

מינוי היועץ המשפטי לממשלה

הצעה להחלטת

מ ח ל י ט י ם :

1. הממשלה רושמת לפנייה כי :

יו"ר הוועדה המקצועית-ציבורית לאיתור מועמדים למשרת היועץ המשפטי לממשלה, נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) אשר גרוניס, התבקש במכתב מיום 3.08.2015 של שרת המשפטים, בחתום לסעיף 7 להודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה (החלטת ממשלה מספר 2274 מיום 20.08.2000) ולהחלטת ממשלה מספר 1773 מיום 10.06.2007 לכנס את הוועדה, ולפעול לאיתורם של שלושה מועמדים לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה.

ועדת האיתור הודיעה ביום 20.12.2015, כי לאחר התייעצויות ושקילה החליטה, ברוב של ארבעה מתוך חמישה קולות, להמליץ לממשלה למנות לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה את האלוף (במיל') ד"ר אביחי מנדלבליט. כן הודיעה הוועדה כי אף אחד מן המועמדים האחרים לא קיבל ארבעה קולות.

במענה להודעת הוועדה, הודיעה שרת המשפטים ליו"ר ועדת האיתור, במכתב מיום 22.12.15, כי הגם שבמכתבה האמור מיום 3.08.15, ביקשה כי הוועדה תפעל לאיתורם של שלושה מועמדים לתפקיד, הרי שלאור נוסח ההודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה לפיו יחלטת הוועדה כי מועמד הוא כשיר, ראוי ומתאים טעונה הסכמת ארבעה לפחות מתוך חמשת חברי הוועדה, מקובל עליה כי כיוון שרק מועמד אחד עמד בתנאי זה, הרי שוועדת האיתור, בהציגה מועמד זה כמועמד יחיד, סיימה עבודתה בהצלחה, ואין בכוונתה של שרת המשפטים לבקש לקבל שני מועמדים נוספים.

2. למנות את מר אביחי מנדלבליט, למשרת היועץ המשפטי לממשלה.
תוקף המינוי לשש שנים, החל מיום כ"ב שבט התשע"ו (1 בפברואר 2016).
תחילת הכהונה כפופה להשלמת החליכים כנדרש בנושא ניגוד עניינים.

דבוי הסבר

רקע כללי

בהחלטה מס' 2274 של הממשלה מיום 20.08.2000 (להלן – החלטת הממשלה), רשמה לפניה הממשלה את דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, ואישרה, לפי סעיף 5 לתוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, את הדרכים ואת התנאים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה.¹

ביום 10.06.2007 תיקנה הממשלה בהחלטה מספר 1773 את החלטת הממשלה (להלן – החלטת הממשלה המתקנת).

ביום 17.08.2015 הודיעה² שרת המשפטים איילת שקד, לפי סעיף 5 להודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה (להלן – ההודעה), כי לוועדה המקצועית-ציבורית לאיתור מועמדים למשרת היועץ המשפטי לממשלה (להלן – ועדת האיתור) התמנו: אשר גרוניס, נשיא בית המשפט העליון (בדימוס); משה ניסים, שר המשפטים לשעבר; ענת ברקו, חברת הכנסת; יחיאל כץ, עורך-דין; גבראלה שלו, אשת אקדמיה.

ביום 3.08.2015, לקראת סיום כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה ביום 31.01.2016, ביקשה שרת המשפטים, בהודעה בכתב החתומה על ידה, לכנס את ועדת האיתור, וזאת בהתאם לסעיף 7 להחלטת הממשלה, ולפעול, בהתאם לסעיף 2 להחלטת הממשלה המתקנת, לאיתורם של שלושה מועמדים לתפקיד (רצ"ב).

יו"ר ועדת האיתור, אשר גרוניס, המציא לראש הממשלה ולשרת המשפטים ביום 20.12.2015 את המלצת הוועדה (רצ"ב).

הוועדה החליטה, ברוב של ארבעה מתוך חמישה קולות, להמליץ לממשלה למנות לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה את האלוף (במיל') ז"ר אביחי מנדלבלוט. אף אחד מן המועמדים האחרים שבחנה הוועדה לא קיבל ארבעה קולות, כפי שנדרש בהתאם לסעיף 17 להחלטת הממשלה.

ביום 22.12.15 הודיעה שרת המשפטים ליו"ר ועדת האיתור כי הגם שבמכתבה האמור מיום 3.8.15, ביקשה כי הוועדה תפעל לאיתורם של שלושה מועמדים לתפקיד, הרי שלאור נוסח ההודעה לפיו *יהחלטת הוועדה כי מועמד הוא כשיר, ראוי ומתאים טעונה הסכמת ארבעה לפחות מתוך חמשת חברי הוועדה*, מקובל עליה כי כיוון שרק מועמד אחד עמד בתנאי זה, הרי שוועדת האיתור, בהציגה מועמד זה כמועמד יחיד, סיימה עבודתה בהצלחה, ואין בכוונתה של שרת המשפטים לבקש לקבל שני מועמדים נוספים, (רצ"ב).

תמצית המלצת ועדת האיתור:

ביום 4.08.2015 הודיע יו"ר ועדת האיתור, אשר גרוניס, לחבריה על כינוס הוועדה. הוועדה קיימה את ישיבותיה בדלתיים סגורות. הוועדה קיימה מפגשים עם יועצים משפטיים

1 י"פ התש"ס, עמ' 4894.

2 י"פ התשע"ה, עמ' 8644.

לממשלה לשעבר, כדי לעמוד על התכונות ועל הכישורים הנדרשים מנושא התפקיד. עשרה מועמדים הוצעו בידי חברי ועדת האיתור ושרת המשפטים, והוועדה ראתה אותם ראויים לכאורה למינוי; שמותיהם פורסמו ברבים. הוועדה קיימה ראיונות עם המועמדים, ופנתה אל ממליצים ששמותיהם צוינו בפניה. הוועדה אף דנה בהשגות שהוגשו אליה לגבי מספר מועמדים.

הוועדה סקרה את התכונות הנדרשות לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ואלה הן בתמצית: על היועץ המשפטי לממשלה להיות משפטן ברמה גבוהה ביותר, בפרט בתחומי המשפט הציבורי והפלילי. מבחינה ערכית, מופקד היועץ המשפטי על שמירת ערכי שלטון החוק והדמוקרטיה. הוא עומד בראש מערכת גדולה שעליו לנהל באופן יעיל ומקצועי. נדרש, כי היועץ המשפטי לממשלה יהיה בעל מחויבות עמוקה לשלטון החוק ולאינטרס הציבורי, בעל יושר אישי וללא כל זיקה פוליטית. עליו להיות בעל שיקול דעת עצמאי, כושר הכרעה, חריצות ומסירות לתפקיד, בעל תפיסה מגובשת ביחס למקומו מול הגורמים השונים שעמם נוסק תפקידו, ועליו לנהוג בשקיפות כלפי הציבור. היבט נוסף הכרוך בתפקיד הוא ניהול המערכת המשפטית ברשות המבצעת, ועל כן נדרשים מנושא התפקיד לא רק היכרות וניסיון ביחס לפרקטיקה של רשויות השלטון, אלא אף אוריינטציה ניהולית ומוזעות להיבטים הביצועיים של התפקיד.

המלצות הוועדה:

רשימת המועמדים שבפני הוועדה כללה משפטנים מעולים, ובהתאם למנדט של הוועדה עליה להמליץ על שלושה מתוך הרשימה. על מנת שהוועדה תוכל להמליץ על מועמד, עליו לקבל תמיכה של לפחות ארבעה מתוך חמשת חברי הוועדה. לאחר בחינת כלל המועמדים, התייעצות ושקילה של הנושא, האלוף (במיל') ד"ר אביחי מנדלבליט היה המועמד היחיד שקיבל רוב של ארבעה מתוך חמשת קולות חברי הוועדה, ועל כן הוא המועמד היחיד שהוצע לתפקיד על ידי הוועדה. אף מועמד אחר לא קיבל ארבעה קולות. מצ"ב קורות חייו של האלוף (במיל') ד"ר אביחי מנדלבליט.

נתונים כלכליים והשפעת על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת המצבה על כוח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שהוצעה נוגעת לתחום סמכותם

ההצעה נוגעת לפעילות הממשלה בכללותה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטות ממשלה הנוגעות למינוי היועץ המשפטי לממשלה:

החלטה מס' 2274 מיום 20.08.2000 בעניין הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה; החלטה מס' 1773 מיום 10.06.2007 המתקנת את החלטה מס' 2274 האמורה.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד יחד התצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי: מינויים.

תחום פעולה עיקרי: המגזר הציבורי.

מוגש על ידי שרת המשפטים

י"ח בטבת התשע"ו
30 בדצמבר 2015



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת החלטה:

אישור מינויו של אלוף (במיל') די"ר אביחי מנדלבלית ליועץ המשפטי לממשלה.

תמצית החצעה בהתייחס להיבטים המשפטיים:

בהחלטה מס' 2274 של הממשלה מיום 20.08.2000 (להלן – החלטת הממשלה), רשמה לפניה הממשלה את דרישת הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (להלן – ועדת שמגר), ואישרה, לפי סעיף 5 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, את הדרכים ואת התנאים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה.¹ ביום 10.06.2007 תיקנה הממשלה בהחלטה מספר 1773 את החלטת הממשלה (להלן – החלטת הממשלה המתקנת).

ביום 3.08.2015, לקראת סיום כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה ביום 31.01.2016, ביקשה שרת המשפטים, בהודעה אל יו"ר ועדת האיתור, לכנס את ועדת האיתור, וזאת בהתאם לסעיף 7 להחלטת הממשלה, ולפעול, בהתאם לסעיף 2 להחלטת הממשלה המתקנת, לאיתורם של שלושה מועמדים לתפקיד. הוועדה התכנסה ודנה במועמדים השונים. ביום 20.12.2015 המציא יו"ר הוועדה, נשיא בית המשפט העליון (בדימו) אשר גרוניס, לראש הממשלה ולשרת המשפטים את המלצתה (רצ"ב).

הוועדה החליטה, ברוב של ארבעה מתוך חמישה קולות, להמליץ לממשלה למנות לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה את האלוף (במיל') די"ר אביחי מנדלבלית. הוועדה לא המליצה, על אף הנחיית שרת המשפטים, על מועמדים נוספים, לאחר שאף לא אחד מן המועמדים האחרים שבחנה קיבל ארבעה קולות, כפי שדרש בסעיף 17 להחלטת הממשלה.

במענה להודעת הוועדה, הודיעה שרת המשפטים ליו"ר ועדת האיתור, במכתב מיום 22.12.15, כי הגם שבמכתבה האמור מיום 3.08.15, ביקשה כי הוועדה תפעל לאיתורם של שלושה מועמדים לתפקיד, הרי שלאור נוסח ההודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה לפיו *"החלטת הוועדה כי מועמד הוא כשיר, ראוי ומתאים טענה חסכמת ארבעה לפחות מתוך חמשת חברי הוועדה"*, מקובל עליה כי כיוון שרק מועמד אחד עמד בתנאי זה, הרי שוועדת האיתור, בהציגה מועמד זה כמועמד יחיד, סיימה עבודתה בהצלחה, ואין בכונתה של שרת המשפטים לבקש לקבל שני מועמדים נוספים.

יצוין כי ביום 23.12.15 הוגשה עתירה נגד הליך מינוי היועץ המשפטי לממשלה (בג"ץ 8870/15 אומץ נ' הוועדה המקצועית ציבורית לאיתור היועמ"ש ואח'), שבה מועלות טענות ביחס להחלטת ועדת האיתור להמליץ על אלוף (במיל') די"ר מנדלבלית לתפקיד. בין היתר, נטען בעתירה כי היה על הוועדה להעביר שלושה מועמדים ולא אחד; כי היות על הוועדה להכריע בכל הנוגע להתנהלותו של אלוף (במיל') די"ר מנדלבלית במה שמכונה "פרשת הרפז"; וכי נפל פגם בהמלצת הוועדה בשל אי מתן משקל מספיק להיבטים של "צינון" וניגוד עניינים בין תפקידו הנכחי של מנדלבלית כמזכיר הממשלה לבין תפקיד היועץ המשפטי לממשלה. במסגרת העתירה התבקשו סעדים לביטול המלצת ועדת האיתור ועיכוב קידום הליכי המינוי בממשלה.

אין מגיעה משפטית, לאשר את המלצת ועדת האיתור למנות את אלוף (במיל') ד"ר אביחי מנדלבלית למשרת היועץ המשפטי לממשלה.

להלן פירוט שלושה קשיים לכאורה:

1) "פרשת הרפז" – ועדת האיתור התייחסה לעניין זה בסעיפים 16-18 לחמלצתה, כדלקמן:

"16. בהמשך למרשה זו, נשלחו לוועדה כאמור פניות מספר בנוגע להוצאתו של מנדלבלית לשמש בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה מאת תנועת אומ"ץ – אזרחים למען מנחל תקין הצדק חברתי ומשפטי (להלן – תנועת אומ"ץ) וכן פנייה מאת אלוף-משנה (במיל') משה מישר. בפניות אלה נטען כי נוכח הביקורת שמתח היועץ המשפטי לממשלה על התנהלותו של מנדלבלית סביב "מסמך הרפז", אין הוא מתאים לכהן כיועץ משפטי לממשלה. מנגד, קיבלה הוועדה פנייה מאת פרקליט המדינה לשעבר, עריד משה לזור, בה נטען שלא נפל כל דומי בהתנהלותו של מנדלבלית, קל וחומר שלא במידה שיש בה כדי לפגום בהתאמתו לתפקיד היועץ.

17. הוועדה קיבלה ממנדלבלית תגובה בכתב לטענות בעניין התנהלותו סביב השימת "מסמך הרפז". בתגובתו העלה מנדלבלית טיעונים עובדתיים ומשפטיים שיש בהם כדי לחלוק על הממצאים העובדתיים והמסקנות שמרסו בחוות דעתו של היועץ. בעיקרו של דבר, עמדתו של מנדלבלית היא כי נהג כשורה בעת שהשתה את החלטתו בדבר העברת מסמך הרפז לידי היועץ המשפטי לממשלה למשך זמן קצר, כדי לשקול את העניין במהלך הלילה. כן הפנה מנדלבלית בתגובתו לחוות דעת ולמאמרים שנכתבו על ידי גורמים משפטיים שונים, אשר תומכים בעמדתו בעניין זה.

18. כעולה מכל האמור, האירועים שאליהם מתייחסת חוות דעתו של היועץ המשפטי בעניין מנדלבלית מעוררים שאלות עובדתיות מורכבות. הכרעה בזן מחייבת בחינה מעמיקה של חומר הראיות ואף שמיעת עדויות. ברור הוא, כי נקיסת דרך מעולה כזו, אשר משמעותה היא למעשה ניהול הליך שיפוטי, חורגת מתפקידה של ועדת האיתור, שאף נעדרת את הכלים המתאימים לכך. ועדת האיתור אינה בית משפט, ואין ביכולתה להכריע בסוגיות עובדתיות ולקבוע ממצאים. משכך, החליטה ועדת האיתור שלא להתייחס ושלא להכריע, לכאן או לכאן, בסוגיות שהתעוררו סביב מרשה זו."

חנה כי כן, הוועדה לא ראתה להתייחס ולא להכריע בכל הקשור לטענות ביחס להתנהלותו של אלוף (במיל') ד"ר מנדלבלית סביב מה שנודע בכינוי "פרשת הרפז". עם זאת, בפני כלל חברי הוועדה עמדו חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה מיום 20.5.15 ומכתבו לראש הממשלה מאותו היום, וכן חתימתו של אלוף (במיל') ד"ר מנדלבלית לדברים. לאחר כל אלה, והגם שלא ראתה להידרש לעניין זה ולהכריע בו, החליטה לחמליץ על מינויו של אלוף (במיל') ד"ר מנדלבלית לתפקיד. משמעות הדברים, הלכה למעשה, היא שהוועדה לא ראתה בעניין זה משום מגיעה להמשך בחינת מועמדותו של אלוף (במיל') ד"ר מנדלבלית.

בצד האמור, מובן כי מסמכים אלה יועברו לעיון חברי הממשלה, לקראת ישיבת הממשלה שתדון בעניין זה, ועל חברי הממשלה לשקול את מכלול החומר בטרם תגבש החלטתה.

2) "טענת הצינוח" – ועדת האיתור בתנה לעומק טענה עקרונית זו, שלפיה מעבר מתפקיד מזכיר הממשלה, הכרוך מטבעו בקרבה משמעותית לראש הממשלה ולשריה, לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, עלול לחקים

חשש (אמיתי או למראית עין) לפגיעה בעצמאות שיקול הדעת של היועץ. יצוין, כי תקופת צינון איננה מוסדרת בחוק בכל הנוגע למעבר בין המשרות הנדונות, וכי גם דז"ח ועדת שמגר הגביל את דרישת הצינון רק ביחס למועמד המעורב בפעילות מפלגתית מהסוג הנדון בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959. הוועדה בחנה, כאמור, את הסוגיה על שלל העמדות המנוגדות שהוצגו לפניו, והחליטו ברוב של ארבעה קולות מתוך חמישה כי אין בטענה כדי למנוע את המינוי. עוד יצוין, כי כבכל מינוי בכיר, גם בהקשר דגן ייערך הסדר למניעת ניגוד עניינים.

3) מספר המועמדים שעליהם המליצה הוועדה: כאמור, ועדת האיתור המליצה על מועמד אחד שזכה לרוב של ארבעה מתוך חמשת קולות חברי הוועדה, ובכך עמדה בדרישת סעיף 17 לחלטת הממשלה, אך לא עמדה בהנחיית שרת המשפטים מיום 3.8.15, להציג לה שלושה מועמדים (ולא מועמד אחד בלבד). לבחינת הסוגיה, נסקור את החזרות הרלוונטיות בהחלטות הממשלה. החלטת הממשלה קובעת בסעיף 18(א) כך: "עם סיום דיוניה תגיש הוועדה לממשלה את שמו של המועמד המוצע, אולם היא רשאית להציע, לפי שיקול דעתה, מספר מועמדים גדול יותר". בהתאם להחלטה הממשלה המתקנת, שרת המשפטים רשאית להנחות את הוועדה בדבר מספר המועמדים שתציג בפניה, ובלבד שמספרם לא יעלה על שלושה. סעיף 17 לחלטת הממשלה קובע, כי "החלטת הוועדה כי מועמד הוא כשיר, ראוי ומתאים טעונה הסכמת ארבעה לפחות מתוך חמשת חבריה". לשם שלמות התמונה נזכיר אף את חזרת סעיף 21 לחלטת הממשלה, לפיה היועץ המשפטי לממשלה שיתמנה, ייבחר רק מבין המועמדים שהוועדה הציעה לממשלה.

כעולה מתמצת הוועדה, לאחר שקילת כלל המועמדות, רק מועמד אחד קיבל את ארבעת הקולות הנדרשים, ולכן לא ניתן היה לקיים את הנחיית השרה להעביר שלושה מועמדים. בסתירה בין החלטת הממשלה המחייבת רוב של ארבעה קולות לשם העברת שמו של מועמד פלוני, לבין הנחיית השרה להעביר לה שלושה שמות של מועמדים מומלצים, החליטה הוועדה לפעול בהתאם לחלטת הממשלה, ולהעביר את שמו של המועמד היחיד שזכה לארבעה קולות – אלוף (במיל') ד"ר מנדלבליט.

במענה להודעת ועדת האיתור על המלצתה, הודיעה שרת המשפטים ליו"ר ועדת האיתור, במכתב מיום 22.12.15, כי הגם שבמכתבה האמור מיום 3.8.15, ביקשה כי הוועדה תפעל לאיתורם של שלושה מועמדים לתפקיד, הרי שלאור נוסח ההודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה לפיו "יחלטת הוועדה כי מועמד הוא כשיר, ראוי ומתאים טעונה הסכמת ארבעה לפחות מתוך חמשת חברי הוועדה", מקובל עליה כי כיוון שרק מועמד אחד עמד בתנאי זה, הרי שוועדת האיתור, בהציגה מועמד זה כמועמד יחיד, סיימה עבודתה בהצלחה, ואין בכוונתה של שרת המשפטים לבקש לקבל שני מועמדים נוספים.

ברי כי "הפה שביקש" הוא "הפה שיכול לוותר על הבקשה" וכך אירע במקרה דגן.

מן המקובץ עלה, כי אין מניעה משפטית לאשר את המלצת ועדת האיתור למנות את אלוף (במיל') ד"ר מנדלבליט לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה.

מניעת ניגוד עניינים

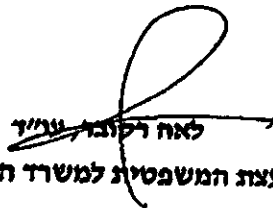
בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מסי' 1.1555 שעניינה "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה" נקבע, כי עובד ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית, כאשר עניין עליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא.

בהתאם להנחיה זו ובחתימה של פרק משנה 13.6 לחוראות התקשייר, שענינו "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים", אישור המינוי של אלוף (במיל') די"ר אביחי מנדלבלויט כפוף לחתימה על הסדר למניעת ניגוד עניינים, בתאום עם היועץ המשפטי לממשלה ועם היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, תרבי פתרונם:
ר' לעיל.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
המינוי ונושא ניגוד העניינים יתואם עם היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בחתימה לאמור לעיל, הריני מאשרת כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת התחלטה.


לאה רקובי, עמ"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

י"ב טבת תשע"ו

24 דצמבר 2015