

בעניין:

1. עו"ד עירית אדרי
2. עו"ד עמית בכר
3. עו"ד גיא גיסין
4. עו"ד נדב ויסמן
5. עו"ד גיא כשר
6. עו"ד ברוריה לקנר
7. עו"ד אופיר נאור
8. עו"ד רונן קנטור
9. עו"ד ריצ'ארד רוברטס
10. עו"ד אמיר שרף

ע"י ב"כ עוה"ד יוסף בנקל ו/או נתי אגמון ו/או לידר קופרשמידט ואח'
ממשרד עוה"ד שבלת ושות'
מרחוב ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל-אביב 64238
טל': 03-7778333; פקס': 03-7778444

העותרים

- נגד -

1. שר המשפטים - חה"כ אמיר אוחנה
באמצעות מזכירות הממשלה, קרית בן גוריון, ירושלים 91950
טל': 02-6109898; פקס': 02-5605000
2. ממלא מקום פרקליט המדינה - עו"ד דן אלדד
3. נציב שירות המדינה - פרופ' דניאל הרשקוביץ
4. היועץ המשפטי לממשלה - ד"ר אביחי מנדלבליט
באמצעות מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 31, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס': 02-6467011

המשיבים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי ולמתן צו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת, כדלקמן:

(א) ליתן בזה צו על תנאי המופנה למשיב 1, שר המשפטים היוצא, חבר-הכנסת אמיר אוחנה, והמורה לו להתייצב וליתן טעם, אם יש בידיו, מדוע לא יימנע מהארכת מינויו הזמני של המשיב 2, עו"ד דן אלדד, לממלא מקום פרקליט המדינה - הארכה אשר עומדת בניגוד לעמדת המשיב 4, היועץ המשפטי לממשלה ד"ר א. מנדלבליט, פוגעת בשלטון החוק ובאמון הציבור, וחורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות (להלן בהתאמה: "הארכת המינוי הזמני");

(ב) ליתן בזה צו ביניים במעמד צד אחד בלבד, המתלה את תוקפה של הארכת המינוי הזמני, וזאת עד להכרעתו של בית המשפט הנכבד בעתירה דנא, ולבל יסוכל הדיון בעתירה ויהפוך לאקדמי עוד טרם החל.

וזאת לדעת: מינויו הזמני של מ"מ פרקליט המדינה יפקע לפי דין ביום 1.5.2020. התליית הארכת מינויו הזמני של מ"מ פרקליט המדינה - חרף התנגדות היועץ המשפטי לממשלה - לא תיצור כל חלל תפקודי או אחר שיש למלאו. זאת, משום שהיועץ המשפטי לממשלה הצהיר מפורשות על נכונותו למלא את תפקידיו של פרקליט המדינה עד ימונה פרקליט המדינה הבא.

יש להודות בצער, כי באופן אירוני למדי, אין חשש כי אי-הארכת המינוי יגזור שיתוק על רשויות אכיפת החוק, אלא היפוכם של הדברים: הארכת המינוי היא זו שתגזור המשך שיתוק עליהן. ודוק: דווקא התליית החלטת שר המשפטים היוצא תשרת את האינטרס הציבורי בפעילותן התקינה של רשויות אכיפת החוק, בשים לב לביקורת הקשה והחריגה שהוטחה ביחס לתפקודו של מ"מ פרקליט המדינה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, ולשיתוק האוחז בצמרת אכיפת החוק, כפי שהיטיב לבטא היועץ המשפטי לממשלה: "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".

מכאן, שמאזן הנוחות נוטה במובהק לטובת התליית החלטת שר המשפטים היוצא.

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן את הצווים המבוקשים, לאחר קבלת תשובת המשיבים ודיון במעמד הצדדים, מתבקש בית המשפט הנכבד לעשות הצו על תנאי למוחלט, וכן לצוות שהוצאות העותרים לרבות שכר טרחת עורכי-דין בגין עתירה זו, יחולו במלואם על המשיב 1.

כל ההדגשות הכלולות בציטוטים המופיעים בעתירה זו הוספו, אלא אם צוין במפורש אחרת.

א. תמצית העתירה ומהותה - החלטת שר המשפטים היוצא על הארכת כהונת ממלא מקום פרקליט המדינה עומדת בניגוד צורם להוראות הדין ומהווה פגיעה קשה באמון הציבור

1. אנו עדים בימים האחרונים למשבר חריף וחסר תקדים בצמרת מערכת אכיפת החוק, עקב החלטת המשיב 1 - שר המשפטים היוצא, חה"כ א. אוחנה, להאריך את תקופת מילוי המקום של המשיב 2 - מ"מ פרקליט המדינה, עו"ד ד. אלדד, וזאת חרף התנגדותו של המשיב 4 - היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר א. מנדלבלית.
2. ההחלטה על מינויו של מ"מ פרקליט המדינה לא הייתה נקיה מספקות עוד בשעתה. הליך מינויו של אחד משומרי הסף החשובים ביותר של מערכת אכיפת החוק בישראל, אשר לא ניתן להפריז באשר לחיוניות עצמאותו ואי-תלותו בגורמים פוליטיים, נעשתה במסגרת ממשלת מעבר שלא זכתה לאמון הציבור והכנסת, על-ידי שר משפטים זמני שמונה על-ידי ראש ממשלה אשר מכהן אך מכוח עקרון רציפות הממשלה.
3. לא בכדי היועץ המשפטי לממשלה התנגד במפגיע למינוי האמור, וסבר שעו"ד אלדד אינו מתאים לתפקיד, ואך בשל רצונו להישמר מפגיעה בעבודת פרקליטות המדינה, ובהיותו מחויב לפעול לטובת הציבור ולשמר

את האמון במערכת אכיפת החוק עליה הוא אמון, בחר - "לא בלי היסוס" כדבריו - שלא לעמוד על התנגדותו למינויו של הלה לתפקיד.

4. עניינה של העתירה דנא אינה בשאלת **עצם מינויו** של ממלא מקום פרקליט המדינה בידי שר משפטים בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כי אם בשאלת **הארכת מינויו**, בתום שלושה חודשים, **לאחר כשלים מהותיים** שהתגלו בתפקודו במהלך אותו פרק זמן, ולנוכח הביקורת העזה שהוטחה בו, הן מפי מי שאמון על פעילותו של פרקליט המדינה (היועץ המשפטי לממשלה), והן מפי אלו הכפופים לו (ולדברי הביקורת נדרש בהמשך הדברים).

5. כפי שנראה להלן, הארכת מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה עתה, על-ידי שר משפטים שמונה כאמור בממשלת מעבר, **המצוי ערב סיום תפקידו**; בצירוף **עמדתו המקצועית** של היועץ המשפטי לממשלה לפיה התגלו כשלים מהותיים בתפקודו ובהתנהלותו של מ"מ פרקליט המדינה במרוצת שלושת החודשים בהם שימש בתפקיד - כפי שעומדים על כך הן היועץ המשפטי לממשלה והן בכירים בצמרת הפרקליטות; **הינה החלטה החורגת בעליל ממתחם הסבירות, הנגועה במניעות משפטית של ממש**.

6. היועץ המשפטי לממשלה פרש את טעמיו באריכות ובפירוט, ומצא כי במהלך כהונתו של מ"מ פרקליט המדינה "התגלו כשלים ערכיים, מקצועיים וניהוליים בעבודתו, אשר לעמדתו, אינם מותרים ספק באשר לכך שהוא אינו מתאים לכהן בתפקיד ממלא-מקום פרקליט המדינה, ושאינו מקום כי ימשיך את כהונתו בתפקיד זה. על כשלים אלה למדתי בראש ובראשונה באופן בלתי אמצעי, מהעבודה המשותפת עם עורך הדין אלדד".

העתק מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 23.4.2020 לנציב שירות המדינה, מצורף כנספח "1" לעתירה.

7. קביעות בלתי שגרתיות אלו אינן מותרות מקום לספק. התנגדותו הנחרצת והחד-משמעית של היועץ המשפטי לממשלה להארכת המינוי, היא כשלעצמה **מכתיבה ומחייבת את אי-הארכתו**.

8. נוסף על כך, לא ניתן להלום מצב דברים בו תפקיד כה בכיר ורגיש במערכת אכיפת החוק ימשיך להיות מאויש על-ידי ממלא מקום זמני, אשר חב את מינויו לגורם אשר מינה אותו, וחמור מכך - **תלוי באותו גורם להמשך מינויו**. ההטיה האינהרנטית המתחייבת מהאמור, מנוגדת בתכלית לעקרונות העומדים ביסוד מוסד פרקליט המדינה, ובכללם היותו מבוסס על עצמאות ועל אי תלות בגורמים חיצוניים, ובפרט גורמים פוליטיים.

9. וזאת לדעת: אין אף שום הכרח בכך שימונה ממלא מקום זמני עד למינויו של פרקליט מדינה קבוע, בהעדר כל חלל שעלול לפגוע באינטרס הציבורי. היועץ המשפטי לממשלה - העומד בראש מערכת אכיפת החוק ובידיו מצויות מלוא הסמכויות - הצהיר מפורשות, כאמור בפתח דבריו, על נכונותו למלא את תפקידו של פרקליט המדינה עד שימונה פרקליט המדינה הבא, ואף ציין בעמדתו הנחרצת כי כך אף עשה בפועל, עובר למינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה הנוכחי, ואין אפוא כל מניעה שיעשה כך גם כעת.

10. על רקע זאת, הארכת מינויו של מ"מ פרקליט המדינה על ידי שר זמני **בממשלת מעבר זמנית וחריגה בקיומה**; **ממש ערב סיום כהונתו ובניגוד להלכות היסוד** הנוגעות למתחם שיקול הדעת של ממשלת מעבר; **בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה** - שהוא פרשנו המוסמך של החוק, והעומד בראש ועדת האיתור למינוי קבוע של פרקליט המדינה; **וחרף הביקורת העזה** שזה הטיח על תפקודו בפועל של ממלא

המקום – הינה החלטה הלוקה בחוסר סבירות קיצוני, ותחרוג באופן מובהק ממגבלות האיפוק והריסון החלות על ממשלת מעבר, ואף תהא נגועה בחוסר סמכות של ממש בשים לב לעמדת היועץ המשפטי לממשלה בדבר קיומה של מניעות משפטית.

11. לצד זאת יש להוסיף, כי שר המשפטים מונה במסגרת ממשלת מעבר, על-ידי ראש ממשלה אשר נאשם בפלילים ואשר משפטו עתיד להחל כבר בזמן הקרוב; ביצוע מחטף פסול במינוי ממלא מקום פרקליט המדינה, אשר עומד בראש התביעה הכללית במדינת ישראל, בה בעת שראש הממשלה, העומד לדין פלילי, הוא שמינה את שר המשפטים הנוכחי - מינוי שלא הובא לאישורה של הכנסת - והוא אף העתיד להחליט על תפקידו העתידי של שר המשפטים היוצא בממשלה החדשה הצפויה להיות מורכבת בתוך שבועות ספורים - מנוגד בתכלית לתקנת הציבור, בהתקיים חשש מהותי לשיקולים זרים ולניגוד עניינים.

12. אנו מצויים אפוא בסיטואציה קפקאית מיסודה בה הלכה למעשה, עתידו המקצועי של מ"מ פרקליט המדינה נתון בידי גורם פוליטי, שהמערכת בראשה הוא עומד מנהלת נגדו הליך משפטי.

13. בוודאי בעת הזאת, לאחר שהוגשו כתבי אישום חמורים נגד ראש הממשלה בעבירות של שחיתות שלטונית, וההליך השיפוטי בעניינו קבוע לדיון כבר במהלך החודש הקרוב - מעורבות פוליטית במינוי פרקליט המדינה תהווה סכנה מהותית וממשית לשלטון החוק. אין ולא ניתן להימלט מהחשש שמא גורמי הממשלה חפצים ביקרו של מ"מ פרקליט המדינה, לא בשל יכולותיו המקצועיות והתאמתו לתפקיד, כי אם בשל הרצון לייצר מחויבות מצידו כלפי אותם גורמים האחראים למינויו, והשפעתו בהתאם על ההליך הפלילי נגד ראש הממשלה.

14. חשש זה מתעצם נוכח הביקורת הקשה של היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לאופן התנהלותו של מ"מ פרקליט המדינה - הנוגעת, בין היתר, לעניין זה ממש:

"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 בידי 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"

15. צבר הדברים הכה חריג שלפנינו, מקים חשש כבד להתפוררות אמונו של הציבור בתביעה הכללית ובכנות פעולותיה, בשל התפיסה כי מ"מ פרקליט המדינה מבקש לחפש את קרבתם ואמונם של גורמי הממשלה בה בעת שהוא אמון על ההליכים הפליליים נגדם.

16. בפרט בנסיבות עניינו אפוא, ולו רק בשל מראית העין של הדברים, אין אלא לפסוע בדרך המלך: בחירת פרקליט מדינה קבוע באמצעות ועדת איתור בראשות היועץ המשפטי לממשלה, לאחר כניסתו לתפקידו של שר המשפטים החדש, הצפויה כבר בזמן הקרוב.

17. מינוי פרקליט מדינה הוא אחד המינויים החשובים ביותר בשירותי הציבורי. אי הארכת מינוי ממלא המקום כעת, ופקיעת מינויו לפי דין, תשקף נאמנה את האיזון הדרוש, בין הצורך בהבטחת פעולתן התקינה והרציפה של הרשויות (ובעניינו כאמור - אי-הארכת המינוי תשיב את היציבות ההכרחית

למערכת אכיפת החוק), לבין הצורך באיפוק הנדרש באיוש משרות ציבוריות, במיוחד בכירות, במהלך תקופת המעבר בין ממשלות, בהתאם להלכה הפסוקה.

18. בחירת שר המשפטים היוצא - חרף כל האמור לעיל - להאריך את מינויו של מ"מ פרקליט המדינה, היא בלתי סבירה בעליל באופן המצדיק התערבות בג"ץ. הארכת המינוי יוצרת תלות בלתי הולמת בין מ"מ פרקליט המדינה, האמון על אכיפת החוק גם בקרב הרשות המבצעת, לבין גורמים פוליטיים, ועשויה אף לתמוך באלו הגורסים, כי עצם מינויו של מ"מ פרקליט המדינה נעשה מלכתחילה בכוונת מכוון על מנת לייצר כאוס ולערער מבפנים את אמון הציבור במוסד פרקליטות המדינה.

19. ודוק: רצף ההחלטות העומדות בניגוד כה חריף להוראות הדין ובניגוד למושכלות יסוד (דוגמת החלטת ממשלת המעבר בדבר הקמת ועדת בדיקה למח"ש אשר הוקפאה על-ידי בית משפט נכבד זה במסגרת בג"ץ 1205/20 עו"ד אדרי ואח' נ' שר המשפטים ואח'), מלמדות כי אלו נועדו לייצר מאבקים שכל תכליתם בעצם קיומם ולא בתוצאתם, שכן אף אם בית משפט נכבד זה מבטל את אותם מהלכים (כפי שעשה כאמור בכל הנוגע להחלטת הממשלה האמורה), הרי שהדבר משרת את עניינם של אלו המבקשים לעשות שימוש במערכת אכיפת החוק כשק חבטות, על מנת לערער אחר הלגיטימיות שלה, להחלישה ולפוררה.

20. דווקא בתקופה מאתגרת זו, כולנו מצויים להגן על הסדר חברתי ועל משמר שלטון החוק, ובכלל זה על עצמאותם של גורמי האכיפה, על מנת להגן על יכולתם לפעול על פי יושרם המקצועי. הארכת מינויו של ממלא מקום פרקליט מדינה הסוטה באופן מהותי מהנורמות המשפטיות המחייבות, מהווה פגיעה קשה באמון הציבור, ואין לתת לכך יד.

21. נעמוד להלן על שלושה אדנים עיקריים המקימים מניעות משפטית בהארכת תקופת מילוי המקום של מ"מ פרקליט המדינה; זאת -

הן לנוכח המגבלות החלות על סמכויותיו של שר המשפטים היוצא בממשלת מעבר, זמן קצר לפני סיום תפקידו הצפוי;

הן לנוכח העובדה שהארכת מינוי מ"מ פרקליט המדינה טעון - בפרט בנסיבות העניין - הסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה, ולמצער - זו אינה יכולה להתקבל חרף התנגדותו הכה נחרצת;

והן לנוכח דרך התנהלותו של ממלא המקום במהלך כהונתו, המעידה לעניות דעתו הנחרצת של היועץ המשפטי לממשלה - כמו גם לפי דעתה של השדרה הניהולית והמקצועית בפרקליטות - כי ממלא המקום אינו כשיר במישור הערכי, המקצועי והניהולי לשמש בתפקידו, וממילא אין מקום להאריך את מינויו.

ב. רקע הדברים

22. ביום 16.12.2019 הסתיימה כהונתו של פרקליט המדינה עו"ד שי ניצן, לאחר קדנציה מלאה בת 6 שנים.

23. היות שבהתאם להוראות הדין (כפי שיפורטו להלן), הצורך במינוי של קבע לתפקיד פרקליט המדינה אינו גובר במשקלו על האיפוק שעל הממשלה לגזור על עצמה בתקופת בחירות, זאת במיוחד בשל הצורך

להימנע מכבילת שיקול דעתם של הממשלה ושר המשפטים הבאים והצבת עובדה מוגמרת בפניהם בכל האמור באיוש משרה כה בכירה, הוחלט על מינוי ממלא מקום.

24. בתחילה ביקש שר המשפטים במסגרת ממשלת המעבר, למנות את עו"ד אורלי בן ארי-גינזברג להיות ממלאת מקומו של פרקליט המדינה עד למינוי קבע לתפקיד, וזאת בניגוד חריף לעמדת היועץ המשפטי לממשלה.

25. בשל הסרת מועמדותה של זו, הוצעה מועמדותו של המשיב 2, שאף היא נתקלה בהתנגדותו הנחרצת של היועץ המשפטי לממשלה, ואולם כפי שצוין, זה בחר שלא לעמוד על התנגדותו, אך בשל רצונו למנוע פגיעה נוספת במערכת אכיפת החוק.

26. מ"מ פרקליט המדינה מונה אפוא ביום 2.2.2020 לתקופה זמנית בת 3 חודשים, אשר עתידה לפוג מחר (ביום 1.5.2020).

ג. סמיכות תום מינויו הזמני של מ"מ פרקליט המדינה לחילופי הגברי במשרד המשפטים, שוללת כל הצדקה להארכת המינוי במסגרת ממשלת מעבר אשר ימיה קצובים

27. פנייתו של שר המשפטים היוצא לנציב שירות המדינה בבקשה להאריך את מינויו של מ"מ פרקליט המדינה נעשתה שלא על דעת ובניגוד לעמדת היועמ"ש לממשלה, ויש בה בכדי לחשק את שר המשפטים הבא. העובדה שמועד סיום תפקידו של מ"מ פרקליט המדינה גובל במועד כינונה של ממשלה חדשה, מחייב את המסקנה כי לא ניתן להאריך את מינויו. די באלו בכדי להביא לביטול המהלך, ועל כך בדברינו להלן.

28. חזר ונשנה בפסיקת בית המשפט העליון כי חופש הפעולה של ממשלת מעבר הוא צר מזה הנתון לממשלה הזוכה לאמון הכנסת, וכי פעולותיה נדרשות להצטמצם לכל הדרוש לשם הבטחת תפקודה התקין של הממשלה ושימור המצב הקיים. בתקופת הביניים שבין פיזור הכנסת ועד לכינונה של ממשלה חדשה, ממשיכה לכהן ממשלת מעבר מכוח עקרון "רציפות הממשלה" המעוגן בס' 30 לחוק היסוד: הממשלה המיועד למנוע "ריק שלטוני", ותכליתו להגן על יציבות המשטר.

29. כב' הנשיאה א' חיות עמדה בבג"ץ 7510/19 עו"ד יוסי אור-הכהן נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 9.1.2020), על חשיבות האיזון הנדרש בין הצורך בהמשכיות ויציבות שלטונית מחד גיסא לבין האיפוק והריסון שממשלת מעבר מחויבת בהם מאידך גיסא, בקובעה באלו הדברים:

"ככל שהדבר נוגע לממשלת מעבר ולתקופת בחירות הכללים שונים. משחדלה ממשלה לכהן אך טרם הושבעה ממשלה חדשה, ממשיכה הממשלה לפעול מכוח עיקרון הרציפות, המוסדר באופן תמציתי בסעיף 30 בחוק יסוד: הממשלה, שאותו הבאנו בפתח הדברים. הצורך בהבטחת הרציפות השלטונית נובע מן החשש להיקלע ל"ריק שלטוני" ככל שלא יובטח המשך פעולתה של הממשלה (ראו עניין אני ואתה, פסקה 8). עם זאת, עצם קיומה של ממשלת מעבר אשר אינה נהנית מאמון הכנסת ועל כן סמכותה מעוגנת בלגיטימציה דמוקרטית חלשה בלבד, מעורר קשיים חוקתיים. כמו כן קיים חשש משמעותי שממשלה כזו תפעל ממניעים פסולים ולצורך השגת רווח פוליטי בבחירות הקרבות או במטרה לכבול את ידי הממשלה הבאה (ראו ווייל, בעמ' 177). מטעמים אלה, נקבע בעבר בפסיקה כי אף שלממשלת מעבר נתונות סמכויותיה של ממשלה רגילה, בבוא ממשלת מעבר להפעיל את סמכויותיה, עומד

לרשותה מתחם סבירות צר מזה העומד לרשות ממשלה רגילה (עניין וייס, בעמ' 470). בהקשר זה ציין בית המשפט כי במתח שבין הצורך ביציבות שלטונית והמשכיות ובין זמניותה של הממשלה ומקור סמכותה הבעייתי, על ממשלת מעבר לנהוג איפוק בפעולותיה אלא אם כן קיים "צורך ציבורי חיוני בעשייה", וגם אז מוטלת עליה החובה לפעול להגשמתו במידתיות (שם, בעמ' 468-469). **בשים לב לאמירות אלה קבע בית המשפט, בשורה ארוכה של החלטות, כי ככלל יש להימנע ממינויים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי בתקופת כהונתה של ממשלת מעבר. הטעמים שניתנו לכך בפסיקה נוגעים, בין היתר, לחשש שהמינוי עשוי להתפס כמונע משיקולים פסולים, במיוחד מקום שהמינוי נתפס כעניין שאין ממנו חזרה וכן לחשיבות שראה בית המשפט, במקרים מסוימים, לכך שהגוף המדובר ישקף את דעתו העדכנית של הציבור."**

30. ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 בדבר "מינויים בתקופת בחירות":

"בהתאם לסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה, עקרון הרציפות חל על עבודת הממשלה, והפעילות השלטונית נמשכת כסדרה אף בתקופת הבחירות. עם זאת, בפסיקה נקבע, כי הממשלה והשרים בממשלת מעבר וערב בחירות מחויבים לנהוג 'באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת' בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר, וכי מתחם הסבירות של פעילות גוף שלטוני בתקופת ממשלת מעבר נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטיה המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור. במילים אחרות: תקופת הבחירות אינה גוזרת חובה להימנע מכל פעולה שהיא, אלא צורך לבצע איזון עדין בין החובה להבטיח יציבות והמשכיות שלטונית, לבין חובת השמירה על איפוק וריסון בהפעלת סמכויות שלטוניות, בהינתן תשתית הממשל המיוחדת המאפיינת ממשלה בתקופת מעבר."

31. הנה כי כן, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, "נקודת המוצא היא שככלל יש להימנע במהלך תקופת בחירות מאיוש תפקידים ציבוריים" (בג"ץ 1004/15 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לבטחון פנים (פורסם בנבו, 1.4.2015) (להלן: "פרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה"), בס' 15 והאסמכתאות הרבות המאוזכרות שם).

32. על הממשלה והשרים בממשלת מעבר לנהוג באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיהם, לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר, כאשר יש הקרנה הדדית בין חובת העשייה לבין הריסון והאיפוק הנדרשים בכל מקרה ומקרה. ככל שמידת החיוניות הציבורית בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך (בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' פיגלר (פורסם בנבו, 26.12.2005) (להלן: "עניין לנדשטיין")).

33. אף בספרות המשפטית נדונה בהרחבה הבעייתיות הגלומה בממשלת מעבר, הסובלת הן מלגיטימציה דמוקרטית חלשה והן מבעיית נציג מוגברת - היינו החשש שממשלות מעבר תקבלנה החלטות ותעשנה מהלכים בשל שיקולים זרים שאינם משקפים את טובת הכלל (ראו: רבקה ווייל, תקופת בין השמשות על סמכויותיה של ממשלת מעבר, משפט וממשל יג תשע"א).

34. חובת האיפוק בהפעלת הסמכויות העומדות לממשלת מעבר, אשר לא נהנית מאמון הכנסת, חלה ביתר שאת בכל הנוגע למינויים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי על-ידי ממשלת מעבר, וזאת בשל קיומו של חשש מוגבר לניגוד עניינים במינוי ולהעדפת אינטרסים מפלגתיים על פני האינטרס הציבורי. בעניין זה, קבע בית המשפט העליון (מפי כב' השופטת א' פרוקצ'יה) בפרשת לנדשטיין:

”עקרון האיזון הנדרש בין איפוק לעשייה בעת שלטון מעבר מוצא את ביטויו, בין היתר, בתחום המינויים לתפקידים ציבוריים, מקום שמעורבים בכך גורמים פוליטיים שמעמדם המשפטי ערב הבחירות ניזון ממעמדה המיוחד של ממשלת מעבר, וגורלם בממשל הבא, שלאחר הבחירות, אינו ידוע. בגדר האיזונים הנדרשים בתחום זה, וככלל, נתקבלה ההשקפה כי ראוי הוא כי מינויים לתפקידים בשירות הציבורי לא יבוצעו בידי גורמי ממשל אלה אלא ימתינו עד לכינון ממשל חדש, אלא מקום שיש באיזון תפקיד מסוים צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, יצור חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב (פרשת וייס, שם, פסקה 10). שיקול מרכזי בהקשר זה הוא כי הממשלה אינה נהנית עוד מאמון הכנסת, ומקור הסמכות לפעולתה נובע אך ורק מחוק היסוד. השתקפות שיקול זה בכל הנוגע למינויים הוא בכך שכאשר החוק דורש שבהליך מינוי יהיה מעורב נבחר הציבור, אזי ביצוע ההליך באמצעות הנבחר, ששאלת האמון בו נמסרה להחלטתו המחודשת של הציבור, עלול להחטיא את תכלית החוק (ראו והשוו בג”צ 9577/02 סיעת המפד”ל נ’ יושב-ראש הכנסת, פד”י נז(1) 710, 714). בנוסף לכך, קיים חשש מוגבר מניגוד עניינים במינוי, והעדפת האינטרס המפלגתי הצר על פני האינטרס הציבורי. בתחום זה ניצב מחד, השיקול הציבורי, הקורא לאיפוק באיזון משרות ציבוריות כדי למנוע העצמת החשש לפגמים של ניגוד עניינים או שיקולים פוליטיים העלולים לדבוק בהליכי מינוי ערב בחירות. חשש זה הוא ממשי לאור אי היציבות המאפיינת את בסיס השלטון, והדחף של גורמים פוליטיים להטביע חותם בשירות הציבורי בטרם יתחלף הממשל. בהקשר זה, די אף במראית פני הדברים, העלולה להעלות חשד או ספק לפגם בהליך המינוי, כדי להצדיק בדרך כלל הימנעות ממנו בתקופה של ”בין השמשות” השלטוני, נוכח הפגיעה העלולה להיגרם בכך לאימון הציבור, גם אם, לגופו, לא דבק בהליך פסול מהותי. מנגד, מקום שעולה צורך חיוני באיזון משרה ציבורית, ולא ניתן למצוא לכך פתרון זמני חלופי, עשוי הכורח האמור להכריע את הכף ולהכשיר הליך מינוי גם בעת שלטון מעבר. כמו כן, מינוי לתפקיד ציבורי, הנעשה בידי גורם ממנה המנותק לחלוטין מהמישור הפוליטי, ואינו מושפע כלל מקיומן של בחירות קרבות ומשינויי שלטון צפוי, עשוי אף הוא לעמוד במבחן הסבירות אם ייעשה בתקופת המעבר....היקף הביקורת השיפוטית על הליך המינוי בתקופת ממשלת מעבר מושפע מטיבה של הסמכות המינהלית הנוגעת בדבר, ומדרך החלתם של האיזונים הפנימיים בין השיקולים הנוגדים המכוונים את הפעלתה”

35. לא זו אף זאת, ישנה חשיבות יתרה לדברים ככל שמדובר במינויים לתפקידים הבכירים והמשמעותיים ביותר המצויים בסמכות הממשלה או השר הנוגע בדבר, והדבר נכון במיוחד לאחר שכבר התקיימו הבחירות ואנו נמצאים ערב הקמת ממשלה חדשה, בשל החשש שהממשלה הקודמת תבקש לחשק ולכבול את ידי הממשלה החדשה ולהעמידה בפני עובדות מוגמרות על דרך מינויים שאינם על רוחה או נועדו להכשיל את רגליה (פרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה, בג”ץ 5167/00 פרופ’ וייס נ’ ראש מהממשלה, פד”י נה(2) עמ’ 455).

36. ומן הכלל אל הפרט: היות שממשלת קבע צפויה לקום כבר בזמן הקרוב - בד בבד למועד סיום תפקידו של מ”מ פרקליט המדינה, בצירוף העובדה ששר המשפטים המכהן (שמונה על-ידי ממשלת מעבר) אינו עתיד עוד להמשיך בתפקידו ואמור להיות מוחלף כבר בימים הקרובים על-ידי ח”כ מסיעה יריבה, הרי שמזדקרת המסקנה הברורה, שאין מקום לביצוע מחטף צורם ופסול, ולהאריך את מינויו הזמני של מ”מ פרקליט המדינה. מדובר בדוגמה במריעה לפגיעה בסדרי מנהל תקין ובעקרונות יסוד של שיטתנו המשפטית.

37. לצד זאת, נשוב ונזכיר כי אין כורח או דחיפות במינוי מ”מ פרקליט המדינה לעת הזאת ואין מדובר באיזון משרה שלא ניתן להותירה מיותרת, בשים לב לעמדת היועץ המשפטי כי הוא נכון למלא גם את תפקיד

פרקליט המדינה (כפי שאף עשה זאת בעבר), ועל כן אין כל "חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב" (כאמור בפרשת לנדשטיין) המקיים הצדקה לפעולה מעין זו בתקופת ממשלת מעבר.

38. דומה כי בענייננו, לא נדרשת בחינת מעמיקה של האיזון בין איפוק-לעשיה, כמו גם למידת הריסון שעל השלטון לגזור על עצמו המתחייבת מקיומה של ממשלת מעבר והיותה בתקופת "בין השמשות". עניין לנו באחד המקרים המובהקים המצדיקים התערבות בהחלטת גורם מיניסטרילי. הנזק לאינטרס הציבורי, לו יוארך מינויו של מ"מ פרקליט המדינה, הינו רב ביותר, ועלול לפגוע בסדרי מינהל תקין, כמו גם בעבודתה השוטפת של מערכת אכיפת החוק.

39. בפרט, כאשר אפשר בהחלט שעצם הארכת מינויו של מ"מ פרקליט המדינה, לא נועדה לשרת את טובת מערכת אכיפת החוק - שהרי שר המשפטים היוצא ער היטב למערכת היחסים העכורה (בלשון המעטה) בין מ"מ פרקליט המדינה לממונה עליו כמו גם לגורמים תחתיו, אלא נעשית **דווקא בשל אותה מערכת יחסים עכורה**, על מנת לייצר שיתוק בצמרת מערכת אכיפת החוק, ולשרת באופן ציני את אמירתו בדבר קיומה של "פרקליטות בתוך הפרקליטות".

40. לא בכדי נוטה בית משפט נכבד זה להפעיל ביקורת שיפוטית הדוקה על תחום זה של פעילות הרשות השלטונית. כך אף ראוי בנסיבות דנא.

ד. די בהתנגדותו הנחרצת של היועץ המשפטי לממשלה בכדי להקים מניעות משפטית להארכת המינוי

41. אופיו וטיבו של תפקיד פרקליט המדינה, הנגזרים מתחום אכיפת החוק עליו הוא אמון ומופקד, מחייבים - בפרט בנסיבות הייחודיות והחריגות הקיימות בעת הזו עליהם עמדנו לעיל (הארכת מינויו על-ידי שר משפטים שמונה בממשלת מעבר על-ידי ראש ממשלה חשוד בפלילים), לנטרל כל השפעה פוליטית על מינויו של ממלא המקום, באופן שיבטיח את עצמאותו ואי תלותו בגורם הממנה, ובתוך כך את אמון הציבור במערכת.

42. כפי שנראה להלן, האינטרס הציבורי אינו יכול לאפשר מצב פסול וחסר תקדים, בו מוסד פרקליט המדינה יאויש למשך תקופה ממושכת על-ידי ממלא מקום זמני, אשר חב את מינויו למי שמינה אותו ותלוי ברצונו הטוב לצורך הארכת מינויו. לפיכך, יש ליתן לעמדת היועץ המשפטי לממשלה - העומד בראש מערכת אכיפת החוק - **משקל מכריע** באשר לשאלת הארכת מינויו של ממלא המקום, **ודאי עת הוא הגורם הרלוואנטי ביותר להערכת כישוריו ומידת התאמתו של מועמד למשרת פרקליט המדינה, ועל כן אף עומד בראש ועדת האיתור המיוחדת והבלתי תלויה למינוי הקבע של פרקליט המדינה.**

43. לא למותר לשוב ולהטעים, כי אין אנו עוסקים באשר לשאלת **עצם מינויו** של ממלא מקום פרקליט המדינה בידי שר משפטים בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כי אם בשאלת **הארכת מינויו**, ולעניין זה ישנה חשיבות קרדינאלית לבחינת אופן התנהלות בעל התפקיד במהלך אותה תקופה, לצורך שקילת הארכת מינויו.

44. לא בכדי נקבע בחוק שירות המדינה (מנויים), תשי"ט-1959, כי מינויו הזמני של ממלא מקום פרקליט המדינה יהיה אך לתקופה קצרה מאוד שלא תעלה על שלושה חודשים, אותה ניתן להאריך בתקופות שמשכן הכולל לא יעלה על שלושה חודשים נוספים, שלאחריהן נדרש היועץ המשפטי לממשלה להסכמתו

לכל אורכה נוספת, ואף זאת - אך "בהתקיים נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת" (ראו ס' 23 לחוק). ברי, כי תכלית הוראות אלו בהתחקות אחר טיב ביצועיו של אותו עובד מדינה, והצורך לבחון מחדש את התאמתו לתפקיד שהוטל עליו.

45. עת מדובר בענייננו בביקורת מקצועית נחרצת מפי היועץ המשפטי לממשלה עצמו - אשר אמון על פעילותו של פרקליט המדינה - הרי שיש ליתן לכך משקל מכריע באשר לאי היכולת להאריך את מינויו של ממלא המקום.

46. בבג"ץ 3495/06 הרב לישראל הרב יונה מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 30.7.2007) (להלן: "פרשת מצגר"), עמד בית המשפט העליון על מעמדו המיוחד של היועץ המשפטי והמשקל הרב שיש ליתן להמלצותיו:

"היועץ המשפטי לממשלה כמי שעומד בראש התביעה הכללית, אחראי על מערכת אכיפת החוק בישראל. בהתאם לנוהג החוקתי שהתגבש במדינת ישראל, היועץ המשפטי לממשלה הוא גם הפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת, וחוות-דעתו מחייבת את רשויות המדינה ומשקפת עבורן את המצב המשפטי. במילוי תפקידיו השונים, אמון היועץ המשפטי לממשלה על שמירת האינטרס הציבורי ואכיפת החוק, וכן על קידום שלטון החוק וערכי היסוד של החברה. (ראו: דבריי בבג"ץ 4723/96 עטיה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נא(3) 714, 731; בג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה ואח', פ"ד נב(2) 222, 241-240 מפי השופטת ד' דורנר; בג"ץ 4267/93 אמיתי ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח', פ"ד מז(5) 441, 473 מפי השופט א' ברק; בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מז(5) 404, 425 מפי השופט א' מצא; לגישה המבחינה בין הממשלה לרשויות שלטון אחרות לעניין הכוח המחייב של חוות-דעת היועץ המשפטי לממשלה, ראו: דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (תשנ"ט) 15-24, 42-48 (להלן: דו"ח ועדת שמגר)).

...

ברי כי נוכח מעמדו ותפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה, יש להמלצתו משקל נכבד במסגרת הפעלת שיקול-דעתם של הגורמים האמורים

47. בפרשת מצגר נדונה חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בענייננו של הרב הראשי לישראל דאז, הרב יונה מצגר, אשר הצביעה על מסקנות המצריכות העברתו מתפקידו. הגם שנסיבות המקרה שונות בתכלית מענייננו, הרי שההלכה לפיה יש ליתן לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה משקל נכבד, חלה מקל וחומר עת מדובר בעמדה מקצועית באשר למי שכפוף לו ועובד תחתיו.

48. כך או אחרת, אף אלמלא אותה ביקורת, לא כל שכן לאורה, יש מקום כאמור ליתן משקל מכריע לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, בשאלת הארכת מינויו של ממלא המקום.

49. פרקליט המדינה - אשר נדרש ברמתו להיות כשיר להתמנות לשופט בית המשפט העליון - אינו חלק מהרשות המבצעת, ואינו עובד מדינה ככל עובדי המדינה האחרים, כי אם גורם מעין שיפוטי (בדומה ליועץ המשפטי לממשלה). סמכויותיו של פרקליט המדינה הן רחבות ומשמעותיות: הוא העומד בראש התביעה הכללית, ממונה על כלל מחוזות ומחלקות הפרקליטות, ומשמש כאחד מראשי מערכת אכיפת החוק, שני רק ליועץ המשפטי לממשלה.

50. הסמכויות הנרחבות המופקדות בידי פרקליט המדינה בתחום אכיפת החוק, והיותו שומר סף, מחייבים כאמור עצמאות מקצועית מוחלטת, ואי תלות ברשויות השלטון. בהתחשב בסמכויותיו המשמעותיות של

פרקליט המדינה ומעמדו הייחודי, נקבע בהחלטת הממשלה מס' 1585 מיום 29.2.2004 ובהחלטת הממשלה מס' 2077 מיום 22.7.2007, כי המינוי למשרת פרקליט המדינה יעשה באמצעות ועדת איתור מיוחדת ובלתי תלויה, שבראשה יעמוד היועץ המשפטי לממשלה.

51. הנה כי כן, הגם שמינויו של פרקליט מדינה נעשה בידי הממשלה, לפי המלצת שר המשפטים, הרי שהוחלט על הקמתה של ועדת מקצועית ציבורית לאיתור מועמדים למשרת היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "ועדת האיתור").

52. ועדת האיתור הוקמה בהתאם למסקנותיה של הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, בראשות נשיא בית המשפט העליון (בדימ') מאיר שמגר (להלן: "ועדת שמגר"). הרקע להקמת ועדת שמגר, נעוץ כזכור בעקבות "פרשת בר און" משנת 1997, עת נעשה ניסיון למנות את מר ר. בר-און ליועץ המשפטי לממשלה, בהליך בזק וממניעים פסולים. נוכח הסערה הציבורית שיצר הליך המינוי של מר בר-און - מונתה ועדת שמגר שתכליתה לנתק את הזיקה הפוליטית, ואחת מהמלצותיה העיקריות כי המועמדים למשרת היועץ המשפטי יוצעו לממשלה על ידי ועדה מקצועית ציבורית שתהיה מופקדת על סינון ובדיקת התאמתם של המועמדים (על הרקע להקמת ועדת שמגר, ראו בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ - אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (פורסם בנבו, 1.3.2016)).

53. הממשלה החליטה לאמץ וליישם את המלצותיה של ועדת שמגר, ומכוח ס' 5 לחוק שירות המדינה, התקבלה החלטת הממשלה 2274 מיום 20.9.2000 אשר קבעה את נוהל מינוי היועץ המשפטי לממשלה ב-"הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה". לימים, הוספה הדרישה כי מינוי יושב ראש ועדת האיתור על ידי נשיא בית המשפט העליון יהיה בהסכמת שר המשפטים, וכי שר המשפטים יהיה רשאי להנחות את הוועדה בדבר מספר המועמדים שיציג בפניה, ובלבד שמספרים לא יעלה על שלושה (החלטת ממשלה 2274 מיום 10.6.2007).

54. בחודש פברואר 2004, התקבלה החלטת ממשלה 1585 למנות ועדה לבחירת פרקליט המדינה, הכוללת את היועץ המשפטי לממשלה, שישמש יושב ראש הוועדה, נציב שירות המדינה, מנכ"ל משרד המשפטים, נציג של עורכי הדין, ונציג האוניברסיטאות.

העתקי החלטות ממשלה 1585 ו-2274 מצורפים יחדיו כנספח "2" לעתירה זו.

55. הליך המינוי המשקף את אותה אי תלות חיונית בדרג הפוליטי, נועד להבטיח את העדר משוא הפנים ולהדגיש את חובתו ושליחותו של פרקליט המדינה לשמר את עצמאותה של התביעה הכללית, בראשה הוא עומד. זוהי אבן הראשה ותכלית העל שמכתיבה את הבחינה המשפטית בעניין ואשר אין בלתה.

56. יוער, כי בכל הנוגע לפרקליט המדינה, יש אף פחות הצדקה למעורבות של גורמי ממשלה במינויו, שכן בניגוד ליועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה אינו מייעץ לממשלה.

57. כל האמור נכון ומתחייב, אף באשר לממלא מקום פרקליט המדינה, הואיל וזה מחזיק מחד גיסא במלוא הסמכויות הנתונות לפרקליט המדינה עצמו, ואולם מאידך גיסא, תלוי (להלכה) בהחלטתו של שר המשפטים לצורך המשך מינויו, תוך היווצרות חשד אינהרנטי כי יבקש לרצות את הגורם אשר מינה אותו והמשך מינויו תלוי בו.

58. לא יעלה על הדעת, כי בעוד שהמחוקק הכיר ברגישותו הרבה של הליך מינוי פרקליט המדינה, והפקידו בידי ועדת איתור מיוחדת שמטרתה לנתק כל זיקה פוליטית למינוי - וזאת על רקע פרשת בר און, אשר המחישה עד כמה נחוץ והכרחי ניתוק זה, ואין מדובר בחשש תיאורטי כלל ועיקר - הרי שבכל הנוגע להליך מינויו של ממלא מקום לפרקליט המדינה - המחזיק באותן סמכויות - אין כל ערובה שנועדה להבטיח את עצמאותו החיונית לתפקודו כשומר סף; אין בחינה דקדקנית של כישוריו ומידת התאמתו לתפקיד כפי שנדרש, וזה יכול להתמנות, וכהונתו יכולה להתארך - על ידי גורם פוליטי, לפי שיקול דעתו הבלעדי, ותוך התעלמות מופגנת מעמדתם הנחרצת של הגורמים עימם הוא מחויב להיוועץ - היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה.

59. הבטחת עצמאותו המקצועית ואי תלותו של מוסד פרקליט המדינה ברשויות השלטון, בפרט בנסיבות העניין דנא, בהן הארכת המינוי מתבקשת להיעשות על-ידי שר זמני, שמונה בממשלת מעבר על-ידי ראש ממשלה נאשם בפלילים אשר משפטו אמור להיפתח בקרוב; וכל זאת ימים ספורים בלבד טרם החלפת שר המשפטים בשר משפטים מסיעה יריבה - מחייבת כי ההחלטה על הארכת מינויו של ממלא המקום, תהיה טעונה הסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה.

60. יושם אל לב כי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע מפורשות (בס' 23א(ג)) כי הארכת מינוי ממלאי מקום באופן זמני מעבר לתקופה של שישה חודשים, אכן טעונה את הסכמתו המפורשת של היועץ המשפטי לממשלה, ולא די בהתייעצות עימו:

"הטלת תפקיד באופן זמני (תיקון מס' 15) תשע"א-2010

23א. (א) בסעיף זה, "נושא משרה" - מי שנתמנה לפי סעיפים 12 או 23, או עובד מדינה שנתונה לו סמכות על פי חוק, שעליו להפעילה בעצמו.

(ב) נתפנתה משרתו של נושא משרה או נבצר ממנו להשתמש בסמכותו או למלא את תפקידו, רשאי השר ששם משרדו נמנית המשרה (בסעיף זה - השר), בהתייעצות עם נציב השירות, להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.

(ג) השר רשאי, לאחר התייעצות עם נציב השירות, להאריך את התקופה האמורה בסעיף קטן (ב) בתקופות נוספות, ובלבד שסך כל תקופת הטלת התפקיד באופן זמני לא תעלה על שישה חודשים; ואולם רשאי השר, בהסכמת נציב השירות והיועץ המשפטי לממשלה, להודיע לממשלה על הארכת תקופת הטלת התפקיד באופן זמני מעבר לשישה חודשים כאמור, בהתקיים נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, וכל עוד מתקיימות נסיבות מיוחדות כאמור.

(ד) היה נושא משרה מנוע מלעסוק בעניין מסוים במסגרת תפקידו, רשאי השר, לאחר התייעצות עם נציב השירות, להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד באותו עניין עד שתוסר המניעה"

61. כך או אחרת, וכפי שעומד על כך מפורשות היועץ המשפטי לממשלה בעמדתו הנחרצת, היות שמינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה איננו שקול למינויו של ממלא מקום של גורם מקצועי אחר במשרדי הממשלה, בכיר ככל שיהיה, בהיות פרקליט המדינה עומד בראש התביעה הכללית שאחראית בין היתר על טיפול בתיקים של נבחרי ציבור וגורמים פוליטיים, אך מתחייב הוא שהסכמת היועץ המשפטי לממשלה - אשר נדרשת מפורשות בחוק - תחול כבר למן ההארכה הראשונה, וזאת על מנת להבטיח את עצמאותו של מי שנמנה על ראשי מערכת אכיפת החוק.

62. ניתן ללמוד גזירה שווה מאופן מינוי ממלא מקום ליועץ המשפטי לממשלה, הטעון התייעצות בוועדת איתור (בס' 23 להודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, נספח 2 לעיל):

"לא נתמנה יועץ משפטי חדש לפני תום תקופת הכהונה של מי שקדם לו בתפקיד, רשאית הממשלה, לאחר התייעצות בוועדה, להאריך לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים, את משך הכהונה של היועץ המשפטי המכהן אותה שעה או למנות לו למלא מקום לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים, לפי הוראות סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959"

63. האמור לעיל, בצירוף הביקורת כבדת המשקל ביחס להתנהלות ממלא המקום אשר אוזכרה לעיל ויורחב עליה הדיבור להלן, מחייבת את המסקנה כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס למינוי מ"מ פרקליט המדינה - אשר על פעילותו הוא אמון ואשר הוא עומד בראש ועדת האיתור למינוי הקבע של תפקיד זה - ולאחר שניתן כבר להעריך מבחינה מקצועית וניהולית את אופן מילוי המקום בתקופה שחלפה, צריך להינתן משקל משמעותי ומכריע, וניתן לסטות ממנה רק מטעמים מהותיים וכבדי משקל, אשר בהעדרם - קמה מניעות משפטית להארכת המינוי.

64. נחתום חלק זה: התכלית של עצמאות התביעה הכללית ואי-תלותו של העומד בראשה בגורם פוליטי כלשהו מושגת ביחס למינוי הקבוע של פרקליט המדינה 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. לא ניתן להשלים עם פרשנות לפיה ממלא מקום פרקליט המדינה, המחזיק במלוא סמכויות פרקליט המדינה, טעון את מינויו ואת המשך מינויו בדרג הפוליטי - ואך ורק בו (להוציא התייעצות עם נציב שירות המדינה) - ללא כל מנגנון המבטיח את תלותו, ובפרט כאשר אי תלותו חשובה שבעתיים, עת מינויו מוארך על-ידי שר משפטים שמונה בממשלת מעבר, על-ידי ראש ממשלה נאשם בפלילים, אשר בימים אלו ממש בכוחו לקבוע את עתידו הפוליטי של אותו שר משפטים.

ה. כשלים מהותיים בתפקודו של מ"מ פרקליט המדינה עליהן עומדים הן היועמ"ש לממשלה, והן חברי ההנהלה הבכירה של פרקליטות המדינה, פרקליטי מחוזות, מנהלי מחלקות ומשנים לפרקליטי המדינה

65. כאמור בפתח דברינו, אנו עדים לעימות חסר תקדים בצמרת מערכת המשפט בישראל, במסגרתו היועץ המשפטי לממשלה פנה לנציב שירות המדינה פרופ' ד. הרשקוביץ והבהיר כי הוא מתנגד להארכת כהונת מ"מ פרקליט המדינה, ובתגובה זה האשים את היועץ המשפטי לממשלה בחבלה בעבודתו וטען כי הניסיון להדיחו קשור לבדיקה שהוא מבצע בעניינו בנוגע לפרשה אשר ניתן לה הכינוי "פרשת הרפז".

66. שומה עלינו להיזהר בכבודו של נושא משרה ציבורית, ולהימנע עד כמה שניתן מפגיעה בשמו הטוב וביכולתו לשרת את הציבור, בפרט לאחר עשרות שנות עשייה ציבורית נאמנה מצידו בשירות מערכת אכיפת החוק. יחד עם זאת, הביקורת העזה אשר הוטחה במ"מ פרקליט המדינה יורדת לשורש יכולתו למלא את המשרה הציבורית, ומקרינה על דמותו הערכית של מוסד פרקליט המדינה בעיני הציבור, במידה המחייבת את אי הארכת מינויו של ממלא המקום לצורך שמירת האינטרס הציבורי.

67. לבל יצטייר כאילו אנו מבקשים להטיל דופי לשווא במקצועיותו של הלה, נביא בלשונה את עמדתו החרוגה של היועמ"ש לממשלה באשר לאופן תפקודו של מ"מ פרקליט המדינה (נספח 1 לעתירה):

"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 לתפקיד. בעת הסרת התנגדותי למינוי קיוויתי כי לכל הפחות, עם כניסתו של עורך־הדין אלדד לתפקיד, הוא יעשה כל שלא ידו לפעול באופן ממלכתי ומערכתי, 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 וחיוזוק הערכים החשובים של שלטון החוק והאינטרס הציבורי. 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..

בתקופה זו, התגלו כשלים ערכיים, מקצועיים וניהוליים בעבודתו, אשר לעמדתו, אינם מותירים ספק באשר לכך שהוא אינו מתאים לכהן בתפקיד ממלא-מקום פרקליט המדינה, ושאינו 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.

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.

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.

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

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."

68. דומה כי לא נשגה במסקנתנו, אם נאמר כי קרב האשמות חסר תקדים בין היועץ המשפטי לממשלה ומ"מ פרקליט המדינה, אשר עולבים ומטילים דופי זה בזה, מלמד כי האינטרס הציבורי אינו מאפשר את הארכת מינויו של ממלא המקום ועבודתו בצוותא חדא עם היועץ המשפטי לממשלה, שזו דעתו עליו.

69. יצוין, כי הביקורת העזה שהוטחה במ"מ פרקליט המדינה מצאה את ביטויה גם במכתבם של בכירים בפרקליטות, אשר במכתבם למ"מ פרקליט המדינה החרו החזיקו אחרי היועץ המשפטי לממשלה, תוך שמטחו אף הם ביקורת על התנהלות פרקליט המדינה, והביעו תמיכה בלתי מסוייגת ביועץ המשפטי לממשלה:

"אנו, חברי ההנהלה הבכירה של פרקליטות המדינה, פרקליטי מחוזות, מנהלי מחלקות ומשנים לפרקליט המדינה, פונים אליך בעקבות ההודעה שפרסמת בתגובה למכתבו של היועץ המשפטי לממשלה, הד"ר אביחי מנדלבלט אל נציב שירות המדינה. אנו מבקשים להבהיר במכתב זה את תמיכתנו הבלתי מסויגת ואת אמונתנו המלא ביועץ המשפטי לממשלה הד"ר מנדלבלט...מעולם לא נדרשה הנהלת הפרקליטות לפנות במכתב מעין זה לעומד בראש הפרקליטות. אין זה מנהגנו ללבן באופן זה את חילוקי הדעות המתגלעים בתוכנו. אף כשהסכמת לקבל על עצמך את המינוי לתפקיד מ"מ פרקליט המדינה ללא תמיכת היועץ המשפטי לממשלה, לא הבענו דעתנו בקול. ואולם, הפעם החלטנו לחרוג ממנהגנו ולהשמיע את קולנו באופן צלול וברור לנוכח התנהלותך, המנוגדת לכל אתוס עליו התחנכנו וחינכנו דורות של פרקליטים.

...

יש לנו אמון מלא ביועץ המשפטי לממשלה ובדברים שכתב במכתב ששלח אמש לנציב שירות המדינה...לצערנו, תוכן הדברים המתואר בו לגבי אופן תפקודך בניהול הפרקליטות, משקף אל נכון את המציאות אותה אנו חווים מאז שנכנסת לתפקידך. ועל אף האמור, לא היינו מעלים על דעתנו להוציא תחת ידינו מכתב זה, אלמלא ההודעה המבישה והבלתי לגיטימית שפרסמת אמש.

...

"אנו מזועזעים מכך שבמקום להתייחס לטענות לגופן, בחרת להטיל רפש ביועץ המשפטי לממשלה ובמניעיו להתנגד להארכת המינוי שלך, תוך פרסום יזום של בדיקה שאתה עורך על פי הודעתך. אף אם מתקיימת בדיקה חשאית כזו הרי שפרסומה לצורך התמודדות עם טענותיו המשפטיות של היועץ המשפטי לממשלה, היא מעשה שלא ייעשה, המעקר מהיסוד את חשאיות הבדיקה והאפקטיביות שלה ומנוגד לכל ערך בסיסי בעבודת הפרקליט. ככל שאכן מתקיימת בדיקה כזו, נראה שמטרתו היחידה של פרסומה ברבים היא לשמש קרדום לחפור בו לצורך הדיפת הביקורת המוצדקת של היועץ המשפטי עליך."

הענק מכתבם האמור של בכירי הפרקליטות, מצורף כנספח "3" לעתירה.

70. הוא שאמרנו. אנו עדים למשבר חריף בצמרת מערכת אכיפת החוק, אשר יש להביא לסיומו באחת.

1. מתן צו ביניים ושיקולי מאזן הנוחות

71. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים לשמירת המצב הקיים, על מנת שלא לסכל את הדיון בעתירה ולהפכו לאקדמי עוד טרם החל.

72. אין ספק כי העתירה והסעד המבוקש במסגרתה עומדים במבחנים הרלוואנטיים למתן צווי בניניים וזאת הן ככל שעסקינן במאזן הנוחות והן בהיבט של סיכויי העתירה.

73. כאמור ברישא לעתירה, מאזן הנוחות נוטה במובהק לטובת התליית החלטת שר המשפטים היוצא. מינויו הזמני של מ"מ פרקליט המדינה **יפקע לפי דין ביום 1.5.2020**. התליית החלטת שר המשפטים היוצא על הארכת מינויו הזמני של מ"מ פרקליט המדינה - תרף התנגדות היועץ המשפטי לממשלה - לא תיצור כל חלל תפקודי או אחר שיש למלאו. זאת, משום שהיועץ המשפטי לממשלה הצהיר מפורשות על נכונותו למלא את תפקידיו של פרקליט המדינה עד שימונה פרקליט המדינה הבא. **נהפוך הוא**: דווקא התליית החלטת שר המשפטים תשרת את האינטרס הציבורי בפעילות התקינה של רשויות אכיפת החוק, בשים לב לביקורת הקשה שהוטחה ביחס לתפקודו של מ"מ פרקליט המדינה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, ולשיתוק האוחז בצמרת אכיפת החוק.

74. הנה כי כן, לא ייגרם מנגד כל נזק אם החלטת שר המשפטים היוצא תותלה לפרק זמן קצר, עד להכרעתו של בית המשפט הנכבד בעתירה דנא, ובכפוף לתוצאותיה.

75. באשר לסיכויי העתירה, סבורים העותרים, בכל הכבוד הראוי, כי אלה הנם טובים אם לא למעלה מכך, בשים לב שהחלטת שר המשפטים היוצא ניתנה בניגוד לעמדתו החולקת של היועץ המשפטי לממשלה, וכי זו אינה עומדת בשום קריטריון ואמת מידה של המשפט המנהלי, ומשכך דינה להתבטל.

ז. פנייה מוקדמת ומיצוי הליכים

76. העותרים, עורכי דין מן השורה, החרדים לקיומם של שלטון החוק והמנהל התקין, פועלים יחד עם אחרים מזה תקופה ארוכה להגן על ערכי היסוד של מדינת ישראל כמדינת חוק.

77. ביום 26.4.2020 נערכה פנייה מוקדמת, במסגרת מכתבם של העותרים למשיבים 1-2, בו נתבקשו המשיבים 1-2 להודיע עד ליום 28.4.2020 כי אין בכוונתם להורות על הארכת מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה. העותרים הבהירו במפורש כי ככל שלא תתקבל בידיהם הודעה כאמור, בכוונתם לפנות בעתירה לבית משפט נכבד זה בעניין, ובמסגרתה לעמוד על קבלת צו בניניים אשר ימנע את הארכת המינוי. העתק פנייתם המוקדמת של העותרים, מצורף לעתירה זו כנספח "4" לעתירה.

78. חרף פנייתם המפורטת של העותרים, העותרים לא זיכו את העותרים בכל מענה. מכאן, שעמדתו של שר המשפטים היוצא נותרה בעינה, באופן אשר חייב את העותרים לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה דחופה למניעת הארכת המינוי.

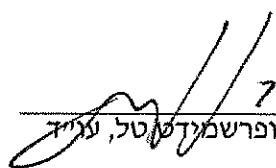
ח. סיכום

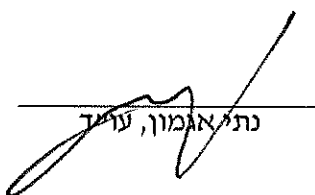
79. עתירה זו נוגעת לגבולות סמכויותיו של שר משפטים יוצא, במסגרת ממשלת מעבר, לפעול בניגוד לעמדתו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה, וכאשר החלטותיו מונעות, משיקולים זרים ופסולים.

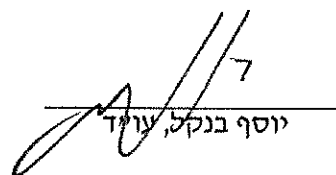
80. לפיכך, ומכל אחד מן הטעמים שפורטו לעיל, ואשר עולים ומתחייבים אף מעמדת היועץ המשפטי לממשלה, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו את הצווים המפורטים בראש העתירה.

81. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיב 1, בתשלום הוצאותיהם של העותרים.

82. עתירה זו נתמכת בתצהירו של העותר 7, עו"ד אופיר נאור.


לידר קופרשמידס, טל, עו"ד


נתי אגמון, עו"ד


יוסף בנקל, עו"ד

שבלת ושות'
בי"כ העותרים

תל-אביב, היום 30 בחודש אפריל שנת 2020.

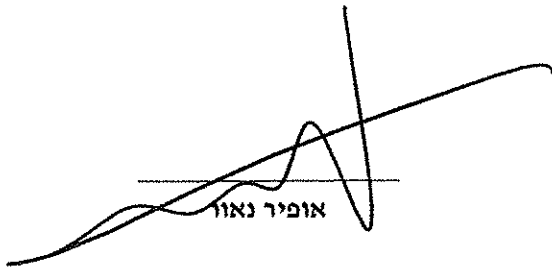
תצהיר

אני הח"מ, עו"ד אופיר נאור, ת.ד. 075126814, לאחר שהוזהרתי כי עלי להצהיר את האמת וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כדלקמן:

1. הריני נותן תצהירי זה בתמיכה לעתירה דחופה למתן צו על תנאי ולמתן צו ביניים המוגשת לבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק ("העתירה").

2. כל האמור בעתירה הוא נכון למיטב ידיעתי ואמונותי המתבססים על המסמכים המצורפים לעתירה.

3. זהו שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי זה אמת.

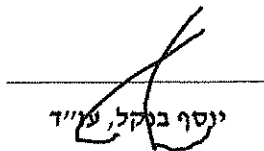


אופיר נאור

אישור

אני הח"מ עו"ד יוסף בנקל, מ.ר. 11146, מאשר כי ביום 27 לחודש אפריל 2020, הופיע בפניי עו"ד אופיר נאור, נושא ת.ד. 075126814, המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת וכי אם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, אישר תוכן תצהירו הנ"ל וחתם עליו בפני.

ההופעה בפניי בוצעה באמצעות היוועדות חזותית אשר מתועדת אצלי, כאשר המצהיר מופיע לפניי על גבי הצג, עת הצהרתו מושא האימות לפניו והוא מצהיר בפניי כי הא מצוי בישראל בזמן החתימה והאימות והוא מסכים לתיעוד החזותי ועשיית השימוש בו. לאחר שהוזהרתי את המצהיר כי עליו לומר את האמת וכי הוא יהא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר הנ"ל את נכונות הצהרתו אשר הוצגה לי במלואה במסגרת ההיוועדות החזותית וחתם עליה מולי.



יוסף בנקל, עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 23.4.2020 לנציב שירות המדינה	3
2	העתקי החלטות ממשלה 1585 ו-2274	12
3	העתק מכתבם של בכירי הפרקליטות	17
4	העתק פנייתם המוקדמת של העותרים	20

נספח 1

**העתק מכתבו של היועץ
המשפטי לממשלה מיום
23.4.2020 לנציב שירות
המדינה**

עמ' 3



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-מנהלי), עורכת-הדין דינה זילבר, הרצי"ב, המקובלת עלי 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".



היוקד 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 להארכת. 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 במכתבי 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 במכתבי הקודמים בנושא, בקשר לתפקיד הייחודי של ממלא-מקום פרקליט המדינה, המשמש כאמור שומר סף מהמעלה הראשונה, עמדת 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 וכמה באשר להארכתו הראשונה – לאחר שניתן כבר להעריך את אופן מילוי המקום בתקופה 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 ומערכתי, ולשמור על המוסד יקר הערך שהופקד בידי באופן זמני. לשם כך, עם כניסתו לתפקיד, קיימתי עמו פגישת עבודה משותפת בה סיכמנו לפעול ביחד, בשיתוף פעולה, לשם קידום עבודת פרקליטות המדינה וחיוזק 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 מותרים 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 בידי את הכוח להאריך את תקופת מילוי המקום. למרות הנחיה זו, מסר לי עורך-הדין אלדד דיווחים חלקיים, ולעיתים אף לא נכונים, כאשר שאל 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.

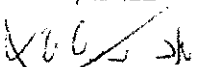
15. מפאת רגישותם הרבה והמובנת של הדברים, נמנעתי מלפרטס במסגרת מכתב זה.



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

הערת: 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 מנדלבלויט

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 מסי 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



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

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 בבנו] 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.

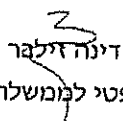
4. ביום 20.4.2020, נמסר כי נחתם הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית בין סיעת הליכוד בכנסת ה-23 לבין סיעת כחול לבן בכנסת ה-23. לאור זאת, ממשלה חדשה צפויה לקום בתחילת חודש מאי, ולפי ההסכם שנחתם, במסגרת זו צפויים חילופי גברי בתפקיד שר המשפטים. בחינת נתון זה אל מול העובדה שמועד סיום תפקידו של 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-מנהלי)

נספח 2

**העתקי החלטות ממשלה 1585
2274)**

עמ' 12

החלטות ממשלה הליך מינוי למשרת פרקליט המדינה

מספר החלטה: 1585

יחידה: מזכירות הממשלה
תאריך פרסום: 29.02.2004
תאריך עדכון: 18.09.2017

החלטה מס. 1585 של הממשלה מיום 29.02.2004

נושא ההחלטה:

הליך מינוי למשרת פרקליט המדינה

מחליטים:

א. בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - החוק), ועל-פי המלצת ועדת שירות המדינה, לפטור ממכרז פומבי לפי סעיף 19 לחוק את משרת פרקליט המדינה, בתנאי שיקויים הליך מינוי מיוחד של ועדה לאיתור מועמדים, שעקרונות פעולתה נקבעו בהחלטת הממשלה מס. 2541 מיום 29.9.2002, והרכבה יהיה כדלקמן:

- היועץ המשפטי לממשלה - י"ר
- נציב שירות המדינה
- מנכ"ל משרד המשפטים
- עו"ד מקרב הציבור בעל מומחיות בתחום דיני העונשין והמשפט הציבורי, שימנה היועץ המשפטי לממשלה, בהתייעצות עם נציב שירות המדינה ועם המנהל הכללי של משרד המשפטים.
- שופט בדיומו שימנה נשיא בית המשפט העליון.
- איש אקדמיה הבקיא בתחומי דיני העונשין והמשפט הציבורי שייבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים במוסדות להשכלה גבוהה שהוכרו או שקיבלו היתר לפי סעיפים 9 או 21 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

ג. כדי להיכלל בין המועמדים שתציע הועדה לשר המשפטים, צריך המועמד להיות כשיר להתמנות לשופט של בית המשפט העליון, לפי הכללים הקבועים בסעיף 2(1) או 2(2) לחוק בתי-המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984. כמו-כן על המועמד להיות בעל יושר אישי ואינטלקטואלי, ובעל רמה מקצועית גבוהה ביותר ובקיאות בתחומי דיני העונשין ובתחומי המשפט החוקתי והמינהלי, וכן בעל תכונות אישיות של מנהיגות משפטית ושל יכולת ארגון של המערכת עליה הוא מופקד.

ד. החלטות הועדה יתקבלו ברוב של ארבעה מחבריה.

ה. פרקליט המדינה יתמנה לתקופה של 6 שנים.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.



רשומות

ילקוט הפרסומים

20 בספטמבר 2000

4922

בי באלול התש"ס

עמוד

מינוי חבר בוועדה הסכנית לפי חקנות הכשרות	
כעבורה (ניהול תעסקות וביטוח הציבור	
והעובדים באטבסט, טלק וצורן דר"הבצני גביש)...	4900
הודעה בדבר בחינת עורכי מענטים	4900
הודעה על השבתה לפי חקנות כחי המשטט ובחי	
הרין לעבודה ולשבת ההוצאה למעל וסדרי זין	
בתקופת שביתה או השבתה של עובדים)	4900
מינוי שופט ראשי לפי חוק בית הרין לעבודה	4900
הודעה על חברה שניתנה לביה החלטת הפרטה	
לפי חוק החברות הממשלתיות	4900
הודעה על עיבוד טעניסטיקה	4901
הודעה על מינוי מסוגה בעיריית אשקלון לפי	
חוק חופש המידע	4901
הודעות בדבר העגה לזהות זכויות במקרקעין	4901
הודעה בדבר רכישת קרקעות לצרכי ציבור	4902
הודעות לפי חוק התבונן והבניה	4902
הודעות לפי חוק הודעה	4913
בקשות לפירוק חברות על ידי ביה הסשנס	4918
הודעה לפי חוק הצורות מוח	4919
הודעות לפי פקדת האגורות השיותופיות	4920
הודעות מאת האמטורופוס הכללי	4920
הודעות מאת הכנס הרשמי	4921
הודעה מקומת בדבר מחיקת עשיות	4923

עמוד

הודעה בדבר קביעת חורכים ותנאים למינוי	
של היועץ המשפטי לממשלה	4894
הודעה על מינוי מנהל מינהל מקרקעי ישראל	4895
הודעה בדבר קביעת קומה ציבורית	4895
הודעה בדבר קביעת משוח שלא החול עליה	
חובת מבר	4895
הודעה על הארכת כהונת מנן וישוב ראש מעצת	
רשות הגמלים והרכבת	4896
הודעה על מינוי חברים לרשות שירותים ציבוריים -	
השמל	4896
הודעה על חללת חוק שירות המדינה (משמעת)	
על עובדי רשות ניקוז כנרת	4896
הודעה בדבר אישור תכנית מיהאי ארצית	4896
הודעה בדבר כניסה לחוק של בנקס הכוזיים	
לכנסת ולרשויות המקומיות	4897
הסמכה לפי מקדת מס הכנסה, חוק מס רכוש וקין	
מיצויים ולמי חוק מיטוי מקרקעין (שבת,	
מכירה ורכישה)	4897
תיקת הבחנה על מקטם מעער	4898
הרשאה לפי מקדת הפרועורה הפלילית (שדות)	4898
מינוי לפי מקדת המשטרה	4899
המליית הלך בחירת רב עיד אשכנזי בתוגיה	4900
אסרה בדבר החלפת תקן רשמי	4900

- הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה
- מדיניות בזה כי הממשלה קבעה כותאם למעוף s לתוק שירות המדינה (מינויים) החשיט-1959. את הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, כמפורט להלן:
- המועמדים למשרת יועץ משפטי לממשלה ירצו לממשלה בידי ועדה מקצועית-ציבורית, שהרכבה ואופן פעולתה יפורטו להלן.
 - הועדה המקצועית-הציבורית (להלן - הועדה) חוויה ועדה קבועה.
 - כועדה יהיו וטישה חברים, כמפורט להלן:
 - שופט ברישות של בית המשפט העליון, שימנה נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה היושב ראש;
 - שור המשפטים לטעור או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, שתמנה הממשלה;
 - חבר הנכנס שתבחר ועדת הווקא חוק ומשפט של הכנסת;
 - עורך דין שתבחר המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין;
 - איש אקדמיה המיון בתחומי המשפט הציבורי ובידני עונשין שייבחר בידי הוויקים של הפקולטה למשפטים במסדרה להשכלה גבוהה שהוצרו או שקבלו הותר לפי סעיפים f או a21 לתוק המועצה להשכלה גבוהה, התשיט-1958.
4. (א) חבר הועדה -
- שנתמנה לפי סעיף 113, (4) או (5) יבוקן תקופה של ארבע שנים;
 - שנתמנה לפי סעיף 113) יבוקן כל עוד מכהנת הממשלה שמינתה אותו;
 - שנתמנה לפי סעיף 113) יבוקן כל עוד הוא חבר הכנסת.
- (ב) נתמנה מקצו של חבר הועדה, ימנה חבר אחר במקומו, בידי מי שמוטק למנותו לפי סעיף 3.
- מינוי הועדה ושיטתו כהרכבה יודרסמו ברשותות.
 - שור המשפטים אחראי ליתום המינויים בידי הורמיום הממנים לפי סעיף 3.
 - יושב ראש הועדה יכנס את הועדה לדיון לפי הודעה ככתב התמנה מטעם הממשלה, בידי שור המשפטים, ולפיה משרת היועץ המשפטי לממשלה נתמנה או שטרה להתמנות לפי העון. עומדת להתמנות משרת היועץ המשפטי בשל תום תקופה הוצגה, תימסר ההודעה במער שיאטיכו לעדה להגיש את הצעתה לממשלה כחדישיים לפני ועם תקופת הכוונה; עלה העורך בביטוס הועדה שלא עקב תום תקופת הכוונה, תימסר ההודעה לעודה במועד מוקדם ככל האפשר.
- 1 ס"ח התשיט, עמ' 46.
2 ס"ח התשיט, עמ' 191; התשניה, עמ' 134.



(2) ליועץ המשפטי תהיה זכות שימוע גם בפני הממשלה או בפני ועדת שרים שהיא מינתה למטרה זו.

הודעה על קביעת הדרכים והתנאים למינוי של יועץ משפטי לממשלה. מיום י"ב באייר התש"ך (9 במאי 1960) - בעלת.

כ"ז באב התש"ס (28 באוגוסט 2000)

(תמ 2845-3)

יחזק הרצוג
מזכיר הממשלה

⁴ י"ב התש"ך. עמ 1690.

הודעה על מינוי מנהל מנהל מקרקעי ישראל

לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960

מדריעים בזה, כי על פי כתיב (ג) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מינתה הממשלה את מרדכי גור למנהל מנהל מקרקעי ישראל מיום א' באלול התש"ס (1 בספטמבר 2000) ע"י ז"ם ב כוזמן התש"ס א (11 באוקטובר 2000).

ג' באלול התש"ס (11 בספטמבר 2000)

(תמ 2844-3)

יחזק הרצוג
מזכיר הממשלה

¹ ט"ה התש"ך. עמ 57.

הודעה בדבר קביעת קופה ציבורית

לפי חוק שירות המדינה (נמלאות) (טסה משולב),

התשל-1970

מדריעים בזה, כי בהתאם לסעיפים 35 ו-104 לחוק שירות המדינה (נמלאות) (טסה משולב), התשל-1970, קבעה הממשלה קופה ציבורית לענין החוק האמור את ידפאל - רשות פיתוח ארבעה לחימה בעיר.

ג' באלול התש"ס (11 בספטמבר 2000)

(תמ 2843-3)

יחזק הרצוג
מזכיר הממשלה

¹ ט"ה התשל"ל. עמ 45.

הודעה בדבר קביעת משרה שלא תחול עליה

חובת מכרז

לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התש"ס-1999

מדריעים בזה, כי בהתאם להוראות סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התש"ס-1999 (להלן - החוק), ועל פי הצעת ועדת השירות, קבעה הממשלה כי ייוגן עבור ממכרו מומכי, לפי סעיף 19 לחוק, למטרת ייסוב ראש המועצה לשירותי כבלים ולשירותי לוחין.

התנאים למינוי למשרה זו, כפסוק מחובת המכרז המומכי, יהיו כאמור בסעיף 3 להודעה הממשלה בדבר קביעת משרות שלא תחול עליהן חובת מכרז שפרסמה בילקוט הפרסומים החש"ס, עמ 1459.

ג' באלול התש"ס (11 בספטמבר 2000)

(תמ 274-3)

יחזק הרצוג
מזכיר הממשלה

¹ ט"ה התש"ס. עמ 86.

(3) הצעת העזרה תוכלל בסדר היום של הממשלה, שבוע לפחות לפני הדין, לסדר היום יאודו קודות היום ממרונים של המועמדים.

20. חברי הממשלה בלבד יהיו רשאים לעיין בזכות העזרה שהוגשו לעזרה לגבי המועמדים, וכן בחלטות העזרה בקשר להשגות: הוראות סעיף 16 יחולו גם על חברי הממשלה, בשינויים המחוייבים.

21. היועץ המשפטי לממשלה שיומנה, יבחר רק מבין המועמדים שהועמדו הציעה לממשלה.

22. החליטה הממשלה שלא למנות מועמד מבין המועמדים שהציעה העזרה, יחזור הדין בבחינת מועמדים לעזרה: מי שרשאי להציע מועמדים לפי האמור לעיל, יוכל להציע בשלב זה מועמדים נוספים.

23. לא נתמנה יועץ משפטי חרש לפני תום תקופת הבחנה של מי שקדם לו בתפקיד, ושאלת הממשלה, לאחר שהציעה העזרה, להאריך לתקופת שאינה עולה על שישה חודשים, את משך הבחנה של היועץ המשפטי המבין אותה עזרה או למנות לו ממלא מקום לתקופת שאינה עולה על שלשה חודשים, לפי הוראות סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התש"ס-1999.

24. (א) משך הבחנה של היועץ המשפטי לממשלה יהיה תקופת אותה של שש שנים.

(ב) לא ימנה לתפקיד מי שמלאו לו שבעים שנה.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), בהונחו של היועץ המשפטי לממשלה חמקק בהגעתו לגיל שבעים.

25. היועץ המשפטי לממשלה רשאי להודיע על התפטרותו לפני תום תקופת הבחנה על ידי הודעה בכתב לראש הממשלה.

26. (א) הממשלה רשאית, בהחייצות עם העזרה, להמשיך את כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה באותה מאלה:

(1) קיימת חילוקי דעות מהותיים ומשמשים בין הממשלה ובין היועץ המשפטי, הידורים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל;

(2) היועץ המשפטי עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו;

(3) היועץ המשפטי אינו כשיר עוד לבצע את תפקידו;

(4) מתנהלת חקירה פלילית נגד היועץ המשפטי או הוגש נגדו כתב אישום.

(5) נפתחה חקירה פלילית נגד היועץ המשפטי לממשלה או הוגש נגדו כתב אישום, ושאלת הממשלה, בהחייצות עם העזרה, להשעותו לתקופת שתקבע.

27. בנסיבות המתוארות בסעיף 26 חולו הוראות אלה:

(1) הנושא חבא כדי שר המשפטים, בכתב, לפני העזרה, שתקיים החייצות בענין, לפני הבאת לממשלה: העזרה תגבש את עמדתה לאחר שנתנה ליועץ המשפטי לממשלה ההזדמנות להשמיע את דברו בפניה, והגיש לממשלה את מסקנותיה בכתב.

נספח 3

**העתק מכתבם של בכירי
הפרקליטות**

עמ' 17

אנו, חברי ההנהלה הבכירה של פרקליטות המדינה, פרקליטי מחוזות, מנהלי מחלקות ומשנים לפרקליט המדינה, פונים אליך בעקבות ההודעה שפרסמת היום בתגובה למכתבו של היועץ המשפטי לממשלה, הד"ר אביחי מנדלבליט אל נציב שירות המדינה. אנו מבקשים להבהיר במכתב זה את תמיכתנו הבלתי מסויגת ואת אמונתנו המלא ביועץ המשפטי לממשלה, הד"ר מנדלבליט.

מעולם לא נדרשה הנהלת הפרקליטות לפנות במכתב מעין זה לעומד בראש הפרקליטות. אין זה מנהגנו ללבן באופן זה את חילוקי הדעות המתגלעים בתוכנו. אף כשהסכמת לקבל על עצמך את המינוי לתפקיד מ"מ פרקליט המדינה ללא תמיכת היועץ המשפטי לממשלה, לא הבענו דעתנו בקול. ואולם, הפעם החלטנו לחרוג ממנהגנו ולהשמיע את קולנו באופן צלול וברור לנוכח התנהלותך, המנוגדת לכל אתוס עליו התחנכנו וחינכנו דורות של פרקליטים.

יש לנו אמון מלא ביועץ המשפטי לממשלה ובדברים שכתב במכתב ששלח אמש לנציב שירות המדינה. לצערנו, תוכן הדברים המתואר בו לגבי אופן תפקודך בניהול הפרקליטות, משקף אל נכון את המציאות אותה אנו חווים מאז שנכנסת לתפקידך. ועל אף האמור, לא היינו מעלים על דעתנו להוציא תחת ידינו מכתב זה, אלמלא ההודעה המבישה והבלתי לגיטימית שפרסמת אמש.

אנו מזועזעים מכך שבמקום להתייחס לטענות לגופן, בחרת להטיל רפש ביועץ המשפטי לממשלה ובמניעיו להתנגד להארכת המינוי שלך, תוך פרסום יזום של בדיקה שאתה עורך על פי הודעתך. אף אם מתקיימת בדיקה חשאית כזו הרי שפרסומה לצורך התמודדות עם טענותיו המשפטיות של היועץ המשפטי לממשלה, היא מעשה שלא ייעשה, המעקר מהיסוד את חשאיות הבדיקה והאפקטיביות שלה ומנוגד לכל ערך בסיסי בעבודת הפרקליט. ככל שאכן מתקיימת בדיקה כזו, נראה שמטרתו היחידה של פרסומה ברבים היא לשמש קרדום לחפור בו לצורך הדיפת הביקורת המוצדקת של היועץ המשפטי עליך.

אנו שבים ומביעים את תמיכתנו ביועץ המשפטי לממשלה, ומגנים בכל תוקף את אופן התנהלותך, אשר מקומה לא יכירנו בארגון שחרת על דגלו ערכים של יושר, אמת ושמירה על שלטון החוק.

על החתום:

- רחל אבישר אבלס – פרקליטת מחוז מרכז (פלילי)
- ציון אילוז – פרקליט מחוז דרום (אזרחי)
- עמית איסמן – פרקליט מחוז חיפה (פלילי)
- אלון אלטמן – פרקליט מחוז דרום (פלילי)
- שירלי אנגלרד – פרקליטת מחוז מרכז (אזרחי)
- ליאת בן ארי – משנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית)
- קרן בר מנחם – ראשת המחלקה לחקירות שוטרים
- אשרה גז – פרקליטת מחוז תל אביב (פלילי)
- ענר הלמן – מנהל מחלקת בג"צים
- דני ויטמן – פרקליט מחוז ירושלים (פלילי)
- ליאורה חביליו – פרקליטת מחוז תל אביב (אזרחי)
- אילנה ירושלמי – פרקליטת מחוז צפון (פלילי)
- בת אור כהנוביץ – מנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי
לממשלה
- נורית ליטמן – משנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים)
- מומי למברגר – משנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)
- רחל מטר – מנהלת המחלקה הפלילית
- אורית קוטב – משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים)
- יובל קפלינסקי – מנהל המחלקה הבינלאומית
- רחל שילנסקי – מנהלת המחלקה למשפט העבודה
- איילה פיילס – פרקליטת מחוז חיפה (אזרחי)

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

נספח 4

**העתק פנייתם המוקדמת של
העותרים**

עמ' 20

תל אביב, 26 באפריל, 2020

דחוף

לכבוד
חה"כ אמיר אוחנה, שר המשפטים
פרופ' דניאל הרשקוביץ, נציב שירות המדינה

באמצעות פקס

נכבדי,

הנדון: הפסול בהארכת מינויו הזמני של ממלא מקום פרקליט המדינה

מרשינו, הנמנים על העותרים בבג"ץ 1205/20 עו"ד ע. אדרי ואח' נ' ראש הממשלה ואח', מילאו את ידינו לפנות לכבודכם בעניין שבנדון, כדלקמן:

1. אנו עדים בימים האחרונים למשבר חריף וחסר תקדים בצמרת מערכת אכיפת החוק, עקב בקשתך, בתוקף תפקידך כשר המשפטים, להאריך את תקופת מילוי המקום של ממלא מקום פרקליט המדינה.
2. ההחלטה על מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה לא הייתה נקיה מספקות עוד בשעתה. הליך מינויו של אחד משומרי הסף החשובים ביותר, אשר לא ניתן להפריז באשר לחיוניות עצמאותו ואי-תלותו בגורמים פוליטיים, נעשתה במסגרת ממשלת מעבר שלא זכתה לאמון הציבור והכנסת, על-ידי שר משפטים זמני שמונה על-ידי ראש ממשלה אשר מכהן אך מכוח עקרון הרציפות.
3. הארכת מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה עתה, על-ידי שר משפטים שמונה כאמור בממשלת מעבר, המצוי ערב סיום תפקידו; בצירוף עמדתו המקצועית של היועמ"ש לפיה התגלו כשלים מהותיים בתפקודו ובהתנהלותו של ממלא מקום פרקליט המדינה במרוצת שלושת החודשים בהם שימש בתפקיד - כפי שעומדים על כך הן היועץ המשפטי לממשלה והן בכירים בצמרת הפרקליטות; הינה החלטה החורגת בעליל ממתחם הסבירות, ונגועה במניעות משפטית של ממש.
4. היועץ המשפטי לממשלה פרש את טעמיו באריכות ובפירוט, ומצא כי במהלך כהונתו של ממלא מקום פרקליט המדינה "התגלו כשלים ערכיים, מקצועיים וניהוליים בעבודתו, אשר לעמדתו, אינם מותירים ספק באשר לכך שהוא אינו מתאים לכהן בתפקיד ממלא-מקום פרקליט המדינה, ושאינו מקום כי ימשיך את כהונתו בתפקיד זה. על כשלים אלה למדתי בראש ובראשונה באופן בלתי אמצעי, מהעבודה המשותפת עם עורך-הדין אלדד".
- העתק מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 23.4.2020 לנציב שירות המדינה, מצורף כנספח "1" למכתבנו זה.
5. קביעות בלתי שגרתיות אלו אינן מותירות מקום לספק. התנגדותו הנחרצת והחד-משמעית של היועץ המשפטי לממשלה להארכת המינוי, היא כשלעצמה מכתובה ומחייבת את אי הארכתו.
6. וזאת לדעת: אין אף שום הכרח בכך שימונה ממלא מקום זמני עד למינויו של פרקליט מדינה קבוע, בהעדר כל חלל שעלול לפגוע באינטרס הציבורי. היועץ המשפטי לממשלה - העומד בראש מערכת אכיפת החוק ובידו

מצויות מלוא הסמכויות - הצהיר מפורשות על נכונוהו למלא את תפקידיו של פרקליט המדינה עד שימונה פרקליט המדינה הבא, ואף ציין בעמדתו הנחרצת כי כך אף עשה בפועל, עובר למינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה הנוכחי, ואין אפוא כל מניעה שיעשה כך גם כעת.

7. הארכת מינויו של בעל תפקיד כה בכיר ורגיש במערכת אכיפת החוק, על ידי שר זמני בממשלת מעבר זמנית וחריגה בקיומה; ממש ערב סיום כהונתו ובניגוד להלכות היסוד הנוגעות למתחם שיקול הדעת של ממשלת מעבר; בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה - שהוא פרשנו המוסמך של החוק, והעומד בראש ועדת האיתור למינוי קבע של פרקליט המדינה; וחרף הביקורת העזה שזה הטיח על תפקודו בפועל של ממלא המקום - חסרת סבירות באופן קיצוני ותחרוג באופן מובהק ממגבלות האיפוק וחריסון החלות על ממשלת מעבר, ואף תהא נגועה בחוסר סמכות של ממש בשים לב לעמדת היועץ המשפטי לממשלה בדבר קיומה של מניעה משפטית.
8. לצד זאת יש להוסיף, כי שר המשפטים מונה במסגרת ממשלת המעבר, על-ידי ראש ממשלה אשר נאשם בפלילים ואשר משפטו עתיד להחל כבר בזמן הקרוב. ביצוע מחטף פסול במינוי מ"מ פרקליט המדינה, אשר עומד בראש התביעה הכללית במדינת ישראל, בה בעת שראש הממשלה עומד לדין פלילי, מנוגד בתכלית לתקנת הציבור, בהתקיים חשש מהותי לשיקולים זרים.
9. דרך המלך היא בחירת פרקליט מדינה קבוע באמצעות ועדת איתור בראשות היועץ המשפטי, לאחר כניסתו לתפקידו של שר המשפטים החדש.
10. ככל שחרף כל האמור יקודם המהלך להארכת מינוי של ממלא מקום פרקליט המדינה, הרי שלא ניתן יהא עוד להימלט מהחשש שמא עצם מינויו נעשה מלכתחילה בכוונת מכוון על מנת לייצר כאוס ולערער מבפנים את אמון הציבור בפרקליטות. רצף החלטות העומדות בניגוד כה חריף להוראות הדין ובניגוד למושכלות יסוד (דוגמת החלטות ממשלת המעבר בדבר הקמת ועדת בדיקה למח"ש אשר הוקפאה על-ידי בג"ץ), מקימים את החשש כי אלו נועדו לייצר מאבקים שעצם קיומם חשוב ולא תוצאתם, שכן אף אם בג"ץ מבטל את אותם מהלכים (כפי שעשה בכל הנוגע לעניין מח"ש, כאמור), הרי שהדבר משרת את עניינם של אלו המבקשים לעשות שימוש במערכת אכיפת החוק כשק חבטות, על מנת לערער אחר הלגיטימיות שלה, להחלישה ולפוררה.
11. דווקא בתקופה מאתגרת זו, כולנו מצויים להגן על הסדר החברתי ועל משמר שלטון החוק, ובכלל זה על עצמאותם של גורמי האכיפה, מתוך הכרה ביושרם המקצועי. מינוי ממלא מקום פרקליט מדינה הסוטה באופן מהותי מהנורמות המשפטיות המחייבות, מהווה פגיעה קשה באמון הציבור, ואין לתת לכך יד.
12. אנו תקווה כי האמור במכתבנו ימצא אוזן קשובה, וכי תודיענו דבר בהתאם.
13. משכך דורשים מרשינו כי תודיעו בתוך 48 שעות ממועד מכתבנו זה, כי בכוונתכם שלא להאריך את מינוי ממלא מקום פרקליט המדינה.
14. ככל ולא תודיענו כאמור, בכוונת מרשינו לעתור לבית המשפט העליון, בדרישה ליתן צו על תנאי המורה עליכם להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבוטל ההחלטה (אם וככל שתתקבל) על הארכת המינוי בניגוד להוראות הדין, ובמסגרת העתירה לבקש צו ביניים שיתלה את הארכת המינוי עד להכרעה בעתירה.

15. הסדר הטוב מחייבנו לציין, את שברור מאליו, כי אין במכתבנו זה בכדי למצות את טענות מרשינו בעניין.

בכבוד רב ובברכה,
יוסף בנקל, עו"ד
נתן אגמון, עו"ד
לידר קופרשמידט טל, עו"ד

העתקים:

היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבליט

עו"ד דן אלדד, מ"מ פרקליט המדינה



היועץ המספטי לכמשלה

ירושלים, כ"ט ניסן תש"ף
23 אפריל 2020

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

לכבוד
פרופ' דניאל הרשקוביץ
נציב שירות המדינה

שלום רב,

הגדרון: 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 להאריך, אבקש להציג לפניך את עמדתי בנוגע לבקשת ההארכה, המבוססת בין השאר על חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), עורכת-הדין דינה זילבר, הרצי"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 דמוקרטיה 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 לביטחון

- שיקול מרכזי נוסף בהנחיית היועץ הוא אם במועד המינורי 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 החיימ 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, לחיזוק 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, "ריזה" ושטחי ביחס להליך בחירה מקובל של נושא משרה קבוע ולא 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 ההארכת 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, עמדת 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 וכמה באשר להארכתו הראשונה – לאחר שניתן כבר להעריך את אופן מילוי המקום בתקופה שחלפה. החלטה להאריך את תקופת מילוי המקום, חרף התנגדותו של היועץ המשפטי לממשלה, בהעדר הצדקה כבדת משקל לכך – יכולה להקים מניעה משפטית להארכתו.

10. אשר לעורך-הדין דן אלדד, כידוע, טרם מינויו לתפקיד הבעתי לפני שר המשפטים את עמדתי 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



היוקז הבספטי לבביסלה

לתפקיד. בעת הסרת התנגדותי למינוי קיוויתי כי לכל הפחות, עם כניסתו של עורך-הדין אלדד לתפקיד, הוא יעשה כל שלאל ידו לפעול באופן ממלכתי ומערכתי, 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 והיוזק 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, ושאין מקום כי ימשיך את כהונתו בתפקיד זה. על כשלים אלה למדתי כראש 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 לכין 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 מנדלבלט

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 מנדלבלויט

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 מסי' 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 יתא 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



רח' צלאח-א-דין 29, תייד 49029, ירושלים מיקוד 9149001

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, [מורסם בנבו] פסקאות 10-9 לפסק דינה של השופטת פרוקציה (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.

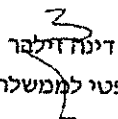
4. ביום 20.4.2020, נמסר כי נחתם הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית בין סיעת הליכוד בכנסת ה-23 לבין סיעת כחול לבן בכנסת ה-23. לאור זאת, ממשלה חדשה צפויה לקום בתחילת חודש מאי, ולפי ההסכם שנחתם, במסגרת זו צפויים חילופי גברי בתפקיד שר המשפטים. בחינת נתון זה אל מול העובדה שמועד סיום תפקידו של 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 מחנתונים 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 אינו 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 חבא.

בברכה,


דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)