כי על הות"ת לדון מחדש בהחלטה ללא נוכחותה של ד"ר ודמני.

#### **ה. שיקולי הסתמכות**

22. במהלך בחינת הדברים שטחה אוניברסיטת אריאל את טענותיה בפני הח"מ, בכתב ובעל-פה, בדבר הסתמכותה על החלטת ות"ת, ועל הפגיעה הקשה שיש בביטולה של ההחלטה. טענותיה של האוניברסיטה התמקדו במשאבים הכלכליים שכבר הוצאו לטובת פתיחת הפקולטה לרפואה הן בפגיעה במועמדים שכבר נרשמו לשנת הלימודים הקרובה; בפגיעה במרצים שכבר שובצו ללמד בפקולטה לשנת הלימודים הקרובה; ולבסוף גם בהיבטים של האינטרס הציבורי – כלומר, הפגיעה בציבור הרחב שתיגרם מאי-פתיחת הפקולטה לרפואה באוניברסיטת אריאל. לעניין אחרון זה, הועבר לעיונו גם מכתבו של מנכ"ל משרד הבריאות מיום 8.1.19, המברך על ההחלטה לפתוח פקולטה נוספת לרפואה באוניברסיטת אריאל ורואה בפתיחת הפקולטה חלק מההתמודדות עם המחסור ברופאים, והסכנה לאובדן השליטה על איכות כוח האדם הרפואי בישראל. בהקשר זה יצוין כי אוניברסיטת אריאל העלתה טענה כי נוכח טענות

ההסתמכות האמורות, יש לפעול בהתאם לדוקטרינת "הבטלות היחסית", ולהותיר את ההחלטה על כנה על אף הפגם המינהלי ככל שדבק בה.

23. כיוון שההחלטה בעניין הקמת בית הספר לרפואה תועבר לדיון מחדש בות"ת, כאמור לעיל, הרי שבנקודת הזמן הנוכחית, בה ניתן לתקן את הפגם ב"דרך המלך", לא ראינו להידרש לכלל הטענות, ובכללן טענת "הבטלות היחסית", שכן יהיה על הות"ת להידרש הן לשיקולי ההסתמכות של אוניברסיטת אריאל הן למכלול השיקולים הציבוריים העומדים על הפרק בעת הנוכחית, כפי שהובאו גם במכתבו של מנכ"ל משרד הבריאות. חלק ניכר מטענות ההסתמכות כרוכות בסוגיות תקציביות ותשתיות, וחזקה על הות"ת שתדע להעריך כיאות את משמעותן וליתן להן את המשקל הראוי בנסיבות העניין. על הות"ת להידרש שוב לסוגיה שעמדה בפניה בדיון ביום 18.7.2018, בהרכב שאינו כולל את ד"ר ודמני, ובד בבד לתת לשיקולים אלו את המשקל הראוי, בהתחשב בזמן שחלף ובצעדים שנקטו עד כה. ככל שהות"ת רואה צורך בכך, ניתן לאפשר לאוניברסיטה הזדמנות להשמיע את טענותיה בעל פה.

24. ויודגש, בהתאם להלכה הפסוקה והמושרשת ביחס לעקרונות המשפט המינהלי, על החלטתו הסבירה של גוף מינהלי להביא בחשבון את **כלל השיקולים הצריכים לעניין וליתן להם את משקלם הראוי במכלול הנסיבות**. משכך, יושם אל לב כי החלטה מחודשת של ות"ת תידרש להתייחס גם לאותם שיקולים המוצגים ע"י אוניברסיטת אריאל, ביחס להסתמכותה על החלטת ות"ת ולנזק הצפוי להיגרם לכאורה לסטודנטים, למרצים ולמערכת הבריאות והציבור בכללותו.

#### ו. טענות ביחס לנפקות החלטת ות"ת

25. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 15.1.19, קיבלה מל"ג יו"ש החלטה נוספת, הסוקרת החלטות קודמות של ות"ת ומל"ג יו"ש, ובסיומה "חוזרת ומאשררת מל"ג יו"ש את החלטתה לתת לאוניברסיטת אריאל היתר לפתיחת לימודי רפואה...". בהחלטתה מציינת מל"ג יו"ש, כי היא רואה בהחלטת ות"ת החלטה מייעצת, שכן עניינה בנושא תכנוני אשר הסמכות להכריע בו הוא של מל"ג יו"ש, לאחר קבלת המלצה מות"ת.

26. בעת הזו, לא ראה היועץ המשפטי לממשלה מקום להכריע בדבר טיבה של החלטת ות"ת בעניין פתיחת הפקולטה לרפואה באוניברסיטת אריאל, אם תכנונית היא או תקציבית, על השלכותיה של הכרעה מעין זו ביחס לצורך לדיון נוסף במל"ג יו"ש. זאת, שכן בהתאם להכרעתו, ברי כי בעת הזו תידרש בכל מקרה החלטה מחודשת של ות"ת. ואולם, בשים לב למועד הפסקת הפעילות של מל"ג יו"ש הצפוי מיום 15.2.2019, ועל מנת שלא לאיין את האפשרות לבחון את הנושא על ידם ככל שיידרש, יש צורך כי החלטת ות"ת, תהא אשר תהא, תתקבל במהלך השבוע הקרוב ולא יאוחר מיום 7.2.2019 ותועבר לעיונו.

27. עם קבלת החלטת ות"ת, ייבחן מכלול ההיבטים המשפטיים הנוגעים לעניין, אשר דרושים להמשך הטיפול בסוגיה. יצוין כי אם לא תקבל ות"ת את החלטתה בפרק הזמן הדרוש לעניין, עשויה להיות גם לכך השלכה ביחס להחלטתו של היועץ המשפטי לממשלה באשר לנפקותו המשפטית של הפגם המינהלי שנפל בהליך המקורי, תוך נתינת הדעת למכלול הטענות שהועלו בעניין.

ב ב ר כ ה,

דינה זילבר, עו"ד  
 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
 (משפט ציבורי-מינהלי)

רז נזרי, עו"ד  
 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
 (משפט ציבורי-חוקתי)

העתק:

מר אביחי מנדלבלויט, היועץ המשפטי לממשלה  
 גב' יפה זילברשץ, יו"ר ות"ת  
 מר מתניהו אנגלמן, מנכ"ל מל"ג/ות"ת  
 מר מיכאל זיניגרד, רקטור אוניברסיטת אריאל  
 מר איתן הברמן, שרקון בן עמי, אשר ושות'