



היועץ המספטי לממשלה

ירושלים, כ"ו תשרי תשפ"א
14 אוקטובר 2020

מס' מסמך: 004-99-2020-023302
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
פרופ' דניאל הרשקוביץ
נציב שירות המדינה

שלום רב,

הנדון: הקמתה של הוועדה לאיתור מועמדים לתפקיד פרקליט המדינה סמך: מכתבך מיום 13.10.2020

1. החלטת הממשלה מס' 1585 מיום 29.2.2004, אשר תוקנה בהחלטת ממשלה מס' 2077, מיום 20.7.2007, קובעת את הרכב ועדת האיתור למשרת פרקליט המדינה, ומונה בין חבריה את מנכ"ל משרד המשפטים. על פי הנטען במכתבך שבסימוכין, מתעורר קושי בהקמתה של ועדה זו כעת, הואיל ובמצב הדברים הקיים, לא מכהן מנכ"ל קבוע למשרד המשפטים, אלא מכהנת ממלאת מקום – עו"ד סיגל יעקבי. לפי האמור במכתבך, "כלל לנו שממלא מקום מנהל כללי של משרד ממשלתי אינו משתתף בהליכי בחירה למשרות בכירות במשרדו". לעניין זה מפורטים במכתבך טעמים שונים, עליהם אעמוד בהמשך.
2. כבר בפתח הדברים אבהיר כי מדובר בשאלה הכוללת היבטים משפטיים מובהקים – האם ממלא מקום יכול למלא תפקיד בהליכי בחירה למשרות בכירות.
3. לאחר שקילת הדברים ובחינתם, עמדתי היא בתמצית כי לא קיימת כל מניעה שעו"ד סיגל יעקבי תשמש חברה בוועדת האיתור לתפקיד פרקליט המדינה, בהתאם להחלטת הממשלה האמורה. מאידך גיסא, לאור פרק הזמן הארוך שחלף מאז סיום תפקידו של פרקליט המדינה הקודם, עו"ד שי ניצן, המגיע כדי עשרה חודשים, גובר משקלו של הצורך באיוש המשרה במינוי קבוע בהקדם. חסימת בקשת השר המוסמך לכינוס ועדת איתור, למשך פרק זמן בלתי ידוע (שכן כלל לא ברור מתי יתאפשר מינויו של מנכ"ל קבוע למשרד המשפטים), מעלה קשיים כבדי משקל הן במישור סבירות ההחלטה והן ביחס לעצם השימוש בסמכות נציב שירות המדינה בעניין זה, בהינתן החובה המוטלת עליו לפעול להקמת ועדת האיתור מקום בו נתמלאו תנאי הסף הנדרשים. למותר להדגיש בהקשר זה את החשיבות הרבה בכך שהמשרות הבכירות בתחום אכיפת החוק ושמירת הסף במדינת ישראל יהיו מאוישות בבעלי תפקידים קבועים, והדברים ידועים.
4. כאמור במכתבך, עו"ד יעקבי משמשת בתפקיד ממלאת מקום מנכ"ל משרד המשפטים החל מיום 12.9.2019, כלומר, משך למעלה משנה. מדובר במציאות שלמרבה הצער מאפיינת משרות לא מעטות בשירות המדינה, בהן מפכ"ל המשטרה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר,



היועץ המשפטי לממשלה

מנכ"ל משרד העלייה והקליטה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציב השב"ס, ראש רשות החירום הלאומית (רח"ל), המדען הראשי במשרד האנרגיה, המדען הראשי במשרד החקלאות, מנהל השירותים הווטרינריים, מנהל מינהל אזורי התעשייה, ראש מערך הגיור, ראש רשות הגז, מנהל המכון הגאולוגי, רשם האגודות השיתופיות, ראש רשות התקשורת הממשלתית, ראש הרשות להגנת הפרטיות, ועוד.

5. חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק המינויים"), שמכוח סעיף 23א בו מתמנים מרבית אותם ממלאי מקום (למעט ממלא מקום מפכ"ל המשטרה וממלא מקום נציב שב"ס), איננו מגביל את סמכויותיהם, ולמעשה מתייחס אליהם כמי שבאים בנעליו של בעל התפקיד הקבוע. מובן כי מטבע הדברים, כהונה קצרת טווח שכזו, של שלושה חודשים המוארכים בכל פעם, מגבילה מבחינה מעשית את יכולתו של ממלא המקום ליזום תכניות ארוכות טווח. ואולם, שעה שאותו ממלא מקום נכנס לתפקיד, מוקנות בידו מלוא הסמכויות של בעל התפקיד הקבוע, על מנת לאפשר רציפות שלטונית ולמנוע פגיעה בעבודה התקינה של המשרד הממשלתי. כך, למשל, היעלה על הדעת כי ממלא מקום מפכ"ל המשטרה לא יוכל לעסוק בתכניות העבודה של המשטרה לשנת 2021? או שממלא מקום מנכ"ל משרד האוצר וממלא מקום ראש אגף התקציבים במשרד האוצר לא יוכלו לעסוק בתקציב המדינה לשנת 2021? עמדה שכזו איננה נדרשת לפי חוק המינויים, ויש בה כדי לאיין במידה רבה את התכלית של מינוי ממלאי המקום. קבלת הטענה לפיה ממלאי מקום מנועים מביצוע תפקידים מסוימים, ודאי במציאות של ריבוי ממלאי מקום בתפקידי מפתח בשירות המדינה, עלולה להביא לפגיעה משמעותית ביכולת המשילות של הממשלה ואף לגרום לשיתוק ולהאטה בכלל הפעילות הממשלתית.

6. הדברים מקבלים משנה תוקף ביחס למי שמשמש בתפקיד של ממלא מקום לפרק זמן של מעל לחצי שנה, שאז נדרשת **הסכמת** נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה להארכה (בשונה ממינוי ממלא מקום והארכת כהונתו הראשונה, שביחס אליהם דורש החוק **היועצות** בנציב שירות המדינה). כאמור לעיל, עו"ד יעקבי משמשת בתפקיד ממלאת מקום מנכ"ל משרד המשפטים מזה למעל משנה, דהיינו, ניתנה כבר שלוש פעמים **הסכמה** של נציב שירות המדינה להארכת כהונתה.

7. מעבר לכך, אפילו מבדיקה ראשונית נמצא כי ממלאי מקום מילאו בעבר תפקיד בהליכי איתור של בעלי תפקידים בכירים והמלצה עליהם. כך, מר אודי פראוור, אשר שימש בתפקיד ממלא מקום נציב שירות המדינה בשתי קדנציות, כיהן כחבר בוועדת האיתור לתפקיד מנהל רשות המיסים; כחבר בוועדה המייעצת למינוי בכירים בשירות המדינה; וכיושב-ראש ועדת השירות – תפקידים בהם עסק הן במינויים קונקרטיים לתפקידים בכירים, והן בקביעת מדיניות הממשלה בנוגע למינויים. מר אליעזר רוזנבאום, אשר שימש בתפקיד ממלא מקום מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, כיהן כחבר בוועדת האיתור למשרת מנהל הרשות להגנת עדים; מר רונן פרץ, המשמש בתפקיד ממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מכהן בימים אלו ממש כחבר בוועדת השלושה שהוקמה



היועץ המשפטי לממשלה

מכוח החלטת הממשלה מס' 4440 מיום 6.1.2019, לשם הארכת כהונתם של בכירים בשירות המדינה שתקופת כהונתם הקבועה הסתיימה. בנוסף לכך, בשנתיים האחרונות, אושר מינויים של חברי סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה ושל שירות בתי הסוהר ברמת מפקדי מחוזות וראשי אגפים, על סמך המלצות ממלא מקום מפכ"ל המשטרה וממלא מקום נציב שירות בתי הסוהר בהתאמה.

לעניין זה, אינני מוצא כל עילה להבחין בין ועדות ביחס אליהן נקבע בהחלטת הממשלה שהקימה אותן כי יכהן בהן בעל תפקיד מסוים "או נציג מטעמו" לבין ועדות שביחס אליהן לא נקבע דבר כזה. זאת, הואיל וממלא המקום איננו בשום פנים ואופן נציגו של בעל התפקיד הקבוע, אלא בא בעליו של אותו בעל תפקיד, ואף יכול לפיכך למנות נציגים מטעמו. לעניין זה ראה למשל מכתבך שלך, מלפני יומיים (מתאריך 12.10.2020), לפיו עו"ד לאה רקובר, היועצת המשפטית של משרד המשפטים, מונתה לתפקיד חברה בוועדת איתור למשרת רשם האגודות השיתופיות, **כנציגתה של ממלאת מקום מנכ"ל משרד המשפטים.**

8. לא זו בלבד, בהתאם לסעיף 3(ג) להנחיית נציב שירות המדינה 1.1, הקובעת את נוהל הקמתן ועדות איתור, עם תום ההתייעצויות המחויבות על פי החלטת הממשלה הרלוונטית ועל פי כללי הייצוג ההולם, ולאחר בדיקת ניגודי עניינים של חברי הוועדה – **"נציב השירות יחתום על כתב המינוי ופיץ הודעת מינוי לחברי הוועדה"**. דהיינו, אף הנחיית הנציב עצמה העושה שימוש בלשון ציווי, מבהירה כי לאחר התקיימות התנאים הנדרשים לפי חוק ולפי החלטות הממשלה, נדרש הנציב לחתום על כתב המינוי. אמנם, נציב שירות המדינה הוא אחד מחברי ועדת האיתור שבנדון, וכן נדרש להיוועץ עמו בנוגע למינויו של נציג הציבור, היוועצות אשר כאמור במכתבך אכן התקיימה. ואולם, מעת שנמצא כי ממלא מקום מנכ"ל מחזיק את מלוא הסמכויות בהן מחזיק מנכ"ל ובשים לב ליתר הטעמים המפורטים במכתב זה, אין בסיס למנוע את הקמת ועדת האיתור, בהתקיים התנאים הנדרשים, כפי שאירע במקרה הנוכחי.

9. **לפיכך, רק בהתקיים עילה משפטית המונעת את כהונתה של עו"ד יעקבי כחברה בוועדת האיתור, ניתן היה למנוע את כינוס הוועדה, ובהתאם לעמדת המשפטית לא מתעוררת כל מניעה לכך.**

10. עו"ד יעקבי מונתה כדין לתפקיד ממלאת מקום מנכ"ל משרד המשפטים, ובתור שכזו היא מחזיקה במלוא הסמכויות ובמלוא התפקידים המוטלים על מנכ"ל המשרד, לרבות בכל הקשור למינויים בכירים במשרד המשפטים. במסגרת תפקידה, היא משמשת יושבת-ראש, לפי חוק, של הוועדות לבחירת מועמדים לכהונת דיינים של בית הדין לביקורת משמורת ושל בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, ושל הוועדה לאישור כשירותו של מבקר פנימי לפי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. בנוסף, כממלאת-מקום המנכ"ל היא משמשת כיושבת-ראש



היועץ המשפטי לממשלה

מועצת רואי חשבון, כיושבת-ראש ועדת הרישיונות לנוטריונים הפועלות במשרד המשפטים, כיושבת ראש מועצת השמאים, וכחברה, על-פי חוק, במועצה הארצית של לשכת עורכי הדין ובוועדה לאישור סניגורים צבאיים לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.

11. נוסף על כך, ממלאת מקום מנכ"ל משרד המשפטים מובילה את עבודתן של ועדות מגוונות הפועלות בממשלה ועומדת בראשן, ובהן: הוועדה לאישור העסקתם של יועצים משפטיים חיצוניים במשרדי הממשלה, הוועדה לעניין הגנה משפטית והשתתפות בהוצאות משפטיות לנושאי משרה ולעובדי מדינה, הוועדה לעניין הגנה משפטית והשתתפות בהוצאות משפטיות במדינות זרות, הוועדה לעניין ההסכם בין ממשלת ישראל לבין המרכז הבהאי העולמי, ועדת המנכ"לים הקבועה לתיאום המאבק בסחר בבני-אדם.

12. נמצאנו למדים כי עו"ד יעקבי משמשת בתפקידים רבי סמכות והשפעה, המוטלים על מנכ"ל משרד המשפטים מכוח חקיקה ראשית. קל וחומר שאין מניעה כי תעשה כן מכוחן של החלטות ממשלה, דוגמת אלה המהוות התשתית הנורמטיבית להקמת ועדת האיתור. כמפורט לעיל ממלאת מקום המנכ"ל משמשת – כנדרש וכמתחייב – במלוא קשת תפקידיו הרחבים של מנכ"ל המשרד, לרבות בהקשר של מינוי בעלי תפקידים בכירים במשרד המשפטים, שאילולא כן נשמט, למצער במידה רבה, הגיונו של מינוי ממלא המקום, בוודאי כשהדבר נעשה לתקופה כה ארוכה, אשר הוארכה בהסכמתך. כאן, כמו גם ביתר משרות ממלא המקום בשירות הציבורי. בטוחני כי לא לכך כיוונת.

13. **העולה מן האמור הוא כי אין אף כל עילה משפטית לקבוע כי דווקא בכל הקשור לוועדת האיתור למשרת פרקליט המדינה, קמה מניעה משפטית מכהונתה של עו"ד יעקבי, בגין היותה ממלאת מקום.**

14. וכעת אפנה להתייחס ליתר הטענות המועלות במכתבך ביחס לכהונתה של עו"ד יעקבי כחברה בוועדת האיתור למשרת פרקליט המדינה.

15. ראשית, נטען כי לאור העובדה שעו"ד יעקבי מגיעה מתוך הנהלת המשרד, קיים קושי שתשתתף בבחירת הקולגות איתן היא תקיים קשרי עבודה שוטפים, וזאת מאחר שבתפקידה הקבוע כאפוסטרופסה הכללית וככונסת הנכסים הרשמית מתקיימים ממשקי עבודה בינה לבין הפרקליטות. הדבר אף עלול לטענתך לפגוע במרקם יחסי העבודה בקרב ההנהלה הבכירה, "ליצור מחנאות ופילוג בקרב הנהגת המשרד ולפגוע בעבודה השוטפת וביכולת המשרד לעמוד במשימותיו". בכל הכבוד, טענה זו אינה תואמת את המציאות שמאפיינת את הליכי האיוש של משרות בכירות בשירות המדינה בכלל, ובמשרד המשפטים בפרט. בהליכים כאמור לא אחת המתמודדים מגיעים מתוך המערכת, ונציגי המשרד המשתתפים בבחירה, בין בוועדות הבוחנים ובין בוועדות האיתור, מכירים אותם היכרות מקצועית. כללי המשחק הללו ידועים לכולם,



היועץ המשפטי לממשלה

וההעדפה של מועמד אחד על פני רעהו אינה מייצרת את התופעות שתוארו במכתבך. כך הדברים פועלים בשירות המדינה מקדמת דנא, והחששות שתיארת אינם תואמים בשום אופן את תמונת המצב המוכרת לנו ברגיל.

16. שנית, העלית חשש מפני מצב בו במהלך עבודת הוועדה ימונה מנכ"ל קבוע למשרד המשפטים, שאז כהונתה של עו"ד יעקבי תפקע במהלך עבודת הוועדה, על כל המשתמע מכך. חשש זה אכן קיים, אולם לעת הזו מדובר בחשש ערטילאי ביותר, לנוכח העדר הידיעה על מועד המינוי של המנכ"ל הקבוע. ככל שחשש זה יתממש, יהיה מקום להידרש למשמעות של הדברים מבחינת עבודתה של ועדת האיתור, שמנכ"ל משרד המשפטים הוא אחד מחמשת חבריה, וזאת אף בשים לב לשלב שבו תהיה עבודת ועדת האיתור מצויה (יצוין כי באחת הדוגמאות שזכרו לעיל – של ועדת האיתור למשרת מנהל הרשות להגנת עדים, מנכ"ל המשרד לביטחון פנים סיים את תפקידו במהלך עבודת הוועדה, והוחלף תוך כדי עבודת הוועדה בממלא מקומו). ממילא אין בכך לטעמי כדי להצדיק מניעה מהקמת הוועדה לפרק זמן שאיננו ידוע כאמור, על משמעותה המכבידה עד מאוד ביחס לפרקליטות המדינה ולמערכת אכיפת החוק במדינת ישראל.

17. לסיכום דבריי אבקש להדגיש כי החששות האמורים אותם העלית, והקשיים שאכן מתעוררים במצב החריג שנוצר, אינם מתקרבים לעמדתי כדי הקושי המהותי הגלום בכך שמשרת פרקליט המדינה תמשיך שלא להיות מאוישת למשך זמן בלתי ידוע. כאמור לעיל, לפי עמדתי המשפטית, אין כל מניעה כי עו"ד יעקבי תשמש חברה בוועדת האיתור למשרת פרקליט המדינה; אין מקום ואין אפשרות כי נציבות שירות המדינה תמנע את הקמת הוועדה מקום בו התמלאו התנאים הפורמליים לכך; וקיימת חשיבות ציבורית רבה לכך שהוועדה תוקם בהקדם לשם מינויו של תפקיד מרכזי וחשוב זה במערכת אכיפת החוק במדינת ישראל.

18. לנוכח החשיבות הגדולה באיוש קבע של בעלי תפקידים משמעותיים בשירות המדינה, אבקש את סיועך במאמץ לאפשר לממשלת ישראל, על כלל רשויותיה, להבטיח את פעולתן התקינה של המערכות השלטוניות, החיוניות לשמירה על האינטרסים הציבוריים.

בברכה,
אבי ניסנקורן
אביחי מנדלבלט

העתק:
ח"כ אבי ניסנקורן, שר המשפטים
עו"ד רון דול, היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה