



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, כ"ו תמוז תשפ"ב
25 יולי 2022

מס' מסמך: 010646/2022/99-004
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
גדעון סער
שר המשפטים

שלום רב,

הנדון: מינוי מנהל בתי המשפט

1. לפני מספר ימים, פנית אליי ומסרת לי כי מנהל בתי המשפט, כב' השופט יגאל מרזל, הודיע לך ולנשיאת בית המשפט העליון, כב' השופטת אסתר חיות, על כוונתו לסיים את כהונתו כמנהל בתי המשפט, שמלכתחילה הייתה קצובה עד ליום 1.4.2024. זאת, לכל המאוחר ביום 1.10.2022, ולקראת פרישתו גם מכס השיפוט.
- בנסיבות אלו, ובשים לב לתקופת הבחירות בה אנו מצויים, ביקשת את חוות דעתי בנוגע לאפשרות למנות מחליף למנהל בתי המשפט בעת הזו. בתוך כך, הבהרת כי מקובל עליך למנות מחליף זמני או קבוע לתפקיד מנהל בתי המשפט, לפי הניתן, וכי במקרה הנדון זהות המנהל תיקבע בשים לב להמלצת נשיאת בית המשפט העליון, ובהתאם לדין בכפוף להסכמתה.
2. מנהל בתי המשפט ממונה על ידי שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, וזאת על-פי סעיף 82 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984. בהתאם לסעיף האמור, מנהל בתי המשפט יהיה אחראי בפני השר על ביצועם של סדרי המינהל.
3. בנוסף, כפי שהובא בפניי במסגרת חוות דעתו של עו"ד ברק לייזר, היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט, מנהל בתי המשפט הוא בעל סמכות כללית של ניהול מערכת בתי המשפט והוא הגורם האדמיניסטרטיבי הבכיר ביותר במערכת בתי המשפט, הכוללת למעלה מ-5,000 עובדים. זאת, לצד סמכות ייחודית הנוגעת לעניינים הקשורים בהליכים המתנהלים בבתי המשפט (כך למשל העברת תיקים בין מחוזות שיפוט שונים לשם איזון עומסים וכן קביעת סוגי משפטים שידונו בפגרה ובמשמרת שניה), לתנאי שירות שופטים ולוועדה לבחירת שופטים שהמנהל משמש כמזכיר שלה ועומד בראש המערך המנהלי התומך בעבודתה. על כן,



היועצת המשפטית לממשלה

נטען בפניי כי מדובר בתפקיד מכריע לתפקודה התקין והרציף של מערכת בתי המשפט, בהינתן השירות החיוני אותו היא מספקת לציבור.

4. כידוע, ביום 30.6.2022 אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים והארבעה ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, לפיו הכנסת ה-24 תתפזר לפני גמר כהונתה והבחירות לכנסת יתקיימו ביום 1.11.2022. לפיכך, החל ממועד זה חלים על הממשלה ועל שריה הכללים הקבועים בדין לגבי הפעילות השלטונית בתקופת בחירות, ולפיהם עליהם לנהוג באיפוק ובריסון בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שלגביהם אין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת מעבר, ולנקוט באיזון עדין בין החובה להבטיח יציבות והמשכיות שלטונית, לבין חובת השמירה על איפוק וריסון בהפעלת סמכויות שלטוניות. הוא הדין אף בנוגע לסמכות השרים באשר למינויים בתקופה זו.

5. בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1501 בנושא "מינויים בתקופת בחירות" (להלן: **ההנחיה**), ביסוד המגבלות על מינויים בתקופת בחירות עומד שיקול כפול: ראשית, הממשלה אינה פועלת עוד מכוח אמון הכנסת, אלא מכוח עקרון הרציפות עד לכינון ממשלה חדשה; ושנית, קיומו של חשש מוגבר לכריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים בהליכי מינוי ערב בחירות.¹ שיקול רלוונטי נוסף לעניין זה נוגע לחשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה העתידה להיבחר בפני מצב בלתי הפיך.²

6. עוד נקבע בהנחיה בנוגע למינויים למשרות בכירות בפטור מלא מהליך תחרותי כי ככלל בתקופת בחירות יש להימנע ממינוי קבע למשרות אלה, וככל שמשרה כאמור מתפנה או צפויה להתפנות יש לבחון את האפשרות להאריך באופן זמני את כהונתו של בעל התפקיד המכהן, ולחלופין – לאישר את התפקיד באמצעות ממלא מקום מתוך שירות המדינה. **רק במקרים חריגים, בהם קיימת חיוניות באיוש מידי של המשרה באופן קבוע ולא ניתן למצוא פתרון סביר והולם אחר, תיבחן אפשרות לאפשר את איוש המשרה על יסוד בדיקה פרטנית של הנסיבות.** ככלל, מינוי של קבע למשרות מסוג זה יתאפשר, במקרים החריגים האמורים, רק כשמדובר במינוי מקצועי מובהק ובתנאי ושלמועמד אין זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה.

7. משרת מנהל בתי המשפט היא משרה בכירה ביותר ובעלת סמכויות נרחבות, כפי שפורט לעיל. איושה של משרה זו נעשה ככלל בפטור מלא מהליך תחרותי, בהחלטה של שר המשפטים המתקבלת בהסכמת נשיאת בית המשפט העליון. מכאן, שהשיקולים שתוארו

¹ בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (א"ש 26.12.2005).

² בג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית נ' היועץ המשפטי לממשלה (א"ש 21.03.2006).



היועצת המשפטית לממשלה

לעיל מתוך הנחיית היועצת המשפטית לממשלה, מתקיימים גם באשר לאפשרות לאייש משרה זו דרך קבע בתקופת בחירות.

8. לצד האמור, חוק בתי המשפט אינו מתייחס לאפשרות לאייש את המשרה של מנהל בתי המשפט בדרך של מינוי ממלא מקום. כמו כן, ההוראה הכללית המסדירה מינוי של ממלאי מקום בשירות המדינה, הקבועה בסעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, אינה חלה בנסיבות העניין (וראו הוראת סעיף 1(2) לחוק זה). כך או אחרת, היקף האחריות הניהולית מעלה את הצורך במנהל שיכהן למשך תקופת זמן מספקת.

9. כפי שצוין לעיל, מדובר במשרה של מי שאמון על ניהול מערכת בתי המשפט, שאין חולק בדבר חיוניות השירות הניתן על-ידה לציבור. בהתאם לפרקטיקה הנוהגת, המינוי למשרה נעשה מקרב השופטים. לאור זאת, ולנוכח אופי סמכויותיו של מנהל בתי המשפט כפי שפוטרו לעיל, ניתן לראות במשרת מנהל בתי המשפט כמשרה הנושאת אופי מקצועי. כמו כן, הצורך בהסכמה של נשיאת בית המשפט העליון למינוי מקהה את החשש מפני כריכת שיקולים פוליטיים. לאיוש תפקיד זה חשיבות מכרעת לצורך תפקודה הרציף והתקין של מערכת בתי המשפט. עוד נמסר בחוות דעתו של היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט כי התהליכים הרבים שהרשות השופטת מצויה בעיצומם בימים אלה, ובהתאם היקף האחריות הניהולית הרחב, אף הם מחייבים מינוי למשך תקופת כהונה שתהלוך את מורכבות התפקיד.

10. לאור המפורט, ובהינתן החלטתו של כב' השופט מרזל האמורה בראשית הדברים, ממנה עולה כי הארכת כהונה אינה עומדת על הפרק, מצאתי כי אין מניעה משפטית למינויו של מנהל בתי משפט לעת הזו. ואולם, לנוכח חובת האיפוק והריסון שחלה כאמור גם ביחס למינויים הנעשים על ידי שרי הממשלה, נדרש כי תקופת הכהונה של מנהל בתי המשפט שיתמנה בתקופה הנוכחית תהיה קצובה וקצרה.

11. אשר לתקופת המינוי, מהאמור בחוות דעתו של היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט עולה, כי נדרש לקבוע אותה על פרק זמן של כשנה ממועד סיום כהונתו של מנהל בתי המשפט המכהן, עד ליום 31.12.2023. על פי חוות הדעת, פרק זמן זה מבוסס על מספר שיקולים מצטברים:

א. קיומה של תקופת בחירות, והחשש מפני יצירת עובדות מוגמרות שעלולות לכול את שיקול דעתו של השר העתיד להתמנות לתפקיד בממשלה הבאה, מצדיקים להימנע ממינוי של מנהל בתי המשפט לקדנציה מלאה בעת הזו.



היועצת המשפטית לממשלה

ב. מצד שני, קיים צורך מקצועי במינוי מנהל בתי משפט לתקופה שאינה קצרה יתר על המידה, שתאפשר לו להיכנס לתפקידו ולמלא אותו באופן יעיל בשים לב להיקף ולאופי התפקיד, כמפורט לעיל.

ג. נשיאת בית המשפט העליון הנוכחית צפויה לסיים את כהונתה ביום 16.10.2023, ואז יחליפה נשיא בית המשפט העליון הבא. המצב בו הן הנשיאה והן מנהל בתי המשפט מסיימים את כהונתם במקביל אינו רצוי. על כן, מוטב לאפשר למי שימונה, למלא את התפקיד למשך פרק זמן קצר לאחר תחילת כהונתו של נשיא בית המשפט העליון הבא, על מנת לאפשר לו כניסה חלקה לתפקיד, ובהמשך לכך, את שקילת זהותו של מנהל בתי המשפט שיתמנה לאחר מכן.

12. נוכח שיקולים אלו המקובלים עליי מצאתי כי אין מניעה משפטית למנות מנהל בתי משפט לתקופה קצובה קצרה, עד ליום 31.12.2023.

זאת, על מנת לשמור על יציבותה של מערכת בתי המשפט ולאפשר עבודה רציפה ותקינה עד כמה שניתן בנסיבות שנוצרו. מועד זה יאפשר למנהל בתי המשפט שיתמנה בעת הזו תקופת כהונה משמעותית ורציפה של למעלה משנה, אשר תסתיים כחודש וחצי לאחר כניסתו לתפקיד של נשיא בית המשפט העליון הבא. לאחר מכן, שר המשפטים שיכהן באותו מועד יוכל למנות מנהל בתי משפט חדש, בהסכמת נשיא בית המשפט העליון הבא.

בברכה,

גלי בהרב-מיארה

העתק:

ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)
עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
עו"ד לאה רקובר, היועצת המשפטית למשרד המשפטים