



## היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ט ניסן תש"ף  
23 אפריל 2020

מס' מסמך: 004-99-2020-009189  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
פרופ' דניאל הרשקוביץ  
נציב שירות המדינה

שלום רב,

### הנדון: מניעה משפטית בהארכת תקופת מילוי המקום של ממלא מקום פרקליט המדינה

כזכור, עורך-הדין דן אלדד מונה לתפקיד ממלא-מקום פרקליט המדינה ביום 2.2.2020, לתקופה של שלושה חודשים, אשר עתידה להסתיים ביום 1.5.2020. בהתקרב מועד סיום המינוי, ולנוכח בקשתו הפורמלית הצפויה של שר המשפטים להאריכו, אבקש להציג לפניך את עמדתי בנוגע לבקשת ההארכה, המבוססת בין השאר על חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהל), עורכת-הדין דינה זילבר, הרצ"ב, המקובלת עליי במלואה, כלהלן:

1. ביום 20.4.2020, נחתם הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית בין סיעת הליכוד בכנסת ה-23 לבין סיעת כחול לבן בכנסת ה-23. לאור זאת, ממשלה חדשה צפויה לקום בתחילת חודש מאי. לפי ההסכם שנחתם, במסגרת זו צפויים חילופי גברי בתפקיד שר המשפטים. בחינת נתון זה אל מול העובדה שמועד סיום תפקידו של ממלא-מקום פרקליט המדינה הינו ב-1 בחודש מאי, ובשים לב לעקרונות שהותוו בפסיקת בית המשפט העליון ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1501, בנושא מינויים בתקופת בחירות, מובילה למסקנה כי יש מניעה משפטית להאריך בעת הזו את תקופת מילוי המקום של ממלא מקום פרקליט המדינה.

2. אחד השיקולים המרכזיים שקבועים בהנחיית היועץ האמורה הוא המועד שבו מתעורר הצורך במינוי. בפסק הדין בבג"ץ 1004/15 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לביטחון פנים ואח', קבע בית המשפט העליון כי: "מתחם הסבירות בהפעלת הסמכויות העומדות לממשלה ולחבריה הוא מצומצם יותר בתקופת בחירות. הדבר נכון במיוחד במקרה כמו זה העומד לפנינו בו כבר התקיימו הבחירות ואנו נמצאים ערב הקמתה של ממשלה חדשה. במקרה כזה הממשלה הנוכחית, היא הממשלה ה-33, משמשת כיום בתפקידה אך ורק מכוחו של עקרון רציפות הממשלה ולמעשה אין היא נהנית יותר מאמון הציבור והכנסת".



## היועץ המשפטי לממשלה

- שיקול מרכזי נוסף בהנחיית היועץ הוא אם במועד המינוי המבוקש קיים חלל שעלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב המלמד, כי מתקיים כורח בקבלת ההחלטה באותה העת.
3. בהקשר זה יודגש, כי המניעה המשפטית המדוברת חלה אף שהמדובר בהארכת כהונת ממלא-מקום ולא במינוי קבוע. מסקנה זו נובעת מהנתונים המצטברים 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 איננו בעל סמכויות משל עצמו, אלא יונק את רובן המכריע של סמכויותיו מהיועץ המשפטי לממשלה. לפיכך, אף אם תסתיים תקופת מילוי המקום בלא שתוארך הכהונה לא יתקיים חלל שלטוני, שכן ממילא בראש מערכת אכיפת החוק עומד היועץ המשפטי לממשלה. לעניין זה יצוין כי הח"מ מילא בפועל גם את תפקידי פרקליט המדינה במשך חודש וחצי, ממועד סיום תפקידו של פרקליט המדינה הקודם ועד ליום מינויו של ממלא-מקום פרקליט המדינה הנוכחי;
- ג. המועד הצפוי הקרוב כאמור של כניסת שר המשפטים הבא לתפקידו. הצטברות נתונים אלה מובילה למסקנה המתחייבת, כי את ההחלטה בעניין מינויו של ממלא-מקום פרקליט המדינה יש להותיר לשר המשפטים הבא.
4. שיקול מרכזי נוסף העומד בבסיס עמדתי לפיה קיימת מניעה משפטית מכך ששר המשפטים יאריך כעת את תקופת מילוי 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, במכתביי הקודמים בנושא הבהרתי, כי לנוכח אופיו המיוחד של התפקיד, שהממלא אותו נדרש להיות עצמאי בהחלטותיו, ולנוכח החובה לשמר את עצמאות התביעה הכללית, נדרש כי הליך המינוי ישקף אי-תלות בדרג הפוליטי ויבטיח העדר משוא פנים כלפיו. פרשנות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: "החוק") אינה יכולה להתנתק מתכלית זו גם בנוגע למינוי ממלא-מקום זמני של תפקיד פרקליט המדינה.
6. ביחס למינוי הקבוע של פרקליט המדינה, התכלית של עצמאות התביעה הכללית ואי-תלותו של העומד בראשה בגורם פוליטי כלשהו מושגת באמצעות ועדת איתור בלתי תלויה, אשר מגבשת את ההמלצה ביחס לזהות האדם שיתמנה לתפקיד, ובאמצעות קביעתה של קדנציה קשיחה בת שש שנים, שאיננה ניתנת להארכה. ככל שהיה רצון למנות ממלא-מקום לפרקליט המדינה (ויובהר שוב, כי אין הכרח בכך שימונה ממלא-מקום עד למינויו של פרקליט מדינה קבוע, משום שמדובר בתפקיד היונק את עיקר סמכויותיו המקצועיות מהיועץ המשפטי לממשלה), הרי שגם היה מקום להיוועץ בוועדת איתור בלתי תלויה, כדי להבטיח את אי-



## היועץ המשפטי לממשלה

תלותו של ממלא המקום בדרג הפוליטי. זאת, בדומה למנגנון עליו החליטה הממשלה בקשר למינוי ממלא מקום היועץ המשפטי לממשלה. הדבר מקבל משנה תוקף בשל העובדה שמדובר בכהונה לתקופה קצרה של שלושה חודשים, הניתנת להארכה לפי החלטת השר.

7. מפאת התנגדותו של שר המשפטים להקמת ועדת איתור כאמור במסגרת תהליך מינוי ממלא-המקום, נדרש, לכל הפחות, להיוועץ ביועץ המשפטי לממשלה, הממונה מקצועית על פרקליט המדינה ואשר מכוח סמכויותיו פרקליט המדינה פועל כאמור. הדבר נדרש על מנת להבטיח את עצמאות מערכת התביעה הכללית והעומדים בראשה. כאמור במכתביי הקודמים בנושא, לעמדתה של ועדת האיתור, ובהעדרה – לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה ביחס למועמד מסוים, יש לתת משקל משמעותי, וניתן לסטות ממנה רק מטעמים כבדי משקל ביותר. סטייה מעמדה זו, ללא הנמקה משכנעת, עולה כדי מניעה משפטית בקשר למינוי.

8. ודוק: בקשר לסמכות להאריך מילוי מקום, המחוקק קבע במפגיע שמילוי מקום יהיה אך לתקופה קצובה וקצרה מאוד שלא תעלה על שלושה חודשים, אותה ניתן להאריך בתקופות שמשכן **הכולל** לא יעלה על שלושה חודשים נוספים, שלאחריהן נדרש אישור היועץ המשפטי לממשלה לכל ארכה נוספת. הסדר זה מבטא גם את העובדה שממלא-מקום הוא מי שנבחר בהליך ייחודי, "רזה" ושטחי ביחס להליך בחירה מקובל של נושא משרה קבוע (לא כל שכן בנסיבות שבהן השר סירב להקמת ועדת איתור שתבחן את המועמד לתפקיד ממלא-המקום). 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 תפקודו מאז שמונה.

9. ידוע לי היטב כי לפי סעיף 23 לחוק, הסכמת היועץ המשפטי לממשלה להארכת כהונתו של ממלא-מקום נדרשת **מבחינה פורמלית** רק בחלוף חצי שנה ממועד המינוי, כלומר, במסגרת ההארכה השנייה של מילוי המקום. ואולם, כפי שציינתי לעיל, כמו גם במכתביי הקודמים בנושא, בקשר לתפקיד הייחודי של ממלא-מקום פרקליט המדינה, המשמש כאמור שומר סף מהמעלה הראשונה, עמדתו המשפטית היא כי לאור מאפייניו המיוחדים של התפקיד, בהעדר ועדת איתור, עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס למינוי היא בעלת משקל משמעותי, וניתן לסטות ממנה רק מטעמים כבדי משקל ביותר. זאת, הן באשר לעצם המינוי, ועל אחת כמה שחלפה. החלטה להאריך את תקופת מילוי המקום, חרף התנגדותו של היועץ המשפטי לממשלה, בהעדר הצדקה כבדת משקל לכך – יכולה להקים מניעה משפטית להארכה.

10. אשר לעורך-הדין דן אלדד, כידוע, טרם מינויו לתפקיד הבעתי לפני שר המשפטים את עמדתו כי הוא איננו מתאים למלא תפקיד זה. לאחר שהוחלט על המינוי, שקלתי שוב את הדברים לעומקם, ובאתי לכלל מסקנה כי שיקולי טובת המערכת, שלעולם עומדים מעל לכול, מצדיקים כי אסיר את התנגדותי למינוי, וזאת על אף אי התאמתו של עורך-הדין אלדד



## היועץ המשפטי לממשלה

לתפקיד. בעת הסרת התנגדותי למינוי קיוויתי כי לכל הפחות, עם כניסתו של עורך-הדין אלדד לתפקיד, הוא יעשה כל שלאל ידו לפעול באופן ממלכתי ומערכתית, ולשמור על המוסד יקר הערך שהופקד בידיו באופן זמני. לשם כך, עם כניסתו לתפקיד, קיימתי עמו פגישת עבודה משותפת בה סיכמנו לפעול ביחד, בשיתוף פעולה, לשם קידום עבודת פרקליטות המדינה וחיזוק הערכים החשובים של שלטון החוק והאינטרס הציבורי.

**11. למרבה הצער, בחלוף קרוב לשלושה חודשים ממועד המינוי, עמדתי המקורית, אשר התבססה על היכרותי עם עורך-הדין אלדד ועם עבודתו, לפיה הוא איננו מתאים למלא תפקיד זה, רק התחזקה לנוכח התנהלותו בהיבטים שונים כממלא-מקום פרקליט המדינה.**

12. בתקופה זו, התגלו כשלים ערכיים, מקצועיים וניהוליים בעבודתו, אשר לעמדתי, אינם מותירים ספק באשר לכך שהוא אינו מתאים לכהן בתפקיד ממלא-מקום פרקליט המדינה, ושאינן מקום כי ימשיך את כהונתו בתפקיד זה. על כשלים אלה למדתי בראש ובראשונה באופן בלתי אמצעי, מהעבודה המשותפת עם עורך-הדין אלדד. כמו כן, למדתי עליהם מתוך דיווחים שקיבלתי מהמשנים לפרקליט המדינה, שהם הגורם הניהולי הבכיר ביותר בשדרת הניהול של פרקליטות המדינה, אשר מהווים בשגרה יד ימינו של פרקליט המדינה, ומגורמים בכירים נוספים בהנהלת הפרקליטות ובמערך הייעוץ המשפטי לממשלה.

13. כך, בין היתר, עורך-הדין אלדד הסתיר ממני נושאים מקצועיים וארגוניים בהם עסק ופגישות שקיים עם שר המשפטים, וזאת על אף שהנחיתי אותו למסור לי עדכון מלא על נושאים אלה, בשים לב לחשיבות עצמאות התביעה הכללית ולמורכבות הקשר של ממלא-מקום פרקליט מדינה עם הגורם הפוליטי אשר מחזיק בידיו את הכוח להאריך את תקופת מילוי המקום. למרות הנחיה זו, מסר לי עורך-הדין אלדד דיווחים חלקיים, ולעיתים אף לא נכונים, כאשר נשאל מפורשות על נושאים שנדונו ביניהם.

14. גם במישור הניהולי, עורך-הדין אלדד כשל. למעשה, מאז כניסתו לתפקיד קיים שיתוק בעבודת הצוות שהיא חיונית בהנהלת הפרקליטות, כתוצאה מחוסר אמון ומנתק כמעט מוחלט בינו לבין שכבת הניהול הבכירה של פרקליטות המדינה. ניתן לומר – בצער רב – כי הוא אינו מנהל את פרקליטות המדינה, דבר המקשה מאוד על תפקודה, והדבר הינו חמור שבעתיים לנוכח אתגרי התקופה בה אנו נמצאים. עורך-הדין אלדד איננו מכנס את הנהלת הפרקליטות, וכמעט איננו משתף את חברי ההנהלה הרלוונטיים בטיפול בנושאים שבתחום אחריותם, ובחירתו בדבר קידום נושאים מסוימים שאינם דחופים היא תמוהה ואיננה תוצר של עבודת מטה וניהול סדור. הכישלון הניהולי המתואר כרוך בפגיעה משמעותית ביכולת התפקוד של המערכת וביעילותה. הוא בא לידי ביטוי מיוחד, כאמור, בתקופה הנוכחית בשעה שהמדינה כולה מתמודדת עם אתגרי משבר התפרצות נגיף הקורונה, וגם פרקליטות המדינה נדרשת להתמודד עם אתגרים ארגוניים ומקצועיים כבדי משקל.

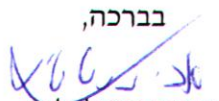
15. מפאת רגישותם הרבה והמובנת של הדברים, נמנעתי מלפרטם במסגרת מכתב זה.



## היועץ המשפטי לממשלה

16. תפקודו של עורך-הדין אלדד כממלא-מקום פרקליט המדינה הוא לקוי מבחינה ערכית, ניהולית ומקצועית באופן הפוגע בתקינות עבודתה של פרקליטות המדינה. הותרת מינויו רק תלך ותגדיל את הפגיעה, ותשבש את יכולת המערכת לתפקד.

17. סוף דבר, עמדתי היא כי קיימת מניעה משפטית מהארכת תקופת מילוי המקום של עורך-הדין אלדד בתפקיד ממלא-מקום פרקליט המדינה בעת הזו, וזאת לנוכח המגבלות החלות על סמכויותיו של שר המשפטים, זמן קצר לפני סיום תפקידו הצפוי כאמור; וכן, לאור העובדה כי התנהלותו של עורך-הדין אלדד בתקופת כהונתו, במישורים הערכי, המקצועי והניהולי, מלמדת כי איננו מתאים לכהן בתפקיד ממלא מקום פרקליט המדינה.

בברכה,  
  
אביחי מנדלבליט

העתק: חה"כ אמיר אוחנה, שר המשפטים  
עו"ד דן אלדד, ממלא-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 נציבות שירות המדינה

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

ירושלים: כ"ט ניסן תש"פ  
23 אפריל 2020  
תיקנו: 803-04-2020-000589  
סימוכין: 803-99-2020-023434

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבליט

היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב,

### הנדון: בחינת אפשרות הארכת כהונת ממלא מקום פרקליט המדינה

אבקש להביא בפניך את חוות דעתי בנוגע לאפשרות הארכת כהונת ממלא מקום פרקליט המדינה בעת הזו, כדלקמן:

1. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 בדבר מינויים בתקופת בחירות, על הממשלה והשרים בממשלת מעבר וערב בחירות לנהוג "באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת" בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר. כאמור בהנחיה, מתחם הסבירות של פעילות גוף שלטוני בתקופת ממשלת מעבר נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור.
2. עוד קובעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה המבוססת על פסיקת בית המשפט העליון כי ההכרעה בדבר איוש משרה פלונית בתקופת בחירות תלויה, בגורמים שונים, והיא פרי מלאכת איזון בין השיקולים המנחים הצריכים לעניין: "כך לעתים לא יהא מנוס מאיוש משרה או תפקיד במועד זה, ככל שיש באיושם צורך חיוני של ממש, אשר אם לא ייענה, ייווצר חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב". במסגרת זאת, מונה הנחיית היועץ שיקולים שבהם יש להתחשב. אחד השיקולים שיש לבחון בהתאם לפסיקת בית המשפט



העליון והנחיית היועץ המשפטי לממשלה הוא המועד שבו מתעורר הצורך במינוי במסגרת תקופת הבחירות. בפסק הדין בבג"ץ 1004/15 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לביטחון פנים ואח', קבע בית המשפט העליון כי: "מתחם הסבירות בהפעלת הסמכויות העומדות לממשלה ולחבריה הוא מצומצם יותר בתקופת בחירות. הדבר נכון במיוחד במקרה כמו זה העומד לפנינו בו כבר התקיימו הבחירות ואנו נמצאים ערב הקמתה של ממשלה חדשה. במקרה כזה הממשלה הנוכחית, היא הממשלה ה-33, משמשת כיום בתפקידה אך ורק מכוחו של עקרון רציפות הממשלה ולמעשה אין היא נהנית יותר מאמון הציבור והכנסת (ראו שם, עמודים 469-470; בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, [פורסם בנבו] פסקאות 10-9 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (26.12.2005) (להלן: עניין לנדשטיין))." כמצוין לעיל, שיקול נוסף הוא אם במועד המינוי המבוקש קיים חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב המלמד כי מתקיים כורח בקבלת ההחלטה באותה העת.

3. בחינת העקרונות שהותוו בפסיקת בית המשפט העליון ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שלעיל, אל מול הנסיבות העומדות עתה על הפרק, מובילה למסקנה כי יש מניעה משפטית להאריך בעת הזו את כהונת ממלא מקום פרקליט המדינה.

4. ביום 20.4.2020, נמסר כי נחתם הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית בין סיעת הליכוד בכנסת ה-23 לבין סיעת כחול לבן בכנסת ה-23. לאור זאת, ממשלה חדשה צפויה לקום בתחילת חודש מאי, ולפי ההסכם שנחתם, במסגרת זו צפויים חילופי גברי בתפקיד שר המשפטים. בחינת נתון זה אל מול העובדה שמועד סיום תפקידו של ממלא מקום פרקליט המדינה הינו ב-1 בחודש מאי, ואף עם העובדה שבהתאם להסכם הקואליציוני שנחתם, שר המשפטים המכהן אינו עתיד כאמור להמשיך בתפקידו, מובילה למסקנה כי את ההחלטה בעניין הארכת כהונת ממלא מקום פרקליט המדינה יש להותיר לשר המשפטים הבא, לאחר שייכנס לתפקידו.

5. בהקשר זה יודגש, כי המניעה המשפטית המדוברת חלה אף שהמדובר בהארכת כהונת ממלא מקום ולא במינוי קבוע. מסקנה זו נובעת מהנתונים המצטברים 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 איננו בעל סמכויות משל עצמו, אלא יונק את רובן המכריע של סמכויותיו מהיועץ המשפטי לממשלה. לפיכך, אף אם תסתיים תקופת מילוי המקום בלא שתוארך הכהונה לא יתקיים חלל שלטוני, שכן ממילא בראש מערכת אכיפת החוק עומד היועץ המשפטי לממשלה. לעניין זה יצוין כי היועץ המשפטי לממשלה מילא בפועל גם את תפקידי פרקליט המדינה במשך חודש וחצי, ממועד סיום תפקידו של פרקליט המדינה הקודם ועד ליום מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה הנוכחי;
- ג. המועד הצפוי הקרוב כאמור של כניסת שר המשפטים הבא לתפקידו.

הצטברות נתונים אלה מובילה למסקנה המתחייבת כי את ההחלטה בעניין מינויו של ממלא  
מקום פרקליט המדינה יש להותיר לשר המשפטים הבא.

בברכה,

  
דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהל)