



הוועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ט ניסן תש"ף
23 אפריל 2020
מס' מטר: 009189-2020-004-99
(בתשובה נא לugin מספנו)

לכבוד
פרופ' דניאל הרشكוביץ
נציג שירות המדינה

שלום רב,

הנדון: מניעה משפטית בהארכת תקופת مليוי המקום של מלא מקום פרקליט המדינה

זכור, עורך-הדין זו אלגד מונה לתפקיד מלא-מקום פרקליט המדינה ביום 2.2.2020, לתקופה של שלושה חודשים, אשר עתידה להסתיים ביום 1.5.2020. בהתקרב מועד סיום המינוי, ולנוכח בקשה הפורמלית הצפואה של שר המשפטים להאריכו, ביקש להציג לפניך את עמדתי בנוגע לביקשת ההארכה, המבוססת בין היתר על חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהל), עורכת-הדין דינה זילבר, הרצל'ב, המקובלת עליי במלואה, כלהלן:

1. ביום 20.4.2020, נחתם הסכם קואלייציוני לכינון ממשלה חירום ואחדות לאומיות בין סיעת הליכוד בכנסת ה-23 לבין סיעת כחול לבן בכנסת ה-23. לאור זאת, הממשלה חדשה צפואה למקום בתחילת חודש Mai. לפי ההסכם שנחתם, במסגרת זו צפויים חילופי גברי בתפקיד שר המשפטים. בחינת נתון זה אל מול העובדה שמועד סיום תפקידו של מלא-מקום פרקליט המדינה הינו ב-1 בחודש Mai, ובשים לב לעקרונות שהותוו בפסקת בית המשפט העליון ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1501, בנושא מינויים בתקופת בחירות, מביבלה למסקנה כי יש **מנעה משפטית להאריך בעת הזוזת תקופת مليוי המקום של מלא מקום פרקליט המדינה**.

2. אחד השיקולים המרכזיים שקבעים בהנחיית היועץ האמור הוא המועד שבו מתעורר הצורך במינוי. בפסק הדין בג"ץ 1004/15 *התנועה למשילות וodemokratia נ' השר לביטחון פנים ואח'*, קבע בית המשפט העליון כי: "מתוך הסבירות בהפעלת הסמכויות העומדות לממשלה ולחבריה הוא מצומצם יותר בתקופת בחירות. הדבר נכון במיוחד במקרה כמו זה העומד לפניינו בו כבר התקיימו הבחירות והוא נמצא במצבה של הממשלה החדש. במקרה כזה הממשלה הנוכחית, היא הממשלה ה-33, משתמש ביום תפקידה אך ורק מכוחו של עקרון רציפות הממשלה ולמעשה אין היא נהנית יותר מאמון הציבור והכנסת".



הוועץ המשפטי לממשלה

שיקול מרכזי נוסף בהנחיית היוזץ הוא אם במועד המינוי המבוקש קיים חלל שullo לפגוע באינטרס ציבורי חשוב המלמד, כי מתקיים כורח בקבלה החלטה באותה העת.

3. בהקשר זה יודגש, כי המונע המשפטית המדוברת חלה אף שהמדובר בהערכת כהונת מלא-מקום ולא במינוי קבוע. מסקנה זו נובעת מהנתונים המctrבים הבאים:

א. אופי המשרה שבה מדובר – משרתו של מי שעומד בראש פרקליטות המדינה, ולמעשה הוא שני רק ליועץ המשפטי לממשלה בתחום אכיפת החוק במדינת ישראל;

ב. העובדה כי פרקליט המדינה ככלל אינו בעל סמכויות مثل עצמו, אלא יונק את רובו המכريع של סמכויותיו מהיועץ המשפטי לממשלה. לפיכך, אף אם תסתיים תקופת مليוי המקום ללא שתוארן הכהונה לא יתקיים חלל שלטוני, שכן מילא בראש מערכת אכיפת החוק עמד היועץ המשפטי לממשלה. לעניין זה יצוין כי הח"מ מילא בפועל גם את תפקיד פרקליט המדינה במשך חדש וחצי, ממועד סיום תפקידו של פרקליט המדינה הקודם ועד ליום מינויו של מלא-מקום פרקליט המדינה הנוכחי;

ג. המועד הצפוי הקרוב כאמור של כניסה שר המשפטים הבא לתפקידו.

הנסיבות נתונים אלה מובילו למסקנה המתחייבת, כי את ההחלטה בעניין מינויו של מלא-מקום פרקליט המדינה יש להותר לשר המשפטים הבא.

4. שיקול מרכזי נוסף העומד בסיס עמדתי לפיה קיימת מנעה משפטית מכון שר המשפטיםiarיך כתת תקופת مليוי המקום של עורך-הדין אלדד, הוא החובה המוטלת על השר להיוועץ בוועדת איתור, או בהעדרה – ביועץ המשפטי לממשלה, טרם קבלת החלטה בעניין זה.

5. כזכור, במתבי הבודדים בנושא הבהרתי, כי לנוכח אופיו המיעוד של התפקיד, שהມמלאת אותו נדרש להיות עצמאי בחחלתוינו, ולנוכח החובה לשמור את עצמאות התביעה הכלכלית, נדרש כי הлик המינוי ישקף אי-תלות בדרג הפוליטי ויבטיח העדר משוא פנים כלפיו. פרשנות חוק שירות המדינה (מינים), התשי"ט-1959 (להלן: "החוק") אינה יכולה להתנקת מתכליות זו גם בנוגע למינוי מלא-מקום זמני של תפקיד פרקליט המדינה.

6. ביחס למינוי הקבוע של פרקליט המדינה, התבכלה של עצמאות התביעה הכלכלית ואי-תלותו של העומד בראשה בגורם פוליטי כלשהו מושגת באמצעות ועדת איתור בלתי תלوية, אשר מגבשת את הhammer ביחס לזהות האדם שיתמנה לתפקיד, ובאמצעות קביעתה של קדנציה קשיחה בת שש שנים, שאינה ניתנת להארכה. ככל שהיא רצון מנות מלא-מקום לפרקיט המדינה (וירובה שוכן, כי אין הכרח בכך שימונה מלא-מקום עד למינויו של פרקליט מדינה קבוע, מושום שמדובר בתפקיד היונק את עיקר סמכויותיו המקצועיות מהיועץ המשפטי לממשלה), הרי שגם היה מקום להיוועץ בוועדת איתור בלתי תלوية, כדי להבטיח את אי-



היוועץ המשפטי לממשלה

תלוותו של מלא מקום בדרג הפליטי. זאת, בדומה למנגנון עליו החליטה הממשלה בקשר למינוי מלא מקום היושץ המשפטי לממשלה. הדבר מקבל משנה תוקף בשל העובדה שמדובר בכהונה לתקופה קצרה של שלושה חודשים, הניתנת להארכה לפי החלטת שר.

7. מפאת התנגדותו של שר המשפטים להקמת ועדת איתור כאמור במסגרת תחילה מינוי מלא-מקום, נדרש, ככל הפחות, להיוועץ ביווץ המשפטי לממשלה, הממונה מקצועית על פרקליט המדינה ואשר מכוח סמכויותיו פרקליט המדינה פועל כאמור. הדבר נדרש על מנת להבטיח את עצמאות מערכת התרבות הכללית והעומדים בראשה. כאמור במכתבי הקודמים בנושא, לעומת זאת, של ועדת האיתור, ובהעדרה – לעומת זאת של היועץ המשפטי לממשלה ביחס למועד מסויים, יש לתת משקל ממשמעותי, ונינתן לטסוטות ממנה רק מטעמים כבדי משקל ביותר. סטייה מעמדה זו, ללא הנמקה משכנית, עליה כדי מניעה משפטית בקשר למינוי.
8. ודוק: בקשר לסמכות להאריך מילוי מקום, המחוקק קבע במוגע שמיולי מקום יהיה אך לתקופה קצרה וקצרה מאוד שלא תעלה על שלושה חודשים, אותה ניתן להאריך בתקופות שימוש **הכלול** לא יעלה על שלושה חודשים נוספים, שלאחריהם נדרש אישור היועץ המשפטי לממשלה לכל ארוכה נוספת. הסדר זה מבטא גם את העובדה שמלא-מקום הוא מי שנבחר בחלוקת ייחודי, "רזה" ושתחי ביחס להליך בחרה מקובל של נושא משרה קבוע (לא כל שכן בנסיבות שבוחן השר סירב להקמת ועדת איתור שתבחן את המועמד לתפקיד מלא-מקום). לכן, קציבת פרק הזמן של מילוי המקום לתקופה קצרה של שלושה חודשים מאפשרת לבחון מחדש את התאמת עובד המדינה לתפקיד שהוטל עליו. זאת, על רקע המידע שקדם למינוי, ואף בהצטבר לכך על רקע תפקידו מאז שמו.
9. ידוע לי היבט כי לפי סעיף 2א לחוק, הסכמת היועץ המשפטי לממשלה להארכת כהונתו של מלא-מקום נדרש **מבחינה פורמלית** רק בחלוף חצי שנה ממועד המינוי, ככלומר, במסגרת ההארכה השנייה של מילוי המקום. ואולם, כפי שציינתי לעיל, כמו גם במכתבי הקודמים בנושא, בקשר לתפקיד הייחודי של מלא-מקום פרקליט המדינה, המשמש כאמור שומר סף מהמעלה הראשונה, עמדתי המשפטית היא כי לאור מאפייניו המיוחדים של התפקיד, בהעדר ועדת איתור, עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס למינוי היא בעלת משקל ממשמעותי, ונינתן לטסוטות ממנה רק מטעמים כבדי משקל ביותר. זאת, הן באשר לעצם המינוי, ועל אחת כמה וכמה באשר להארכתו הראשונה – לאחר שנייתן כבר להאריך את אופן מילוי המקום בתקופה שחלהפה. החלטה להאריך את תקופת מילוי המקום, חرف התנגדותו של היועץ המשפטי לממשלה, בהעדר הצדקה כבדת משקל לכך – יכולה להקים מנעה משפטית להארכה.
10. אשר לעורך-הדין דין אלדר, כידוע, טרם מינויו לתפקיד הבعتי לפני שר המשפטים את עמדתי כי הוא אינו מתאים למלא תפקיד זה. לאחר שהוחלט על המינוי, שאלתי שוב את הדברים לעומקם, ובAtIndex לכל מסקנה כי **שיקולי טובת המערכת**, שעולם עומדים מעל הכול, מצדיקים כי אסיר את התנגדותי למינוי, וזאת על אף כי התאמתו של עורך-הדין אלדר



היווץ המשפטי לממשלה

لتפקיד. בעת הסרת התנגדותי למינוי קיוויתי כי לכל הפחות, עם כניסה של עורך-הדין אל דין לתפקיד, הוא יעשה כל שלאל ידו לפעול באופן ממלכתי ומערכותי, ולשמור על המוסד יקר העורך שהופקד בידו באופן זמני. לשם כך, עם כניסה לתפקיד, קיימתי עמו פגישה לבדה משותפת בה סיכמנו לפעול ביחד, בשיתוף פעולה, לשם קידום עבודות פרקליטות המדינה וחיזוק הערכיים החשובים של שלטונו החוק והאינטרס הציבורי.

11. לרוב הצער, בחלוף קרוב לשולשה חודשים ממועד המינוי, עמדתי המקורית, אשר התבבססה על היכרויות עם עורך-הדין אל דין ועם עובdotו, לפיה הוא איננו מתאים למלא תפקיד זה, רק התזיקה לנוכח התנהלותו בהיבטים שונים ממלא-מקום פרקליט המדינה.

12. בתקופה זו, התגלו כשלים ערכיים, מקצועיים וניהוליים בעובdotו, אשר לעמדתי, אינם מותרים ספק באשר לכך שהוא איננו מתאים לכחון בתפקיד ממלא-מקום פרקליט המדינה, ושאין מקום כי ימשיך את כהונתו בתפקיד זה. על כשלים אלה למדתי בראש ובראשונה באופן בלתי אפשרי, מהעבודה המשותפת עם עורך-הדין אל דין. כמו כן, למדתי עליהם מתווך דיווחים שקיבלתם מהמשנים לפרקליט המדינה, שהם הגורם הניהולי הבכיר ביותר בשדרות הנהיגול של פרקליטות המדינה, אשר מינו של פרקליט המדינה, ומוגרים בכיריהם נוספים בהנהלת הפרקליטות ובמרכז הייעוץ המשפטי לממשלה.

13. כך, בין היתר, עורך-הדין אל דין הסתר ממוני נושאים מקצועיים וארגוני בהם עסק ופניות שקיים עם שר המשפטים, וזאת אף שהנחיתי אותו למסור לי עדכון מלא על נושאים אלה, בשים לב לחסיבות עצמאות התביעה הכלכלית ולMOREבות הקשר של ממלא-מקום פרקליט המדינה עם הגורם הפוליטי אשר מחזק בידו את הכוח להאריך את תקופת מילוי המקום. למורות הנחיה זו, מסר לי עורך-הדין אל דין דיווחים חלקיים, ולעיתים אף לא נכונים, כאשר נשאל מפורשת על נושאים שנדונו ביניהם.

14. גם במישור הניהולי, עורך-הדין אל דיןفشل. למעשה, מאז כניסה לתפקיד קיים שיתוק בעבודת הוצאות שהוא חיוני בהנהלת הפרקליטות, כתוצאה מחוסר אמון ומנתק כמעט מוחלט ביןו לבין שכבת הנהיגול הבכירה של פרקליטות המדינה. ניתן לומר – ב策ר רב – כי הוא איננו מנהל את פרקליטות המדינה, דבר המקשה מאוד על תפקודו, והדבר הינו חמור שבעתים לנוכח אתגרי התקופה בה אנו נמצאים. עורך-הדין אל דין איננו מכנס את הנהלת הפרקליטות, וכמעט איננו משתף את חברי הנהלה הרלוונטיים בטיפול בנושאים שבתחום אחריותם, ובחריתתו בדבר קידום נושאים מסוימים שאינם דוחפים היא תמורה ואינה תוצר של עבודה מטה וניהול סדר. הכישלון הניהולי המתואר כרוך בפגיעה ממשמעותית ביכולת התפקיד של המערכת וביעילותה. הוא בא לידי ביטוי מיוחד, כאמור, בתקופה הנוכחית בשעה שהמדינה יכולה מתמודדת עם אתגרי משבר התפרצויות נגיף הקורונה, וגם פרקליטות המדינה נדרשת להתמודד עם אתגרים ארגוניים ומקצועיים כבדי משקל.

15. מפאת רגישותם הרבה והמובנת של הדברים, נמנעת מיפורם במסגרת מכתב זה.



הוועץ המשפטי לממשלה

16. תפקודו של עורך-הדין אלבד כממלא-מקום פרקליט המדינה הוא ל쿄 מבחינה ערכית, ניהולית ומקצועית באופן הפגע בתקינות עבודתה של פרקליטות המדינה. הורתת מינויו רק תלך ותגדיל את הפגיעה, ותשבש את יכולת המערכת לתפקיד.

17. סוף דבר, עמדתי היא כי קיימת **מניעה מהארכת תקופת מילוי המקום של עורך-**
הדין אלבד בתפקיד מלא-מקום פרקליט המדינה בעת זו, וזאת לנוכח המוגבלות של סמכויותיו של שר המשפטים, זמן קצר לפני סיום תפקידו הצפוי כאמור; וכן, לאור העובדה כי התנהלותו של עורך-הדין אלבד בתפקיד כהונתו, במישוריהם הערבי, המקצועי והניהולי, מלמדת כי איןנו מותאים להנחות לתפקיד מלא מקום פרקליט המדינה.

בברכה,

אביחי מנדרבלט
Abi-Mandelblat

העתק : חח"כ אמר אוֹחֶנה, שר המשפטים
עו"ד דן אלבד, מלא-מקום פרקליט המדינה
עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)
עו"ד לאה רקובר, היועצת המשפטית של משרד המשפטים
עו"ד רון דול, היועץ המשפטי של נציגות שירות המדינה

מדינת ישראל
משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

ירושלים : כ"ט ניסן תש"ף

23 אפריל 2020

תיקנו : 803-04-2020-000589

סימוכין : 803-99-2020-023434

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבלייט

היו"ץ המשפטי לממשלה

שלום רב,

הندון : ביקורת אפשרות הרכבת כהונת מלא מקום פרקליט המדינה

אבקש להביא בפניך את חוות דעתך בנוגע לאפשרות הארכת כהונת מלא מקום פרקליט המדינה בעת זהו, כלהלן :

1. בהתאם לפסקת בית המשפט העליון ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 בדבר מינויים בתקופת כהירות, על הממשלה והשרים במשלת מעבר וערב בחירות לנוהג "באיפוק הרاوي למעמד של ממשלה יוצאת" בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותן עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר. כאמור בהנחייה, מתוך הסבירות של פעילות גופ שולטוני בתקופת ממשלה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטיבית המופעלת ובהתחשב באיזו הנדרש בין הצורך בשיטה לבין דרישת האיפוק כאמור.

2. עוד קובעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה המבוססת על פסקת בית המשפט העליון כי ההכרעה בדבר אישוש משרה פלונית בתקופת כהירות תלולה, בגיןם שונים, והיא פרי מלאכת איזו בין השיקולים המנחים הצריכים לעניין: "בכ' לעיתים לא יהיה מנוס מאישוש משרה או תפקיד במועד זה, ככל שיש באישום חרוי של ממש, אשר אם לא ייוננה, ייווצר חלל העולל לפגוע באינטרס ציבורי חשוב". במסגרת זאת, מונה הנחיית היועץ שיקולים שבהם יש להתחשב. אחד השיקולים שיש לבחון בהתאם לפסקת בית המשפט



רחוב צלאח א-דין 29, ת"ד 49029, ירושלים מיקוד 9149001

העליוו והנחיית הייעץ המשפטי לממשלה הוא המועד שבו מתעורר הצורך במינויו במסגרת תקופת הבחירה. בפסק הדין בג"ץ 1004/15 התנוועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לביטחון פנים ואח', קבע בית המשפט העליון כי: "מתחם הסבירות בהפעלת הסמכויות העומדות לממשלה ולחבריה הוא מצומצם יותר בתקופת בחירות. הדברנון מ特殊情况 במקורה כמו זה העומד לפניו בו כבר התקיימו הבחירות ונמצאים ערב הקמתה של הממשלה חדשה. במקרה כזו הממשלה הנוכחית, היא הממשלה ה-33, משמשת כיום בתפקיד אך ורק מכוחו של עקרון רציפות הממשלה ולמעשה אין היא נהנית יותר מאמון הציבור והכנסת ראו שם, עמודים 469-470; בג"ץ 8815/05 לדשטיין נ' שפיגלר, [פורסם בנו] פסקאות 10-9 לפסק דין של השופט פרוקצ'יה (להלן: עניין לדשטיין).". כמו כן לעיל, שיקול נוסף הוא אם במועד המבוקש קיים חلل העולף לפגוע באינטרס ציבורי חשוב המלמד כי מתקיים כורח בקבالت החלטה באותה העת.

3. בוחנת העקרונות שהותו בפסקת בית המשפט העליון ובוחנת הייעץ המשפטי לממשלה שלעיל, אל מול הנسبות העומדות עתה על הפרק, מובילה למסקנה כי יש **מניעה משפטית להאריך בעת ההזאת כהונת מלא מקום פרקליט המדינה**.

4. ביום 20.4.2020, נמסר כי נחתם הסכם קואליציוני לכינון ממשלה חרום ואחדות לאומית בין סיעת הליכוד בכנסת ה-23 לבין סיעת כחול לבן בכנסת ה-23. לאור זאת, הממשלה החדשה צפוייה לקום בתחילת חודש מאי, ולפי ההסכם שנחתם, במסגרת זו צפויים חילופי גברי בתפקיד שר המשפטים. בוחנת נתנו זה אל מול העובדה שמועד סיום תפקידו של מלא מקום פרקליט המדינה הינו ב-1 בחודש מאי, וכך עם העובדה שבהתאם להסכם הקואליציוני שנחתם, שר המשפטים המכיהן אינם עתיד כאמור להמשיך בתפקידו, מובילה למסקנה כי את ההחלטה בעניין הארצת כהונת מלא מקום פרקליט המדינה יש להותר לשר המשפטים הבא, לאחר שייכנס לתפקידו.

5. בהקשר זה יודגש, כי המ니עה המשפטית המדוברת חלה אף שהמדובר בהארצת כהונת מלא מקום ולא במינוי קבוע. מסקנה זו נובעת מהתנאים המctrברים הבאים:

- . אופי המשרה שבה מדובר – משרתו של מי שעומד בראש פרקליטות המדינה, ולמעשה הוא שני רק לייעץ המשפטי לממשלה בתחום אכיפת החוק במדינת ישראל;
- . העובדה כי פרקליט המדינה כולל איינו בעל סמכויות ממש עצמו, אלא יונק את רובן המכריע של סמכויותיו מהייעץ המשפטי לממשלה. לפיכך, אף אם תסתיימים תקופת מילוי המקום ללא שתואר הכהונה לא יתקיים חל שלטוני, שכן מילא בראש מערכת אכיפת החוק עומדים הייעץ המשפטי לממשלה. לעניין זה יצוין כי הייעץ המשפטי לממשלה מילא בפועל גם את תפקידו פרקליט המדינה במשך חדש וחצי, ממועד סיום תפקידו של פרקליט המדינה הקודם ועד ליום מינויו של מלא מקום פרקליט המדינה הנוכחי;
- . המועד הצפוי הקרוב כאמור של כניסה שר המשפטים הבא לתפקידו.

הצטברות נתונים אלה מובילה למסקנה המתחייבת כי את ההחלטה בעניין מינוו של מלא מקום פרקליט המדינה יש להותר לשר המשפטים הבא.

בברכה,

דינה זילבר
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)