



## 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









