

בעניין שבין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או אריאל ברזילי ו/או
הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או
רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. היועצת המשפטית לממשלה
2. פרקליט המדינה
ע"י עוה"ד ב"כ מפרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
3. חברת הכנסת עידית סילמן
באמצעות לשכתה בכנסת, דוא"ל:
isilman@knesset.gov.il
משכן הכנסת, קריית בן-גוריון, ירושלים 9195016
טל': 02-6753333; פקס': 02-6496659
4. מפלגת הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
ע"י ב"כ עוה"ד אבי הלוי
כנרת (מושבה) ד.נ. עמק הירדן 15105
טל': 04-6709330; פקס: 04-6709443
5. מפלגת ימינה (סיעת צל"ש)
ע"י ב"כ עוה"ד אלי שמואליאן
רח' משה רחמילביץ 149/4 ירושלים
טל': 02-5838383; פקס: 02-5838383
6. הכנסת
ע"י ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

המשיבים

עתירה למתן צו הצהרתי,

צווים על תנאי, צו ביניים,

ובקשה לקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו הצהרתי, צווים על תנאי, צו ביניים ולקביעת דיון דחוף בעתירה כנגד המשיבים 1-6, כלהלן:

א. צו הצהרתי

א.1. צו הצהרתי הקובע כי ההסכמים, בין אם בכתב ובין אם בעל פה ובהתנהגות, שנקבעו בין חברי הכנסת ה-24 לגבי שיריונס, או אפשרות לשיריונס ברשימות לכנסת ה-25 הקיימות כסיעות אחרות בכנסת הנוכחית ובהן הם אינם חברים, הם אינם חוקיים ובטלים מאליהם בשל הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הבחירות לכנסת").

ב. צווים על תנאי

ב.1. צו על תנאי כנגד המשיבים 1-2 המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא יורו על פתיחה בחקירה פלילית כוללת ומקיפה, ולמצער בדיקה מקדמית, אשר מטרתה למצות את הדין ולחקור לעומק את החשדות הכבדים אודות הפרות החוזרות ונשנות של סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, שלפי הפרסומים ביצעה המשיבה 3, וזאת נוכח הטעמים הבאים, בהצטרם ולחוד:

א.1.1. נוכח העובדה כי התגבשה תשתית ראשונית לביסוס חשד סביר לביצוע עבירות להפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, הפרות הגוררות אחריות פלילית לפי סעיף 126(6) לחוק הבחירות לכנסת ואף הפרתן עלולה לעלות לכדי הפרת סעיף 286 לחוק העונשין, התשל"ז-1977;

א.1.2. באשר החלטתם שלא לפתוח בחקירה עולה כדי חוסר סבירות היורד לשורשו של עניין, לחריגה מסמכותם ותפקידם במחדל, וזאת לנוכח הפגיעה החמורה בהליך הפלילי, באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק ובנבחרי הציבור, ובחובת הרשות לפעול במהירות הראויה.

ב.2. צו על תנאי כנגד המשיבים 1-2 המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא ישיבו תשובה מנומקת לגופם של דברים לפניו של העותרת בנוגע לפתיחה בחקירה פלילית בחשד להפרת הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, ובהתאם לחובתם על פי הוראות סעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, וזאת נוכח הטעמים הבאים, יחד ולחוד:

א.2.1. נוכח העובדה שהעותרת פנתה למשיבה 1 לראשונה ביום 7.4.2022, לפני למעלה מחודשיים, ומאז פנתה שלוש פעמים נוספות, וטרם זכתה לקבל כל מענה ענייני הכולל החלטה בבקשותיה – ולאחר שעברו המועדים הקבועים בדין למתן מענה כזה לפי החוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן: "חוק ההנמקות");

א.2.2. נוכח העובדה שחוסר המענה של המשיבים 1-2 לפניו של העותרת, הוא לבדו

מהווה סירוב ללא נימוקים בהתאם לחוק ההנמקות, ויש בו כדי להצדיק מתן הצווים על תנאי המבוקשים בעתירה דנן.

ג. בקשה לצו ביניים

בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו ביניים המקפיא כל הסכם, בין אם בכתב ובין אם בעל פה ובהתנהגות, שנקבע בין המשיבה 3 וסיעות הכנסת ה-24 לגבי שריונה, או אפשרות שריונה ברשימות לכנסת ה-25 הקיימות כסיעות אחרות בכנסת הנוכחית, וזאת עד אשר תידון ותוכרע העתירה, נוכח הנימוקים הבאים:

מטרתה של הבקשה למתן צו הביניים היא למנוע מצב בו המשיבה 3 תצא נשכרת מכריתתו של הסכם לא חוקי, ובתמורה לביצוע פעולות בהצבעותיה בכנסת הנוכחית, ומכיוון שהדבר אסור ומהווה הפרה במזיד של סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת.

בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים - מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברור בין שני אלה. כך נקבע בבר"מ 8777/06 מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח' (נבו 19.11.2006): "על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת "מאזן הנוחות" ... שני השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי "מאזן הנוחות"."

העותרת סבורה כי נסיבות העניין מחייבות מתן צו הביניים המבוקש, וזאת על מנת למנוע פגיעה קשה ונמשכת בעקרון חוקיות המינהל ובשלטון החוק; בטוהר מידותיהם של חברי הכנסת ובניקיון שיקול דעתם של נבחרי הציבור; ובמעמדה של מערכת אכיפת החוק ונראותה הציבורית.

בקשה זו עומדת בכפיפה אחת עם הבקשה לקיום דיון דחוף, אשר קיומו יבטיח כי צו ביניים, ככל שיינתן, יעמוד לזמן קצר בלבד.

ד. בקשה לקיום דיון דחוף

כמו כן, מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, וזאת נוכח העובדה שבימים אלה מתגבשות הרשימות לבחירות לכנסת ה-25 שמתקיימות ביום 1.11.2022. שאלת חוקיות שריונה של המשיבה 3 ברשימת המשיבה 4 לבחירות לכנסת מחייב בירור מיידי. כמו כן, במידה ועמדת המשיבים 1-2 תהיה כי אכן הושגו הסכמים לא-חוקיים המהווים הפרה של סעיף 57א לחוק הכנסת, תיבחן הסנקציה הפלילית המתחייבת, ולכן הימשכות ההחלטות שלא לפתוח בחקירה פלילית עשוי להביא לפגיעה משמעותית בטוהר המידות של חברי הכנסת ול"קניית" שיקול דעתם בתמורה אסורה.

העותרת תבקש מבית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות הגשת עתירה זו, לרבות שכ"ט עו"ד.

יצוין כי אלא אם צוין אחרת, ההדגשות בציטוטים המובאים בעתירה דנן הנן של הח"מ.

א. הצדדים לעתירה

העותרת

העותרת הינה עמותה, רשומה כדין, אשר הוקמה בשנת 1990, לאחר פרשת "התרגיל המסריח" ובעקבות ההד הציבורי שגררה אחריה הפרישה, לרבות הפגיעה בעקרון האחריותיות של חברי הכנסת והעריקה של בודדים למפלגות תוך הבטחה לשריון במפלגות אחרות. העותרת היא תנועה עצמאית ולא מפלגתית, המונה כיום למעלה מ-70,000 חברים ופעילים ומציינת בימים אלו 32 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

המשיבים

1. המשיבה 1 היא **היועצת המשפטית לממשלה** (להלן: "**היועמ"ש**"), אשר מתפקדה ומסמכותה להורות על פתיחת בחקירה פלילית כנגד נבחרי הציבור וחברי הכנסת, בשל חשד לביצוע עבירה שנעברה. כמו כן, היועצת המשפטית לממשלה היא שאמונה על ייצוג האינטרס הציבורי ושמירה על קיום החוק. מכובעה כגורם הרשמי האמון על קיום הדין ומכובעה כראש התביעה הכללית מטעם המדינה – היא זו שאמונה על קבלת ההחלטה לפעול לעניין ההפרה החוזרת ונשנית של סעיף 57א לחוק הבחירות – הגורר בהכרח אחריות פלילית.
2. המשיב 2 הוא **פרקליט המדינה**, העומד בראש מערך הפרקליטות, אשר מייצגת את המדינה בהליכים פליליים ואשר אמונה על העמדה לדין בהליך הפלילי. על פי התייחסותה של היועמ"ש מימים 13.4.2022 ו-28.7.2022, המשיב 2 הוא הגורם אליו הועבר הטיפול בנושאים המובאים בעתירה זו.
3. המשיבה 3, היא **חברת הכנסת עידית סילמן**, ממפלגת ימינה (המשיבה 5), מי שכינה בעבר כיושבת ראש הקואליציה ולפי הפרסומים סיכמה שתפרוש מהקואליציה בתמורה להבטחת שריון ברשימת הליכוד (המשיבה 6) לכנסת הבאה, ובניגוד להוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת.
4. המשיב 4, היא **מפלגת הליכוד**, שלפי פרסומים ראשיה ניהלו משא ומתן אסור עם המשיבה 3 ביחס לשריונה העתידי, שעולה אף לדידה של העותרת לעניינים פליליים ביחס להפרת הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת.
5. המשיבה 5, היא **מפלגת ימינה - סיעת צל"ש בכנסת**, אשר חתומה בהסכמים הקואליציוניים כאחת המפלגות המרכיבות את הממשלה ובראשה עומד ראש הממשלה החליפי, וחברה בה חה"כ סילמן (המשיבה 3)
6. המשיבה 6, היא **הכנסת**, בית המחוקקים הישראלי בו חברה כעת המשיבה 3 והמשיבות 3 ו-4 הן סיעות הרשומות באופוזיציה ובקואליציה, בהתאמה. הכנסת היא רשות עצמאית ונפרדת

והיא זו שהאורגנים השייכים לה, מנהלים את הבחירות לכנסת ה-25 המתקיימות ביום 1.11.2022 ואת המימון הניתן למועמדים ולסיעות השונות לפי מספר חבריהם בתוך תקופת הבחירות הנוכחית.

ב. מבוא

7. עתירה זו עניינה בסירובם של המשיבים 1-2 להשיב לפניותיה של העותרת, ולפתוח בהליך בדיקה מקדימה לכל הפחות, או לחילופין בחקירה פלילית בקשר להפרה מוצהרת וגורפת של הוראות סעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת, תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הבחירות" או "החוק"), שכותרתו איסור הסכמים בדבר רשימות מועמדים, ולשונו היא כי:

"לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת מועמדים לכנסת לחבר כנסת מסויים או לקבוצת אנשים, אלא לאחר היום ה-90 שלפני יום הבחירות לכנסת".

8. כלומר, החוק מחיל איסור ברור על כל הסכם והתחייבות לשריונה של חה"כ עידית סילמן ממפלגת ימינה, לרשימת הליכוד לכנסת ה-25 שלא ניתנה בתוך ה-90 יום עובר לבחירות הנוכחיות.

9. על אף שהפרות חמורות אלה של סעיף 57 לחוק הבחירות, שנדמה ובוצעו בריש גלי, גוררות ענישה פלילית לפי סעיף 126(6) לחוק הבחירות, ואף הפרה פלילית של סעיף 286 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, הקובע איסור על הפרה במזיד של חובה חקוקה – לא פתחה היועצת המשפטית לממשלה בחקירה פלילית ולא מיצתה את הדין – למרות שלל פניותיה של העותרת והפרסומים הרבים להפרות חמורות אלה אשר הופיעו בתקשורת.

10. העותרת תטען כי משלא נתקבלה תשובת המשיבים 1-2 לפניותיה חרף העובדה שחלפו למעלה מארבעה חודשים ימים מיום פנייתה הראשונה בנושא הבטחת שריונה האסור של חה"כ עידית סילמן (7.4.2022), ומכאן שאי-המענה של המשיבים לגופו של עניין, מהווה למעשה סירוב לבקשה ללא נימוק, ולפיכך נטל החוקיות להצדיק את החלטתם עובר אליהם.

11. כן תטען העותרת, כי הפרסומים אודות שריונה האסור לפי הדין של חה"כ סילמן, מגבשים לכל הפחות תשתית ראייתית של חשד סביר לביצוע עבירות על חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין"), ומחייבים בשל כך פתיחה בהליך של בדיקה או חקירה פלילית, וזאת לנוכח החובה הקבועה בסי' 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, וכן בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר "בדיקה מקדימה" מס' 4.2204 מיום 31.12.2015.

12. העותרת תטען שבסירובם המשתמע לפעול כפי חובתם, פועלים המשיבים 1-2 בחוסר סבירות קיצוני, ובאופן המחייב את התערבותו של בית משפט נכבד זה. כן תטען העותרת כי המשיבים 1-2 מפרים גם את חובתם לפעול במהירות הראויה, ותוך שהם פוגעים בדין הפלילי ובאמון הציבור ברשויות אכיפת החוק.

13. העותרת תציין, כי לאחרונה אף החלו גורמים במפלגת הליכוד להבהיר לקראת הבחירות המקדימות, כי אכן קיימים הסכמים לשיריון שהושגו עם חה"כ סילמן – שלא בתוך תקופת הבחירות ובדריסה גסה של הוראות החוק האוסרות על כך (ראו פנייתה האחרונה של העותרת אל היועמ"ש מיום 12.7.2022 שצורפה כנספח ע/6).

14. אשר על כן, בנסיבות העניין, ולאחר שמוצו כל ההליכים מול היועמ"ש, העותרת תבקש את בית

המשפט ליתן הצווים המבוקשים בעתירה, ולעשותם מוחלטים. וזאת, לאור הנימוקים שלהלן.

ג. רקע עובדתי

ג.1. על פרשת "התרגיל המסריח" וחקיקת סעיף 57א לחוק הבחירות

15. חקיקתו של סעיף 57א לחוק הבחירות, המצוי במוקד הצווים המבוקשים בעתירה זו, היא תולדה של "התרגיל המסריח", אשר בשל חשיבותו לרקע הדברים ולמקרה הנדון בעתירה, תבקש העותרת להציגו בקצרה.

16. "התרגיל המסריח" הוא הכינוי שדבק בסדרת אירועים אשר התרחשו במרץ 1990, אשר נסובו סביב הניסיונות להקים ממשלה חלופית לממשלת האחדות בראשותו של יצחק שמיר ז"ל. אותם אירועים הרעידו את אמות הסיפים של החברה הישראלית והובילו לתמורות מרחיקות לכת רבים במרקם הפוליטי-אזרחי בישראל (כאמור לעיל, העותרת הוקמה, בין היתר, על רקע "התרגיל המסריח") אשר באו לידי ביטוי, בין היתר, גם בפסיקה ובחקיקה.

17. בסיומן של הבחירות לכנסת ה-12, ביום 22.12.1988, הוקמה ממשלת אחדות לאומית בראשות יצחק שמיר, אשר השותפות הבכירות בה היו מפלגת "הליכוד" ומפלגת "המערך". כחלק מניסיונו של ח"כ פרס להפר את ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו ביחס לממשלת האחדות בכדי להתמנות לראש ממשלה, הוא ביקש למשוך חברי כנסת ממפלגת הליכוד ומש"ס, לסיעות נבדלות בתמורה להטבות פוליטיות ותוך הבטחות להבטחת עתידם הפוליטי.

18. בעקבות זאת, ביום 15.3.1990 הוגשה הצעת אי אמון בממשלת האחדות, אשר בעדה הצביעו 60 חברי כנסת, ולראשונה אי פעם בתולדות הכנסת נפלה הממשלה בשל הצבעת אי אמון.

19. לאחר נפילת הממשלה, נשיא המדינה הטיל על ח"כ שמעון פרס את מלאכת הרכבת הממשלה. במאמציו להקים ממשלה, פרס פנה אל הסיעה אשר הוקמה כחודש לפני כן, והבטיח לחבריה הבטחות מרחיקות לכת, כגון הבטחת מינוי לשר ושריון ברשימת "המערך" לכנסת ה-13. בסופו של עניין, כשל פרס מלהקים ממשלה משלא היה לו את הרוב הדרוש לשם כך, ולאחריה הוטלה על שמיר המלאכה, וזה הקים ממשלה צרה.

20. שאט הנפש ששרר בקרב רבים מהציבור הישראלי לאחר "התרגיל המסריח" – בדמות איבוד האמון הציבורי בנבחרי הציבור, הפרת הסכמים פוליטיים ופגיעה בעקרון האחידות – הובילה לגל של עתירות לבג"ץ, פסקי דין ותיקוני חקיקה שניסו לתת מענה לבעיה ולמנוע את הישנותם של מהלכים דומים בעתיד.

21. בין שינויי החקיקה שהציעה ועדת חוקה, חוק ומשפט כחלק מהחוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990, ניתן למנות את: הוספת סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת אשר אוסר על חבר כנסת פורש שלא התפטר מהכנסת מלהתמודד בבחירות הבאות באחת הרשימות של הכנסת היוצאת; הוספת סעיף 6(ה) לחוק יסוד: הממשלה, אשר אוסר על חבר כנסת שפרש מסיעתו להיות לשר בתקופת הכהונה של אותה כנסת, העלאת אחוז החסימה בבחירות לכנסת, וכן תיקון מס' 22 לחוק הבחירות לכנסת אשר כלל את הוספת סעיף החוק המצוי במוקד עתירה זו – סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת.

22. אם כן, במטרה להתמודד עם עריקת חברי כנסת מן המפלגות שמהן הם נבחרו ואפשרות

לשיריון עתידי במפלגה אחרת, נחקק סעיף 57א לחוק הבחירות – אשר קובע הוראות ברורות המטילות איסור חד משמעי, שאף גורר אחריות פלילית.

23. חומרת המעשים שנעשו לכאורה, ואשר יפורטו להלן, מתחדדת עוד יותר עת מדובר בעניין ציבורי ובהפרה מוצהרת בפומבי של הוראות החוק, על אחת כמה וכמה כאשר בהפרתה נגררת ענישה פלילית ואין כל בדיקה או חקירה שמתבצעת בעניין.

2.ג. הפרסומים על הפרת סעיף 57א' לחוק הבחירות – על ידי חברת הכנסת סילמן

24. ביום 6.4.2022 פורסמו ידיעות במספר רב של כלי תקשורת, לפיהן חה"כ עידית סילמן סיכמה עם מפלגת הליכוד, כי היא תשוריין ברשימתה בבחירות לכנסת ה-25. עוד לפי הפרסומים סוכם כי אף תמונה לתפקיד שרת הבריאות לכשתוקם ממשלה בראשות מפלגת הליכוד. בתמורה, פורסם כי חה"כ סילמן החליטה לפרוש מהצבעותיה עם הקואליציה.

העתק כתבתה של מורן אזולאי, "הסיכום עם הליכוד: סילמן שרת הבריאות - אם נתניהו יקים ממשלה", מיום 6.4.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/1.

25. להחלטתה של חה"כ סילמן לפרוש מן הקואליציה, לאחר ששימשה יו"ר הקואליציה, בתמורה לפי הדיווחים לשיריון ברשימת הליכוד בבחירות הבאות, הייתה משמעות קריטית למספר חברי הקואליציה בכנסת שירד מ-61 קולות ל-60 קולות בלבד. מכאן שהתקיים תמריץ רב יותר ליתן תמורה אסורה ופלילית בדמות הבטחת שיריון בכנסת.

26. הנה כי כן, למרות שהפרות החוק השיטתיות פורסמו בריש גלי באמצעי התקשורת, ועל אף שהעותרת פנתה ליועמ"ש ביחס לכל אחד מן הפרסומים שלעיל כפי שיורחב להלן, נדמה כי קיימת אוזלת יד של מערכת אכיפת החוק בכל הנוגע לאיסור לפי סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת הגורר ענישה פלילית.

27. למעשה, אף כי מערכת אכיפת החוק והעומדת בראשה, היועצת המשפטית לממשלה, לא פועלת לאכוף את החוק שכן לא פתחה בחקירה בכל הנוגע להפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, אשר כאמור הוא סעיף מופלל.

3.ג. מיצוי ההליכים מטעם העותרת

28. בעקבות הפרסומים בתקשורת, בעניין ההסכמים שנקבעו עם חה"כ עידית סילמן, פנתה ביום 7.4.2022 העותרת ליועמ"ש, בבקשה לפתיחה בחקירה בחשד להפרת חובה חקוקה – הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת הקובעות איסור על הבטחת שיריון לחבר כנסת מכהן.

29. בפנייתה ציינה העותרת, כי התשתית העובדתית המפורטת בפרסומים מעלה חשש כבד כי לחה"כ עידית סילמן הובטח שיריון עתידי ברשימת הליכוד, בכתב או בעל פה, ולכן נדמה כי התבצעו עבירות של הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות ובכך גם עבירה של הפרת סעיף 286 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין").

30. העותרת פירטה, כי חה"כ עידית סילמן, מילאה תפקיד של יושבת ראש הקואליציה בכנסת, והיא ממפלגת ימינה, ובממשלה התלויה על חודו של קול קיים משקל משמעותי לשריונה במפלגת הליכוד – שכן שם טמונה האפשרות של הפלת הממשלה תוך מעבר אסור ופלילי על הוראות החוק.

31. עוד ציינה העותרת במכתבה, כי לעמדתה יש לחקור ולבחון את הקשר של חה"כ סילמן עם גורמים אחרים במפלגת הליכוד, אשר יכול ובצוותא הביאו להפרת הוראות החוק הברורות בעניין.

העתק פנייתה של העותרת ליועמ"ש בבקשה לפתוח בחקירה פלילית על הפרת הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות ביחס לשריון עתידי של חה"כ סילמן, מיום 7.4.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/2.

32. ביום 13.4.2022 נתקבל אצל העותרת אישור בכתב על קבלת הפניה בנושא בקשה לפתיחה בחקירה בחשד להפרת חובה חקוקה - הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת הקובעות איסור על הבטחת שריון, ונמסר לעותרת כי "לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה".

העתק אישור הקבלה והעברת הפניה ללשכת פרקליט המדינה, מיום 13.4.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/3.

33. ביום 9.6.2022 פנתה העותרת ליועמ"ש, במכתב תזכורת בבקשה לפתיחה בחקירה בחשד להפרת חובה חקוקה - הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת הקובעות איסור על הבטחת שריון לחבר כנסת מכהן.

34. בפנייתה ציינה העותרת, כי בפרסומים עולה תשתית עובדתית המעלה חשש כבד להפרת הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות, וכי לחה"כ נוסף - חה"כ ניר אורבך, הובטח שריון עתידי ברשימת הליכוד, בכתב או בעל פה, ולכן נדמה, כי שוב התבצעו עבירות של הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות ובכך גם עבירה של הפרת סעיף 286 לחוק העונשין.

35. העותרת פירטה, כי לעמדתה יש לחקור ולבחון את הקשר של גורמים במפלגת הליכוד, אשר יכול ובצוותא הביאו להפרת הוראות החוק הברורות בעניין, או לכל הפחות לניסיון להפר את הוראות החוק.

36. כמו כן, העותרת הרחיבה על הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות, אשר נחקק בשנת 1991 כאחד מלקחי "התרגיל המסריח", ואשר "תכליתו למנוע את תופעת ה"כלנתריזם" - מעבר חברי כנסת בין סיעות לאחר הבחירות - תוך הבטחת שריון עתידי ברשימה אחרת. כך, באופן הדומה ל"תרגיל המסריח" ניתן למשוך נציגים מסיעות הקואליציה כדי להפיל את הממשלה ולהקים תחנתה אחרת - תוך הבטחת מקום עתידי לחברי הכנסת שעברו צד."

העתק פנייתה של העותרת ליועמ"ש, מיום 9.6.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/4.

37. ביום 16.6.2022 לאחר שלא התקבל מענה מטעם היועמ"ש, או פרקליט המדינה, פנתה העותרת שוב במכתב תזכורת שני לבקשתה לפתיחה בחקירה על הפרת חובה חקוקה - הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת הקובעות איסור על הבטחת שריון לחבר כנסת מכהן.

38. העותרת ציינה במכתבה הנ"ל, את פניותיה הקודמות ביחס לחה"כ עידית סילמן, אשר לפי כל הפרסומים בתקשורת עולה חשד חמור כי התמלאו יסודות עבירת הפרת חובה חקוקה - הפרה במזיד של הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות. עוד ציינה העותרת, כי ככל שהובטחו שריונים לרשימת הליכוד, על ידי יו"ר האופוזיציה, או שלוחיו ובמועד הנוכחי, הרי שמדובר בדריסה ברגל גסה של הוראות החוק, המחייבות פתיחה בחקירה פלילית בהולה.

39. העותרת שבה וחזרה על טענתה, כי סוגיית הפתיחה בחקירה פלילית הובהרה גם בהנחיית היועץ

שכותרתה "בדיקה מקדימה". ולפי הנחיה זו, השימוש בסמכות החקירה מותנה בשאלה האם יש ראיות המבססות חשד סביר שבוצעה עבירה". כלומר, הבהירה העותרת, כי במקום שישן ראיות המבססות חשד סביר לביצוע עבירה, תיפתח חקירה, אלא אם סבור גורם מורשה כי נסיבות העניין אינן מתאימות לנקיטת הליכים פליליים

40. העותרת הזכירה, כי את העבירה ביחס להפרת הוראות חיקוק הקבועה בסעיף 286 לחוק העונשין, יש לבחון לאור סעיף 25 לחוק העונשין המגדיר מהו ניסיון לעבור עבירה. ולכן, ככל שהובטח שיריון לחה"כ סילמן ברשימת הליכוד בכנסת ה-25, הרי שמדובר בדריסה ברגל גסה של הוראות החוק, המחייבות פתיחה בחקירה פלילית בהולה.

העתק פנייתה של העותרת ליועמ"ש, מיום 16.6.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/5.

41. ביום 12.7.2022, לאחר שגם לפנייתה השלישית של העותרת לא נתקבלה כל תשובה מהותית, וחרף העובדה שחלפו למעלה מ-45 ימים מאז פנייתה הראשונה, פנתה העותרת פעם נוספת ורביעית במספר אל היועמ"ש, בבקשה לפתוח בחקירה פלילית בבקשה לפתוח בחקירה פלילית על הפרת הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות ביחס לשריון אסור לחברי הכנסת המכהנים.

42. העותרת הודיעה ליועמ"ש, כי ישנם אף גורמים אחרים במפלגת הליכוד אשר כבר מבהירים בריש גלי לקראת הבחירות המקדימות במפלגה, כי אכן קיימים הסכמים לשיריון שהושגו עם חה"כ עידית סילמן – שלא בתוך תקופת הבחירות ותוך הפרת החוק ודריסה גסה של הוראותיו.

43. כך, לפי דבריו של חה"כ יואב גלנט מיום 11.7.2022 בראיון שנתן לרדיו דרום:¹

"שריונים מה עמדתך ביחס לשריונים?"

[...] **אנשים כמו שיקלי וסילמן שפעלו איתנו מתוך מניעים אידיאולוגיים על מנת להפיל את הממשלה הרעה שכהנה פה בהחלט צריך לעמוד בהסכמים שעשו איתם".**

44. לאור הדברים האלה, הוסיפה העותרת וביקשה מהיועמ"ש בפנייתה אף להביא את חה"כ גלנט לחקירה, ומתוך מטרה שיבהיר את דבריו ביחס להסכמים שהושגו עם חברי הכנסת בניגוד להוראות החוק.

45. גם בפנייתה הזו, שבה העותרת על הצורך לפתוח בחקירה מיידית בגין דריסה פומבית וברורה של הוראות החוק. צורך המתגבר במיוחד לאור התפזרותה של הכנסת ביום 30.6.2022 ודבריו החמורים הנ"ל של חה"כ גלנט.

העתק פנייתה של העותרת ליועמ"ש מיום 12.7.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/6.

46. ביום 27.7.2022 נתקבל אישור בכתב מלשכת היועמ"ש, על קבלת הפניה הנוספת מיום 12.7.2022 בנושא בקשה לפתיחה בחקירה בחשד להפרת חובה חקוקה - הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת הקובעות איסור על הבטחת שיריון, ונמסר לעותרת כי: "לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה".

העתק אישור הקבלה והעברת הפניה ללשכת פרקליט המדינה, מיום 27.7.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/7.

¹ קישור להקלטת דבריו של חה"כ גלנט מתוך הריאיון ברדיו דרום ביום 11.7.2022, באתר האינטרנט של רדיו דרום: <https://www.radiodarom.co.il/item?id=14497>

47. והנה, על אף פניותיה הרבות, וכן העובדה שהדברים ידועים והובאו אף בדרכים אחרות בפני המשיבים 2-1 – אלו בחרו עד כה להתעלם משלל פניותיה של העותרת ולהשיב פניה ריקם – זאת חרף העובדה שחלפו למעלה מ-120 ימים מיום פנייתה לראשונה בעניין הצורך לחקור את הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת על ידי חה"כ סילמן וגורמים אחרים במפלגת הליכוד.
48. אשר על כן, ומשעשתה ככל שלא ידה על מנת למצות הליכים אל מול המשיבים, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, בבקשה כי ייתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים אשר יפורטו להלן בחלקה המשפטי של עתירה זו.

ד. הטיעון המשפטי

49. הטיעון המשפטי בעתירה דנן נסמך על שתי קומות. הקומה הראשונה נוגעת למחדלם של המשיבים 2-1 לפעול כפי חובתם על פי כל דין, ולחקור את הדיווחים אודות ההפרות החמורות של סעיף 57א לחוק הבחירות.
50. ולכן, תפתח העותרת בפירוט בעניין תכליתו הברורה של סעיף 57א לחוק הבחירות – הגורר ענישה פלילית, ומחייב לטענת העותרת פתיחה בחקירה.
51. כבר בנקודה זו יובהר, כי בהתאם **לחוק ההנמקות**, אי מענה זה לבקשות החוזרות ונשנות של העותרת, לבדו מהווה **סירוב ללא נימוקים**, ולכן **לשיטתה של העותרת יש בו כדי להצדיק מתן הצווים על תנאי המבוקשים בעתירה דנן**.
52. בקומתה השנייה של העתירה, תרחיב העותרת מדוע המשיבים 2-1 בחרו להפר בבוטות את חובותיהם המנהליות על פי חוק ועל פי כל דין, להתעלם מפניותיה החוזרות והנשנות של העותרת בעניין הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות, ולא להשיב תגובה עניינית ומנומקת כפי חובתם.

ד.1. יש לפתוח בחקירה פלילית על הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת

ד.1.א. תכלית סעיף 57א לחוק הבחירות והסנקציה הפלילית

53. העותרת תזכיר כי אין היא מבקשת לקבוע מסמרות בדברים, אלא אך לעמוד על כך שיכול ונעברו מספר עבירות, המחייבות פתיחה בחקירה, ולכל הפחות בבדיקה, וכפי האמור להלן. בשל מרכזיותו של סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, תבקש העותרת לעסוק בתכליתו של הסעיף כפי שמשקף מהליך החקיקה ומן הפסיקה.
54. כפי שהורחב בחלק העובדתי, חקיקת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, היא תולדה של ההד הציבורי שהוטח בנבחרי הציבור בעקבות "התרגיל המסריח", אשר הוביל לכמה תיקוני חקיקה שנועדו לתיקון המערכת הפוליטית והשבת "כללי המשחק" לסדרם.
55. החל מחודש מאי 1990, ולאחר סדרת האירועים אשר זכו לכינוי "התרגיל המסריח", התכנסה ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת (להלן: "הוועדה") לסדרת דיונים אשר נועדו לנסח חקיקה שמטרתה להשיב את האמון בנבחרי הציבור ולאסור על "סחר מכר" פוליטי, אשר פוגע בתפקוד התיקון של המערכת הדמוקרטית.
56. ביוני 1990, ולאחר מספר דיונים של הוועדה פורסמה הצעת חוק מטעם ועדת חוק, חוקה ומשפט

של הכנסת שכותרתה "חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990". הצעת החוק כללה מספר תיקונים לדברי חקיקה אשר המשותף לכולן הוא ניסיון למנוע פרישה של חברי כנסת מסיעתם בתמורה להטבות שונות בדמות שריונים ברשימות, תפקידי שרים וסגני שרים וכן הלאה.

57. כך, לדוגמה, הצעת החוק כוללת את הוספת סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, לפיו מי שהיה חבר בכנסת היוצאת ופרש מהסיעה ולא התפטר מהכנסת בסמוך לכך, לא יוכל להתמודד בבחירות הבאות ברשימה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה בכנסת היוצאת. כמו כן, הצעת החוק כללה אסדרה את התהליך של פרישה מסיעה, תחת סעיף 25 לחוק הבחירות; וכן, כללה הצעת החוק תיקון לחוק יסוד: הממשלה, לפיו "לא יעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בעניין תפקידו של אדם כשר או כסגן שר בממשלה, אלא בידי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה או מטעמו ולעניין אותה ממשלה שהוא עומד להרכיבה בלבד".

58. בהתאם וכדי להשלים את תיקון החקיקה, הצעת החוק כללה את התווספות של סעיף 57א לחוק הבחירות, אשר מצוי במוקד עתירה זו.

59. בענייננו, בהצעת החוק המקורית, נוסח הסעיף המוצע היה כדלקמן:

"57א.

(א) לא ייעשה הסכם ולא תחנתן התחייבות הבאים להבטיח לחבר כנסת מקום ברשימת המועמדים של סיעתו לכנסת הבאה;

(ב) לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת המועמדים לכנסת לאדם מסוים או לקבוצת אנשים, אלא לאחר היום ה-90 שלפני יום הבחירות לכנסת.

(ג) נעשה מעשה הקשור להוראות סעיף זה, מתוך כוונה לעקפו ולהציג את העובדות, חרף מהותן האמיתית, באופן שהסעיף לא יחול עליהן, רשאי בית המשפט לקבוע כי המעשה נועד להסוות את המהות האמיתית, וכי יחולו הוראות סעיף זה."

העתק הצעת החוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990, מצורף לעתירה זו, מצורף ומסומן כנספח ע/8.

60. בספטמבר 1990 החלו הדיונים בוועדה משותפת של וועדת הכנסת וועדת חוק, חוקה ומשפט בעניין התיקון כולו.

61. ביום 17.10.1990 ישבו חברי הכנסת על המדוכה בעניין נוסחו המוצע של סעיף 57א לחוק הבחירות. תחילה, דנו חברי הכנסת בסעיף 57א(א) המוצע, אשר נועד להתמודד עם מצב שבו חבר הכנסת "סוחט" את סיעתו שלו בתמורה לשריון ברשימת המועמדים לכנסת הבאה. בסופו של יום, בשל הערות חברי הכנסת על כך שמדובר במצב המשפטי הנכון גם דאז – נמחק הסעיף.

62. בהמשך אותה ישיבה, דנו חברי הכנסת בנוסח סעיף 57א(ב) המוצע, אשר נוסחו הוא נוסח סעיף 57א דהיום. מטרתו של הסעיף, לדברי יו"ר הוועדה חה"כ לין, היא:

"אני רוצה להזכיר לכם מה עומד מאחורי הסעיף הזה. לא מדובר כאן על הבטחת מקום לרשימה שלו אלא על הבטחת מקום ברשימה אחרת...בתוך מהלך כהונתה של הכנסת הוא אומר לסיעה אחרת שהוא עושה אתה עסקה בתנאי שהיא תבטיח לו מקום בסיעה שלה בכנסת הבאה. הסיעה האחרת אומרת: בסדר, מקבלת את ההתחייבויות ואת כל מה שצריך, אבל אנחנו אומרים שאותו חבר הכנסת לא יכול לעשות הסכם כזה. מתי כן? 90 יום לפני יום הבחירות לכנסת (אז, ח.מ) אין שום סיבה שלא להתאחד; אין גם מה להציע כיוון שיוודים מתי יום הבחירות, ואז הסכמים להליכה משותפת נחשבים הסכמים לגיטימיים. הם לא נעשים תחת

סיטואציה של הפלת ממשלה וכו'".

63. בהמשך, חברי הכנסת בוועדה ניסו להבין כיצד ניתן לאפשר לחברי הכנסת להתאחד במקרה הצורך לפני הבחירות, אך במקביל למנוע מצב של "חברי הכנסת בודדים שמשתמשים בכוח המיקוח שלהם במהלך הכנסת כדי להוציא לעצמם טובות הנאה".

העתק העמודים הרלבנטיים מהדיון של ועדת חוק חוקה ומשפט מיום 17.10.1990 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/9.

64. בדיון נוסף בחקיקה, שהתקיים ביום 31.10.1990 על תיקוני החוק, יו"ר ועדת חוק חוקה ומשפט דאז, חה"כ אוריאל לין, הציג בפשטות את מטרתם של כלל תיקוני החקיקה בהצעת החוק:

"נקודת המוצא של כל החוק הזה היה למנוע אנשים מלסחוט את מפלגתם שלהם ולהשיג על-ידי כך טובות הנאה אישיות. נקודת המוצא שלנו היתה פשוטה. אם ביום מסוים היתה הכרעה דמוקרטית והבוחר החליט לתת כך וכל קולות למפלגה מסויימת, הקולות בעצם, שייכים למפלגה. כיוון שכך החלטנו לא לעבוד בשיטה הקיצונית לפיה מי שפורש נחשב כמתפטר מהכנסת.. החלטנו לאמץ תפיסה שאולי מבחינה מצפונית הוא יכול לפרוש, אבל הוא לא ישיג שום טובות הנאה אישיות מכך. לא כסף, לא הבטחת מקום בכנסת הבא, וגם לא הבטחה לקבל משרה וכו'..."

העתק העמודים הרלבנטיים מהדיון המשותף של ועדת הכנסת וועדת חוקה, חוק ומשפט, מיום 31.10.1990, מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/10.

65. בסופו של יום, הוחלט למחוק את כלל הסעיפים המוצעים למעט סעיף 57א(ב) המוצע, אשר הפך בנוסחו הסופי לסעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, העומד במוקד עתירה זו ועיקרו איסור על כריתת הסכמים או התחייבויות להבטיח מקום ברשימת מועמדים, אלא בטווח של 90 יום לפני יום הבחירות לכנסת.

66. יוער, כי המועד שבו נכרת ההסכם בין חברי הכנסת לסיעה מסוימת משפיע על האפשרות לפיה מדובר בהסכם ענייני, שמטרתו ליצור שיתופי פעולה בין גורמים פוליטיים חדשים, בניגוד להסכם "סחר-מכר" אשר בבסיסו קבלת טובות הנאה אישיות לחבר הכנסת. על כך העיר ח"כ לין בעת שהועלתה ההצעה לקריאה ראשונה בפני המליאה:

"לא יוכל להיעשות הסכם שבו תינתן התחייבות לצירוף חבר כנסת לרשימת מועמדים בסיעה שאיננה סיעתו המקורית בכנסת, אלא אן כן הסכם כזה נעשה בין סיעות 90 יום לפני הבחירות. הסיבה ברורה: 90 יום לפני הבחירות לא מצרפים חבר כנסת לרשימה בתמורה לכך שהוא בגד במפלגתו, או שהוא מבטיח למפלגתו שלו שהוא יצביע איתה; לא תמורת רכישה של חבר כנסת מסיעה אחרת, ולא נגד זה שהוא לא יבגוד במפלגתו. אז הסיכוי הוא שההסכמים האלה יהיו ענייניים ואמיתיים." (דברי הכנסת 118, עמ' 4334).

67. אם כן, לסיכומו של חלק זה, סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, אינו עומד לבדו והוא חלק ממארג תיקוני חקיקה אשר מטרתם היא אחת, כאמור בסעיף 13 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות בע"א 4799/19 ח"כ אוריאל קלנר נ' הליכוד - מפלגה לאומית ליברלית (נבו 28.07.2019) (להלן: "פרשת קלנר"):

"...להסדיר את היחסים שבין הסיעה ובין חבריה ולמנוע תופעות פסולות של עריקה ממפלגה אחת למפלגה אחרת תמורת טובת הנאה אישית או ציבורית. זאת באמצעות הטלת מגבלות על חברי כנסת יחידים או על חלקים מסיעה (אמנון רובינשטיין ורענן הר זהב, פירוש לחוקי היסוד - חוק-יסוד: הכנסת 45-46 (תשנ"ג), להלן: רובינשטיין והרזהב). תופעות פסולות אלו זכו לכינוי "כלנתריזם", שהוגדר במילון ספיר

(מהדורה שנייה, 2004) - "כינאי גנאי לעריקה ממפלגה אחרת למפלגה יריבה בשל טובות הנאה אישיות (ע"ש נבחר הציבור הראשון, רחמים כלנר, שעשה זאת)" (למונח זה ראו גם בג"ץ 103/96 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד (4) 309, 318 (1996)).

68. מאז חקיקתו של סעיף 57 לחוק הבחירות, לא נדונו בערכאות הסכמים פוליטיים אסורים מכוח סעיף 57 לחוק הבחירות אלא פעמים ספורות בלבד. ובכל זאת, בפסק הדין המרכזי בעניין סעיף 57 אשר יצא מבית המשפט הנכבד, בפרשת **קלנר**, נדונו הסעיף ותכליתו בהרחבה, וזאת בשל שאלת הפרשנות של לשון הסעיף (אשר אינה נדרשת במקרה דנן).

69. פסק הדין בפרשת **קלנר** נסוב סביב השאלה האם סעיף 57 לחוק הבחירות, חל על ההסכם בין מפלגת כולנו למפלגת הליכוד אשר החליטו על איחוד כ-112 ימים לפני מועד הבחירות לכנסת ה-22, ומשכך ההסכם אינו חוקי ודינו בטלות. (סעיף 2 בפסק הדין של כב' הנשיאה חיות).

70. בפסק דינה של כב' הנשיאה חיות, נקבע, כי הסעיף אינו חל על איחוד בין סיעות, אלא אך ורק על מצב דברים זהה למקרה הנדון במוקד עתירה זו – "עריקה" או מעבר, חיבור וכן הלאה, של חברי כנסת לסיעות אחרות, במטרה לקבל טובות הנאה אישיות.

71. בפרשנות סעיף 57 של החוק על ידי כב' הנשיאה, נפרשה ההיסטוריה החקיקתית של הסעיף, אשר הדגימה כי מטרתו של התיקון בענייני המחוקק הייתה מניעה של שימוש בייצוג בכנסת כדי לקדם טובות הנאה אישיות, בהינתן נסיבות מסוימות של יחסי הכוחות בכנסת (וראו סעיף 12 לפסק הדין).

72. לצד הבחינה של ההיסטוריה החקיקתית, בחלק השני של הפרשנות התכליתית, אשר הוא הפרשנות האובייקטיבית של סעיף 57, התייחסה כב' הנשיאה לצורך בקריאה המקיימת הרמוניה חקיקתית, הנשענת על הוראות תיקון מס' 12 בכללותן (התיקון לחוק יסוד: הממשלה וחוק יסוד: הכנסת), אשר, בהתאם לנקבע בפסקה 15 לפסק הדין בפרשת קלנר:

"נועדו להסדיר את מערכת היחסים שבין הסיעה ובין חבריה וכי הסנקציות שנקבעו במסגרת התיקון, נועדו למנוע "פרישה" כהגדרתה בחוק יסוד: הכנסת, להבדיל מהתפלגות כמשמעותה בחוק הכנסת, ומקל וחומר הם מבדילים בהקשר זה התמזגות של סיעה שלמה בסיעה אחרת. הרציונאל שביסוד תכלית זו הוא כי חבר כנסת נבחר במסגרת סיעה מסוימת בשל חברותו באותה סיעה. על כן פרישתו ממנה מהווה מעילה באמון שנתן בו הציבור. עם זאת, והגם שתופעת הפרישות הפוליטיות הטרידה את המערכת הפוליטית מראשיתה, הכנסת נמנעה לא רק מחסימת התפלגות מסיעה בתנאים שנקבעו בתיקון 12. היא נמנעה גם מחסימת דרכו של חבר בסיעה המבקש לפעול על פי צו מצפונו בניגוד למשמעת הסיעתית. על כן, הסנקציות שנקבעו בתיקון 12 הטילו מגבלות רק על פרישה תועלתית אסורה הנבחנת על פי התמורה שמקבל הפרש, המוגדרת בסעיף 6א לחוק היסוד (רובינשטיין והר זהב בעמ' 46)."

73. לסיכומו של עניין, הפסיקה בנושא כאמור בפרשת **קלנר** אך חיזקה את האמור בעניינינו – **סעיף 57 לחוק הבחירות, נחקק כחלק ממאגר דברי חקיקה אשר נועדו כולם למטרה אחת והיא – מניעת השימוש של חברי הכנסת בכוחם הפוליטי, על מנת לקבל טובות הנאה אישיות, תוך רמיסת חובת הנאמנות לבוחר.**

74. אשר על כן, במקרה דנן, ההסכמים אשר נכרתו בין חברי הכנסת המפרים את סעיף החוק באופן בוטה – ומשכך הם אינם חוקיים ונוגדים באופן חזיתי את תכלית סעיף 57 לחוק הבחירות.

ד.1.ב. הנפקות הפלילית של הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות להכנסת

75. העותרת תציין, כי נפקות ההפרה של סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, אינה עומדת רק ברף האזרחי אשר הופך את ההסכמים האלו לבלתי-חוקיים, אלא שיש להפרה זו גם **נפקות במישור הפלילי – המחייב פתיחה בחקירה ומיצוי הדין.**

76. בסעיף 126 לחוק הבחירות, אשר כותרתו "עבירות אחרות בקשר לבחירות" קבועות כמה עבירות אשר בצידן קבוע עונש של חצי שנת מאסר, או קנס של 1000 לירות. כאמור בסעיף 61א לחוק העונשין, התשל"ז-1977, קבוע כי:

61" (א) **על אף האמור בכל חוק, מקום שהוסמך בית המשפט בחוק להטיל קנס, רשאי הוא להטיל –**

(1) אם קבוע לעבירה עונש מאסר עד ששה חדשים או קנס בלבד, או קנס שלא נקבע לו סכום - קנס עד 14,400 שקלים חדשים;"

77. אם כן, סעיף 126 לחוק הבחירות לכנסת, כולל רשימת עבירות אשר בגינן ניתן להטיל מאסר של חצי שנה, או קנס. בין העבירות המנויות בסעיף העונשי, מצוי סעיף 126(6) אשר מתייחס לנפקות הפלילית של חוק הבחירות לכנסת, ומשמש כסעיף סל: **"המפר הוראה מהוראות חוק זה שלא נזכרה בפרק זה."**

78. בענייננו, **ברי כי המפר את הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת – נגזרת גם ענישה פלילית. שכן, בצד האמור בסעיף 57א לחוק הבחירות, מצויה עבירה פלילית על הפרתו. מכאן, שמדובר בעבירה לכל דבר ועניין – וניתן לפתוח בחקירה באשר להתקיימותה של עבירה זו.**

79. לא זו אף זו, סעיף 286 לחוק העונשין, שכותרת הפרת חובה חקוקה, קובע כי:

"**המפר הוראת חיקוק במזיד, במעשה האסור לפי אותו חיקוק או בהימנעות ממעשה שעשייתו נדרשת לפי אותו חיקוק, והדבר נוגע לציבור, דינו - מאסר שנתיים; והוא, אם אין נראית מאותו חיקוק כוונה לעונש אחר על הפרתו."**

80. כלומר, הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, במזיד ומתוך כוונה לקיים הסכם בו ישורייין חבר הכנסת עלולה לגרור גם ענישה פלילית לפי סעיף 286 לחוק העונשין.

81. הפרת חובה חקוקה לפי סעיף 286 לחוק העונשין מתחייבת לפי הסיפא של הסעיף ביחס לעניין לציבור ("התיבה "נוגע לציבור") – כלומר שיהיה אינטרס ציבורי לפתוח בחקירה לפי סעיף זה. לעמדת העותרת, סחר מכר הנוגע ליכולתה של הממשלה לתפקד, וזאת מתוך הסכם אסור ובתמורה אסורה – יש ויש בו עניין ציבורי – כזה המחייב פתיחה בחקירה פלילית.

82. אשר על כן, לדידה של העותרת משהוצגה ראשית ראייה, ואף ראיות ברורות נוספות המצביעות באופן ברור וגלוי על השגת הסכמים לא חוקיים בין ח"כ סילמן לבין גורמים ממפלגת הליכוד ביחס לשיריונה ברשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-25 – היה על היועמ"ש לפתוח בחקירה ולמצות את הדין.

ד.2. אי המענה משמעו סירובם של המשיבים 1-2 לפתוח בחקירה פלילית על הפרת

סעיף 57א לחוק הבחירות

83. על רשות ציבורית חלה חובה, על פי סעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958 (לעיל ולהלן: "**חוק ההנמקות**"), להשיב לבקשת הציבור להשתמש בסמכותה עפ"י

דין, לא יאוחר מ-45 ימים מיום קבלת הבקשה, וזאת בין אם העניין מושא הבקשה טעון בדיקה או דיון נוספים, ובין אם לאו.

84. כך מורנו סעיף 2(א) האמור:

”2. חובת מתן תשובה במועד

(א) נתבקש עובד הציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה.”

85. כפי המובא בחלקה העובדתית של עתירה זו, העותרת פנתה למשיבים 1-2, ביחס לחשדות הפלילים אודות הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, כבר ביום 7.4.2022, לפני למעלה מחודשיים, ואף שלחה לפני משורת הדין מכתבי תזכורת רבים בבקשה לעשות שימוש על פי החובות והסמכויות הנתונות להם על פי דין, ולפעול כמפורט לעיל.

86. **למרות זאת, ובניגוד בוטה להוראת סעיף 2(א) לחוק ההנמקות, פניות העותרת לא נענו באופן ענייני - עד עצם היום הזה.**

87. על המדיניות הראויה שיש לנקוט בה עת ממאן בר סמכה מלהשיב לפניות האזרחים, עמד כב' השופט (כתוארו דאז) שמגר, בבג"ץ 153/77 ששון פרג' נ' עיריית פתח-תקוה, (פורסם בנבו, 19.7.1977) בפסקה 5 לפסק דינו, כשקבע כדלקמן:

”אי-מתן תשובות לאזרח הפונה אל הרשות הוא בגדר רעה חולה ונפוצה במציאות שלנו וככל הנראה לא ניתן לשרש תופעה זו, אלא אם יינקטו צעדים החלטיים ויעילים יותר מאלה הנוהגים עתה, לרבות נקיטת הליכים משמעותיים נגד פקידי הציבור שאינם משיבים במועד על פנייתו של אזרח (ראה סעיף 6(א), סיפא, לחוק הנ"ל). יש יסוד להניח כי תגובות כאמור, בלויית הדרכה והסברה נאותות יהיה בהן כדי להגביר את המודעות לחובת מתן-התשובה, המעוגנת בחוק ואשר מתחייבת גם בלעדי זאת מיחסי אנוש נאותים.”

וראו גם: בג"ץ 7505/10 ראש מועצת הכפר חרבתא בני-חארת נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית, פס' 8 להחלטה (פורסם בנבו, 25.07.2011).

88. מתוך כך, המחוקק לא הסתפק בקביעת המועד הסופי למתן מענה לתשובת הפונה, אלא אף קבע את הנפקות של היעדר מענה כזה בסעיף 6 לחוק ההנמקות:

”6. תוצאות אי מילוי אחר החוק

(א) החלטה או פעולה של עובד הציבור לא יהיו פסולות בשל כך בלבד שהוא לא מילא אחרי הוראות הסעיפים 2א, 2ב, 4 או 5; ואולם בכל הליך לפני ועדת ערר או ועדת ערעור או לפני בית המשפט, על עובד הציבור הראיה כי החלטה או פעולה שלא ניתנה לגביהן תשובה או הודעה כאמור, נעשו כדין. הוראות סעיף זה אינן גורעות מאחריותו המשמעתית של עובד הציבור על אי-מילוי חובתו לפי חוק זה.

(ב) לא השיב עובד הציבור או לא הודיע תוך שלושת החדשים כאמור בסעיף 2 (א) או (ג), רואים בכך, לענין כל דין, החלטה לסרב לבקשה, ללא מתן נימוקים.”

89. ויובהר, כי על אף שמלשון סעיף 6 עולה כי חוסר מענה של הרשות במשך שלושה חודשים משמעו החלטת הרשות לסרב לפנייה ללא מתן נימוקים, הסעיף מפנה בלשונו לסעיף 2 לחוק, אשר קובע כאמור תקופה של 45 יום למענה של הרשות לפנייה אליה. תקופה זו, של 45 ימים,

נקבעה במסגרת תיקון מס' 3 לחוק ההנמקות משנת 1995 (להלן: "תיקון מס' 3"), אשר קיצר את פרק הזמן העומד לרשות להשיב לפנייה אליה, מ-3 חודשים ל-45 ימים. לפיכך, פרק הזמן אשר עומד לרשות להשיב לפנייה עומד על 45 ימים, ורשות שלא עונה תוך פרק זמן זה רואים בכך כסירוב לפנייה ללא נימוק.

90. על עניין זה עמדה גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי ומנהל) לשעבר, עו"ד דינה זילבר (להלן: "עו"ד זילבר"), במסגרת חוות דעתה בעניין "הסדרת חוסר בהירות בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות)", התשי"ט-1958 מיום 29.10.2017.

91. אז, בעקבות פנייה של העותרת לשרת המשפטים בבקשה לבחון את האנומליה שנוצרה בעניין פרקי הזמן הקבועים בסעיפים 2 ו-6 לחוק ההנמקות לאחר תיקון מס' 3, קבעה עו"ד זילבר כי "יש לראות בתקופת-הזמן שנקבעה בסעיף 6(ב) כ'עוקבת' אחרי תקופת-הזמן שנקבעה בסעיף 2(א), שהיא התקופה הראשית, וזאת גם אם בניסוחו הנוכחי של סעיף 6(ב) קיימת בעייתיות כרגע". לפיכך הרשות המנהלית חייבת להשיב לפנייה אליה תוך 45 יום, והסעד באם הרשות לא ביצעה את החובה המוטלת עליה תוך 45 יום, הוא שרואים בחוסר המענה כסירוב לבקשה ללא נימוק. וכפי שציינה עו"ד זילבר, פרשנות זו היא הראויה מכיוון שפרשנות אחרת תביא למצב אבסורדי לפיו "הרשות המינהלית חייבת להשיב תוך 45 יום, אבל אין להפרת חובה זו כל משמעות משפטית, וניתן למעשה להשיב עד לתקופה של שלושה חודשים ללא חשש".

העתק חוות דעתה של המשנה ליועמ"ש לשעבר, עו"ד דינה זילבר בעניין חוק ההנמקות מיום 29.10.2017 מצורף ומסומן כנספח ע/11.

92. כך, משלא נתקבלה כל התייחסות מהותית לפנייות העותרת במשך כחודשיים ימים, פרט למענה לאקוני בדבר קבלת הפניות והעברתה ללשכת המשיב 2, יש לראות בכך כסירוב לכל דבר ועניין לבקשות העותרת, ללא כל נימוק.

93. אף הפסיקה קבעה כי אי מענה של הרשות בפרק הזמן הקבוע במסגרת חוק ההנמקות פירושו סירוב לבקשה. כך נקבע בהקשר זה בפסק הדין בעניין בג"ץ 9388/11 גולדין אלי נ' שרת התרבות והספורט (נבו) 27.02.2012, בפסקה 4 לפסק הדין:

"בנוסף, סעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן - החוק לתיקון סדרי המינהל), קובע את המועד בו מחויב עובד ציבור להשיב לבקשה לשימוש בסמכותו. בהמשך, בסעיף 6(ב), נקבעו ההשלכות של אי-מילוי הוראות החוק: "לא השיב עובד הציבור או לא הודיע תוך שלושת החודשים כאמור בסעיף 2 (א) או (ג), רואים בכך, לענין כל דין, החלטה לסרב לבקשה, ללא מתן נימוקים." משמע, לפי הוראות חוק זה, דין אי מתן החלטה במועד כדין סירוב לבקשה (ראו גם - יצחק זמיר הסמכות המינהלית 1096-1097 כרך ב' (מהדורה שנייה, 2010))."

94. כתוצאה מכך, ובהתאם למצוותו של סעיף 6(א) הנ"ל, במחדלם המתמשך קיבלו המשיבים 1 ו-2 החלטה שלא לפעול בסוגיה המועלת בעתירה, ומכאן, מאבדים המשיבים את חזקת החוקיות ועליהם הנטל להוכיח חוקיות התנהלות זו - וזאת בהתאם למצוות סעיף 6 האמור לעיל.

95. להשלכות היעדר מענה מן הרשות המנהלית הייתה התייחסות גם של בית המשפט הנכבד בפסק דינו בעניין בג"ץ 4221/20 עו"ד משה הר שמש נ' מנהל רשות המיסים (פורסם בנבו),

28.6.2020), בפסקה 3 לפסק הדין, כדלקמן :

”עובד ציבור, ובכלל זה המשיבים, אכן נדרש על פי החוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי”ט-1958 (להלן: ”חוק החלטות וההנמקות”) להשיב לפניית הציבור ביחס לשימוש בסמכותו באופן מנומק ובתוך פרק הזמן שנקצב בחוק החלטות וההנמקות (ראו בפרט סעיפים 2 ו-2א לחוק החלטות וההנמקות). ואולם, **התוצאות של אי מתן תשובה, כפי שנטען בענייננו, הוא שרואים את הבקשה כאילו סורבה, ואילו נטל הראייה להצדקת ההחלטה יועבר אל כתפי הרשות, כאמור בסעיף 6 לחוק החלטות וההנמקות**”.

ראו גם: עת”מ (חי) 1179/03 ד. עירון בע”מ נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - חיפה, פס’ 9 לפסק הדין (פורסם בנבו, 6.1.2004); דפנה ברק ארז משפט מינהלי 419 (כרך א’, 2010) (להלן – ”ברק ארז”).

96. בית המשפט העליון אף הביע מורת רוח על כך שהמדינה לא קיימה את חובותיה לפי חוק ההנמקות. ראו לעניין זה פסק דינו של כבוד השופט שטיין בעניין בג”ץ 1193/18 רגבים נ’ שר הבטחון (פורסם בנבו 20.05.2019), בפסקה 8 לפסק דינו כדלקמן :

”**לצד מסקנה זו, ברצוני להביע מורת רוח על שהמדינה לא קיימה את חובותיה לפי חוק ההנמקות כאשר היא נמנעה מלענות לפניית העותרת במועדים ובאופן שחוק זה קבע.** [...] בנסיבות אלה, שקלתי אם יהא זה ראוי שנחייב את המדינה לשאת בהוצאות העותרת חרף העובדה שלא נוכל לתת לעותרת את מבוקשה (ראו דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 434 (2010)), אולם החלטתי לעת הזו להסתפק בהבעת מורת-רוח”.

97. במצב עניינים זה יש לראות בהיעדר מענה כסירוב המשיבים להפעיל שיקול דעתם לעניין פתיחה בחקירה בקשר לפעולות המתוארות לעיל, ועל אף בקשותיה החוזרות של העותרת, וזאת ללא כל נימוק, וכך תתייחס העותרת להיעדר המענה של המשיבים 1-2 בהמשך עתירה זו - כמצוות החוק.

98. לפיכך, עתירה זו, בין היתר, מבקשת מהמשיבים 1-2 את הפעלת שיקול דעתם כאמור ומתן התייחסות לפניית העותרת ולסוגיות החשובות שבמרכז עתירה זו. העותרת טען כי מצב עניינים זה מחייב כשלעצמו הוצאת צווים על תנאי על סמך היפוך נטל הראייה הסטטוטורי.

99. יחד עם זאת, ועל מנת שתעמוד בפני בית המשפט הנכבד מלוא התשתית המשפטית, להלן תצביע העותרת על כך שהחלטת המשיבים 1-2 שלא להורות על פתיחה בחקירה בעניין הפרות חוזרות ונשנות של סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, אף אינה עומדת מבחינה משפטית, בהיותה מנוגדת לחובות המשיבים 1-2 לפעול ולמצות את הדין, ובהיותה לא סבירה באופן קיצוני משום שהיא פוגעת פגיעה קשה באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק.

3.ד. כלל הפתיחה בהליך בדיקה מקדימה לכל הפחות, ולחילופין בחקירה פלילית

מקום בו יש ראשית ראיה ועניין לציבור

100. כידוע, הנורמות של הדין הפלילי נועדו ליצור מסגרת ראויה של חיי חברה תקינים, הגנה על הסדר הציבורי, וכיבודם של ערכי מידות ומוסר שבלעדיהם חברה מתוקנת לא תיפון. הגשמת הנורמה הפלילית נעשית באמצעות ההליך הפלילי, שבו המדינה היא המאשימה, היועץ המשפטי לממשלה הוא נציגה של המדינה, ובידיו נתונה, מכוח החוק, השליטה על הדיון הפלילי לתכלית

ההגנה על האינטרס הציבורי. (ראו: בג"צ 156/56 שור נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 19.2.1957); בג"צ 5699/07 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 9 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 26.2.2008) (להלן: "בג"צ פלונית").

101. בפסיקה נקבעה דרישת סף ראייתית לפתיחה בחקירה, לפיה על התשתית הראשונית לבסס "חשד סביר לביצוע עבירה", רף הנמוך מהרף של ראיות לכאורה (ראו: בג"צ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 69 לפסק דינו של כבוד השופט עמית (פורסם בנבו, 22.7.2021) (להלן – "בג"צ כלי השיט"; דנג"צ 7516/03 יעקב נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 12.2.2004) (להלן – "דנג"צ נמרודי").

102. בנוסף למבחן הראייתי, המחוקק מעניק משקל לאינטרסים ולשיקולים נוספים הנוגעים ל"עניין לציבור", ומורה לרשויות החקירה להפעיל את שיקול דעתן בהתאם לתועלת הציבורית הגלומה בקיומה של חקירה, אל מול הנזק שהחקירה עשויה לשאת עימה לאינטרסים הציבוריים. שכן, הנחת המוצא היא כי ישנו אינטרס ציבורי במיצוי הדין עם עבריינים, בכדי להרתיע מפני עבירות עתידיות ולהגן על הערכים שבהם פגעו (בג"צ 5023/16 רוזנטל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פס' 9 לפסק דינו של כב' השופט הנדל (פורסם בנבו, 12.3.2020) (להלן: "בג"צ רוזנטל").

103. לסיכומו של עניין, על-פי הדין, בכדי לפתוח בחקירה נדרשת תשתית ראייתית ראשונית המבססת חשד סביר לביצוע עבירה – וכשהיא עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי הכולל (בג"צ רוזנטל, פס' 9 לפסק דינו של כב' השופט הנדל). בהקשר זה ראו גם את עמדת ד"ר גלבוע ועו"ד גלבוע, לפיה הרף של החשד הסביר אינו גבוה, ויכול להיות מבוסס על ראיות שאמינותן ומהימנותן של מקורותיהם נמוכה ואף על ראיות שאינן קבילות במשפט (מאיר גלבוע ואראל גלבוע "ואת פתח לוי – על החובה לפתוח בחקירה" הסניגור 188, 5 (2012)).

ד.3.א. פתיחה בהליך "בדיקה מקדימה" בהתאם להנחיית היועמ"ש

104. במהלך השנים האחרונות התפתח שלב נוסף בהליך הפלילי – שלב הבדיקה המקדימה, אשר עוגן בהנחיית היועמ"ש (הנחיית היועמ"ש "בדיקה מקדימה" מס' 4.2204 מיום 31.12.2015 (להלן: "הנחיית היועמ"ש")). לפי שלב זה, במקרים חריגים ניתן להורות על ביצוע בדיקה כפעולה מקדימה, אשר על פי תוצאותיה יוחלט האם יש לפתוח בחקירה (דנג"צ 1396/02 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פס' 6 להחלטה (פורסם בנבו, 24.4.03); בג"צ רוזנטל)).

105. הליך הבדיקה המקדימה "נתפס כיום כחלק בלתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטה על פתיחה בחקירה" (עניין רוזנטל, פס' 16 לפסק דינו של כב' השופט הנדל). במסגרת הבדיקה, גורמי אכיפת החוק מתמקדים בהערכת התשתית הראייתית הקיימת, כאשר הבדיקה משמשת "כפעולה מקדימה לחקירה וכאמצעי עזר לצורך קבלת החלטה אם לפתוח בחקירה משטרית" (בג"צ רוזנטל, פס' 16 לפסק דינו של כב' השופט הנדל; דנג"צ נמרודי). בכלי זה משתמש היועמ"ש יותר ויותר, בעיקר בסוגיות הנוגעות לאישי ציבור, נוכח ההשלכות בפתיחה בחקירה על המערכת התפקודית עליה הם אמונים.

106. בהנחיית היועמ"ש, נקבעו שני שיקולים מרכזיים שלפיהם יוחלט האם נדרש לנקוט בהליך של בדיקה מקדימה: הראשון, הוא עוצמת התשתית הראייתית ההתחלתית ביחס לחשד נושא המקרה, אל מול החשיבות הציבורית במיצוי הביורור העובדתי. השני, הוא ההשלכות

- הציבוריות-תפקודיות הכרוכות בהחלטה על פתיחה בחקירה (הנחיית היועמ"ש, ס' 8).
107. במסגרת הליך הבדיקה המקדימה, רשויות האכיפה מוסמכות לנקוט במגוון פעולות לצורך איסוף התשתית העובדתית, המוגדרות בס' 14 להנחיית היועמ"ש. עם זאת, ישנן סמכויות הניתנות לשימוש רק במסגרת החקירה הפלילית, וביניהן, חקירה באזהרה (הנחיית היועמ"ש, ס' 15).
108. אשר לרף הראייתי - על פי הנחיית היועמ"ש, הבדיקה המקדימה משמשת ככלי עזר לצורך קבלת החלטה בנוגע לפתיחה בחקירה, ו"מקום בו על פי תוצאותיה של הבדיקה מתגבשת תשתית ראייתית לחשד סביר, המצדיקה חקירה פלילית, תיפתח חקירה" (הנחיית היועמ"ש, ס' 4). בהקשר זה מובהר – כי אין מדובר בישום סטנדרט ראייתי שונה מאשר במקרה "רגיל", אלא בביצוע פעולות בדיקה נוספות בשלב המקדמי, בנסיבות בהן נדרשת מידת זהירות והקפדה מוגברת לנוכח ההשלכות של הפתיחה בחקירה (הנחיית היועמ"ש, ס' 12).
109. הבהרה זו אף עולה בקנה אחד עם קביעות בית משפט נכבד זה בעניין רוזנטל, שם קבע כב' השופט הנדל כי לאורם של עקרון השוויון, עקרון שלטון החוק ועקרון השוויון בפני החוק, הנמנים על עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, אין להציב רף ראייתי גבוה יותר לנקיטת הליכים עבור נושאי משרה ציבורית בכירים (בג"צ רוזנטל, פס' 11 לפסק דינו של כב' השופט הנדל).
110. אשר על כן, השימוש בבדיקה מקדימה בעניינם של אנשי ציבור, ככל שיישום נכונה, אכן עשוי להגשים את תכליותיו. עם זאת, יישום שגוי של ההנחיה ככלל ובפרט של חובת הקפדנות, עשוי ליצור שוני בפועל של הרף הראייתי הנדרש לפתיחה בחקירה בין ממלאי תפקידים ציבוריים לבין הכלל – ובכך לפגוע בעקרונות השוויון ושלטון החוק. על קשיים אלו אף עמד כבוד השופט קרא, אשר ביקש להתריע על קשיים שעלולים להיווצר ביישומה של הנחיית הבדיקה המקדימה בפרקטיקה. בפרט, נדרש כב' השופט קרא לקושי לאבחן "קו גבול" ו"נקודת מעבר" בין בדיקה מקדימה לבין חקירה (בג"צ רוזנטל, פס' 4-5 לפסק דינו של כב' השופט קרא).
111. לפיכך, על היועמ"ש להיות מודע לקשיים אשר עשויים להתעורר בעת קבלת החלטה בנוגע לפתיחה בהליך בדיקה מקדימה, ולהשתמש בכלי זה במקרים המתאימים לכך. כפי שתפרט העותרת להלן, היא סבורה כי ההסכמים שהושגו בין חה"כ סילמן לגורמים בליכוד בדבר שריונה ברשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-25, ניתן לעשות שימוש בכלי זה ולהבהיר כי מדובר בהסכמים אסורים לפי סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת שהפרתו, עלולה לעלות לכדי עבירה פלילית.
- 4.ד. בהימנעותם מפתיחה בהליך בדיקה מקדימה, או לחילופין בחקירה פלילית, פעלו המשיבים 1-2 בחריגה מסמכות שבמחדל**
112. בהימנעותם ממילוי חובתם, לפתוח לכל הפחות בהליך בדיקה מקדימה על-פי הנחיית היועמ"ש או לחילופין בחקירה פלילית, פועלים המשיבים 1-2 בחריגה מסמכותם על פי דין.
113. ראשית, בפעולתם בחוסר סמכות, המשיבים 1-2 חורגים ממצוות העיקרון הבסיסי המושל בפעילות המנהל – עקרון חוקיות המנהל, המחייב את הרשויות לפעול תמיד במסגרת דל"ת אמותיו של החוק. יפים לעניין זה הדברים שנכתבו בע"א 5958/15 פרחי ביקל בע"מ נ' הועדה

המקומית לתכנון ולבניה - ראשון לציון, בפס' 25 לפסק דינו של כב' השופט דנציגר (פורסם בנבו, 15.12.2016):

"עקרון חוקיות המינהל מהווה נורמה בסיסית במשפט הציבורי. עקרון זה מורה, כי כל רשות מנהלית חייבת לפעול בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק. הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק את אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשותן. זהו הביטוי של עקרון שלטון החוק בתחום המשפט המנהלי. הנפקות המעשית שלו היא, שהפעולה המנהלית חייבת להיות מבוססת על הסמכה בחוק (או מכוחו), וכן שאסור לפעולה זו לחרוג מן הגבולות שנקבעו להסמכה."

114. מחויבות זו לפעול בתוך דל"ת אמותיו של החוק, רלוונטית לכל סוג של פעולה או החלטה. לעניין בחינת שאלת הסמכות שבפעולה או בהחלטה, אין נפקא מינה אם אלו מתבטאות בדמות "מעשה", או "מחדל":

"אכן, המשפט המינהלי מתייחס גם להיעדר החלטה וגם למחדל של הרשות המינהלית, כהחלטה מינהלית במובנה הרחב. על כן, גם היעדר החלטה ואי-עשייה, כפופים לחובה, שלפיה על הרשות לפעול אך ורק בגדר הסמכויות שהוקנו לה בדין. לכן, ממילא, גם הפרת חובה זו היא בגדר חוסר סמכות, או חריגה מסמכות." (אליעד שחר ורועי שרגא המשפט המינהלי כרך 3 (עילות ההתערבות), 15 (2008)).

115. הנה כי כן, הימנעות הרשות מהפעלת סמכותה מהווה חריגה מסמכות הנעשית בדרך המחדל. זאת משום שהסמכות המוענקת לה על ידי המחוקק, מטילה עליה חובת פעולה:

"עצם הענקת הסמכות מלמד על כך שהמחוקק בדעה שקיים צורך להסדיר בדרך שלטונית נושא מסוים ושהרשות היא המתאימה להתמודד עמו. ואכן, זו ההצדקה החוקתית להפקדת כוחות שלטוניים בידי האמונות של המנהל הציבורי. כוחות אלו נועדו להפעלה בהתאם לצרכים שביסוד הענקתם. ומכאן שהענקת סמכות משמעותה הטלת חובת פעולה" (ברוך ברכה משפט מינהלי כרך ב' 23 (1995)).

ראו גם לעניין זה קביעותיו של הנשיא בדימוס שמגר, בפסק דינו (בדעת מיעוט) בעניין בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, עמ' 26-47 (פורסם בנבו, 12.6.1983).

116. במקרה שבנדון, וכפי שפורט בהרחבה לעיל, סמכותה של היועמ"ש לפתוח בחקירה פלילית הנה סמכות שבחובה מקום שנודע לה על ביצוע עבירה בכל דרך שהיא.

117. העותרת פנתה אל המשיבים 1-2 מספר רב של פעמים, וזאת בהצטרף למידע שפורסם בתקשורת אודות הפרשות והמעורבים בה. אשר על כן, ומשהתקיימו התנאים המקדמיים אשר דורשים להפעיל את סמכותה לחקור ולאכוף את ההפרות החוזרות ונשנות של סעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת.

118. הימנעותם של המשיבים 1-2 מהפעלת סמכותם לחקור את הפרשות שצוינו לעיל בהרחבה, חורגת מתפקידם וסמכותם לפי הדין, ולנוכח כל האמור לעיל, די בפגם זה כדי להביא לקבלת העתירה שבכותרת ולמתן הצווים המבוקשים במסגרתה.

5.ד. המשיבים 1-2 הפרו את חובתם לפעול במהירות הראויה, באופן שפוגע בהליך הפלילי

119. חובה נוספת המוטלת על הרשות הנה החובה לבצע את המוטל עליה בחוק במהירות הראויה. זאת, משום שפעולה מהירה יחסית משרתת טוב יותר את האינטרס הציבורי. חובה זו נובעת, למעשה, מחובתה הכללית של הרשות לפעול בהגינות ובנאמנות לטובת האינטרס הציבורי (בג"ץ

5931/04 חגי מזורסקי ו-82 אח' נ' מדינת ישראל - משרד החינוך, פס' 15 לפסק הדין (פורסם בנבו, 8.12.2004); ברק ארז, בעמ' 407).

120. חובה זו אף עוגנה במסגרת סעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, אשר קובע כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות".

121. כן נקבע בפסיקה, כי המועד הסביר לביצוע החובה המוטלת על הרשות נקבע על-פי נסיבותיו של העניין, ובהתחשב במכלול השיקולים והאינטרסים בגדרו. עוד נקבע, כי הדרישה לפעול במהירות הראויה נגזרת, בין היתר "מעוצמת המשקל והחשיבות הנודעים לביצוע הפעולה במהירות, בין מבחינת אינטרס הכלל, ובין מבחינת אינטרס היחיד". חובה זו מקבלת משמעות מיוחדת כאשר מדובר בזכויות אדם, או באינטרס ציבורי רב חשיבות (בג"ץ 1999/07 גלאון נ' וועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, פס' 8 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה (בדעת מיעוט) (19.4.2007)).²

122. לפיכך, חובה זו מתחדדת כאשר מדובר בחובת הרשות לפעול במהירות הראויה במסגרת ההליך הפלילי, נוכח הכוח שמפעילה המדינה בהליך זה מתוך האמון שנותן בה הציבור, כחלק מהמסגרת החברתית של חברה בתוך מדינה, ונוכח ההשפעות העמוקות של ההליך הפלילי על הפרט.

123. בעניינינו דנן, כאשר מדובר בביצוע הליכי חקירה פלילית דומה כי אין צורך להכביר במילים בנוגע לחובת הרשות לפעול במהירות האפשרית. חלופה הזמן עלול לשבש ביצוע חקירה יעילה אשר תרד לעומקם של הדברים, תוביל לחשיפת האמת ותמצה את הדין עם כלל המעורבים בפרשה (ראו לעניין זה פסק דינו של כב' השופט זמיר בפס' 14 לפסק דינו בבג"צ 2624/97 רונאל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 15.6.1997)).

124. לאור האמור לעיל, דומה כי המשיבים 1-2 הפרו את החובה המוטלת על הרשות לפעול במהירות הראויה ולמצות הליכי חקירה הן בהפרות החוזרות ונשנות של חברי הכנסת השונים את סעיף 5א לחוק הבחירות לכנסת, הגורר ענישה פלילית.

ד.6. הימנעות מפתיחה בחקירה אינה סבירה באופן קיצוני משום היותה פוגעת

פגיעה קשה באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק

125. כידוע, אמון הציבור ברשויות הינו תנאי יסודי לתפקודן התקין של הרשויות. ואכן, בשורה של פסקי דין חזר והדגיש בית המשפט את חשיבות אמון הציבור ברשויות. כך, גם בבג"צ 6163/92 אייזנברג נ' נ' שר הבינוי והשיכון, פס' 54 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ברק (פורסם בנבו, 23.3.1993):

"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר

² כב' השופטת פרוקצ'יה הייתה בדעת מיעוט בפסק הדין בעניין גלאון לעניין הסעד האופרטיבי, אך השופטים לא היו חלוקים בעניין החובה המוטלת על הרשות לפעול במועדים סבירים. ראו לעניין זה: בג"צ 8730/03 שירותי בריאות כללית נ' שר האוצר פס' 35 לפסק דינו של כב' השופט גיוראן (פורסם בנבו, 21.6.2012).

**ונקיון כפיים. אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי
ובבסיס המבנה החברתי שלנו...".**

126. כך בכלל, ואולי אף ביתר שאת ביחס למערכת אכיפת החוק, אשר נדרשת לאמון הציבור בטוהר פעילותה ושיקוליה לשם פעילותה התקינה. פגיעה באמון הציבור ברשויות התביעה הנה פגיעה קשה למשטר הדמוקרטי (בג"צ 935/89 **אורי גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 31 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ברק (פורסם בנבו, 10.5.1990)).

127. בהקשר זה, משמשת היועמ"ש כשומרת שלטון החוק. היא איננה ראש התביעה ותו לא. במקרה דנן, היועמ"ש אף משמשת כשומרת הסף ומייצגת האינטרס הציבורי. בהתקיים החשד כי הופר החוק בידי חברי הכנסת – מנבכרי הציבור הבכירים ביותר – חייב החשד להיבחן לעומק, ובאמצעות כל הכלים הנתונים לרשות החוקרת ולמערכות האכיפה (וראו לעניין לחובה זאת: בג"צ 428/86 **יצחק ברזילי נ' ממשלת ישראל ואח'**, פס' 26 לפסק דינו של כב' הנשיא בדימוס שמגר (פורסם בנבו, 6.8.1986)).

128. **כאמור, אין העותרת מתיימרת להיכנס בנעליה של היועמ"ש, אולם סבורה היא כי קיומם של הפרסומים עד כה על הפרות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת מקימים תשתית ראייתית ל"חשד סביר" ברף הנמוך המצדיקה חקירה פלילית, או לכל הפחות מצריך בדיקה מקדימה בהתאם להנחיית היועמ"ש, כפי שפורט בהרחבה לעיל.**

129. אי חקירת הפרשה עד תום, בירור החשדות והעמדה על כנן של נורמות ההתנהגות הראויות בצמרת ההנהגה של מדינת ישראל – גורמת לנזק אדיר לאינטרס הציבור ולגורמי אכיפת החוק, ומשדרת מסר לפיו "לית דין ולית דין".

130. החלטתה של היועמ"ש לא לפתוח בחקירה פלילית, או לכל הפחות בהליך בדיקה לחקירת מכלול החשדות והחשודים, אינה מרימה נטל זה. בהתעלמותו מהחובה החלה עליו על פי דין פועלת למעשה היועמ"ש בחוסר סבירות קיצוני – בוודאי כאשר האפשרות למעשים שלטוניים בשל עבירות פליליות עומדת הסף.

131. אשר על כן, מבקשת העותרת כי היועמ"ש תורה על פתיחה בהליך בדיקה מקדמית לכל הפחות, או לחילופין בחקירה פלילית כאמור, כפי המבוקש בצווים המופיעים ברישא לעתירה זו.

7.ד. על התערבות בהחלטת היועצת המשפטית לממשלה בעניין פתיחה בחקירה

ונייהול של הליכים פליליים

132. בשולי העתירה, תבקש העותרת להתייחס בקצרה לסוגיית הביקורת השיפוטית על שיקול דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, ונפקותה לעניין דנן.

133. כידוע, ההלכה רבת השנים גורסת כי התערבות שיפוטית בשיקול דעתה של היועמ"ש ביחס לניהול ההליך הפלילי תהא במקרים חריגים בלבד. התייחס לכך אך לאחרונה כב' השופט עמית במסגרת בג"ץ **כלי השיט**, בפס' 70-71 לפסק דינו :

"ככלל, בית משפט זה לא יתערב בהחלטות רשויות החקירה ואכיפת החוק ולא יחליף שיקול דעתן בשלו, אלא במקרים חריגים ביותר; בין היתר, בנסיבות בהן ההחלטות הנתקפות נתקבלו בחוסר סבירות קיצוני, בחוסר תום לב, או על יסוד שיקולים זרים" (עניין התנועה לטוהר המידות, פסקה 15);

"ביקורת שיפוטית מסוג זה מצומצמת מאוד בהיקפה, ותהא שמורה למקרים חריגים של החלטה משיקולים זרים או החלטה הלוקה בחוסר סבירות קיצוני או בעיוות מהותי" (בג"ץ 807/21 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, [פורסם בנבו] בפסקה 10 (8.2.2021));

[...]

71. כאמור, הריסון השיפוטי בהתערבות בהחלטות היועץ המשפטי לממשלה, כוחו יפה לכל אורך ההליך הפלילי. עניינו מתמקד בשלב המקדמי של פתיחה בחקירה, וההלכות דלעיל יושמו גם במקרים של תקיפת החלטה על אי פתיחה בחקירה (עניין הליכוד; עניין אלוביץ; בג"ץ 3089/20 נץ-צנגוט נ' ממשלת ישראל [פורסם בנבו] (26.10.2020); בג"ץ 1814/20 עד כאן-צעירים למען ישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (12.10.2020); בג"ץ 166/20 חברוני נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (17.8.2020); בג"ץ 8236/19 גבאי נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (31.5.2020); בג"ץ 3469/18 עזבון המנוח ARIEL YITCHAK NEWMAN נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (31.10.2019); עניין טראובמן; בג"ץ 3358/18 בייר נ' משטרת ישראל [פורסם בנבו] (7.5.2019)).

134. אחד מפקדי הדין אשר שרטטו את קווי המתאר לאותם מקרים בהם יתערב בית המשפט בהחלטות היועמ"ש, הוא פסק הדין בבג"ץ 4550/94 אישה נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (פורסם בנבו, 2.5.1995). באותו עניין, בו ביקש אב שכול לחייל שנורה בשוגג בידי כוחותינו ונהרג, להורות ליועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום פלילי נגד מפקד היחידה של בנו, קבע כב' השופט חשין כדלקמן:

"אלה הם המפתחות שיפתחו את שערי בית המשפט הגבוה לצדק ויביאו להתערבותו בהחלטות של רשויות התביעה - יועץ משפטי לממשלה או התביעה הצבאית - לעניין אי-פתיחתם של הליכים פליליים (או להחלטות בדומה להן): החלטה שנתקבלה שלא ביושר או שלא בתום-לב; החלטה שנתקבלה ממניעים נפסדים ולא טהורים; החלטה שנתקבלה בסתירה ברורה לאינטרס הציבור (בג"ץ 156/56 שור נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' [10], בעמ' 300-301); החלטה שנתקבלה בחוסר סבירות קיצוני או מהותי (במובנו הרחב); החלטה שהיא בלתי סבירה בעליל; החלטה שנתקבלה בעיוות מהותי; החלטה הנוגעת במשגה היורד לשורשו של עניין. שערים אחדים מוליכים אליו אל הטרקלין, וכל אחד ממפתחות אלה (החופפים בחלקם אלה את אלה) אמור לפתוח אחד מאותם שערים. ואולם רק המחזיק בידו אחד מאותם מפתחות זכאי להתערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק." (בג"ץ 4550/94 אישה נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פס' 8 לפסק דינו של כב' השופט חשין [פורסם בנבו, 2.5.1995]).

135. בעניינו דנן, ומבלי להרחיב יתר על המידה, סבורה העותרת כי מרביתם של המפתחות האמורים הונחו בעתירה זו על שולחנו של בית המשפט הנכבד. סירוב המשיבים 1-2 לפתוח בהליך בדיקה מקדימה לכל הפחות, או בחקירה פלילית, עומד בסתירה ברורה לאינטרס הציבורי ומהווה עיוות מהותי לאור הפגיעה הקשה באמון הציבור ובשלטון החוק והוא נגוע במשגה היורד לשורשו של עניין.

136. ודוק. חרף עלילות ההתערבות המצומצמות, לא אחת בחר בית המשפט הנכבד להתערב בשיקול דעתה של התביעה, ובפרט של היועמ"ש בהחלטות הנוגעות לפתיחה בחקירה והעמדה לדין (ראו למשל, בג"ץ 2511/08 ליברמן נ' פרקליט המדינה [פורסם בנבו, 17.11.2008], במסגרתו בעקבות הדיון שהתקיים הודיעה המשטרה כי היא תפתח בחקירת פלילית בפרשת ההדלפות מחקירתו של ליברמן); בג"ץ 741/05 אל-המץ נ' צה"ל התובעת הצבאית הראשית [פורסם בנבו, 14.12.2006]; בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו, 7.4.1994]; בג"ץ 223/88 שפטל נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו, 16.11.1989].

137. כמו כן, תבקש העותרת להביא את קביעות בית המשפט הנכבד במסגרת בג"ץ 4845/17 **חמדאן נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 28.10.2019), שם קבע כב' השופט גרוסקופף כי יש להורות ליועץ המשפטי לממשלה להעמיד לדין פלילי שוטר בגין ירי שגרם למותו של חיר חמדאן ז"ל, ובלשונו:

"בעניין שלפנינו החליט היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועמ"ש") להימנע מלהעמיד לדין את השוטר שירה בחיר ז"ל. אין חולק כי החלטה זו מצויה בתחום סמכותו. **אולם לטעמי אין בבסיסה שקילה ראויה של כל השיקולים הנדרשים, ואין בהנמקתה בסיס מספיק להצדקתה. היא חורגת לשיטתי באופן קיצוני ממתחם הסבירות, ועל כן מחייבת התערבותו של בית משפט זה.** חריגתה הקיצונית של ההחלטה ממתחם הסבירות נובעת משילוב של שלושה רכיבים, אשר הצטברותם מחייבת התערבות חריגה בהחלטת היועמ"ש. **הרכיב הראשון, הנוגע למערכת היחסים בין המדינה לאזרח, הוא המשקל החסר, אם בכלל, שניתן לאינטרס הציבורי שבבירור אשמתו של השוטר היורה במקרה דוגמת זה, שבו נסיבות ביצוע הירי מעוררות תהיות, והן לא התבררו די צורכן; הרכיב השני, הנוגע למערכת היחסים בין המדינה לשוטר היורה, הוא התעלמות**

ההחלטה מהקשיים המתעוררים על רקע הגרסאות שמסר השוטר היורה לאחר האירוע, וההשלכות שיש לכך על האינטרס החברתי שבקיום בירור משפטי בסוגיית אשמתו; **הרכיב השלישי, הנוגע למערכת היחסים בין הרשות השופטת לרשויות אכיפת החוק, עניינו חוסר הבהירות של הטעמים שניתנו להחלטת היועמ"ש, וכתוצאה מכך הקושי להשתכנע מהם.**" (בבג"ץ 4845/17 **חמדאן נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס" 3 לפסק דינו של כב' השופט גרוסקופף (פורסם בנבו, 28.10.2019).

138. מהאמור עולה כי במקרים חריגים בית המשפט הנכבד מתערב בהחלטות רשויות התביעה והיועמ"ש בנוגע לניהול ההליך הפלילי. לעמדת העותרת, על המקרים דנן להימנות מבין אלו. שכן, המשיבים 1-2 בחרו להתעלם כליל מפניותיה של העותרת בנוגע לבקשה לפתיחה בחקירה פלילית ומהפרסומים החוזרים ונשנים בתקשורת.

139. משכך, אין העותרת יכולה לעמוד על השיקולים שעמדו בבסיס החלטתם שלא לפתוח בחקירה פלילית של הפרשה. עם זאת, העותרת תטען כי החלטה שלא לפתוח בהליך בדיקה מקדימה לכל הפחות, או בחקירה פלילית להפרות החוק אינה נותנת משקל ראוי לאינטרס הציבורי שבבירור החשדות כנגד נבחרי ציבור – חברי הכנסת וכמוה כיען הטומנת ראשה בחול.

140. לאור זאת, סבורה העותרת כי במקרה זה יש צורך לאמץ גישה המאפשרת ביקורת שיפוטית רחבה יותר, בייחוד היות ועל פני הדברים עולה חשש כבד לביצוען של עבירות פליליות שיש להן נגיעה לשלטון החוק ולאמון הציבור ברשויות השלטון, וכפי שהציגה לעיל.

ה. סיכום

141. על שולחנו של בית המשפט הנכבד הונחה עתירה אשר עניינה בפרשנות ואכיפת ההוראות הברורות העומדות בסעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, אשר טומן בחובו ענישה פלילית ונחקק כאחד מלקחי "התרגיל המסריח".

142. כך, נמנעים המשיבים 1-2 מלהשיב לפניותיה של העותרת ביחס להפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, חרף העובדה שעברו למעלה מ-45 ימים מאז פנייתה הראשונה, וחרף חובתם לעשות כן על פי חוק ההנמקות.

143. אי-מענה המשיבים 1-2 מהווה למעשה לסירובם להורות על פתיחה בחקירה פלילית, או לכל הפחות, בהליך בדיקה מקדימה וזאת על אף שהראתה העותרת כי קיימת תשתית ראייתית המקימה חשד סביר לביצוען של עבירות פליליות, ועל אף האינטרס הציבורי שבברור הנושא.
144. העותרת עמדה על כך שהיועצת המשפטית לממשלה ממאנת לפעול ולקבל החלטות אשר מסמכותה ומחובתה לקבל, תוך שהיא פוגעת פגיעה קשה בהליך הפלילי, באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק ובאינטרס הציבורי הרחב, ופועלת בהעדר סבירות במידה קיצונית.
145. לאור כל האמור לעיל, תתכבד העותרת לבקש כי יוצאו הצווים על תנאי המפורטים ברישא לעתירה זו, וכן כי בית המשפט הנכבד יעשה אותם למוחלטים.
146. עתירה זו נתמכת בתצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.
147. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו.

גילי גוטוירט, עו"ד

הידי נגב, עו"ד

אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

י' אב, תשפ"ב, 07 אוגוסט 2022, בירושלים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

ע"י עוה"ד ב"כ ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או
אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטווירט ו/או
רחלי אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או תמר
באום ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור אזר
מרחוב יפו 208, ת.ד. 36054 ירושלים 9136001
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרת

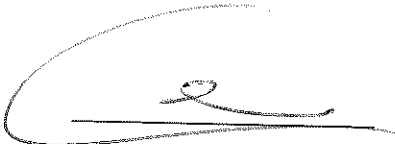
- נ ג ד -

1. היועצת המשפטית לממשלה
2. פרקליט המדינה
3. חברת הכנסת עידית סילמן
4. מפלגת הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
5. מפלגת ימינה (סיעת צל"ש)
6. הכנסת

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438974, מנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.



חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד הידי נגב מאשר בזאת כי ביום 7.8.2022, חתם לפני ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438974, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.



הידי נגב, עו"ד
מ.ה. 61512

הידי נגב, עו"ד

תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס' עמ'
29	כתבתה של מורן אזולאי, "הסיכום עם הליכוד : סילמן שרת הבריאות - אם נתניהו יקים ממשלה", מיום 6.4.2022	1/ע
35	פנייתה של העותרת ליועמ"ש בבקשה לפתוח בחקירה פלילית על הפרת הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות ביחס לשריון עתידי של חה"כ סילמן, מיום 7.4.2022	2/ע
39	אישור הקבלה והעברת הפניה ללשכת פרקליט המדינה, מיום 13.4.2022	3/ע
41	פנייתה של העותרת ליועמ"ש, מיום 9.6.2022	4/ע
45	פנייתה של העותרת ליועמ"ש, מיום 16.6.2022	5/ע
49	פנייתה של העותרת ליועמ"ש מיום 12.7.2022	6/ע
53	אישור הקבלה והעברת הפניה ללשכת פרקליט המדינה, מיום 27.7.2022	7/ע
55	הצעת החוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990	8/ע
59	העמודים הרלבנטיים מהדיון של ועדת חוק חוקה ומשפט מיום 17.10.1990	9/ע
86	העמודים הרלבנטיים מהדיון המשותף של ועדת הכנסת וועדת חוקה, חוק ומשפט, מיום 31.10.1990	10/ע
110	חוות דעתה של המשנה ליועמ"ש לשעבר, עו"ד דינה זילבר בעניין חוק ההנמקות מיום 29.10.2017	11/ע

נספח ע/1

כתבתה של מורן אזולאי, "הסיכום
עם הליכוד: סילמן שרת הבריאות -
אם נתניהו יקים ממשלה", מיום
6.4.2022

עמ' 29

הסיכום עם הליכוד: סילמן שרת הבריאות - אם נתניהו יקים ממשלה

גורמים פוליטיים אומרים כי יו"ר הקואליציה הפורשת עידית סילמן סיכמה עם הליכוד כי תשוריין במפלגה - וגם תמונה לתפקיד שרת הבריאות אם נתניהו יצליח להקים ממשלה. עם זאת, אם לא יהיה ח"כ נוסף שיפרוש ויאפשר לסיעת ימינה להתפצל - היא עשויה להיות מוכרזת כפורשת, מה שיסכל את המהלך

302 תגובות

מורן אזולאי | 06.04.22 | 09:16



האזינו לכתבה 5 דקות

Promoted Links by Taboola

מה חשב מבקר האוכל על המקציקן שחזר מהניינטיז?

TimeOut

קראו עוד

מעכשיו מחזירים בקבוקים לנקודות המכירה ומקבלים את דמי הפיקדון בחזרה!

המשרד להגנת הסביבה

מידע נוסף

סערה בקהילות הקונסרבטיביות: זוג קיים יחסים באמצע התפילה ב"זום...

יהדות

יו"ר הקואליציה הפורשת עידית סילמן סיכמה עם הליכוד כי היא תשוריין במפלגה - תמונה לתפקיד שרת הבריאות אם בנימין נתניהו יצליח להקים ממשלה. כך אומרים הבוקר (רביעי) גורמים פוליטיים. מוקדם יותר [הודיעה סילמן על החלטתה לפרוש](#) - מה שגורם לכך שהממשלה מאבדת את הרוב שלה בכנסת.



הליכוד וסילמן סיכמו: שריון במפלגה ותפקיד שרת הבריאות בממשלה הבאה של נתניהו (צילום: דני שם טוב, דוברות הכנסת, אלכס קולומויסקי)

פרישתה של סילמן מגיעה על רקע פרשת החמץ בבתי החולים, שבעקבותיה תקפה את שר הבריאות הנוכחי ניצן הורוביץ ואמרה כי "לא נאפשר לו להיות שר". בשבוע שעבר נחשף ב-ynet כי בהנהלת הדסה מנסים למנוע הכנסת חמץ בניגוד לפסיקת בג"ץ בנושא. בעקבות הפרסום שיגר הורוביץ מכתב למנהלי בתי החולים ברחבי הארץ, ובו דרש לקיים את פסיקת בג"ץ, שמתירה הכנסת חמץ לשטחי בתי החולים במהלך חג הפסח. השבוע, בדיון בוועדת הבריאות בראשותה, תקפה סילמן את הורוביץ בעקבות הנחייתו לבתי החולים. "הורוביץ מאפשר הכנסת חמץ לבתי חולים? לא נאפשר לו להיות שר", אמרה. "יש כאן חצייה של קו אדום. במשמרת שלי זה לא יהיה".

כתבנו לענייני פלסטינים אליאור לוי מדווח כי אחרי הודעת סילמן, השר הורוביץ ביטל הבוקר את הגעתו לרמאללה לפגישה עם עמיתתו הפלסטינית. מקורות המעורים בפרטים אמרו ל-ynet כי בימים האחרונים תואמה ונקבעה פגישה בין הורוביץ לבין שרת הבריאות הפלסטינית, מיי קיילה. הפגישה הייתה אמורה להתקיים היום ברמאללה. הבוקר הודיע הורוביץ כי הוא מבטל את הפגישה ולא יגיע לרמאללה. ייתכן שבביטול הגעתו רצה הורוביץ למנוע נעיצת מסמר נוסף שיקרב את הפורש הבא מהקואליציה.



"לא נאפשר לו להיות שר". שר הבריאות הנוכחי ניצן הורוביץ (צילום: קובי קואנקס)

סילמן לא הודיעה מראש על החלטתה לאף גורם בקואליציה, גם לא לראש הממשלה נפתלי בנט ושר החוץ וראש הממשלה החליפי יאיר לפיד. גורמים פוליטיים אמרו ש"הצעד שלה נובע מסגירה שעשתה עם הליכוד". עם זאת, אם לא יהיה חבר כנסת נוסף שיפרוש איתה בהקדם ויאפשר לסייעת ימינה להתפצל, ובינתיים היא תתחיל להצביע נגד הקואליציה - היא יכולה להיות מוכרזת כפורשת יחד עם ח"כ עמיחי שיקלי ולא תוכל להתמודד בליכוד או בציונות הדתית בבחירות הבאות.

יו"ר האופוזיציה, בנימין נתניהו, בירך את סילמן ואמר כי "התרגשתי מאוד לשמוע את הצהרתה של חברת הכנסת עידית סלימן, ואני מברך אותך בשם המונים בעם ישראל שייחלו לרגע הזה. עידית, את הוכחת שמה שמנחה אותך זו הדאגה לזהות היהודית של מדינת ישראל, הדאגה לארץ ישראל, ואני מקבל אותך בברכה חזרה הביתה למחנה הלאומי. את הוכחת שניציגי ציבור אמיתיים פועלים לפי צו מצפונם ואין זכות גדולה מזו. אני קורא לכל מי שנבחר בקולות המחנה הלאומי להצטרף לעידית ולחזור אלינו הביתה. אתם תתקבלו בכל הכבוד הראוי ובזרועות פתוחות".



יריב לוין: "ח"כ סילמן מצילה את המדינה מתהליך מסוכן" (צילום: קובי קואנקס)



סמוטריץ' ורגב: "קוראים לחברים בקואליציה שנבחרו בקולות הימין לחזור הביתה" (צילום: אבי מועלם)

יו"ר סיעת הליכוד ומרכז האופוזיציה, ח"כ יריב לוין, אמר כי הוא "מברך מכל הלב ובהערכה עמוקה את ח"כ עידית סילמן, שעשתה הבוקר את המעשה הנכון, את המעשה הציוני והודיעה על הפסקת חברותה בקואליציית השמאל. ח"כ סילמן, בצעד שעשתה, מצילה את מדינת ישראל מתהליך מסוכן וחסר תקדים של פגיעה עמוקה באופי היהודי של המדינה וביסודות קיומה. אני קורא לכל מי שנבחר בקולות בוחרים הימין ללכת בדרך שסללה ח"כ סילמן ולעשות כמוה".

יו"ר הציונות הדתית בצלאל סמוטריץ' אמר בתגובה להחלטת סילמן כי מדובר ב"שחר של יום חדש במדינת ישראל. הסוף לממשלה הלא ציונית של בנט והתנועה האיסלאמית והרגע שבו אפשר וצריך להחליף אותה בממשלה יהודית, ציונית ולאומית. אני מבקש לברך את ח"כ עידית סילמן על הצעד האמיץ והצודק שעשתה הבוקר ובו הציבה קו אדום בפני הפגיעה בזהות היהודית של מדינת ישראל ובערכי הציונות הבסיסיים".

סמוטריץ' הוסיף: "המחנה הלאומי יקבל את עידית בזרועות פתוחות ובמקום של כבוד השמור למי שהצילו את עם ישראל ומדינת ישראל באחד מרגעי המשבר שלהם. אני קורא לחברים בקואליציה שנבחרו בקולות הימין, חזרו הביתה. יחד נבנה ממשלה יהודית, ציונית ולאומית שתעשה המון טוב למדינת ישראל".



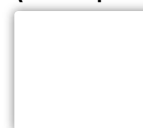
דרעי: "סילמן נתנה יד להצלת הזהות היהודית של המדינה" (צילום: אבי מועלם)

ח"כ מירי רגב (הליכוד) אמרה כי סילמן "עשתה את הצד המתבקש - לעזוב את הקואליציה המתיוונת הזאת, שפוגעת פעם אחר פעם בזהות היהודית של מדינת ישראל. אני קוראת לכל מי שנבחר על ידי קולות הימין, שיפרשו מהקואליציה המסוכנת הזאת וביחד נקים ממשלת ימין לאומית אחראית, שתשמור על זהותה היהודית של מדינת ישראל ושתפעל למען האינטרסים הבטחוניים והלאומיים שלנו". ח"כ מיקי זוהר (הליכוד) אמר: "עידית, לכי עד הסוף. כפי שאמרתי לך אתמול, את יכולה לגאול את עם ישראל".

גם יו"ר ש"ס, אריה דרעי, בירך את סילמן שלדבריו "נתנה יד להצלת הזהות היהודית של מדינת ישראל. מתנצל שפקקתי בצעד האמיץ שעשית, תבורכי מפי עליון. 'בניסן נגאלו ובניסן עתידין להיגאל'".

נושאים קשורים

ניצן הורוביץ | הליכוד | בנימין נתניהו | עידית סילמן | משרד הבריאות



נספח ע/2

פנייתה של העותרת ליועמ"ש
בבקשה לפתוח בחקירה פלילית על
הפרת הוראות סעיף 57א לחוק
הבחירות ביחס לשריון עתידי של
חה"כ סילמן, מיום 7.4.2022

עמ' 35



07 אפריל 2022, ו' ניסן תשפ"ב

לכבוד

עו"ד גלי בהרב מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

שלום רב,

הנדון: בקשה לפתיחה בחקירה בחשד להפרת חובה חקוקה – הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת הקובעות איסור על הבטחת שריון לחבר כנסת מכהן

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליך כדלקמן:

1. ביום 6.4.2022 פורסם בתקשורת, כי לפי גורמים בכירים בליכוד יוקצה לכה"כ עידית סילמן שריון ברשימת הליכוד לכנסת ה-25, והיא צפויה להשתבץ במקום העשירי ברשימה.¹ עוד לפי הפרסומים, שריונה בליכוד סוכם בהסכם ואף בהצהרה על ערבויות מצדדים נוספים.²
2. כזכור, כה"כ עידית סילמן, מילאה תפקיד של יושבת ראש הקואליציה בכנסת, והיא ממפלגת ימינה. בממשלה התלויה על חודו של קול קיים משקל משמעותי לשריונה במפלגת הליכוד – שכן שם טמונה האפשרות של הפלת הממשלה.
3. כידוע, סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 (להלן: "החוק"), שכותרתו איסור הסכמים בדבר רשימות מועמדים קובע, כי:

"לא יעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת מועמדים לכנסת לחבר כנסת מסויים או לקבוצת אנשים, אלא לאחר היום ה-90 שלפני יום הבחירות לכנסת".

4. יובהר, כי החוק מחיל איסור על כל הבטחה קודמת לשריונה של כה"כ סילמן לרשימת הליכוד שלא ניתנה בתוך ה-90 יום עובר לבחירות הנוכחיות.
5. עוד נזכיר, כי סעיף 57א לחוק, תוקן בשנת 1991, וכאחד מלקחי ה"תרגיל המסריח", בין שמעון פרס ז"ל ליצחק שמיר ז"ל, ואשר תכליתו למנוע את תופעת ה"כלנתריזם" – מעבר חברי כנסת בין סיעות לאחר הבחירות – תוך הבטחת שריון עתידי ברשימה אחרת. כך, באופן הדומה ל"תרגיל המסריח" ניתן למשוך נציגים מסיעות הקואליציה כדי להפיל את הממשלה ולהקים תחתה אחרת – תוך הבטחת מקום עתידי לחברי הכנסת שעברו צד.

¹ מורן אזולאי, "הבטחת הליכוד לסילמן: שריון במפלגה ומינוי לשרת הבריאות בממשלה אם תוקם", ynet, 6.4.2022. <https://www.ynet.co.il/news/article/hjxx2oc7c>

² מיכאל האזור טוב ואהרן רבינוביץ, "הלחצים מבית, הקשר עם סמוטריץ' והקש האחרון: מאחורי הפרישה של עידית סילמן", הארץ, 6.4.2022. <https://www.haaretz.co.il/news/politi/premium-1.10724245>

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع بافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



6. אם כן, עולה ביתר שאת השאלה העובדתית, **האם הובטח שריון עתידי בכתב או בעל פה, לחה"כ עידית סילמן, עוד בטרם פרישתה מהקואליציה.**

הבקשה לחקירת האירועים :

7. כאמור, פעולותיה של חה"כ סילמן, המתוארות מעלות חשש לעבירות של הפרת הוראות סעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 – הוראות הקובעות איסור חד משמעי כלפי חבר הכנסת על התחייבות בעל פה או בכתב להבטחת שריון במפלגה (אלא אם מדובר על התחייבות בתוך ה-90 יום שלפני בחירות).

8. חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") קובע איסור פלילי על הפרת הוראות חיקוק, בסעיף 286, שלשונו:

"המפר הוראת חיקוק במזיד, במעשה האסור לפי אותו חיקוק או בהימנעות ממעשה שעשייתו נדרשת לפי אותו חיקוק, והדבר נוגע לציבור, דינו - מאסר שנתיים; והוא, אם אין נראית מאותו חיקוק כוונה לעונש אחר על הפרתו."

9. עבירה זו של הפרת הוראות חיקוק, יש לבחון לאור סעיף 25 לחוק העונשין, אשר מגדיר מהו ניסיון לעבור את עבירה:

"אדם מנסה לעבור עבירה אם, במטרה לבצעה, עשה מעשה שאין בו הכנה בלבד והעבירה לא הושלמה."

10. לעמדת התנועה, פעולותיה של חה"כ עידית סילמן שתוארו לעיל, מחייבות פתיחה בחקירה.

11. כמו כן, לעמדת התנועה יש לחקור ולבחון את הקשר של חה"כ סילמן עם גורמים אחרים במפלגת הליכוד, אשר בצוותא הביאו להפרת הוראות החוק הברורות בעניין.

12. לאור האמור לעיל, אנו סבורים כי העניין מחייב פתיחה בחקירה של כל המעורבים בדבר, בהתאם לסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב]:

"נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה."

13. מנוסח הסעיף עולה כי ברירת המחדל היא שכאשר נודע למשטרה על ביצוע עבירה, זו תפתח בחקירה. אך ורק במקרים בהם קצין בדרגת פקד ומעלה סבור שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה, יכול הוא להורות שלא לחקור.

14. כמו כן, בבג"ץ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (פורסם באתר הרשות השופטת 4.2.2015), קבע בית המשפט העליון, כי כאשר מתעורר ספק בשאלה האם בוצעה עבירה, מוטל על רשויות החקירה לברר זאת בדרך של חקירה פלילית או בדיקה מקדימה. כך, בדברי כב' השופט שהם (בפס' 101):

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel




"החובה לפתוח בחקירה, מותנית בידיעה על ביצוע עבירה (דנג"ץ 7516/03 נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה (12.02.2004) [פורסם בנבו] (להלן: דנג"ץ נמרודי)). החוק איננו מחייב פתיחה בחקירה פלילית באופן מיידי, בכל מקרה של הגשת תלונה או של אינדיקציה אחרת לביצוע עבירה. כאשר מתעורר ספק אם בוצעה עבירה, מוטל על רשויות החקירה והתביעה לברר זאת, במסגרת חקירה פלילית או במסגרת בדיקה מקדימה" (ההדגשות של הח"מ).

15. סוגיית הפתיחה בחקירה פלילית הובהרה גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 שכותרתה "בדיקה מקדימה". לפי הנחיה זו, השימוש בסמכות החקירה מותנה בשאלה האם "יש ראיות המבססות חשד סביר שבוצעה עבירה". כלומר, מקום שישנן ראיות המבססות חשד סביר לביצוע עבירה, תיפתח חקירה, אלא אם סבור גורם מורשה כי נסיבות העניין אינן מתאימות לנקיטת הליכים פליליים.
16. ככל שהובטח שריון כזה ובמועד בו פרשה חה"כ סילמן מהקואליציה, הרי שמדובר בהפרה ברורה של הוראות חוק, המחייבת פתיחה בחקירה להפרת הוראות חיקוק.
17. אשר על כן, אנו פונים אליכם על מנת שתפעלו לפתוח בחקירה, בעניינה של חה"כ סילמן.
18. נוכח החשיבות הציבורית של העניין, נודה לתגובתכם המהירה.


הידי נגב, עו"ד

מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

בכבוד רב,


תומר נאור, עו"ד

מנהל האגף המשפטי

נספח ע/3

אישור הקבלה והעברת הפניה
ללשכת פרקליט המדינה, מיום

13.4.2022

עמ' 39

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ב ניסן תשפ"ב
13 אפריל 2022

מס' מסמך: 004-99-2022-005393
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד תומר נאור

hiddai@mqg.org.il : דוא"ל

שלום רב,

**הנדון: בקשה לפתיחה בחקירה בחשד להפרת חובה חקוקה – הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת
הקובעות איסור על הבטחת שיריו**
סמך: מכתבך מיום 7 אפריל 2022

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 07/04/2022.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

לבירור ניתן לפנות למספר הטלפון : 073-3925666.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,

אוריאל

אוריאל שם טוב - מיכאלי

ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): פרקליט המדינה;

נספח ע/4

פנייתה של העותרת ליועמ"ש, מיום

9.6.2022

עמ' 41



09 יוני 2022, י" סיון תשפ"ב

לכבוד

עוה"ד גלי בהרב מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

שלום רב,

הנדון: בקשה לפתיחה בחקירה בגין חשד לביצוע עבירה של

סחיטה באיומים

סימוכין: מכתבנו מיום 7.4.2022, ומיום 14.4.2022.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אלייך כדלקמן:

1. ביום 8.6.2022 פורסם בתקשורת, כי חה"כ עידית סילמן פנתה במסר מאיים לחה"כ ניר אורבך, שלא יעז לפעול בוועדת הכנסת וכחלק מתפקידו לנהל את ישיבות הוועדה בכל הנוגע להכרזתה כ"פורשת" מסיעת ימינה.
2. כד, לפי הפרסום איימה חה"כ סילמן כי היא "מתכוונת להוציא את זה החוצה אם ניר יפריש אותי. אין לי שום עניין להיכנס בו, גם עכשיו אני לא מדברת רע על ניר, כל עוד לא יתחילו את תהליך ההפרשה שלי".¹
3. כלומר, לפי הפרסומים, עולה החשד שמא מחזיקה חה"כ סילמן חומרים סודיים על פעולותיו של חה"כ אורבך ואף מאיימת כי במידה וימלא את תפקידו כיו"ר ועדת הכנסת – תפקיד הטומן בחובו את ניהול הוועדה והדיונים על הפרשת חברי הכנסת – היא לכאורה תפעל "להוציא את זה החוצה".

הבקשה לחקירת האירועים:

4. כאמור, פעולותיה של חה"כ סילמן, המתוארות לעיל מעלות חשש שמא נתקיימו יסודות עבירת סחיטה באיומים.
5. והנה, הפרסום בדבר האיומים כלפי חה"כ אורבך מעלים חשד להפרת סעיף 428 לחוק העונשין, התש"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") הקובע איסור פלילי על סחיטה באיומים ולשונו:

"המאיים על אדם בכתב, בעל פה או בהתנהגות, בפגיעה שלא כדין בגופו או בגוף אדם אחר, בחירותם, ברכושם, בפרנסתם, בשמם הטוב או בצנעת הפרט שלהם, או מאיים על אדם לפרסם או להימנע מפרסם דבר הנוגע לו או לאדם אחר, או מטיל אימה על אדם בדרך אחרת, הכל כדי להניע את האדם לעשות מעשה או להימנע ממעשה שהוא רשאי לעשותו, דינו - מאסר שבע שנים; נעשו

¹ מיכאל האוזר טוב ואהרן רבינוביץ, "הלחצים מבית, הקשר עם סמוטריץ' והקש האחרון: מאחורי הפרישה של עידית סילמן", הארץ, 6.4.2022, <https://www.haaretz.co.il/news/politi/premium-1.10724245>



המעשה או המחדל מפני איום או הטלת אימה כאמור או במהלכם, דינו - מאסר תשע שנים."

6. לפי החשד, חה"כ סילמן מאיימת בעל פה ואף קבל עם ועדה, בפגיעה בשמו הטוב ובפרסום מידע הנוגע לחה"כ אורבך באופן שעלול להטיל אימה או "להימנע ממעשה שהוא רשאי לעשות", קרי ניהול הדיונים בוועדת הכנסת שעניין הפרשתה של חה"כ סילמן.

7. המחוקק קבע עונש חמור במיוחד על עבירת סחיטה באיומים – עונש חמור במיוחד המחייב לפתוח בחקירה בהולה ולמצות את הדין במהירות – על מנת, שלא להפריע למהלך הדברים התקין בוועדת הכנסת ובמשכן הכנסת כולו.

8. על אף שנדמה כי לפי החשד חלק מיסודות העבירות התמלאו ניתן לבחון את החשדות גם לאור סעיף 25 לחוק העונשין, אשר מגדיר מהו ניסיון לעבור את עבירה:

"אדם מנסה לעבור עבירה אם, במטרה לבצעה, עשה מעשה שאין בו הכנה בלבד והעבירה לא הושלמה."

9. הנה כי כן, לעמדת התנועה, פעולותיה של חה"כ עידית סילמן שתוארו לעיל, מחייבות פתיחה בחקירה בחשד לעבירת סחיטה באיומים ובככל הפחות בניסיון לעבור עבירה זו.

10. נזכיר, כי לאור הפרסומים הקודמים בנושא פנינו אליך במכתבנו שבסימוכין, בבקשה שתפתחי בחקירה נגד חה"כ סילמן בגין עבירה של הפרת חובה חקוקה - סעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 שכותרתו איסור הסכמים בדבר רשימות מועמדים וקובע איסור חריף על הסכם עם חבר כנסת מכהן, או התחייבות להבטיח לו מקום ברשימת מועמדים אחרת לכנסת.

11. כמו כן, לעמדת התנועה יש לחקור ולבחון את הקשר של חה"כ סילמן עם גורמים אחרים במפלגת הליכוד – ובאופוזיציה, עובדי ציבור, אשר בצוותא יכול והביאו להפרת הוראות החוק הברורות בעניין.

12. לאור האמור לעיל, אנו סבורים כי העניין מחייב פתיחה בחקירה של כל המעורבים בדבר, בהתאם לסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב]:

"נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה."

13. מנוסח הסעיף עולה כי ברירת המחדל היא שכאשר נודע למשטרה על ביצוע עבירה, זו תפתח בחקירה. אך ורק במקרים בהם קצין בדרגת פקד ומעלה סבור שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה, יכול הוא להורות שלא לחקור.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



14. כמו כן, בבג"ץ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (פורסם באתר הרשות השופטת 4.2.2015), קבע בית המשפט העליון, כי כאשר מתעורר ספק בשאלה האם בוצעה עבירה, מוטל על רשויות החקירה לברר זאת בדרך של חקירה פלילית או בדיקה מקדימה. כך, בדברי כב' השופט שהם (בפס' 101):

"החובה לפתוח בחקירה, מותנית בידיעה על ביצוע עבירה (דנג"ץ 7516/03 נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה (12.02.2004) [פורסם בנבו] (להלן: דנג"ץ נמרודי)). החוק איננו מחייב פתיחה בחקירה פלילית באופן מיידי, בכל מקרה של הגשת תלונה או של אינדיקציה אחרת לביצוע עבירה. כאשר מתעורר ספק אם בוצעה עבירה, מוטל על רשויות החקירה והתביעה לברר זאת, במסגרת חקירה פלילית או במסגרת בדיקה מקדימה" (ההדגשות של הח"מ).

15. סוגיית הפתיחה בחקירה פלילית הובהרה גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 שכותרתה "בדיקה מקדימה". לפי הנחיה זו, השימוש בסמכות החקירה מותנה בשאלה האם יש ראיות המבססות חשד סביר שבוצעה עבירה". כלומר, מקום שישנן ראיות המבססות חשד סביר לביצוע עבירה, תיפתח חקירה, אלא אם סבור גורם מורשה כי נסיבות העניין אינן מתאימות לנקיטת הליכים פליליים.

16. אשר על כן, אנו פונים אליכם על מנת שתפעלו לפתוח בחקירה בחשד לביצוע עבירות חמורות בעניינה של חה"כ סילמן.

17. נוכח החשיבות הציבורית של העניין, נודה לתגובתכם המהירה.

בכבוד רב,

הידי נגב, עו"ד

מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

נספח ע/5

פנייתה של העותרת ליועמ"ש, מיום

16.6.2022

עמ' 45



16 יוני 2022, י"ז סיון תשפ"ב

לכבוד

עו"ד גלי בהרב מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

שלום רב,

הנדון: בקשה לפתיחה בחקירה בחשד להפרת חובה חקוקה – הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת הקובעות איסור על הבטחת שריון לחברי כנסת מכהנים –

תזכורת שניה

סימוכין: מכתבנו מיום 7.4.2022; ומכתבנו מיום 9.6.2022.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אלייך כדלקמן:

1. במכתבנו שבסימוכין מיום 7.4.2022, פנינו אלייך, בבקשה לפתוח בחקירה נגד בכירים במפלגת הליכוד וחה"כ עידית סילמן, אשר לפי כל הפרסומים בתקשורת,¹ חתמה על הסכם בו מקומה ישוריין ברשימת הליכוד לכנסת ה-25, ומכאן שקיים חשד חמור שהתמלאו יסודות עבירת הפרת חובה חקוקה – הפרה במזיד של הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הבחירות").
2. במכתבנו שבסימוכין מיום 9.6.2022, פנינו אלייך, בבקשה לפתוח בחקירה נגד בכירים במפלגת הליכוד וחה"כ ניר אורבך, אשר לפי כל הפרסומים בתקשורת,² מנהל משא ומתן על הסכם בו מקומו ישוריין ברשימת הליכוד לכנסת ה-25, ומכאן שקיים חשד חמור לניסיון והפרה של עבירת הפרת חובה חקוקה – הפרה במזיד של הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות.
3. והנה, אתמול פורסם בתקשורת, כי גם חה"כ ניר אורבך חתם על הסכם בו הובטח לו שריון מלא, לרשימת הליכוד לכנסת ה-25.³ כלומר, גם במקרה דנן, עולה חשד כבד שהתמלאו כל יסודות עבירת הפרת חובה חקוקה.
4. כידוע, סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, שכותרתו איסור הסכמים בדבר רשימות מועמדים קובע, כי:

"לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת מועמדים לכנסת לחבר כנסת מסויים או לקבוצת אנשים, אלא לאחר היום ה-90 שלפני יום הבחירות לכנסת".

¹ מורן אזולאי, "הבטחת הליכוד לסיילמן: שריון במפלגה ומינוי לשרת הבריאות בממשלה אם תוקם" ynet, 6.4.2022, <https://www.ynet.co.il/news/article/hjxx2oc7c>

² מורן אזולאי, "אורבך במגע עם הליכוד: נתניהו מציע שריון ותפקיד במפלגה", ynet, 8.6.2022, <https://www.ynet.co.il/news/article/by2ldlr009>

³ קובי אטינגר, "שמעון ריקלין טוען: אורבך חתם הסכם עם האופוזיציה", כיכר השבת, 16.6.2022, <https://www.kikar.co.il/421084.html>



5. יובהר, כי החוק מחיל איסור על כל הבטחה לשריונם של חברי הכנסת ניר אורבך ועידית סילמן, לרשימת הליכוד שלא ניתנה בתוך ה-90 יום עובר לבחירות הנוכחיות.

6. עוד נזכיר, כי סעיף 57א לחוק, תוקן בשנת 1991, וכאחד מלקחי ה"תרגיל המסריח", בין שמעון פרס ז"ל ליצחק שמיר ז"ל, ואשר תכליתו למנוע את תופעת ה"כלנתריזם" – מעבר חברי כנסת בין סיעות לאחר הבחירות – תוך הבטחת שריון עתידי ברשימה אחרת. כך, באופן הדומה ל"תרגיל המסריח" ניתן למשוך נציגים מסיעות הקואליציה כדי להפיל את הממשלה ולהקים תחתה אחרת – תוך הבטחת מקום עתידי לחברי הכנסת שעברו צד.

הבקשה לחקירת האירועים :

7. כאמור, הפעולות המתוארות מעלות חשש לעבירות של הפרת הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 – הוראות הקובעות איסור חד משמעי כלפי חבר הכנסת על התחייבות בעל פה או בכתב להבטחת שריון במפלגה (אלא אם מדובר על התחייבות בתוך ה-90 יום שלפני בחירות).

8. חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") קובע איסור פלילי על הפרת הוראות חיקוק, בסעיף 286, שלשונו:

"המפר הוראת חיקוק במזיד, במעשה האסור לפי אותו חיקוק או בהימנעות ממעשה שעשייתו נדרשת לפי אותו חיקוק, והדבר נוגע לציבור, דינו - מאסר שנתיים; והוא, אם אין נראית מאותו חיקוק כוונה לעונש אחר על הפרתו."

9. עבירה זו של הפרת הוראות חיקוק, יש לבחון לאור סעיף 25 לחוק העונשין, אשר מגדיר מהו ניסיון לעבור את עבירה:

"אדם מנסה לעבור עבירה אם, במטרה לבצעה, עשה מעשה שאין בו הכנה בלבד והעבירה לא הושלמה."

10. לעמדת התנועה, הפעולות שתוארו לעיל, מחייבות פתיחה בחקירה בחשד לעבירת הפרת חובה חקוקה או ניסיון לעשות כן.

11. לאור האמור לעיל, אנו סבורים כי העניין מחייב פתיחה בחקירה של כל המעורבים בדבר, בהתאם לסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב]:

"נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה."

12. מנוסח הסעיף עולה כי ברירת המחדל היא שכאשר נודע למשטרה על ביצוע עבירה, זו תפתח בחקירה. אך ורק במקרים בהם קצין בדרגת פקד ומעלה סבור שנסיונות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה, יכול הוא להורות שלא לחקור.

13. כמו כן, בבג"ץ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (פורסם

באתר הרשות השופטת 4.2.2015), קבע בית המשפט העליון, כי כאשר מתעורר ספק בשאלה רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076 شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



האם בוצעה עבירה, מוטל על רשויות החקירה לברר זאת בדרך של חקירה פלילית או בדיקה מקדימה. כך, בדברי כב' השופט שהם (בפס' 101):

"החובה לפתוח בחקירה, מותנית בידיעה על ביצוע עבירה (דנג"ץ 7516/03 נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה (12.02.2004) [פורסם בנבו] (להלן: דנג"ץ נמרודי)). החוק איננו מחייב פתיחה בחקירה פלילית באופן מידי, בכל מקרה של הגשת תלונה או של אינדיקציה אחרת לביצוע עבירה. כאשר מתעורר ספק אם בוצעה עבירה, מוטל על רשויות החקירה והתביעה לברר זאת, במסגרת חקירה פלילית או במסגרת בדיקה מקדימה" (ההדגשות של הח"מ).

14. סוגיית הפתיחה בחקירה פלילית הובהרה גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 שכותרתה "בדיקה מקדימה". לפי הנחיה זו, השימוש בסמכות החקירה מותנה בשאלה האם יש ראיות המבססות חשד סביר שבוצעה עבירה". כלומר, מקום שישנן ראיות המבססות חשד סביר לביצוע עבירה, תיפתח חקירה, אלא אם סבור גורם מורשה כי נסיבות העניין אינן מתאימות לנקיטת הליכים פליליים.
15. מכאן, וככל שהובטחו שריונים לרשימת הליכוד, על ידי יו"ר האופוזיציה, או שלוחיו ובמועד הנוכחי, הרי שמדובר בדריסה ברגל גסה של הוראות החוק, המחייבות פתיחה בחקירה פלילית בהולה.
16. אשר על כן, אנו פונים אליכם על מנת שתפעלו לפתוח בחקירה מיידיית, בשתי הפרשות כאמור.
17. נוכח החשיבות הציבורית של העניין, נודה לתגובתכם המהירה.


הידי נגב, עו"ד

בכבוד רב,

מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

נספח ע/6

פנייתה של העותרת ליועמ"ש מיום

12.7.2022

עמ' 49



12 יולי 2022, י"ג תמוז תשפ"ב

לכבוד

עוה"ד גלי בהרב מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים
שלום רב,

הנדון: בקשה לפתיחה בחקירה בחשד להפרת חובה חקוקה – הוראות סעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת הקובעות איסור על הבטחת שריון לחברי כנסת מכהנים – תזכורת שלישית

סימוכין: מכתבינו מיום 7.4.2022; מיום 9.6.2022; ומיום 16.6.2022, ומיום 19.6.2022.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אלייך כדלקמן:

1. ביום 11.7.2022 התראיינן חה"כ יואב גלנט ממפלגת הליכוד, לרדיו דרום, והבהיר כי אכן קיימים הסכמים לשריון שהושגו עם חה"כ עידית סילמן וחה"כ עמיחי שיקלי – שלא בתוך תקופת הבחירות ותוך איסור ובדריסה גסה של הוראות החוק. כך, לפי דבריו בראיון¹:

"שריונים מה עמדתך ביחס לשריונים?"

[...] אנשים כמו שיקלי וסילמן שפעלו איתנו מתוך מניעים אידיאולוגיים על מנת להפיל את הממשלה הרעה שכיהנה פה בהחלט צריך לעמוד בהסכמים שעשו איתם".

2. יובהר, כי החוק מחיל איסור ברור על כל הסכם והתחייבות לשריונם של חברי הכנסת המכהנים במפלגות אחרות, לרשימת הליכוד שלא ניתנה בתוך ה-90 יום עובר לבחירות הנוכחיות. כמו כן, החוק מחיל איסור על הפרת חובה חקוקה במזיד – דבר נוסף שעולה בענייננו.

3. מכאן, שלעמדת התנועה יש להביא את חה"כ גלנט לחקירה, ומתוך מטרה שיבהיר את דבריו ביחס להסכמים שהושגו עם חברי הכנסת בניגוד להוראות החוק. כידוע, סעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הבחירות"), שכותרתו איסור הסכמים בדבר רשימות מועמדים קובע, כי:

"לא יעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת מועמדים לכנסת לחבר כנסת מסויים או לקבוצת אנשים, אלא לאחר היום ה-90 שלפני יום הבחירות לכנסת".

4. אם כן, ייתכן שאף עולה חשש כבד שמא התמלאו בענייננו כל יסודות עבירת הפרת חובה חקוקה ביחס לגורמים של מפלגת הליכוד אל מול חברי הכנסת ממפלגות אחרות.

5. נזכיר, כי במכתבנו שבסימוכין מיום 7.4.2022, פנינו אלייך, בבקשה לפתוח בחקירה נגד בכירים במפלגת הליכוד וחה"כ עידית סילמן, אשר לפי כל הפרסומים בתקשורת,² חתמה על הסכם בו מקומה ישריין ברשימת הליכוד לכנסת ה-25, ומכאן שקיים חשד חמור שהתמלאו יסודות עבירת

¹ קישור להקלטת דבריו של חה"כ גלנט מתוך הריאיון ברדיו דרום:

<https://www.radiodarom.co.il/item?id=14497>

² מורן אזולאי, "הבטחת הליכוד לסיילמן: שריון במפלגה ומינוי לשרת הבריאות בממשלה אם תוקם" ynet, 6.4.2022.

<https://www.ynet.co.il/news/article/hjxx2oc7c>



- הפרת חובה חקוקה – הפרה במזיד של הוראות סעיף 57 לחוק הבחירות.
6. במכתבנו שבסימוכין מיום 9.6.2022, פנינו אלייך, בבקשה לפתוח בחקירה נגד בכירים במפלגת הליכוד וחה"כ ניר אורבך, אשר לפי כל הפרסומים בתקשורת,³ מנהל משא ומתן על הסכם בו מקומו ישוריין ברשימת הליכוד לכנסת ה-25, ומכאן שקיים חשד חמור לניסיון והפרה של עבירת הפרת חובה חקוקה – הפרה במזיד של הוראות סעיף 57 לחוק הבחירות.
7. במכתבנו שבסימוכין מיום 19.6.2022, פנינו אלייך, בבקשה לפתוח בחקירה נגד חה"כ גידא רינאווי זועבי, אשר לפי כל הפרסומים בתקשורת,⁴ ניהלה משא ומתן על הסכם בו מקומו ישוריין ברשימת רע"מ לכנסת ה-25, ומכאן שקיים חשד חמור לניסיון והפרה של עבירת הפרת חובה חקוקה – הפרה במזיד של הוראות סעיף 57 לחוק הבחירות.
8. עוד יוזכר, כי סעיף 57 לחוק הבחירות, תוקן בשנת 1991, וכאחד מלקחי ה"תרגיל המסריח", בין שמעון פרס ז"ל ליצחק שמיר ז"ל, ואשר תכליתו למנוע את תופעת ה"כלנתריזם" – מעבר חברי כנסת בין סיעות לאחר הבחירות – תוך הבטחת שריון עתידי ברשימה אחרת. כך, באופן הדומה ל"תרגיל המסריח" ניתן למשוך נציגים מסיעות הקואליציה כדי להפיל את הממשלה ולהקים תחתה אחרת – תוך הבטחת מקום עתידי לחברי הכנסת שעברו צד.

הבקשה לחקירת האירועים:

9. כאמור, הפעולות המתוארות מעלות חשש לעבירות של הפרת הוראות סעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 – הוראות הקובעות איסור חד משמעי כלפי חבר הכנסת על התחייבות בעל פה או בכתב להבטחת שריון במפלגה (אלא אם מדובר על התחייבות בתוך ה-90 יום שלפני בחירות).
10. חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") קובע איסור פלילי על הפרת הוראות חיקוק, בסעיף 286, שלשונו:
- "המפר הוראת חיקוק במזיד, במעשה האסור לפי אותו חיקוק או בהימנעות ממעשה שעשייתו נדרשת לפי אותו חיקוק, והדבר נוגע לציבור, דינו - מאסר שנתיים; והוא, אם אין נראית מאותו חיקוק כוונה לעונש אחר על הפרתו."
11. עבירה זו של הפרת הוראות חיקוק, יש לבחון לאור סעיף 25 לחוק העונשין, אשר מגדיר מהו ניסיון לעבור את עבירה:
- "אדם מנסה לעבור עבירה אם, במטרה לבצעה, עשה מעשה שאין בו הכנה בלבד והעבירה לא הושלמה."
12. לעמדת התנועה, הפעולות שתוארו לעיל, מחייבות פתיחה בחקירה בחשד לעבירת הפרת חובה חקוקה או ניסיון לעשות כן.
13. לאור האמור לעיל, אנו סבורים כי העניין מחייב פתיחה בחקירה של כל המעורבים בדבר, בהתאם

³מורן אזולאי, "אורבך במגעים עם הליכוד: נתניהו מציע שריון ותפקיד במפלגה", ynet, 8.6.2022, <https://www.ynet.co.il/news/article/by2ldlr009>

⁴יערה שפירא וסולימאן מסוודה "ההבנות עם הח"כית הפורשת שעשויות להביא לסיום המשבר" כאן, 21.5.2022, <https://www.kan.org.il/item/?itemid=127693>



לסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 :

"נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה."

14. מנוסח הסעיף עולה כי ברירת המחדל היא **שכאשר נודע למשטרה על ביצוע עבירה, זו תפתח בחקירה**. אך ורק במקרים בהם קצין בדרגת פקד ומעלה סבור שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה, יכול הוא להורות שלא לחקור.

15. כמו כן, בבג"ץ 6410/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה** (פורסם באתר הרשות השופטת 4.2.2015), קבע בית המשפט העליון, כי כאשר מתעורר ספק בשאלה האם בוצעה עבירה, **מוטל על רשויות החקירה לברר זאת בדרך של חקירה פלילית או בדיקה מקדימה**. כך, בדברי כב' השופט שהם (בפס' 101) :

"החובה לפתוח בחקירה, מותנית בידיעה על ביצוע עבירה (דנג"ץ 7516/03 נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה (12.02.2004) [פורסם בנבו] (להלן: **דנג"ץ נמרודי**)). החוק איננו מחייב פתיחה בחקירה פלילית באופן מיידי, בכל מקרה של הגשת תלונה או של אינדיקציה אחרת לביצוע עבירה. **כאשר מתעורר ספק אם בוצעה עבירה, מוטל על רשויות החקירה והתביעה לברר זאת**, במסגרת חקירה פלילית או במסגרת בדיקה מקדימה" (ההדגשות של הח"מ).

16. סוגיית הפתיחה בחקירה פלילית הובהרה גם **בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 שכותרתה "בדיקה מקדימה"**. לפי הנחיה זו, השימוש בסמכות החקירה מותנה בשאלה האם "יש ראיות המבססות חשד סביר שבוצעה עבירה". כלומר, מקום שישנן ראיות המבססות חשד סביר לביצוע עבירה, תיפתח חקירה, אלא אם סבור גורם מורשה כי נסיבות העניין אינן מתאימות לנקיטת הליכים פליליים.

17. **מכאן, וככל שהובטחו שריונים לרשימת הליכוד, על ידי יו"ר האופוזיציה, או שלוחיו ובמועד הנוכחי, הרי שמדובר בדריסה ברגל גסה של הוראות החוק, המחייבות פתיחה בחקירה פלילית בהולה**.

18. **אשר על כן, אנו פונים אליכם על מנת שתפעלו לפתוח בחקירה מיידיית בפשרות אלה. מדובר על דריסה פומבית וברורה של הוראות החוק**.

19. נוכח החשיבות הציבורית של העניין, נודה לתגובתכם המהירה.

בכבוד רב,

הידי נגב, עו"ד
מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

נספח ע/7

אישור הקבלה והעברת הפניה
ללשכת פרקליט המדינה, מיום

27.7.2022

עמ' 53

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, כ"ה תמוז תשפ"ב
27 יולי 2022

מס' מסמך: 004-99-2022-010878
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד הידי נגב

באמצעות דוא"ל: hiddai@mqg.org.il

שלום רב,

הנדון: בקשה לפתיחה בחקירה בחשד להפרת חובה חקוקה – הוראות סעיף 57 א לחוק הבחירות
סמך: מכתבך מיום 12 יולי 2022

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 12/07/2022.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול של לשכת פרקליט המדינה.

לבירור ניתן לפנות לטלפון: 073-392-5666.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,

אוריין

אוריין מיכאלי שם טוב

ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): לשכת פרקליט המדינה.

נספח ע/8

**הצעת החוק למניעת מעילה באמון
(נבחרים ציבור), התש"ן-1990**

עמ' 55

[318] חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך), התש"ן-1990

- | | |
|--|------------------------|
| 1. תקפן של תקנות שעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך), התשל"ד-1974 ¹ (להלן - התקנות), מוארך בזה עד כ"א באלול התשנ"א (31 באוגוסט 1991). | הארכת תוקף |
| 2. שר החינוך והתרבות, באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, רשאי בכל עת, בצו שיפורסם ברשומות, לבטל את התקנות, כולן או מקצתן, או להגביל סמכויות על פיהן. | סמכות ביטול לפני המועד |
| 3. תחילתו של חוק זה ביום י' באלול התש"ן (31 באוגוסט 1990). | תחילה |

דברי הסבר

תקנות שעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך), התשל"ד-1974, הותקנו בידי שר החינוך והתרבות לקראת שנת הלימודים התשל"ה, ומאז הוארך תקפן פעמים אחדות אגב תיקונים. מכוח ההארכה האחרונה (ס"ח התשמ"ט, עמ' 74) יפוג תוקף ההקנית לאחר יום י' באלול התש"ן (31 באוגוסט 1990).

מאחר שנראה כי עדיין יעמוד הצורך בתקנות אלה גם בשנה הבאה, מוצע להאריך תקפן פעם נוספת לתקופה של שנה, עד יום כ"א באלול התשנ"א (31 באוגוסט 1991). ביצוע החוק אינו כרוך בהוצאה תקציבית.

¹ ק"ח התשל"ד, עמ' 1902; ס"ח התשל"ה, עמ' 18 ועמ' 196: התשל"ו, עמ' 274: התשל"ט, עמ' 140: התש"ס, עמ' 153; התשמ"א, עמ' 334: התשמ"ב, עמ' 1178; התשמ"ד, עמ' 2 ועמ' 146: התשמ"ה, עמ' 170: התשמ"ו, עמ' 246: התשמ"ז, עמ' 140: התשמ"ח, עמ' 126: התשמ"ט, עמ' 74.

מתפרסמת בזה הצעת חוק מטעם ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת:

[319] חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. בחוק יסוד: הכנסת ¹ , אחרי סעיף 6 יבוא:
6א. (א) מי שהיה חבר בכנסת יוצאת ופרש מסיעתו מבלי שהתפטר סמוך לכך מכהונתו בכנסת, לא יהיה מועמד בבחירות של הכנסת שלאחריה, ברשימת המועמדים של הסיעה שפרש ממנה או של כל סיעה אחרת של הכנסת היוצאת.
(ב) הוראת סעיף זה תחול אף אם נעשה מעשה מתוך כוונה לעקפו ולהציג את העובדות, חרף מהותן האמיתית, באופן שהסעיף לא יחול עליהן, והמעשה נועד להסוות את המהות האמיתית. ² | תיקון חוק יסוד: הכנסת |
| 2. בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 ² - (1) בסעיף 25, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:
" (1) (ב) ועדת הכנסת רשאית לאשר שינוי בהרכב הסיעתי של הכנסת, אם ראתה לנכון לעשות כן בהתחשב בנסיבות הענין. | תיקון חוק הבחירות לכנסת |

¹ ס"ח התשי"ח, עמ' 69.
² ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

(2) אישרה ועדת הכנסת את פרישתו של חבר הכנסת מסיעתו, לא יצורף לסיעה אחרת.

(3) בסיעה שבה חלוקים חבריה בשאלה מי מייצג את הסיעה, רואים את חברי הכנסת המהווים רוב חברי הסיעה כמייצגים את הסיעה; ואולם אם נחלקו חברי הסיעה לחלקים שווים, רואים אותו חלק של הסיעה שעליו נמנה חבר הכנסת שעמד בראש רשימת המועמדים לכנסת, כמייצג את הסיעה בכנסת.

(4) אישרה ועדת הכנסת התפלגות של סיעה, אין רואים זאת כפרישה לענין סעיף 6א לחוקי־סוד: הכנסת והוראות פסקה (2) לא יחולו; לענין זה, "התפלגות סיעה" -

(א) התפלגות של קבוצת חברי כנסת המונה לפחות שלושה חברי כנסת שהם לפחות שליש מהמספר הכולל של חברי הסיעה.

(ב) התפלגות על־פי ההשתייכות הקודמת של חברי הסיעה כשהסיעה היא צירוף של שתי סיעות או יותר שהיו סיעות נפרדות בכנסת הקודמת, או שהיא צירוף של סיעה או סיעות ושל ארגונים שהיו גופים נפרדים לפני הצירוף.

(ג) התפלגות לשני חלקים שווים.

(5) הוראת סעיף זה תחול אף אם נעשה מעשה מתוך כוונה לעקפו ולהציג את העובדות, חרף מהותן האמיתית, באופן שהסעיף לא יחול עליהן, והמעשה נועד להסוות את המהות האמיתית.

(2) אחרי סעיף 57 יבוא:

57א. (א) לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח לחבר הכנסת מקום ברשימת המועמדים של סיעתו לכנסת הבאה:

"סייגים להסכם על רשימות מועמדים

(ב) לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת המועמדים לכנסת לאדם מסויים או לקבוצות אנשים, אלא לאחר היום ה־90 שלפני יום הבחירות לכנסת.

(ג) נעשה מעשה הקשור להוראת סעיף זה, מתוך כוונה לעקפו ולהציג את העובדות, חרף מהותן האמיתית, באופן שהסעיף לא יחול עליהן, רשאי בית המשפט לקבוע כי המעשה נועד להסוות את המהות האמיתית, וכי יחולו הוראות סעיף זה.

תיקון חוקי־סוד: הממשלה

3. אחרי סעיף 13 לחוקי־סוד: הממשלה³ יבוא:

13א. (א) לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בענין תפקידו של אדם כשר או כסגן שר בממשלה, אלא בידי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה או מטעמו, ולענין אותה ממשלה שהוא עומד להרכיבה בלבד.

"סייג להסכם

(ב) לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בידי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה או מטעמו, או בידי כל אדם אחר, שלא להעביר מתפקידו נושא משרה בממשלה, בכנסת או בכל מוסד ציבורי אחר, אם על־פי דין ניתן להעבירו מתפקידו.

³ ס"ח התשמ"א, עמ' 280.

(ג) לא תינתן ערכות, במישרין או בעקיפין, בכסף, בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת, להבטחת ביצועם של הסכם או של התחייבות כמשמעותם בסעיף זה.

(ד) הוראת סעיף זה תחול אף אם נעשה מעשה מתוך כוונה לעקפו ולהציג את העובדות, חרף מהותן האמיתית, באופן שהסעיף לא יחול עליהן, והמעשה נועד להסוות את המהות האמיתית.

13. ב. (א) מי שעשה הסכם לקראת או בקשר להקמתה או להפלתה של הממשלה ימסור ליושב-ראש הכנסת תוך שלושה ימים מיום החתימה ולא יאחר משש שעות לפני התייצבות הממשלה בפני הכנסת, את הנוסח המלא של כל הסכם שנעשה על-ידו או מטעמו; במניין שלושה הימים לא יבואו בחשבון ימי מנוחה, פגרה או שבתון על-פי חיקוק;

פרסום הסכמים

(ב) יושב-ראש הכנסת יביא לידיעת חברי הכנסת, כל הסכם שנמסר לו על-פי סעיף זה, סמוך למסירתו ולפני התייצבות הממשלה בפני הכנסת.

4. בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973⁴, במקום סעיף 13 יבוא:

תיקון חוק מימון מפלגות

13. (א) התפלגה סיעה בכנסת על-פי האמור בסעיף 25(ב1)(4) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, יחושב מימון הוצאות השוטפות של החלקים שהתפלגו, בהתאם למספר החברים החדש, החל בחודש שלאחר שוועדת הכנסת אישרה את השינוי.

"שינויים בהרכב הסיעות"

(ב) בכל מקרה אחר לא יהיו חברי כנסת שפרשו מסיעה זכאים למימון הוצאות שוטפות, ומימון הוצאות של הסיעה שממנה פרשו לא ישתנה.

5. (א) הוראות חוק זה באות להוסיף על הוראות כל דין ולא לגרוע מהן.

שמירת תוקף

(ב) אין בהוראות חוק/זה כדי לפגוע בהוראת כל דין שעל פיה מעשה הוא אסור, או שהסכם או התחייבות נוגדים את החוק או אינם ניתנים לאכיפה.

⁴ ס"ח התשל"ג, עמ' 52.

נספח ע/9

העמודים הרלבנטיים מהדיון של

ועדת חוק חוקה ומשפט מיום

17.10.1990

עמ' 59

נוסח לא מתוקן

פרוטוקול מס' 152/145

מישיבת ועדה משותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הכנסת
יום רביעי, כ"ח בתשרי התשנ"א, 17.10.1990, שעה 9.00

נ כ ח ו :

חברי הוועדה:

- א. לין - היו"ר
- ח. קורפו - היו"ר
- מ. גולדמן
- ש. וייס
- מ. וירשובסקי
- ח. מירום
- מ.ז. פלדמן
- י. צידון
- א. רובינשטיין
- ר. ריבלין
- ג. שפט
- ש. שטרית

מוזמנים:

- ש. יעקבסון - מזכיר הכנסת
- ש. כרם - סגנית מזכיר הכנסת
- ש. גוברמן - משרד המשפטים

יועצים משפטיים לוועדה:

- ר. מלחי
- צ. ענבר

מזכירת הוועדה:

- ד. ואג

קצרנית:

- ח. אלטמן

סדר-היום:

חוק למניעת מעילה באמון
(נבחר ציבור), התש"ן-1990.

חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990

היו"ר א. לין: בוקר טוב, אני מתכבד לפתוח את הישיבה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הכנסת. הנושא שעל-סדר יומנו הוא: הצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990. זה בינתיים שם החוק שאתו נצעד קדימה, אם כי היתה הסכמה בינינו לשנות את שמו כדי שהכותרת לא תהיה רעשנית מדי.

לא נחזור הבוקר על נושאים שכבר דנו בהם. היועצת המשפטית של הוועדה, גב' מלחי, לא היתה בדיון הקודם שקיימנו ואני מבקש שהיא תתאם את הדברים עם מר גוברמן.

נמשיך כרגע את הדיון מאותה נקודה בה עצרנו בישיבה הקודמת. הגענו לנושא ההתפלגות ואמרנו שאי-אפשר לראות התפלגות כפרישה מסיעה, וחיובים לעשות הבחנה בין השניים. האמת היא שאפשר גם לקבוע עמדה שאין מושג כזה של התפלגות בכלל ואם סיעה נבחרה היא צריכה להישאר בשלמותה. אבל השיקולים שהיו בזמן הכנת החוק בקריאה הראשונה אשר עמדו לנגד עינינו היו כאלה שהתפלגות היא דבר אפשרי, לא כמעשה של חברי הכנסת יחידים, אלא התפלגות שיש מאחריה באמת שבר אמיתי בתנועה פוליטית, כאשר חברי הכנסת בסיעה אכן נותנים ביטוי-אמת למצב של משבר בתנועה פוליטית.

מה שהסתמן בדיון הקודם שקיימנו, וזה איננו סופי, הוא שנצא מאיזושהי הנחה, שלמרות שלא העברנו בכנסת חוק שנוגע לאחוז חסימה, יש איזושהו שבר שאיננו מעוניינים לעודד אותו ולראות בו התפלגות. זאת אומרת שלא נלך עד הסוף בהגדרת התפלגות במובן זה שנאפשר התפלגויות ורסיסים של מפלגות אלא נקבע גם התייחסות לגודל.

יש נושא נוסף שנצטרך לחזור אליו כיוון שהמציעים, כאשר קיבלנו את הנוסח הראשון, לא נכחו בדיון, והוועדה בישיבתה הקודמת סברה שזה מיותר.

על-כל-פנים אני אחזור עתה למה שהסתמן בישיבה הקודמת: נראה כהתפלגות קבוצה של שלושה חברי הכנסת שהם לפחות שליש ממספר חברי הסיעה, ואני אביא בפניכם דוגמה כדי להמחיש את הדברים. אם בסיעה בת 40 חברים 15 חברי הכנסת ירצו לפרוש, יראו זאת כהתפלגות. ה-15 מונים למעלה משליש ולמעלה משלושה חברי הכנסת.

סעיף אחר שדנו עליו ואשר לגביו לא היה כל ויכוח היה התפלגות של סיעה שהיא צירוף של סיעות של הכנסת הקודמת, או צירוף של סיעות של הכנסת הקודמת ממפלגה או מפלגות, כפי שהיה כתוב בעצם בנוסח הכחול המונח על שולחננו. זאת אומרת שההתפלגות היא של אותם מרכיבים שהתאחדו לקראת הרשימה לכנסת הנוכחית. הם בעצם חוזרים למצבם הקודם ולמבנה הקודם שלהם.

המקרה השלישי הוא כאשר ההתפלגות היא לשני חלקים שווים. בנושא הזה קיימת בעיה שכן יכולה להיות סיעה של שני חברי הכנסת, ואם השניים מחליטים להתפלג יכולה להישאל השאלה האם לא נרחיק בכך לכת יותר מדי?

א. רובינשטיין: זאת מחוסר ברירה.

היו"ר א. לין: אינני מביע כרגע דעה אלא רק אומר שבדיון הקודם הושמעה דעה לעזוב את העניין של שני החלקים. התפלגות תהיה רק שלושה ושליש, או המצב הקודם. מעבר לזה לא תהיינה התפלגויות, והן תיקראנה: פרישה. אז התעורר הסעיף שחבר-הכנסת רובינשטיין הציע אותו בנוסח הקודם, בקשר השאלה מה קורה אם יש שיתוק

בתוך הסיעה? אין בעצם פרישה, אלא חצי מהחברים אומרים שהם הסיעה, והחצי השני אומר שהוא הסיעה, ויש שיתוק בתוך הסיעה. חבר-הכנסת קורפו הציע לא להיכנס לסוגיה הזאת ולא לקבוע עמדה בנושא הזה בכלל. אבל יכול להיות שקיים יחס-גומלין והוא קשור בשאלה: איך מגדירים התפלגות? אם מגדירים אותה בצורה מצומצמת יכול להיות שכן צריך להתייחס לכך. מכל מקום זה הנושא שעומד לדיון ואני העליתי בפניכם בקצרה מה פחות או יותר התגבש בדיון הקודם שקיימנו.

הנושא שעומד בפנינו כרגע הוא עניין ההתפלגות, ואנחנו נשמע עכשיו דעות בקשר אליו. רשות הדיבור לחבר-הכנסת רובינשטיין.

א. רובינשטיין: לאחר שמיעת ההערות של חברי הכנסת שאינם חברים בוועדה הזאת מתברר שהנושא של ההתפלגות של קבוצות שרצות לכנסת במשותף לא מכוסה על-ידינו משום שאנחנו עוסקים רק בפדרציה של מפלגות שהיו בכנסת הקודמת. אבל נניח שיש שתי קבוצות, אחת שהיתה בכנסת הקודמת ואחת שכלל לא היתה בכנסת הקודמת - - -

היו"ר ח. קורפו: תחת שם חדש?

א. רובינשטיין: כן.

היו"ר ח. קורפו: אם כך מה הבעיה?

י. צידון: אפילו תחת שם ישן.

היו"ר א. לין: אנחנו דיברנו על שתי סיעות או צירוף של סיעה עם ארגונים שהיו גופים נפרדים לפני הצירוף, לאו דווקא סיעות בכנסת הקודמת. מדובר על-כך שיכולה להיות מפלגה שלא היו לה נציגים בכנסת, היא התאחדה עם מפלגה שהיתה לה סיעה בכנסת, ואנחנו אומרים שגם בזה נראה התפלגות.

א. רובינשטיין: יש בעיה שאני מעלה אותה ואני מודה שגם אני לא יודע איך לפתור אותה. אם מדובר על איחוד של סיעות מהכנסת הקודמת - אין בעיה. אבל אם מדובר על איחוד של גופים או מפלגות שלא מהכנסת הקודמת, או שרק אחת מהן היתה בכנסת הקודמת, - קיימת בעיה איך מגדירים את הפדרציה הזאת? זאת בעיה רצינית מאד.

היו"ר ח. קורפו: זה יגזר מכניסתם לכנסת הבאה. הם יודיעו לכנסת שהם מורכבים משלושה גופים.

צ. ענבר: קיימת הגדרה. בסעיף 12 לחוק מימון מפלגות כתוב שאם סיעה היא צירוף של שתי מפלגות או יותר המקיימות בכנסת סיעה אחת, יראו אותן מפלגות בכל הנוגע למימון הוצאות שוטפות כאילו היו סיעות נפרדות. סיעה שהיא צירוף כאמור תימסר ליושב-ראש הכנסת הודעה על השתייכותן המפלגתית של חבריה בשעת פרסום תוצאות הבחירות. התשלומים למימון ההוצאות השוטפות ישולמו בהתאם לכך.

אותו הסדר שחל על פילוג של סיעה יכול לחול לגבי פילוג של כל מרכיב בסיעה, והתנאי הוא שתהיה הודעה בתחילת הקדנציה שסיעה פלונית מורכבת - - -

א. רובינשטיין: אני שואל אם אנחנו מוכנים לזה?

היו"ר א. לין: אני סבור שכן. אנחנו מגבשים זאת עכשיו. זה מכל מקום מה שהסתמן מהדיונים.

א. רובינשטיין: לא היה ברור לי אם אכן זאת הכוונה ואם אנחנו מודעים למשמעות כיוון שהמשמעות של הדברים האלה היא כזאת שיכולה להיכנס סיעה של חמישה חברי הכנסת שכל אחד מהם שייך לקבוצה אחרת, ובכוונה אני מביא כדוגמה מקרה קיצוני.

היו"ר ח. קורפן: אם יודיעו ליושב-ראש הכנסת, עם כניסת הסיעה, שהיא מורכבת מחמש סיעות, כל אחד יקבל את המימון בנפרד וכל אחד מהם יהווה סיעה בפני עצמה. כאשר הסיעה הזאת תתפלג זה לא יהיה פילוג - - -

היו"ר א. לין: זה יהיה פילוג; לא פרישה.

היו"ר ח. קורפן: זאת התפלגות, לא פילוג.

א. רובינשטיין: דבר שני; חבר-הכנסת יצחק לוי אמר לי שבעניין השליש ושלושה חברי הכנסת - - -

היו"ר א. לין: למה לך לצטט אותו?

א. רובינשטיין: אני מבקש לדעת האם בישיבה שהתקיימה בפגרה הסתמן קונסנסוס סביב העניין הזה?

היו"ר א. לין: לא היה קונסנסוס אבל הצגתי את העניין הזה כמצע לדיון שאנחנו מקיימים היום. זאת היתה מגמה בדיון שקיימנו, וטרם קיבלנו לגביה החלטה. אנחנו מעלים עכשיו את הנושא הזה לצורך קבלת החלטה.

יש שתי גישות ברורות לחלוטין; האחת אומרת ללכת עד הסוף. אפילו אם מפלגה של שני חברי הכנסת רוצה להתפצל לשני חלקים, זה לא יחשב פרישה. לעומתה יש גישה אחרת האומרת שאיננו רוצים לעודד מצב כזה וצריך להתחשב גם בסדרי-הגודל. אמנם לא העברנו חוק של אחוז חסימה, אבל נצא מנקודת השקפה כאילו העברנו אותו; כאילו יש לנו סדר-גודל מינימלי של שלושה חברי הכנסת. אני מבקש להדגיש שוב בפניכם כי החוק הזה איננו חוק המיועד לעידוד התפצלויות; הוא נועד למנוע התפצלות ולא להיפך.

עומדות בפנינו אם כך שתי גישות יסוד שעלינו להכריע ביניהן.

א. רובינשטיין: אני יוצא מתוך הנחה שהנייר שהבאנו בפני המליאה מהווה את עמדת הוועדה, ואני גם תומך בו. אם זאת עמדת הוועדה אז הכרחי לפתור את הבעיה של התפצלות מסיעה כאשר אין רוב לצד אחד. אם נפסח על זה, ואת זה אני אומר לחבר-הכנסת חיים קורפן, - רק ניצור לעצמנו בעיות.

היו"ר ח. קורפן: לא אמרתי שנפסח על זה.

היו"ר א. לין: כאשר יש שיתוק פנימי בסיעה של ארבעה חברים, שניים אומרים שהם הסיעה, והשניים האחרים אומרים שהם הסיעה - - -

היו"ר ח. קורפן: ההצעה היתה כזאת שמי שעמד בראש הרשימה - לפי זה תיקבע ההכרעה, אבל זאת שטות. אם יש שניים לעומת שניים, לזה שמישהו עמד בראש הרשימה אין כל משמעות. בכנסת יש באי-כוח רשימה. ראש רשימה בכלל לא מוכר, אלא בא-כוח רשימה.

ו"ישברו את הראש".
אני מציע שאם יש סיעה כזאת - שילכו למרכז מפלגתם
אנחנו צריכים לעסוק בסוגיה כזאת?

היו"ר א. לין: רשות הדיבור לגב' רחל מלחי.

ר. מלחי:
הסעיף שהוקרא לגבי ההגדרה מתייחס למצב שבו הסיעה
המאוחדת או המשולבת נכנסת מלכתחילה למצב של חצי
עצמאות לסייעות השונות. זאת אומרת שהן מקבלות מימון נפרד למרות שהן
סיעה אחת. אני חושבת שהנוסח שהונח בפני הוועדה בזמן שדנו בסוגיה הזאת
לראשונה התקבל גם למצב שבו הסיעות לא שומרות על עצמאות; הן הולכות
ל"חתונה" הזאת מתוך הנחה שלעולם לא יפרדו, וזה המצב שלעתים קרובות
קורה. אז השאלה שצריך לתת עליה את הדעת היא כזאת. כאן מדובר על מצב
של חלקים שונים של סיעה משותפת שמקבלים מימון נפרד, זה מצב שלא חייב
להיות בהכרח, והשאלה המתבקשת מכך היא: האם כדי שיאפשרו לה להתפלג צריך
לבקש ממנה למסור את שמות האנשים ואת מספרם, הנימנים על כל חלק מהסיעה
בשעה שהם מופיעים כגוף אחד?

היו"ר ח. קורפו: אם הם החליטו להופיע כגוף אחד, הם ויתרו על כל
מה שקשור לקיום עצמאי.

ר. מלחי: זאת אומרת שהם צריכים לקבל מימון נפרד.

היו"ר ח. קורפו: מיד אחרי הבחירות צריכה להיות הודעה ליושב-ראש
הכנסת שהם מורכבים משלוש חטיבות, לדוגמה, בסיעה,
וגם אז ההתפלגות תעשה על-פי החתך הזה. חבר לא יכול להצטרף מחטיבה אחת
ולומר שהוא עובר לחטיבה אחרת.

היו"ר א. לין: הנקודה הובהרה. רשות הדיבור למר גוברמן.

ש. גוברמן:
ברצוני להשמיע הערה טכנית; יש כנראה אי-התאמה
בין חוק מימון מפלגות לחוק הבחירות לכנסת בעניין
הגשת רשימה מורכבת. בחוק הבחירות לכנסת, בסעיף 57 וכן בסעיף 61, יש
התייחסות לרשימת מועמדים שמוגשת על-ידי מספר סיעות של הכנסת היוצאת.
אין התייחסות בחוק הבחירות לכנסת במצב הנוכחי לאפשרות שהעלה חבר-הכנסת
אמנון רובינשטיין, בקשר סיעה או סיעות של הכנסת היוצאת אשר מגישות
רשימת מועמדים משותפת עם ארגונים שלא היו מיוצגים בכנסת הקודמת. לזה
צריך לתת ביטוי, לדעתי, בחוק הבחירות לכנסת.

היו"ר ח. קורפו: מה משנה אם זאת רשימה חדשה?

היו"ר א. לין: לא הבנתי; אני מבקש ממר גוברמן להסביר שוב את
הבעיה.

ש. גוברמן:
חוק הבחירות לכנסת קובע בסעיף 57 שרשימת
מועמדים המוגשת על-ידי סיעה של הכנסת היוצאת ...
וכן הלאה. בהמשך כתוב: רשימת מועמדים המוגשת במשותף על-ידי שתי סיעות
או יותר של הכנסת היוצאת תחתם על-ידי באי-כוחן של אותן סיעות.

היו"ר א. לין: אי אפשר להגיש רשימת מועמדים של סיעה פלוס גוף
נוסף?

ש. גוברמן: לא נאמר.

היו"ר א. לין: אני לא שואל אם לא נאמר אלא אם זה אפשרי? -
ודאי שזה אפשרי.

היו"ר ח. קורפנו:
בניח שסיעת מולדת יוצאת מהכנסת הנוכחית ולכנסת הבאה היא מצטרפת עם עוד ששה גופים שלא היו בכנסת. היא לא יכולה לחזור בחתך חטיבתי? - היא יכולה.

א. רובינשטיין:
מר גוברמן אומר שצריך בהודמנות הזאת לתקן תיקון עקיף את חוק הבחירות לכנסת כדי שלא תתעורר בעיה - - -

צ. ענבר:
אין סתירה, כיוון שסעיף קטן ח' שאותו ציטט מר גוברמן בא לתאר איך מגישים רשימות. זה לא עניין מהותי.

היו"ר א. לין:
אין לנו כרגע בעיה אמיתית עם הנושא הזה.

א. רובינשטיין:
היועצים המשפטיים ישבו ביניהם ויחליטו.

היו"ר א. לין:
אנחנו צריכים להגיע למהות העניין. יש שתי גישות ואנחנו צריכים להכריע ביניהן. הגישה האחת אומרת התפלגות או הפרדות, נקרא לזה כפי שנקרא לזה, תנאיה: א. שלושה חברי הכנסת לפחות ושליש מהסיעה; ב. החלקים הקודמים שהיו נפרדים. יש גישה אחרת שאומרת שצריך להרחיב את העניין. בואו נחליט לגבי הנושא העקרוני. אני בעד הגישה המצמצמת - - -

מ. וירשובסקי:
אם אתה אומר שלישי ולפחות שלושה, זאת אומרת שהלוקוסוס של ההתפלגות קיים רק לגבי מפלגות שיש להן יותר חברי הכנסת. כיוון שכך יש כאן הפרה של מעמדן של מפלגות כאשר אחת קטנה יותר והאחרת גדולה יותר. אבל זה לא אומר שזה צריך להשפיע על חזיהן ועל אפשרויותיהן לעשות מעשה. כאן מתבטא הקושי שלי בנושא הזה.

היו"ר א. לין:
אני לא אומר שאין בעיה מסויימת, אבל צריכה להיות איזושהי תפיסת-יסוד שתשפיע על ההחלטה שלנו.

מ. וירשובסקי:
אני יודע, אבל אני אומר שזאת איננה בעיה טכנית. אנחנו יוצרים חיץ בין מפלגה גדולה למפלגה קטנה. אני רואה בזה בעיה קשה מאד ומתלבט בשאלה הזאת. בנושא קונסטטוטוציוני. למפלגה גדולה יש יותר מושבים, יש לה יותר אפשרויות לנהל את חזיהן ולהשפיע על ענייני המדינה, אבל האם מבחינת החיים הפנימיים שלה צריך להיות לה מצב עדיף?

היו"ר ח. קורפנו:
העדיפות הרבה ביותר היא לסיעה בת שניים.

מ. וירשובסקי:
העניין של: לפחות שלושה, ושלישי, מגביל מאד את האפשרות של - - -

היו"ר א. לין:
אין כל ספק בכך שאתה צודק אבל אני שואל את עצמי מה עדיף? מה צריך להיות השיקול המכריע? אני מבטא כרגע את תפיסתי וטוען שצריכה להנחות אותנו תפיסת-יסוד שניצור חוק שלא יאפשר פיצול רב מדי של סיעות בתוך הכנסת. אני לא רוצה שיעלו חוק שיאפשר מצב נתון של 18 או 20 מפלגות. אנחנו צריכים לצאת מתוך הנחה כאילו העברנו חוק שמדבר על אחוז חסימה של שלושה חברי הכנסת. אני לא חושב שבמפלגה גדולה, אם מתפצלים 10 חברי הכנסת או 15 חברי הכנסת, המפלגה נהנית מזה כל-כך.

בקשר לאפשרות של מרכיבים נפרדים שבאים לכנסת -
יודעים שאלו הם מרכיבים נפרדים מראש, ואם הם מתפצלים - אין לנו טענות
כלפיהם. אבל לגבי סיעות אחרות קטנות, - איננו רוצים שהן תתפצלנה.

2. צידון:
אני סבור שאפשר לעשות בזה לינקיג' לאחוז החסימה
הקיים. היה וסיעה מתפצלת, או התפצלות של סיעה
גורמת לכך שהרכיב המתפצל הוא למטה מאחוז החסימה - - -

ש. וייס:
בודד לא יוכל אף פעם לפרוש.

2. צידון:
אני אפילו מודע לכך שלסיעה בת שניים קשה להיפרד
על-ידי זה ששלושה פורשים או שני-שליש ממנה
פורשים. אני אומר את אותם דברים, מבלי לנקוט ב-3%. אני אומר שברגע
שהעניין הזה קטן מאחוז החסימה - - -

היו"ר ח. קורפו:
אין אחוז חסימה.

ש. וייס:
חבר-הכנסת צידון, לשיטתו, צודק.

היו"ר א. לין:
אם נגדיר התפלגות בצורה כזאת שתאפשר פיצול של
סיעות קטנות, - כי אז לא עשינו שום דבר. פתרנו
את הבעיה רק של המפלגות הגדולות.

רשות הדיבור למר ענבר.

צ. ענבר:
היום חוק מימון מפלגות מכיר במה שנקרא: התפלגות
סיעה בהסכמת רוב חבריה. במקרה כזה גם כאשר
מתפלגים מסיעה חבר אחד או שניים, הם זכאים למימון. חוק מימון מפלגות
קבע את העיקרון של שלושה. משלושה מתחיל מימון; פחות משלושה - אין
מימון. אבל הוא קבע יוצא-מן-הכלל ואמר שאם התפלגה סיעה בהסכמת רוב
חבריה - - -

היו"ר ח. קורפו:
לא הבנתי מה זאת אומרת: אם פחות משלושה - - -

צ. ענבר:
היום אם פורשים פחות משלושה מסיעה, הם אינם
זכאים למימון שוטף. אבל שלושה כן זכאים למימון.

היו"ר ח. קורפו:
כוונתך לסיעה גדולה.

צ. ענבר:
כן. העניין הזה נקבע בחוק מימון מפלגות.

לגבי השאלה שהעלה חבר-הכנסת וירשובסקי היה
ברצוני לומר שלגבי כל הסיעות הקטנות, אם שניים רוצים לפרוש והרוב
בסיעה מסכים, כדאי להכניס גם את הרעיון הזה, שמשמעו: התפלגות סיעה
בהסכמת רוב חבריה, גם אם הם מונים פחות משלושה.

היו"ר א. לין:
תמיד ישיגו את הסכמת הרוב.

צ. ענבר:
טעות בידיך.

היו"ר א. לין:
רשות הדיבור לחבר-הכנסת שבח וייס.

ש. וייס:
הנטיה שלי היא לעבוד בכיוון שעליו הצביע יושב-
ראש הוועדה חבר-הכנסת אוריאל לין בעיקר כיוון
שההנחה שלי היא זאת שאם לא נתפשר בנושא הזה, עקרונית, עם מספר ערכים, -

לא נעשה מאומה. זה מסוג החקיקה שכאשר נחוקק אותה תמיד יעשה איזשהו עוול, אבל אי-חקיקה כזאת טומנת בחובה לא רק עוול אלא ריסק והשחתה מוחלטת של המערכת הפוליטית. זה מסוג העניינים שהפתרון להם קשה, אבל אי-הפתרון משחית, וזאת אנחנו אומרים אחרי 42 שנה של פרלמנטריזם. כל השנים התייחסנו לנושא הזה בדחילו ורחמו בגלל הבעיות האלה שתמיד היו קיימות. אגב עיינתי בשני נאומים, האחד של פנחס רוזן בכנסת הראשונה בהקשר הזה, והשני הרבה יותר מאוחר, נדמה לי של ראובן ארזי, בהם הועלו בעיות דומות למדי.

סידרת הנימוקית הדמוקרטית המוסריים נגד כל החלטה של שינוי בתחום הזה נחשבת כבדה מאד, אבל חזיון האביב הסוער, המשחית והמכוער של 1990 הוא חמור יותר. הוא ויימריסטי.

הבסיס שעומד מאחורי ההנחה של חבר-הכנסת אוריאל לין הוא זה שמפלגה גדולה היא גדולה, בין היתר, גם בגלל זה שהיא פלורליסטית. מכיוון שהיא פלורליסטית, לפיצול בה יש יותר הגיון. אם ההנחה הזאת נמשכת על-פי הגיונה הפנימי זאת אומרת שמפלגה קטנה היא קטנה, בין היתר, כי יש לה אופי גרעיני ורתיעה מכל סוג של פוטופלאזמה. לכן למה שתיתן לה להתפרק? - זה לא מתאים לה. המציאות, בטבע, היא דווקא אחרת. מפלגות רבות הן לרוב משיחיות, ומה שמאפיין אותן זאת מבוכה הנובעת מהמשיחיות בין היתר, ושם הנטייה לפלגנות אדירה. לפתחן של כל המפלגות הקטנות רובץ תהליך של ריבוי על-ידי התחלקות; גם בכנסת, וזה קרה בכל מיני צורות. לכן יש בטענת חבר-הכנסת וירשובסקי מן הצדק. דווקא שם יש נטייה שאנחנו רוצים למגר אותה, אלא שאנחנו צריכים להחליט איזושהי החלטה סבירה.

אני עובד עם הקו שנראה לי בנסיבות המתעתעות האלה כדי לנסות למנוע את השריריזם, את הגורריזם ואת המזרחיזם, את הציניות של חידוש הרעיון הצינוני, את כל הבצע, את כל הכיעור, את כל ההשחתה, ואת כל הבוץ. הבה נעשה מעשה לא כל-כך צודק, אבל הוא ימנע דבר נורא.

היו"ר א. לין: תודה. אני מציע שבשלב זה נסכם את החלטת הוועדה כפי שהיא הוצגה, ונשאיר פתח להרהור נוסף או לדיון נוסף בנושא הזה. חבר-הכנסת וירשובסקי יחשוב על העניין הזה מחשבה נוספת - - -

מ. וירשובסקי: מקובל עלי.

היו"ר א. לין: נדע שקיבלנו כרגע עמדה, אבל היא פתוחה להצעות.

ברשותכם נחזור לאותו סעיף שחבר-הכנסת קורפו הציע למחוק וננסה להסביר מה היה ההגיון שלו, כאשר אני אביא בפניכם, כדוגמה, סיעה בת ארבעה חברי הכנסת ששניים מודיעים שהם לא רוצים לפרוש כיוון שהתוצאות תהיינה לא רצויות. עד היום התוצאות היו רצויות, מעכשיו הן תהיינה לא רצויות.

היו"ר ח. קורפו: מדוע התוצאות לא תהיינה רצויות?

א. רובינשטיין: כי הם לא יוכלו לקבל שום דבר.

היו"ר ח. קורפו: חבר-הכנסת לין מביא בפנינו תיאור של ארבעה חברי הכנסת ששניים מהם אינם מסתדרים עם השניים האחרים. במה יורע מצבם אם הם יהפכו להיות שתי סיעות?

א. רובינשטיין: על-פי החוק הם צריכים להיות שלושה.

- צ. ענבר: לא. על שני חלקים שווים הרעיון הזה לא חל; אין בעיה. לא צריך שלישי.
- היו"ר א. לין: בדוגמה שהבאתי בפניכם לא דיברתי על שני חלקים שווים - - -
זה כתוב.
- צ. ענבר: קיימת אי-הבנה. אני הצגתי בפניכם שני אלמנטים; אחד: שלושה שהם שלישי, השני: פיצול למרכיבים קודמים. לא דיברתי על פיצול לשניים.
- היו"ר ח. קורפן: זאת אומרת שהם יזכרו כשתי סיעות נפרדות.
- היו"ר א. לין: לא. דיברתי רק על שני אלמנטים; לא דיברתי על פיצול לשני חלקים שווים - - -
ההצעה מדברת על-כך.
- היו"ר א. לין: אני יודע. אבל דיברתי בצורה ברורה. בכל מקרה אם אתם חושבים ששני חברי הכנסת כאשר מתפצלים לשניים צריכים להיות מוכרים כהתפלגות או כהיפרדות - נדון על זה. אבל אני לא הצעתי זאת, וזה צריך להיות ברור.
- מ. גולדמן: מה אתה כן מציע בקטע הזה של הדברים?
- היו"ר ח. קורפן: מה זאת התפלגות לשני חלקים שווים? חבר-הכנסת לין אומר שהרעיון הזה לא הוצע - - -
- היו"ר א. לין: לא שלא הוצע בחוק, אלא עכשיו, כאשר הצגתי את הנושא, הצגתי את העמדה שהסתמנה בישיבה הקודמת. לא מה היה כתוב בנוסח הכחול - - -
- מ. וירשובסקי: גם בנוסח הלבן.
- היו"ר א. לין: לא דיברתי על התפצלות לשני חלקים שווים. אם אתם סבורים שצריך להכניס גם את סעיף ג', כי אז בואו נטפל בו. אבל אני הבנתי שלא זאת היתה הכוונה שלנו, משום שאז לא יהיה לעניין הזה סוף.
- א. רובינשטיין: אז מה תעשה? גם אני מתנגד לכך. אין חוק מפלגות ואינני רואה שנקבל חוק מפלגות. אין איזכור של מועצת התנועה; המפלגה. לא חייב להיות איזכור. כאשר יש מספר זוגי אין ברירה אלא להכיר בזכות ההתפלגות הזאת.
- היו"ר א. לין: הבנתי אותך. האם זאת גם דעתך חבר-הכנסת קורפן?
- היו"ר ח. קורפן: ודאי.
- היו"ר א. לין: אני מחזיק בדעה אחרת. אני סבור שלא צריך לאפשר התפצלות של סיעות של ארבעה, לשני חברי הכנסת, לשתי סיעות נפרדות, או סיעה של שניים, לשתי סיעות של כל אחד, ואני אומר שלדעתי חבל שנעשה זאת כיוון שאז נעודד התפצלות של סיעות קטנות וגם לא נעמוד בביקורת של סיעה בת חמישה חברי הכנסת או של שבעה חברי הכנסת. אם נעשה את הדבר הזה כי אז נצטרך, באותו קו של הגיון, להמשיך לגבי כל

הסיעות הקטנות. אם סיעה של שניים תוכל להתפצל לשתי סיעות נפרדות, מה נגיד לסיעה בת שבעה, ששלושה ממנה רוצים להתפצל והם אינם מהווים שלישי? נגיד לשלושה שהם אינם יכולים להתפצל, לעומת השניים שכן יכולים להתפצל?

היו"ר ח. קורפנו: אם זאת הכוונה כי אז אפשר להכניס אותה לסעיף אחד שבו יהיה כתוב: לא תוכר סיעה בת פחות משלושה חברים, ואז נפתור את הבעיה.

א. רובינשטיין: בכל מצב.

היו"ר א. לין: אם נבחר בבחירות רק חבר הכנסת אחד?

היו"ר ח. קורפנו: אני מדבר על המצב שלאחר הבחירות.

היו"ר א. לין: אם נבחר חבר הכנסת יחיד?

היו"ר ח. קורפנו: אנחנו רוצים לשנות את תוצאות הבחירות ולקבוע או אחוז חסימה או לשנות את השיטה כדי שממילא נשיג את אותה התוצאה. אבל היום, כאשר נבחרת כנסת, סיעות חדשות לא תוכרנה אם הן פחות משלושה חברים.

היו"ר א. לין: מה פירוש סיעות חדשות?

היו"ר ח. קורפנו: בתוך כהונתה של הכנסת. דבר כזה יפתור את כל הבעיות. אז לא נצטרך לא שלישי ולא שלושה חברים.

מ. גולדמן: מה יהיה מעמדו של חבר כזה?

א. רובינשטיין: מעמד של חבר הכנסת בודד.

היו"ר א. לין: לי זה לא נראה ואני אומר לכם מדוע. אם במערך, לדוגמה, שלושה חברי הכנסת ירצו להתפצל, זאת לא תהיה התפצלות אלא פרישה. מה פתאום ניתן לשלושה חברי הכנסת מהמערך לצאת? סתם כך לפרוש, להקים סיעה ולקבל מימון? מה פתאום? לכן אני אומר צריך להיזהר במה שאנחנו רוצים לעשות כיוון שיש לנו מטרות מרכזיות.

אם אנחנו רוצים להישאר במסגרת המצומצמת, עם מסקנות כפי שחבר-הכנסת שבח וייס הגדיר אותן, כי אז צריך לזרוק את הרעיון של פיצול לשניים. רשות הדיבור לחבר-הכנסת אמנון רובינשטיין.

א. רובינשטיין: יש כאן איזושהי טעות שנובעת מהתיקון האומלל שהכניסו בכנסת העשירית. בעבר, לפני הכנסת העשירית, היתה הפרדה מוחלטת בין מימון מפלגות ובין העניין של הקמת סיעות ופיצול. עד הכנסת העשירית אי-אפשר היה בכלל לקבל מימון מפלגות כאשר היה פיצול או התפלגות. אפילו אם היתה התפלגות של 40% מהסיעה, המתפלגים לא יכלו לקבל מימון מפלגות. לעומת זאת ועדת הכנסת היתה רשאית להכיר בפיצול בלי מימון מפלגות. בעניין מימון מפלגות אני מוכן ללכת על הדבר הכי קיצוני והכי מרחיק-לכת. אבל אני רוצה להסביר מה העניין הזה של ההתפלגות לשניים? - הוא נובע מחוסר ברירה. יש סיעה של שני חברי הכנסת שאחד מהם אומר שהוא המפלגה, והשני טוען שהוא המפלגה. אתה מוכן לתת קריטריון להכרעה. כיוון שכך אפשר לומר, בהחלט, שהקריטריון להכרעה הוא שאי-אפשר להתפצל, אבל המפלגה היא זאת שהרוב במרכז המפלגה מחליט עליו. זה, בעצם, מה שהיה בחוות-הדעת של פרופסור זמיר לגבי פרשת מרציאנו. אפשר לומר הכל, אבל אי-אפשר להתעלם מהבעיה הזאת - - -

- היו"ר א. לין: איזו בעיה?
- א. רובינשטיין: הבעיה שכל אחד מהשניים אומר שהוא המפלגה.
- היו"ר א. לין: אני לא מדבר על זה עכשיו.
- א. רובינשטיין: אבל אני מדבר על זה. אני מבקש להסביר איך הגענו למצב, גם בחוק הקודם, גם לפני תיקון חוק מימון מפלגות, שבסיעה זוגית התפצלות שווה בשווה, של שני חלקים שווים, - מוכרת. הגענו לזה מחוסר ברירה, משום שאין הפניה לגוף המפלגתי. לא הכרנו במעמד העדיף של מספר אחד ברשימה, לכן אין ברירה לוועדת הכנסת אלא להכיר בפיצול הזה.
- היו"ר א. לין: למה? אני רוצה להבין מה ההגיון?
- א. רובינשטיין: אם יש, לדוגמה, סיעה בת ארבעה חברי הכנסת שמיוצגת בוועדות, יושב-ראש המפלגה אומר שנציגות המפלגה בוועדות היא כך וכך. באים שני חברי המפלגה האחרים ואומרים שהם המפלגה - - -
- היו"ר א. לין: זה נושא אחר.
- א. רובינשטיין: זה הנושא. אין מנגנון להכריע מי המפלגה.
- היו"ר א. לין: אני מסכים אתך, אבל החלטנו לדון בבעיה של שני חברי הכנסת שאומרים שהם הסיעה, והשניים האחרים שאומרים שהם הסיעה, במועד אחר. עכשיו אנחנו צריכים לסיים את הדיון בשאלה האם אנחנו רוצים להגדיר כהתפלגות גם התפצלות לשניים?
- א. רובינשטיין: אתה לא מבין שזה קשור האחד לשני?
- היו"ר א. לין: אני מבין שזה קשור האחד לשני בצורה כזאת שאם קבענו עמדה בדוגמה של ארבעה חברי הכנסת, שניים טוענים: אנחנו הסיעה, ושניים טוענים: אנחנו הסיעה, נקבע בחוק שבמקום שבו נמצא ראש הרשימה, - זאת הסיעה. על-ידי-כך נפתור את הבעיה הקיימת בקשר השאלה שמבלי להתפצל משתקים את עבודת הסיעה. אבל השאלה מתמקדת בהגדרה של ההתפצלות עצמה.
- רשות הדיבור לחבר-הכנסת מרדכי וירשובסקי.
- מ. וירשובסקי: הנימוקים לדיון שלנו היו אלה שאנחנו לא רוצים להביא לידי כך שעל-ידי התזוזה ממפלגה אחת לשניה, התפלגות או התפצלות, נאפשר את כל הגועל-נפש; את הקלנטריזם. את זה צריך לתקן בכל צורה כדי שתוצאה מעשית של התפלגות לא תביא לשינוי שלטון. את זה אני מקבל. אבל בהזדמנות חגיגית זאת אנחנו גם מעוותים את הרציו ואת הפילוסופיה של שיטת הבחירות שלנו שהיא עד היום מחייבת אותנו. אני מצדד בשינוי שיטת הבחירות ואתם יודעים זאת, אבל היום אנחנו חיים בשיטת בחירות מסוימת. אנשים נבחרו לכנסת מכוח רצונו של הבוחר. אז לקשור את ידיהם מבחינת ההתנהגות האידאולוגית שלהם בהבדל מההתנהגות הפוליטית והכיסולוגיה, זה לדעתי תהליך מסוכן מאד.
- אם התוצאה היא שיש חלוקה כאשר מתוך ארבעה, שניים ושניים, כל אחד מהם מוכר כמפלגה, - זה לא מפריע לי. אבל כן מפריע לי אם כתוצאה מכך יהפכו את השלטון ויהיה שלטון אחר תמורת תמורה כיסולוגית חזקה מאד. אבל זה שהם מבחינה אידאולוגית נפרדים? אני לא רוצה למנוע זאת, כאשר אנחנו דנים בנושא באופן יחסי טכני ולא אידאולוגי. כאשר ניגש

לשינוי שיטת הבחירות, נצטרך לקחת בחשבון את הדברים האלה. זאת נקודת-המוצא שלי, לכן אני נמצא בלבטים קשים לגבי כל הדיון המתנהל כאן. אני לא אומר שאני מתנגד באופן מפורש למה שמוצע, שהתפלגות של שניים ושניים לא תהווה שתי סיעות, אבל אני רוצה להדגיש שאנחנו עומדים בפני איזשהו שינוי מהותי בכל התפיסה של ניהול החיים הפוליטיים על-ידי שינויים כביכול טכניים.

היו"ר א. לין: תודה. רשות הדיבור לחבר-הכנסת שבח וייס.

ש. וייס: למה, למעשה, עד האביב האחרון, הציבור לא כל-כך סער בקשר העניין הזה? היתה אמנם סערה בעניין פרשת אמנון לין ויצחק פרץ אך היו עד עכשיו בכנסת 45-50 חברי הכנסת שתוך כדי הקדנציה התפלגו, עברו, הצטרפו, והדבר הופיע בכותרות יום או יומיים. לעומת זאת במקרה של אמנון לין ויצחק פרץ היתה כוונה חצי פוצ'יסטית שלא התממשה, ובמקרה של שריר-גור-מזרחי-הרעיון הציוני וכך הלאה, היו כוונות פוצ'יסטיות שהתממשו. אנחנו קיוונו שזה יתממש בחצר שלנו, בסוף זה התממש בחצר של הליכוד. בצדק העניין הזה הוציא את הציבור מכליו. זאת גניבת-שלטון בגבעת רם; בראש חוצות.

א. אילו היינו מגיעים לאיזושהי נוסחה שלסוג כזה של שחיתות לא תהיה השלכה על גניבת-שלטון - היינו עושים דבר חיוני חשוב מאד, מרכזי. ב. אילו היינו עושים כדי שמי שיהיו שותפים לכך ירשו אישית, על-ידי מניעת מימון ועל-ידי אי-הכרה בהם כסיעה, ולא רק שלא ניתן להם לרוץ בכנסת הבאה - - -

היו"ר א. לין: זה מה שאנחנו עושים.

ש. וייס: את שני הדברים הגדולים מאד עשינו. יכול להיות שאת היתר לא צריך לעשות, ואני מעלה זאת כהצעת-פשרה. אם בשני העניינים האלה נהיה נחרצים, נבייש אותם, לא נאפשר לעסקה להצליח, לא נאפשר לאנשים להתפתח פיתוח פוליטי-עתידי על בסיס של שחיתות, גניבה ושווד פרלמנטרי, - כי אז עשינו 80% מהעבודה. על היתר צריך להתפשר.

היו"ר א. לין: כל מה שאתה אומר הוא בהגדרה הכללית של הנושא, אבל לדאבוני הרב תוך התרחקות ממה שלמדנו מהמציאות. מה למדנו מהמציאות? איזו בעיה אנחנו מנסים לפתור? אנחנו מנסים למנוע את כל שלל התופעות שהתרחשו ומה שהיה כרוך בהפלת הממשלה והנסיגות להקים ממשלה חדשה. כל זה בא לכלל ביטוי בחוק הזה. אנחנו מתכוונים למנוע את כל שלל התופעות שכולנו מסכימים שהן שליליות.

מדוע הנוסח הכללי לא עוזר לנו? אם תקחו, כדוגמה, את הסיעה לקידום הרעיון הציוני ותשאלו את עצמכם מה היא עשתה? קודם כל היא התפצלה לסיעה נפרדת. אחר-כך היא אמרה לליכוד שאם הליכוד לא יתן לה את המימון, היא תצביע בעד הפלת הממשלה.

ש. וייס: בהתחלה גניבה, אחר-כך סחיטה.

היו"ר א. לין: הם כבר היו סיעה נפרדת ופעולתם, לכאורה, היתה לגיטימית. אחר-כך הם ניהלו משא-ומתן עם המערך ועם הליכוד, קיבלו הבטחות לרשימה הבאה בכנסת, לשרים, ולתפקידים אחרים. אם לא נהיה מסוגלים להציע בחוק הזה תשובה לאותו מספר סנריו שהתרחשו בפועל, - לא עשינו כלום, ואתם צריכים להבין זאת. קיימת בעיה ובקשר אליה אנחנו צריכים להכריע מה עדיף?

אני רוצה לומר לחבר-הכנסת וירשובסקי שבניגוד לעמדתו אינני רואה שום דבר אידאולוגי-מוסרי ביכולת של סיעות קטנות להתפצל בתוך הכנסת. הן הולכות לבוחר ברשימה מלוכדת אחת, הן מקבלות את אמון הבוחר כגוף אחד ולא כ"חידים. בשיטת הבחירות שלנו הן לא רצות באופן אישי אלא כחלק ממפלגה ומקבלות אמון כמפלגה. הבוחר שנתן לגוף הזה את האמון לא התכוון לכך שהוא יתפצל בכנסת אלא ימשיך לעבוד בכנסת. אז מדוע אנחנו מדברים על הזכות העליונה של ההתפצלות? מדוע אנחנו עושים מזה אידאולוגיה? אנחנו הרי יודעים שאם הנושא הזה יעמוד במרכז העניין שלנו הוא יוציא את כל התוכן של החוק. אז תהיה קודם כל התפצלות, ולאחר מכן תתחלנה סחיתות. אתם צריכים להבין על מה אנחנו מדברים. אם איננו מסוגלים להסתכל על המציאות כפי שלמדנו אותה ולתת עליה תשובות, - כי אז לא עשינו שום דבר. לכן אני חוזר ואומר שלפי דעתי צריך לחתוך, ואני מציע לחתוך בשני אלמנטים בלבד; 1. שני תנאים: שלושה חברי הכנסת שהם שלישי; 2. היפרדות של המרכיבים הקודמים. אם לאחר מכן נחשוב שיש עוד סיטואציה מיוחדת במינה שמצדיקה זאת, מבלי שנפרוץ את כל הסכר מחדש, נביא אותה לדיון נוסף.

ש. וייס: אפשר כבר.

היו"ר א. לין: בהצעה של חבר-הכנסת רובינשטיין יש הגיון רב. אם שני חלקים של סיעה לא מתפצלים אלא משתקים את העבודה, צריך לראות את נציגות הסיעה כאותו רוב חברי הסיעה, ואם אין רוב, אותו חצי שבו נמצא ראש הרשימה. יש הגיון בסעיף הזה ואני מצדד בהחזרתו לחוק כדי למנוע בעיות. אז לא צריך את הסעיף שעוסק בפיצול שני חברי הכנסת.

א. רובינשטיין: נכון שהמקרים הבולטים מכוסים על-ידי החוק הזה גם אם נותיר את הפיצול שווה בשווה. קידום הרעיון הציוני, לדוגמה, מכוסה בחוק, למרות שהם לא היו שלישי וגם לא יכלו להגיע לכדי שלישי, אבל מקרים אחרים אינם מכוסים. אין ברירה; אם עוסקים בסיעות זוגיות: שניים, ארבעה, ששה, ואין חוק מפלגות וגם לא יהיה לנו חוק מפלגות, ואין מועצה, - מוכרחים לקבוע קריטריון בחוק. לכן עמדתי על-כך שבסיעות זוגיות החוק יקבע.

היו"ר א. לין: קיבלנו זאת.

א. רובינשטיין: אני הבנתי שיש ערעור על העניין הזה.

היו"ר א. לין: עכשיו נחליט. מדוע החזרתי את הנושא הזה לדיון? אמרתי בדיון הקודם שמציעי ההצעה לא היו נוכחים בישיבה לכן אני מעביר את ההכרעה לישיבה הזאת.

א. רובינשטיין: אם הרעיון הזה מתקבל, וכלפי מוסדות הכנסת יחייב הפלג שבראשו עומד ראש הרשימה, אני בעד - - -

היו"ר א. לין: אני מבקש להבהיר לכל חברי הוועדה מה ההחלטה. כמו שכתוב בנוסח הכחול, אם יש מצב של סיעה שנוצר בה משבר פנימי, אלה טוענים שהם מייצגים את הסיעה, וחבריהם טוענים שהם מייצגים את הסיעה, - רוב חברי הסיעה קובע. אם יש חמישה, מה שיגידו שלושה חברי הכנסת יקבע. אם יש מצב שבסיעה שניים אומרים שהם הסיעה ושניים אחרים אומרים שהם הסיעה, באותו מקום שבו נמצא ראש הסיעה - זה היצוג הרשמי של הסיעה. האם אתם מקבלים זאת כהחלטה? אני מבין שכן. אם כך החזרנו את הרעיון הזה חזרה לחוק.

סיימנו את החלק של ההתפלגות וההיפרדות. אם תהיה הצעה נוספת על עמדת הוועדה היום, נחזור לדון בה. הנושא לא סגור.

נעבור לנושא הבא - - -

ש. וייס: הנושא הבא אומר שלא יוכלו לעשות מהפך שלטוני באמצעות - - -

היו"ר א. לין: לא. את זה כבר סיימנו. אני רוצה שיובן שדיברנו כבר על התוצאות של פרישה. התוצאות תהיינה כאלה שהפורש לא יוכל להיות חבר בסיעה של הכנסת בבחירות הבאות, הוא לא יוכל לקבל מימון, היצוג בוועדות ישאר בידי סיעתו, וועדת הכנסת תשבץ אותו.

ש. וייס: מה עם הצבעת אי-אמון?

א. רובינשטיין: את הנושא הזה לא הכנסנו.

היו"ר א. לין: רבותי, לא נחזור כל ישיבה לדיון קודם.

ש. וייס: מה המצב?

היו"ר א. לין: קיימנו דיון על הנושא הזה בישיבה הקודמת וכאשר נסיים את הדיון על כל הנוסח הכחול נשב עם היועצים המשפטיים ונכין נוסח לבן לוועדה. אז נעבור מחדש על כל ההערות ועל כל ההחלטות שכבר התקבלו. אינני רוצה לחזור כל פעם להחלטות קודמות.

ש. וייס: אני מבקש לשאול שאלה. חבר הכנסת איקס גרם להפלת ממשלה ולהקמת ממשלה - - -

היו"ר א. לין: זאת נחשבת פרישה.

ש. וייס: אני לא שואל מה יהיה אתו אלא מה עם השלטון שהוקם על הבסיס הזה?

היו"ר א. לין: אני מבקש אותך לא להעלות עכשיו שאלות מהסוג הזה. אגב, אפשר גם לומר שאין תקפות להצבעתו.

סעיף 2 (2) אני מבקש תשומת-לבכם לעמוד 211 סעיף קטן (2): "אחרי סעיף 57 יבוא: "סייגים להסכם על רשימות מועמדים 57א. (א) לא יעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח לחבר הכנסת מקום ברשימת המועמדים של סיעתו לכנסת הבאה;" אני מבקש להסביר את הסעיף ולומר שחבר הכנסת יכול לא לפרוש מסיעתו אלא לאיים עליה שאם היא לא תבטיח לו מקום ברשימה הבאה, הוא יצביע נגדה או יעשה איזשהו מעשה נגדה. הוא לא פורש מהסיעה אלא נשאר בתוכה ומאיים עליה, וכתוצאה מכך הוא סוחט את מה שחשוב לו ביותר: להבטיח את מקומו בכנסת הבאה. הסעיף הזה אומר בצורה פשוטה שאסור לסיעה לעשות הסכם עם חבר הכנסת, שמבטיח לו מקום. האם יש הערות לגבי הסעיף הזה?

א. רובינשטיין: אני מבקש להשמיע הערה לא עניינית ולומר שאני תומך בסעיף הזה תמיכה מלאה ואני גם חושב שזה המצב הקיים מבחינה משפטית - - -

היו"ר א. לין: מדוע מבחינה משפטית?

א. רובינשטיין: ההסכם נחשב בלתי-חוקי גם היום. אני חושש בקשר הליכים תלויים ועומדים כעת שבית המשפט צריך להחליט לגביהם בקשר השאלה: האם ההסכם חוקי או בלתי-חוקי? כאשר אנחנו כוללים חוק כזה אנחנו כאילו מעידים על כוונת המחוקק שעד היום ההסכמים האלה היו חוקיים. אם תיפול הכרעה משפטית עד הקריאה השניה או הקריאה השלישית, לא תהיה לי כל בעיה עם הנושא הזה. אבל אם לא תיפול הכרעה משפטית, כאמור, אנחנו כאילו נותנים לגיטימציה למצב הקיים. שוכנעתי על-ידי יושב-ראש הוועדה, בהופעתו בפני ועדת הכנסת, שההסכמים האלה הם בלתי-חוקיים.

היו"ר א. לין: אנחנו הגשנו תביעה כנגד הסיעה לקידום הרעיון הציוני אבל עדיין אין החלטה משפטית מחייבת. מה שאתה אומר זאת דעתך המשפטית בנושא כיוון שאין עדיין נורמה מחייבת במדינת-ישראל. משום שאנחנו חוששים שאולי יכול להשתמע שההסכמים שנחתמו עד היום תקפים, לא נעשה את הדבר החשוב הזה? אם אנחנו באמת סבורים שקיים ספק, אפשר להוסיף סעיף - - -

א. רובינשטיין: למען הסרת כל ספק.

היו"ר א. לין: נוסיף סעיף שמשמעותו תהיה כזאת שלא ישתמע שהעניין הזה נותן תוקף לדברים דומים.

א. רובינשטיין: אני מציע להוסיף בסעיף 57א. (א) נוסח - - -

היו"ר א. לין: אבל לא רק לגבי הסעיף הזה אלא גם לגבי כל הוראות החוק. יש הוראות חוק אחרות שגם כן יתכן שלא תקפות ולא חוקיות ואנחנו קובעים היום נורמה חדשה בחקיקה סטטוטורית.

אנחנו יכולים להכניס הוראה שאין במה שכתוב כאן, אם נעשה מעשה קודם, שהוא חוקי. זה, כאמור, לגבי כל הוראות החוק.

א. רובינשטיין: מקובל עלי.

היו"ר א. לין: רשות הדיבור למר גוברמן.

ש. גוברמן: ברצוני להשמיע הערה קצת פילוסופית; כאן כתוב: "לא יעשה הסכם..."

היו"ר א. לין: על הניסוח נשב יותר מאוחר יחד. אני לא רוצה לטפל בעניין הזה על-חשבון זמנה של הוועדה. יש לנו שלושה יועצים משפטיים, נשב יחד, נכין נוסח לוועדה, אבל כל זאת, כאמור, לא עכשיו. לעצם העניין; קיבלנו את הרעיון הזה באופן כללי לגבי החוק כולו. האם יש עוד הערות לסעיף קטן (א)? אני מבין שלא.

"(ב) לא יעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת המועמדים לכנסת לאדם מסוים או לקבוצות אנשים, אלא לאחר היום ה-90 שלפני יום הבחירות לכנסת." אני רוצה להזכיר לכם מה עומד מאחורי הסעיף הזה. לא מדובר כאן על הבטחת מקום לרשימה שלו אלא על הבטחת מקום ברשימה אחרת.

ג. שפט: זה לא מה שעולה מהניסוח. אם כך כי אז צריך לנסח את הסעיף אחרת.

היו"ר א. לין: אני מסכים אתך. הכוונה היא לא בתוך רשימתו כאשר הוא מאיים על סיעתו והיא מבטיחה לו הבטחה, אלא הוא עשה הסכם עם סיעה אחרת. בתוך מהלך כהונתה של הכנסת הוא אומר לסיעה אחרת שהוא עושה אתה עסקה בתנאי שהיא תבטיח לו מקום בסיעה שלה בכנסת הבאה. הסיעה האחרת אומרת: בסדר, מקבלת את ההתחייבויות ואת כל מה שצריך, אבל אנחנו אומרים שאותו חבר הכנסת לא יכול לעשות הסכם כזה. מתי כן? - 90 יום לפני יום הבחירות לכנסת. 90 יום לפני יום הבחירות לכנסת אין שום סיבה שלא להתאחד; אין גם מה להציע כיוון שיודעים מתי יום הבחירות, ואז הסכמים להליכה משותפת נחשבים הסכמים לגיטימיים. הם לא נעשים תחת סיטואציה של הפלת ממשלה וכו'.

ג. שפט: אולי לא נכתוב 90 יום לפני יום הבחירות לכנסת? יכולים לשנות את ה-90 יום. יש מגמה לצמצם את הזמן.

היו"ר א. לין: רשות הדיבור לחבר-הכנסת אמנון רובינשטיין.

א. רובינשטיין: כוונת הסעיף הזה טובה אבל ניסוחו רחב מדי. הוא מונע, לדוגמה, איחודים במתכונת של בלוק פרלמנטרי או של מהלכים תמימים לגמרי שאין להם שום קשר עם התופעות השליליות אשר היינו עדים להן.

הכוונה שלנו היתה כוונה מוגבלת; עוד סגירת פתח לקלנטריזם, אם נדבר על זה בגילוי-לב. סגרנו את רוב הפתחים גם בלי סעיף קטן (ב) אבל זה ודאי לא יכול לחול על מקרה כמו: רץ-מפ"ס-שינוי, או: התחיה-צומת, או כל מקרה אחר מסוג זה. לכן לדעתי צריך להוציא מכלל סעיף קטן (ב) את כל המקרים כאשר רשימות הולכות יחד. לא זאת הכוונה. להיפך. הרי הכוונה של החוק היא למנוע פיצול-יתר.

היו"ר א. לין: אני אנסה להשיב על דבריך ולומר שבתקופה לפני ה-90 יום, שנה לפני מועד הבחירות, קבוצה של סיעות מחליטה להתאחד ולרוץ לכנסת במשותף. עד כאן הכל בסדר. הם יחתמו על הסכם אבל הוא לא יהיה הסכם מחייב.

א. רובינשטיין: למה לא? הכוונה כאן היא לחברי הכנסת בודדים שמשתמשים בכושר המיקוח שלהם במהלך הכנסת כדי להוציא לעצמם טובות הנאה. לא התכוונו בכלל לסיעות קיימות.

י. צידון: סעיף זה לא יחול על איחוד סיעות או על הליכה משותפת של סיעות.

היו"ר א. לין: איך אתה מיישב בין אותו איחוד ובין הבטחת מקום ברשימה, שנעשית בדרך-כלל על בסיס של תביעה סחטנית? איך תמנע זאת?

י. צידון: אם מערכת הבחירות אורכת 6 חודשים ונניח ששתי סיעות קטנות רוצות ללכת יחד, אם ההסכם שביניהן לא מחייב אלא החל מ-3 חודשים לפני הבחירות ואילך, הן לא יכולות, פורמלית, לרוץ למערכת בחירות משותפת. לכן צריך להוסיף פיסקה האומרת שסעיף זה לא חל על הסכמי הליכה משותפים לבחירות של סיעות.

היו"ר ח. קורפו: צריך פשוט לומר: לא יעשה הסכם עם חבר הכנסת פורש.

היו"ר א. לין: חבר-הכנסת קורפו צודק.

היו"ר ח. קורפן: לא אמרנו עם מי לא יעשה הסכם. אם נגיד עם מי לא יעשה הסכם, אחרים יוכלו לעשות הסכמים.

היו"ר א. לין: הצעתו של חבר-הכנסת קורפן נשמעת לי כל-כך פשוטה עד-כדי-כך שאינני מבין איך לא חשבנו עליה עד עכשיו? הבה נבדוק אותה. אנחנו יודעים מה רצינו למנוע; רצינו למנוע לא רק חבר הכנסת בודד שפרש אלא, לדוגמה, שניים, שלושה, או ארבעה חברי הכנסת החליטו לפרוש. התנועה לקידום הרעיון הציוני עושה הסכם עם המערך ודואגת שהמערך יבטיח לה מקום: שביעי, תשיעי, אחד-עשר, חמישה-עשר - - -

ש. וייס: היו דברים מעולם.

היו"ר א. לין: אני מתאר בפניכם סנריו לא-אפשרי; תיאורטי. מכל מקום אנחנו רוצים למנוע אפשרות כזאת. אם נגיד שאנחנו מצמצמים את הנושא רק למקרה שבו מדובר על קבוצת אנשים שהיא קבוצה פורשת, תופסים את המקרה של הסיעה לקידום הרעיון הציוני, שכן הם לא יוכלו להקים סיעה יותר ויהיו קבוצה שפרשה. אז יכול להיות שההצעה הזאת פותרת את העניין.

ש. גוברמן: חוששני שרעיון כזה לא יפתור את הבעיה כיוון שהסכמים כאלה עשויים להערך לקראת פרישה; עוד קודם הפרישה. יכול גם להיות שיש פניה של חבר הכנסת - - -

ש. וייס: איננו מאפשרים להם להיכנס לכנסת הבאה ברשימה של מפלגה - - -

היו"ר א. לין: חבר-הכנסת שבח וייס, יש טעם בדבריו של מר גוברמן; צריך לשקול אותם בזהירות. הם יכולים בכלל לא לפרוש וכבר לעשות הסכם, אבל - - -

היו"ר ח. קורפן: הם יפרשו אי-פעם?

היו"ר א. לין: מה הם יתנו בתמורה? הם יצביעו להפלת הממשלה. ברגע שהם יצביעו בעד הפלת הממשלה הם נחשבים פורשים ואז הנושא הזה חייב לחול עליהם.

היו"ר ח. קורפן: לא חשוב מתי היתה הפרישה.

היו"ר א. לין: אם הם עושים הסכם ולא נותנים תמורה כנגד ההסכם כלומר, הם קיבלו הבטחה ולא קיבלו כל תמורה כנגדורה, זה איחוד אמיתי, ואז אין בעיה.

היו"ר ח. קורפן: גם אם לא איחוד אמיתי. אם חבר הכנסת רוצה לרוץ בבחירות הבאות ברשימה אחרת, האם מישו יכול למנוע זאת ממנו? האם אסור לחבר הכנסת להחליט שבכנסת הבאה הוא שירוץ ברשימה אחרת?

לדעתי צריך לנסח את הדברים כך: לא יעשה הסכם עם חברי הכנסת פורשים ולא תינתן התחייבות לבאים להבטיח להם - - -

היו"ר א. לין: כדי לתפוש גם את המקרה שעליו דיבר מר גוברמן הייתי מוסיף לכך שהסכם כזה אם נעשה עם חברי הכנסת, בטל אם לאחר חתימתו הם עשו מעשה שמהווה פרישה.

מ. וירשובסקי: זה כמו תקנון של בית-סוהר.

- היו"ר א. לין: ודאי; יש ברירה? הלוואי והיתה אצלנו תרבות מינימלית ולא היינו צריכים להעביר חוק כזה.
- היו"ר ח. קורפו: " (ג) נעשה מעשה הקשור להוראת סעיף זה, מתוך כוונה לעקפו ולהציג את העובדות, חרף מהותן האמיתית, באופן - - - החלטנו למחוק את כל הסעיפים המסומנים: (ג).
- היו"ר א. לין: נכון.
אני מבקש להעלות בפניכם דבר נוסף שאותו ביקש אותי להביא בפניכם השר משה נסים. הוא אומר שיכול להיות מקרה שחבר הכנסת יקבל הבטחה שבכנסת הבאה הוא יהיה שר. לא חייבים להבטיח לו להיות חבר הכנסת - - -
- מ. וירשובסקי: או שגריר בארץ מסויימת.
- היו"ר א. לין: יכולים להבטיח לו מישרה. זה כן בסדר?
- י. צידון: אפשר לכתוב: לא שר ולא כל מישרה אחרת.
- היו"ר א. לין: אם הוא עושה מעשה של הפלת ממשלה או הקמת ממשלה בניגוד לעמדת סיעתו תמורת הבטחה שהוא יהיה שר - לא יהיה תוקף לאותו הסכם.
- י. צידון: צריך לדבר על מישרה. לא רק על מישרת-שר.
- היו"ר א. לין: סעיף 13א. (א) אומר: "לא יעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בעניין תפקידו של אדם כשר או כסגן שר בממשלה, אלא בידי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה או מטעמו, ולעניין אותה ממשלה שהוא עומד להרכיבה בלבד." האם יש הערות לסעיף הזה? האם לא צריך להרחיבו?
- היו"ר ח. קורפו: בשביל מה צריך את הסעיף הזה בכלל?
- ג. שפט: אני לא מבין אותו. לאיזו ממשלה הכוונה?
- היו"ר ח. קורפו: אסור לעשות היום הסכם לקראת הקמתה של הממשלה הבאה ולתת התחייבויות כמפלגה? מדוע אסור? מדוע, לדוגמה, אסור לי לפנות ל-13 הוועדים ולומר להם שיושב-ראש ועד העובדים של חברת החשמל יכנס לכנסת הבאה ברשימה שלנו?
- מ. וירשובסקי: כאן מדובר על חברי הכנסת.
- היו"ר ח. קורפו: לא.
- מ. וירשובסקי: אז במה אנחנו עוסקים בכלל?
- ג. שפט: אני לא מבין את הסעיף הזה.
- מ. וירשובסקי: אני סברתי שאנחנו רוצים למנוע קלנטריזם. הסעיף רחב מדי וצריך לצמצמו רק לחברי הכנסת. אם נצמצם אותו רק לחברי הכנסת כי אז יהיה מדובר לא רק על שר או על סגן שר אלא גם על תפקידים אחרים.

- י. צידון:
העניין הזה מובא בראש העמוד הבא.
- היו"ר א. לין:
שמענו הערות המבקשות לצמצם את הסעיף הזה לגבי חברי הכנסת. האם יש הערות נוספות לסעיף הזה?
- ג. שפט:
הזמן לא מוגדר. מה זאת אומרת: "...אלא בידי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה או מטעמו..."?
- היו"ר א. לין:
בחוק יש הגדרה מפורשת בעניין הזה. הנשיא מטיל על אדם להרכיב ממשלה.
- ג. שפט:
זאת אומרת שהכוונה היא רק מאותו רגע שהנשיא הטיל את התפקיד?
- היו"ר א. לין:
הסעיף הזה לא נולד משולל הגיון לחלוטין. חבר-הכנסת וירשובסקי היה שותף לעיצובו. נכון שההגדרה רחבה וכוללת גם את 13 הוועדים ויתכן שצריך לצמצם אותה רק לגבי חברי הכנסת.
- קיימת, לדוגמה, ממשלת-אחדות-לאומית שיש בה שתי מפלגות גדולות. בא אדם שעומד בראש מפלגה גדולה שהוזמן להצטרף לממשלת-האחדות-הלאומית והוא אומר לאנשים מהמפלגות האחרות: בואו נפיל את הממשלה הזאת ואני מבטיח לכם שלאחר מכן תקבלו תפקיד של שר. זאת אומרת: מוטיווציה לפעולת חתרנות תמורת הבטחה של טובת-הנאה. האפשרות להבטיח טובת הנאה מאפשרת פעולות-חתרנות להפלת ממשלה. זה דבר תיאורטי שלא התרחש אף פעם, אבל יכול להתרחש. מי שמבטיח הבטחות להקים ממשלה ולחלק תיקים עושה זאת כחלק מפעולות-חתרנות להפלת הממשלה ופותח פתח למתן הבטחות, מקומות ותיקים של שרים. ברגע שהנשיא מטיל על אדם להקים ממשלה, הוא מבטיח תיקים.
- ג. שפט:
משהו כאן לא מובן לי והוא לא קשור ל-90 יום. נניח היו בחירות והנשיא עדיין לא הטיל על מישהו להרכיב ממשלה. לשתי המפלגות הגדולות יש, נניח, אפשרות שווה להרכיב ממשלה. אחד המועמדים אומר לחבר הכנסת פלוני: אם תתמוך בי להרכבת ממשלה חדשה, תהיה כזה וכזה. בא אלמוני ומציע לאותו חבר הכנסת אותו דבר. הסעיף הזה לא מכסה אפשרות כזאת.
- היו"ר א. לין:
הוא לא נועד לכסות מקרה כזה.
- ג. שפט:
אני מדבר על חבר הכנסת שנמצא במפלגה אחרת.
- היו"ר ח. קורפן:
על זה יש כבר איסור.
- היו"ר א. לין:
חבר-הכנסת שפט מתכוון לכך שהסעיף הזה רחב מדי והוא יכול לחול גם לאחר יום הבחירות, כאשר מתנהל משא-ומתן על הקמת ממשלה. חבר-הכנסת שפט מתאר סנריו שנעשו בחירות, עוד לא הוטל על אף אחד להרכיב ממשלה, מתחיל משא-ומתן, ומבטיחים תיקים. הוא טוען שהסעיף מנוסח רחב מדי והוא חל גם על הסיטואציה הזאת.
- צ. ענבר:
באותו שלב הסיעות מתייעצות ביניהן על מי להמליץ בפני נשיא המדינה. כלומר, לקראת ההמלצה אותו אדם אומר: אם תמליצו עלי, - תהיו שרים.
- היו"ר א. לין:
זה חלק מהמשא-ומתן.
- היו"ר ח. קורפן:
מה רע בזה?

היו"ר א. לין:

זה חלק מהמשא-ומתן.

היו"ר ח. קורפו:

אני מבקש להציע דבר פרקטי. כל התוספת של סעיף 3 היתה צריכה להיכלל בסעיף הקודם, ועל-ידי-כך היינו פותרים את הבעיה. אנחנו הרי רוצים למנוע קלנטריזם. אז אפשר יהיה להוסיף את המלים: לשר או לסגן שר. מה אנחנו רוצים? הרי אנחנו רוצים לקבוע מסגרת מגבילה עסקות בתוך הכנסת, ובתוך כדי כך אנחנו נכנסים לשאלה איך תורכב הממשלה הבאה? הבה נשאיר את הנושא הזה בצד. אל לנו להיכנס לסוגיה של הרכבת הממשלה עכשיו.

היו"ר א. לין:

אי-אפשר לומר שזה יהיה רק לגבי חבר הכנסת פורש כי הסכמים כאלה ופיתויים כאלה נעשים קודם כל עם חברי הכנסת קודם שהם פרשו. צריך לסייג את הסעיף הזה כהבטחות הניתנות רק לחברי הכנסת, לא לאנשים אחרים, ולא לתקופה שמיום הבחירות עד יום הקמת הממשלה. נוציא את התקופה הזאת מתחולת הסעיף.

היו"ר ח. קורפו:

מדוע? מה איכפת לך שחבר הכנסת יהיה מנוע גם חודש לפני הבחירות למעול בשליחותו?

היו"ר א. לין:

אני מדבר על התקופה שלאחרי הבחירות. בתקופה שבין יום הבחירות שנעשה לכנסת עד יום הקמת הממשלה לא יחול סעיף זה.

ר. מלחי:

צריך להוסיף לסעיף הזה גם את המקרה של ממשלה נופלת, כיוון שאז נפתח תהליך שהוא דומה - - -

היו"ר ח. קורפו:

או הכנסת, או בחירתה של ממשלה חדשה.

היו"ר א. לין:

אפשר להוסיף מקרה של ממשלה נופלת אבל זה לא יכול להיות בתוך תקופת כהונתה של הכנסת ותקופת זה יכול להעשות רק יום הבחירות או לאחר הפלתה של הממשלה.

היו"ר ח. קורפו:

מקובל עלי.

היו"ר א. לין:

"(ב) לא יעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בידי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה או מטעמו, או בידי כל אדם אחר, שלא להעביר מתפקידו נושא משרה בממשלה, בכנסת או בכל מוסד ציבורי אחר, אם על-פי דין ניתן להעבירו מתפקידו."

היו"ר ח. קורפו:

מה פירוש המלה: בכנסת?

היו"ר א. לין:

יושב-ראש ועדה בכנסת.

היו"ר ח. קורפו:

זאת אומרת חבר הכנסת.

היו"ר א. לין:

אנחנו אמרנו שסמכותו של ראש-הממשלה לפטר שרים או סמכות הכנסת לפטר יושבי-ראש או להחליפם, או תפקידים בכנסת אי-אפשר לצמצמם. יש תפיסת-יסוד שנותנת סמכות לראש-הממשלה לפטר שר. ההתחייבות של ראש-הממשלה שלא להפעיל את סמכותו על-פי החוק אינה תופסת. התחייבות של הכנסת לא לבצע את סמכותה על-פי חוק - אינה תופסת. לפי דעתי גם היום זה לא תופס.

ההגיון מאחורי התפיסה הזאת היה שלא יעשה בכלל הנסיון הזה של ראש-הממשלה להגיד שיש לו סמכות לפטר, אבל הוא מתחייב שלא לפטר. אין לראש-הממשלה סמכות לצמצם את סמכותו החוקתית לפטר אנשים. אין לכנסת סמכות לומר שהיא לא תפעיל את סמכותו להחליף יושבי-ראש. זה מטרת הסעיף הזה. יתכן שנצטרך לשפץ את הנוסח.

היו"ר ח. קורפו:
צריך לשפץ את הנוסח לגבי המלה: הכנסת.
אולי כדאי לפצל את הסעיף הזה לשני סעיפים נפרדים כדי שיובהר שמדובר על שני דברים שונים?

היו"ר א. לין:
היועצים המשפטיים יביאו את הערתך זאת בחשבון ואני מקבל על עצמי לשבת אתם יחד, לאחר שהם יעבדו על הניסוח.

"(ג) לא תינתן ערבות, במישרין או בעקיפין, בכסף, בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת, להבטחת ביצועם של הסכם או של התחייבות כמשמעותם בסעיף זה." הסעיף הזה בא לומר לא לתת ערבויות כספיות - - -

ג. שפט: גם טובות הנאה.

היו"ר א. לין: אתה צודק.

ש. גוברמן: אם ההתחייבות העיקרית לא קיימת אז מה ערך יש לערבות?

א. רובינשטיין: אנחנו הלכנו בעניין הזה על מנעולים כפולים.

היו"ר א. לין:
באנו ליצור נורמה שאומרת שאם מישהו רוצה מקום בכנסת או הסכם קואליציוני תמורת ערבות כספית - דבר כזה לא יהיה קיים.

ז. צבן: הערבות היא טובת הנאה או התמורה היא טובת הנאה?

היו"ר א. לין: הערבות ניתנת כדי להבטיח טובת ההנאה.

ז. צבן: זה לא מה שכתוב כאן.

א. רובינשטיין:
טובת ההנאה כאן היא חלק מהערבות. אי-אפשר לומר: אני אתן לך את תפקיד שר התעשייה והמסחר, לדוגמה, ואם אני אפטר אותך אני אהיה אחראי או על ערבות בנקאית או על טובת הנאה אחרת.

היו"ר א. לין: במקום זה תקבל דבר אחר.

א. רובינשטיין:
אנחנו אומרים שאין בצדם של הסכמים פוליטיים ערבויות כספיות.

היו"ר א. לין:
אני סבור שהסעיף הזה הוא סעיף מצויין. הוא סעיף נורמטיבי בסיסי. אנחנו רוצים לאסור לעשות דברים כאלה כי הם מלכלכים אפילו אם אין להם תוקף חוקי.

א. רובינשטיין:
נניח שיש הסכם קואליציוני כשר, לא פסול, לפיו ראש הממשלה מבטיח למישהו שהוא יקבל את תפקיד שר התעשייה והמסחר, המפלגה מבקשת ערבות, ואז אנחנו אומרים שבחיים הפוליטיים אין ערבות כספית.

היו"ר א. לין: גם לא הבטחה של טובות הנאה.

סעיף (ד) נמחק.

"פרסום הסכמים 13ב. (א) מי שעשה הסכם לקראת או בקשר להקמתה או להפלתה של הממשלה ימסור ליושב-ראש הכנסת תוך שלושה ימים מיום החתימה ולא יאוחר משש שעות לפני התייצבות הממשלה בפני הכנסת, את הנוסח המלא של כל הסכם שנעשה על-ידו או מטעמו; במניין שלושה הימים לא יבואו בחשבון ימי מנוחה, פגרה או שבתון על-פי חיקוק;"

ג. שפט: יש כאן בעיה. נניח ראש-הממשלה עושה הסכמים לקראת הקמתה של ממשלה חדשה והעניין הזה לא מסתיים בשלושה-ארבעה או חמישה ימים. אם הוא עשה הסכם עם מפלגה מסויימת והוא רוצה לצרף מפלגה נוספת, הכל תוך כדי משא-ומתן, עצם הפרסום יכול להפריע לו - - -

היו"ר א. לין: לא. הוא יפרסם רק כאשר ההסכם יהיה הסכם. אם הוא לא סופי - הוא לא נחשב הסכם. אין דבר לא סופי שהוא הסכם; זה רק משא-ומתן.

ז. צבן: של כל הגורמים?

היו"ר א. לין: להסכם יש צדדים.

ז. צבן: אם הוא מנהל, בו זמנית, משא-ומתן עם חמש מפלגות וסיים בתאריך מסויים את המשא-ומתן עם מפלגה אחת?

היו"ר א. לין: הוא חייב לפרסם.

א. רובינשטיין: זאת החלטה של בית-המשפט העליון.

היו"ר א. לין: הוא חייב לפרסם גם מן הטעם שלא להטעות את האחרים וגם לא את הציבור.

ג. שפט: לציבור חייבים לפרסם אבל השאלה היא האם חייבים לפרסם אחד אחרי השני או כולם יחד?

היו"ר א. לין: כל הסכם שהוא הסכם, והחוק מגדיר בצורה ברורה מה הוא הסכם, ברגע שמשא-ומתן מתגבש להסכם להסכמת הצדדים, חייבים בפרסומו תוך שלושה ימים. הסכם נעשה תמיד בין צדדים ספציפיים. הוא יכול להעשות בין שלושה ביחד או בין חמישה ביחד, אבל צריך לפחות שניים.

ג. שפט: יתחכמו - - -

היו"ר א. לין: זאת כבר שאלה נפרדת.

א. רובינשטיין: אנחנו גילינו שבהסכם בין המערך ובין אגודת ישראל היה קטע שבכלל לא דווח עליו והיתה הטעיה של השותפים לקואליציה. השותפים לקואליציה חייבים לדעת מה הובטח לשותף.

היו"ר א. לין: יש גם ההיבט של ציבור הבוחרים. אם הוא ישמע שניתנה התחייבות כזאת וכזאת, יתכן שהוא יגיד שהוא לא רוצה להיכנס לקואליציה כזאת. העיקרון פשוט; הסכם - גלוי. לא נסתר.

בצד הטכני קיימות שתי בעיות; 1. אפשר לעשות הסכם גם בלי חתימה. השאלה שלי היא האם צריך להשתמש במלה: חתימה? 2. זאת הערה של השר נסים שסבור שצריך לכלול בהקשר הזה גם סיטואציה של הסכם על הצבעת אי-אמון.

ג. שפט: מה זאת אומרת?

צ. ענבר: זה הסכם בקשר הפלת ממשלה.

היו"ר א. לין: רשות הדיבור לגב' רחל מלחי.

ד. מלחי: יש כאן סייג בצורת המלים: "...ולא יאוחר משש שעות לפי התייבות הממשלה בפני הכנסת, שבקשר אליו אני סבורה שקיים מילכוד שצריך לתת עליו תשובה. מה קורה אם במסגרת שש השעות האלה המועמד לראשות הממשלה חותם על הסכם נוסף, אחר? האם אז זה דוחה את ישיבת הכנסת או שבשש השעות האלה, לאחר שנקבע המועד לישיבת הכנסת, אסור לחתום הסכמים?

היו"ר א. לין: רשות הדיבור לחבר-הכנסת יאיר צבן.

ז. צבן: אני חולק על עניין שש השעות. אם כל המגמה היא לעשות דברים כפי שראוי לעשותם וודאי אם הרישא של הסעיף האומרת שאפילו אם מדובר על שרשרת של הסכמים רוצים שכל הסכם, אפילו בנפרד, יפורסם לא יאוחר מאשר שלושה ימים מיום חתימתו, העניין של שש השעות הוא דבר שלא מתקבל על הדעת.

היו"ר א. לין: מה לא מתקבל על הדעת?

ז. צבן: שש שעות לפני הצגת הממשלה.

היו"ר א. לין: זה המינימום.

ז. צבן: אני סבור שזה מינימום לא מספיק ואני אסביר מדוע. המשמעות היא שבמקרה שמדובר, לדוגמה, על ישיבה שנפתחת בשעה תשע או עשר בבוקר, צריך לפרסם את העניין בשלוש לפנות בוקר, ואני לא יודע איך דבר כזה יעשה. הוא בכל מקרה יהיה חסר כל משמעות.

היו"ר א. לין: מה אתה מציע?

ז. צבן: אם מדובר על ישיבה שמתקיימת בבוקר זאת אומרת שלידיעת הציבור ולידיעת הפוליטיקאים הנוגעים בדבר - שעה קודם לכן. אבל נניח שלאחת המפלגות מתבררים נתונים חדשים והיא רוצה אפשרות לכנס מוסד מפלגתי להתייעצות או להכרעה אחרונה?

היו"ר א. לין: אתה רוצה לקצר את השש שעות?

ז. צבן: אני רוצה להאריך אותן לעשרים-וארבע שעות לפחות.

היו"ר א. לין: זאת אומרת שתהיה הודעה מוקדמת של כל ההסכמים מינימים עשרים-וארבע שעות לפני הצגת הממשלה.

תוך עשרים-וארבע שעות אי-אפשר יהיה לעשות הסכמים נוספים.

ז. צבן: אם יש הסכם נוסף הוא ידחה את ההצגה. זה נקרא: לפרסם.

- ג. שפט:
אז לא צריך את שלושה ימים.
- היו"ר א. לין:
צריך אותם. יעשו הסכם שלושה חודשים קודם לכן, יחזיקו אותו בכיס, וישלחו לך אותו עשרים-וארבע שעות לפני המועד. אנחנו חייבים לדעת בדיוק מה מתפתח. זאת זכות הציבור לדעת מה התחייבו בשמו.
- י. צבן:
אם זאת זכות הציבור לדעת, שש השעות עלולות להכשיל את העניין.
- היו"ר א. לין:
מה דעתכם, חברי הכנסת רובינשטיין ושפט?
- א. רובינשטיין:
אני מקבל את דעתו של חבר-הכנסת יאיר צבן.
- ג. שפט:
גם אני.
- היו"ר א. לין:
אם כך נקבל את דעתו.
- רשות הדיבור למר שלמה גוברמן.
- ש. גוברמן:
אני מציע: א. למחוק את המלה: פגרה, כי היא איננה רלוונטית לעניין הזה.
- היו"ר א. לין:
אתה צודק.
- צ. ענבר:
צריך להוסיף קביעה בקשר המועד להפלת ממשלה. כאן יש התייחסות רק להתייצבות הממשלה ולא למועד הצבעת אי-אמון. אין כאן זיקה מתי צריך לפרסם הודעה בדבר הסכם להפיל את הממשלה.
- היו"ר א. לין:
תוך שלושה ימים מיום החתימה ולא יאוחר מעשרים-וארבע שעות לפני התייצבות הממשלה.
- ר. מלחי:
אם אנחנו מדברים על הסכמים להפלת הממשלה אז צריכים להיות עשרים-וארבע שעות לפני המועד שנקבע להצבעת אי-אמון.
- צ. ענבר:
נניח שביום שני יש הצבעה, וביום ראשון עושים הסכם בקשר הצבעת אי-האמון. יש שלושה ימים לפרסם אותו.
- היו"ר א. לין:
עשרים-וארבע שעות לפני הצבעת אי-האמון או התייצבות הממשלה.
- ש. גוברמן:
הערה שניה; הכוונה כאן היא להסכמים בכתב, לכן צריך לציין זאת.
- היו"ר א. לין:
מקובל עלי. הסכמים כאלה חייבים להעשות רק בכתב - - -
- א. רובינשטיין:
ולא בתקיעת-כף.

היו"ר א. לין: יהיה להם תוקף רק אם הם יחתמו.
אני מציע שנכתוב בחוק שהם חייבים להעשות בכתב ויש להם תוקף רק אם נחתמו על-ידי נציגי הצדדים. אז לא יעשו הסכמים וישחקו אתם.

ר. מלחי: ההערה של מר ענבר לגבי הצורך להכניס מועדים גם בקשר הפלת ממשלה מחזקת את הצורך לקבוע מה קורה למועד שנקבע. האם בתוך העשרים-וארבע שעות מהרגע שנקבע המועד אי-אפשר יותר לעשות הסכמים? או האם ההסכמים דוחים את המועד שנקבע?

היו"ר א. לין: דיברנו על-כך.

ר. מלחי: זה מתחזק יותר את הדברים לגבי הפלתה של ממשלה כיוון שיכול להיות למישהו עניין, באמצעות חתימת חוזה חדש כזה או אחר, כטריק, לדחות את המועד שנקבע להצבעת אי-אמון. כיוון שכך וכיוון שמדובר בעיקר על הפלת ממשלה צריך לקבוע בפירוש מה קורה במהלך העשרים-וארבע שעות האלה? האם אסור לחלוטין לחתום על הסכמים? או שהם דוחים את המועד?

היו"ר ח. קורפו: מדובר על הסכמים בכתב או על הסכמים בעל-פה?

היו"ר א. לין: הסכמים בכתב.

היו"ר ח. קורפו: אם ההסכמים לא יהיו בכתב?

היו"ר א. לין: אז הם אינם הסכמים.

היו"ר ח. קורפו: אז הממשלה לא תיפול?

היו"ר א. לין: היא יכולה ליפול.

היו"ר ח. קורפו: אז מה הרווחנו?
סיעות האופוזיציה מחוייבות לגלות את כוונתן להפיל את הממשלה?

א. רובינשטיין: הסכמים.

היו"ר ח. קורפו: נניח שכל סיעות האופוזיציה תתאחדנה כדי להפיל את הממשלה. האם יהיה בכך פגם?

א. רובינשטיין: אין פגם.

היו"ר א. לין: אנחנו לא באים למנוע הפלת ממשלה אלא למנוע הבטחות שניתנות בתמורה להפלת ממשלה. כל הרציו של החוק הוא לא למנוע הפלת ממשלה אלא למנוע הבטחות שניתנות פה ושם בתמורה - - -

א. רובינשטיין: איך תמנע זאת? על מה ההסכם? על מה שיתנו אחר-כך?

היו"ר א. לין: כאן מדובר רק על חשיפת הסכמים

היו"ר ח. קורפו: מה זה נותן?

יש החלטה של בית-המשפט הגבוה לצדק האומרת שחייבים לחשוף הסכמים קואליציוניים.

היו"ר א. לין:

זה דבר אחר. כאן אתה מדבר על הסכם להפלת ממשלה.

א. רובינשטיין:

זה הסכם קואליציוני.

היו"ר א. לין:

בהסכם להפלת ממשלה אתה יכול לראות את כל סיעות האופוזיציה כמי שחתמו על הסכם להפיל את הממשלה.

היו"ר ח. קורפן:

למה לא?

החוק מתייחס רק להסכם שנעשה בכתב ונחתם.

צ. ענבר:

על התמורה; לא על ההסכם להפלת הממשלה.

היו"ר ח. קורפן:

כא מדובר רק על חובת הפרסום, כדי שהציבור ידע מה ההסכמים שנחתמו.

היו"ר א. לין:

אני חושב שחבר-הכנסת קורפן צודק. מה אנחנו רוצים לפרסם? - התחייבויות שניתנו בקשר הפלת ממשלה, אבל לא מפרסמים הסכם רגיל של סיעות אופוזיציה - - -

א. רובינשטיין:

אגב, זה תפקידה של האופוזיציה.

ג. שפט:

אין ויכוח על-כך.

היו"ר א. לין:

אנחנו צריכים לשנות את הניסוח הזה כאשר הדגש עובר להסכם להפלת הממשלה, לקבלת התחייבות לגבי הקמת ממשלה חלופית; אלטרנטיבית.

א. רובינשטיין:

מקובל עלי.

היו"ר א. לין:

נסיים את הדיון בנקודה הזאת כיוון שעלינו לעלות למליאה. ניקח את ההערה האחרונה של חבר-הכנסת רובינשטיין כנקודת-מוצא לתחילת הדיון שנקיים בישיבה הבאה.

אני חוזר ואומר שכאשר נסיים את הדיון נשב עם

היועצים המשפטיים כדי לעבור על הניסוח.

הישיבה הסתיימה בשעה 10.55

נספח ע/10

העמודים הרלבנטיים מהדיון
המשותף של ועדת הכנסת וועדת
חוקה, חוק ומשפט, מיום
31.10.1990

עמ' 86

נוסח לא מתוקן

פרוטוקול מס' 158/181
מישיבת ועדה משותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הכנסת
יום רביעי, י"ב בחשוון התשנ"א, 31.10.1990, שעה 9.00

נ כ ח ו :

חברי הוועדה:

א. לין - היו"ר
ח. קורפו - היו"ר
מ. וירשובסקי
יצחק לוי
ח. מירום
ח. עזרן
מ. פרוש
א. רובינשטיין
ג. שפט

מוזמנים:

ש. יעקבסון - מזכיר הכנסת
ש. גוברמן - משרד המשפטים

היועצת המשפטית של הוועדה: ר. מלחי

מזכירת הוועדה: ד. ואג

קצרנית: ח. אלטמן

סדר-היום:

הצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחרת
ציבור), התש"ן-1990 ושורת הצעות חוק
פרטיות למניעת מעבר ופרישה מסיעה.

הצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור). התש"ן-1990
ושורת הצעות חוק פרטיות למניעת מעבר ופרישה מסיעה

היו"ר א. לין: בוקר טוב, אני מתכבד לפתוח את ישיבת הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הכנסת. הנושא שעל סדר-יומנו הוא הצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990 ושורת הצעות חוק פרטיות למניעת מעבר ופרישה מסיעה.

נעבור לעמוד 212 של ההצעה, סעיף 13ב. (א) שבו נאמר: "מי שעשה הסכם לקראת או בקשר להקמתה או להפלתה של הממשלה ימסור ליושב-ראש הכנסת תוך שלושה ימים מיום החתימה ולא יאוחר משש שעות לפני התייצבות הממשלה בפני הכנסת, את הנוסח המלא של כל הסכם שנעשה על-ידו או מטעמו; במניין שלושה הימים לא יבואו בחשבון ימי מנוחה, פגרה או שבתון על-פי חיקוק;".

ר. מלחי: את המלה: פגרה, החלטנו למחוק.

היו"ר א. לין: נכון. על-פי זכרוני בקשר המלים: "... ולא יאוחר משש שעות..." הושמעה הצעה לתקן לעשרים וארבע שעות, והוצע גם להוסיף לא רק בקשר הקמתה או הפלתה של הממשלה, אלא גם הצבעת אי-אמון. זאת אומרת: הסכם הקשור בהצבעת אי-אמון בממשלה.

ר. מלחי: היה תיקון בקשר העניין הזה שאמר: לא כל הסכם להפלת ממשלה, אלא הסכם שיש בו אלמנטים להקמת ממשלה חדשה.

היו"ר א. לין: נכון. מחיקת המלה: פגרה, מהסעיף הזה, מוסכמת עלינו. עכשיו נעבור לשאלה: עד מתי צריך להניח את אותו הסכם בפני הכנסת? ההצעה המקורית היתה שש שעות, אבל חברים הסבירו בדיון הקודם ששש שעות הן פרק-זמן קצר מדי והם הציעו עשרים-וארבע שעות. זאת אומרת שהדברים צריכים להתגבש לא בשלב מאוחר, אלא בשלב יותר מוקדם.

חבר-הכנסת שפט, האם יש לך הערה בקשר העניין הזה?

ג. שפט: אני הצטרפתי לחברים שאמרו ששש שעות הן פרק זמן לא מספיק ולא הגיוני. אם רוצים לעשות במידע הזה שימוש, צריך להניחו לא יאוחר מעשרים-וארבע שעות לפני התייצבות הממשלה בפני הכנסת.

היו"ר א. לין: רשות הדיבור למר יעקבסון.

ש. יעקבסון: אולי כדאי לבחוב: יום קודם, במקום עשרים וארבע שעות? זאת אומרת יום קודם לפני התייצבות הממשלה בפני הכנסת.

ג. שפט: מתי היום הזה נגמר, או מתי הוא מתחיל?

היו"ר א. לין: יום קודם אומר שיכול להיות עד שעת חצות, ואז אם הישיבה, לדוגמה, מתקיימת בשעה עשר, עד חצות של היום הקודם צריך להציג את ההסכמים. הצעתו של מר יעקבסון נשמעת לי טובה.

- ג. שפט: כמה שעות נשארו משעה שתיים-עשרה - - -
- ש. יעקבסון: עשר שעות; זה פרק זמן מספיק.
- היו"ר א. לין: זה נותן זמן גם מבחינת הדינמיקה של הדברים, לכן ההצעה של מר יעקבסון נראית לי יותר מתאימה.
- אם כך לא נתייחס להצעה שמדברת על עשרים-וארבע שעות אלא להצעה האומרת: עד תום היום הקודם שביום - - -
- ש. יעקבסון: עד תום היום הקודם לפני התייצבות הממשלה בפני הכנסת.
- היו"ר א. לין: האם יש הערות נוספות לסעיף הזה?
- ר. מלחי: השאלה שהתעוררה בישיבה הקודמת היתה מה קורה אם במהלך עשרים-וארבע השעות - - -
- היו"ר א. לין: דוחים את הישיבה. דיברנו על זה.
- ר. מלחי: אז מתעוררת השאלה המאפשרת לאנשים לעשות הסכם כדי לדחות ישיבה, בצורה שאין שליטה עליה.
- היו"ר א. לין: את צודקת.
- ג. שפט: זאת אומרת שאנשים יעשו הסכמים על-מנת לדחות - - -
- ר. מלחי: בין שמדובר על הקמת ממשלה ובין שמדובר על הפלת ממשלה.
- היו"ר א. לין: העניין הזה מעלה את המסקנה שאין לדבר על דחיות. מה שרוצים לסכם, צריך לסכם יום קודם. לא כל-כך גרוע אם יש דד-ליין; לפי דעתי זה דבר די בריא.
- ח. קורפן: הנוסח שמונח על שולחננו הוא הנוסח המתוקן של ההצעה?
- היו"ר א. לין: אנחנו מדברים כרגע על שינויים בנוסח המוצע.
- א. רובינשטיין: האם קיבלנו נוסח מתוקן?
- ר. מלחי: לא.
- היו"ר א. לין: רבותי, אנחנו דנים עכשיו על השינויים שברצוננו להכניס לסעיף 13ב. (א) של הצעת החוק. שינוי אחד שעשינו היה כאשר הורדנו את המלה: פגרה. שינוי שני הוא זה שעליו אנחנו מדברים כעת, הזמן שבו צריך להגיש את ההסכמים.
- ר. מלחי: ההצעה של היושב-ראש איננה כל-כך גרועה כיוון שתמיד יש למישהו שמעוניין, זאת אומרת במקרה של הקמת ממשלה למי שמקים אותה, ובמקרה של הצעת אי-אמון למי שהציע אי-אמון, לבקש דחיה מיוזמתו. זאת אומרת שהדרך לחתום הסכמים גם בשלב מאוחר לא תהא חסומה לגמרי.
- היו"ר א. לין: רשות הדיבור למר שלמה גוברמן.

ש. גוברמן: עוררתי שאלה בישיבה הקודמת ואני מבקש לחזור עליה. מדובר כאן על הסכם שבקשר אליו צריך לחייב קודם כל שיהיה חוזה, ושהוא יהיה בכתב.

ר. מלחי: דיברנו על הנושא הזה בישיבה הקודמת.

היו"ר א. ליד: קודם כל נסכם את מה שהחלטנו. סעיף 13ב. (א) יהיה כפי הצעתו של מר יעקבסון. ההסכם יהיה צריך להיות מוגש ביום קודם ליום שבו מציגים את הממשלה. מי שירצה לבקש דחיה, יוכל לעשות זאת.

ח. קורפן: אם ביום שני הכנסת מתכנסת, ביום הקודם, יום ראשון, חברי הכנסת לא נמצאים בבית.

א. רובינשטיין: מי שירצה, יבוא לירושלים.

ג. שפט: אי-אפשר לחשוב על זה שההסכם יהיה מונח מיום רביעי על-מנת שביום שני - - -

היו"ר א. ליד: מוכרחים לעשות כפי שהצענו, וההסכם יגיע כבר לידי כל מי שירצה לקבל אותו. אם יגישו את ההסכם בשעה אחת-עשרה בלילה - - -

ח. קורפן: ההסכם יונח על שולחן הכנסת יום לפני הצגת הממשלה.

ר. מלחי: עד שעה שתיים-עשרה בלילה.

ח. קורפן: צריך לנהוג בנושא הזה כפי שאנחנו נוהגים לגבי הצעת אי-אמון; עד שעה שתיים-עשרה - - -

ש. יעקבסון: ואם הישיבה נועדה לשעה עשר בבוקר?

ג. שפט: אם מדובר על יום קודם, זאת אומרת גם שתיים-עשרה בלילה.

היו"ר א. ליד: עד תום היום הקודם.

ג. שפט: מי ילך בשעה שתיים-עשרה בלילה - - -

ח. קורפן: אלה לא הסכמים שנחתמים בשיטת החאפ-לאפ.

ג. שפט: לכן אני הצעתי עשרים-וארבע שעות.

ח. קורפן: יום קודם לכן, עד שעה שתיים-עשרה בצהריים.

היו"ר א. ליד: לי זה לא מפריע, אבל שעה כזאת נראית לי מוקדמת מדי. צריך לקבוע שעה שש בערב.

ח. קורפן: אם מישור רוצה לקרוא את ההסכם, באופן טכני הוא לא יוכל לעשות זאת עד שש בערב.

ש. יעקבסון: אפשר לכתוב: עד שקיעת החמה.

ח. קורפנו:

מה מעכב ממשלה שמכינה את קנוי-היסוד שלה להניח את ההסכמים במועד?

היו"ר א. ליון:

אני בעד, אבל אתם תמיד טענתם את הטיעון של הרגע האחרון.

ח. קורפנו:

יום לפני-כן.

ר. מלחי:

חבר-הכנסת צבן טען בישיבה הקודמת שצריך לאפשר - -

היו"ר א. ליון:

האם אתם מוכנים לשנה שתיים-עשרה בצהריום ביום שקודם הצגת הממשלה? אני מבין שכן.

א. רובינשטיין:

אני מבקש לומר לכם כי החוק הזה הוא חוק מיוחד, אחד ויחיד במינו בעולם ואני לא חושב שיש או שיהיה איזשהו חוק דומה לו. כיוון שלא רוצים לתקן את הנושא הזה מיסודו, שמים עליו פלסטריום כל הזמן. אין חוק דומה לזה ולא יהיה חוק דומה כזה בעתיד בשום פרלמנט בעולם.

ח. קורפנו:

האם לא אתה היית זה שיזם את הצעת החוק?

א. רובינשטיין:

לא, אבל אני תומך בו תמיכה מלאה.

היו"ר א. ליון:

אנחנו עושים כאן השלמה של נורמה משפטית שנקבעה על-ידי בג"צ אבל לא קיבלה ביטוי ספציפי.

ר. מלחי:

דיברנו על עשרים וארבע שעות שנראו למציעים וגם לאחרים המקסימום. אם מדברים על ישיבת הכנסת שלמחרת, אם היא מתקיימת בשעה עשר בבוקר, זה פחות מעשרים וארבע שעות. אבל אם היא מתקיימת בשעה ארבע או בשעה שש, אנחנו נותנים יותר מעשרים-ארבע שעות, וספק אם זאת היתה הכוונה.

ג. שפט:

זאת לא בעיה.

ח. קורפנו:

זאת תורה שניתנה למשה מסיני?

היו"ר א. ליון:

אתם צריכים להבין שמדובר בסך-הכל על המשכו של דיון שהתחיל בישיבה הקודמת. הבעיה הועלתה ואנחנו ממשיכים בבירורה. נקבל את דעתו של יושב-ראש ועדת הכנסת.

נעבור לנקודה הבאה. דיברנו בהצעה על הסכם הקשור להקמתה או הפלתה של ממשלה, וחברים העירו שלא כל הסכם שקשור בהפלתה של ממשלה צריך להימסר אלא רק אם הוא קשור להצבעת אי-אמון. זאת אומרת שיכול להיות הסכם רחב על הפלתה של ממשלה בטווח זמן של שלוש שנים בפעולה משותפת, ויכול להיות הסכם שקונקרטיית מדבר על הצבעת אי-אמון שמביאה להפלתה של ממשלה. זה ההבדל בין השניים.

הבאתי בפניכם את הדעות שהובעו בישיבה הקודמת כדי שנוכל להחליט אם יש מקום לצמצם את אופי ההסכמים. הסכם שנוגע להפלתה של ממשלה אם הוא באמת הסכם שקשור להצבעת אי-אמון שעומדת על הפרק.

ח. קורפנו: אין מקום להכניס הסכם להפלת ממשלה. כל הכוונה איננה כזאת שכמה סיעות באו לכלל הסכמה להפיל את הממשלה, אלא הכוונה היא לכך שבאו כמה סיעות ועוד כמה נספחים בהסכם להקים ממשלה אלטרנטיבית. לכן איננו צריכים להגביל את העניין במלים: הקמתה של ממשלה.

היו"ר א. לין: הסכם להפלת ממשלה אינו שונה מהסכם להקמת ממשלה. ברגע שאתה מפיל ממשלה על-מנת להקים ממשלה אלטרנטיבית, זה חלק מאותו עניין. כל הדברים שעושים ואשר לציבור יש עניין לדעת עליהם קיימים גם במסגרת הסכם שנועד להפלת ממשלה. זה רק שלב ראשון להקמת ממשלה אלטרנטיבית. כל מה שאני יכול להבטיח לאדם קודם הקמת ממשלה, אני יכול להבטיח לו כחלק מהסכם להפלת ממשלה.

ח. קורפנו: לא.

היו"ר א. לין: אני אומר לו: אם נפיל את הממשלה, תקבל כך וכך. מי יכול למנוע בעדי מלכתוב בהסכם כל מה שאני רוצה? אם אני לא רוצה לגלות הסכמים, במקום לעשות הסכמים שאומרים שאני מקים ממשלה, אני אעשה הסכם להפלת ממשלה ושם אני אבטיח כל מה שאני מבטיח עם הקמת ממשלה.

א. שפט: בכל זאת יש הבדל בין הדברים. הקמת ממשלה היא אקט של הקמת גוף שאחר-כך יש לו כל מיני תפקידים. הפלת ממשלה לעומת זאת יכולה להיות לשמה, רק כדי להפיל אותה, ואני אביא דוגמה לשם המחשת דברי. תהינה מספר סיעות או שיהיו חברים בודדים שירצו להקדים את הבחירות, אבל לא יהיה להם רוב. הפלת הממשלה יכולה להיות אחד התהליכים להקדמת הבחירות.

היו"ר א. לין: מה שאתה אומר נחשב לצד הפורמלי ההגיוני של הדברים, אבל אם אני רוצה לא לחשוף את ההסכם - -

א. שפט: אין הסכם.

היו"ר א. לין: קחו, לדוגמה, את המצב של הפלת הממשלה בתודש מרץ 1990 כאשר פרס ניסה לגבש קואליציה לצורך הפלת הממשלה. זה לא נעשה כדי להפיל את הממשלה אלא כאלטרנטיבה. כאשר אני באופוזיציה אני יכול לעשות הסכם שעל-פי הגדרתו נועד להפיל את הממשלה, וכאשר אני עושה את ההסכם הזה אני אומר שאנחנו מפילים את הממשלה ואם נצליח אדם זה וזה יהיה שר, וכו'.

א. שפט: נניח שאין עכשיו רעיון להקים ממשלה חדשה אלא יש רעיון קודם כל להפיל את הממשלה הזאת, ואני עושה הסכם להפיל אותה - - -

א. רובינשטיין: איזה הסכם זה?

ח. קורפנו: אין מרכיב להמשך? אין מוטיווציה לעשות דבר אלטרנטיבי? אם כך - אין הסכם. מותר לכל הסיעות בבית לקום היום בבוקר ולומר: נמאסתם עלינו.

א. שפט: זה ההבדל בין הפלת הממשלה ובין הקמתה, לכן אי-אפשר להכניס את שני הדברים האלה יחד. הפלת ממשלה לא דורשת עשיית הסכם, אבל הקמת ממשלה דורשת הסכם.

אני לא רוצה שלהסכם של ההקמה יהיו מרביבים
שאנחנו רוצים לחשוף אותם, ולא יחשפו אותם.

היו"ר א. לין:

רשות הדיבור למר שלמה גוברמן.

ש. גוברמן:
הבעיה הזאת נחשבת קשה מאד כיוון שיכול להיות
שהסכם לכינון ממשלה יכול ורצוי שיהיה תמים וכשר
בלי חלוקה של שלל, אלא הסדר להרכבת ממשלה. אבל בדיוק הנימוקים
שמצדיקים פרסום ההסכם הזה, תופשים גם כאשר מדובר אך ורק בהבעת אי-אמון
לממשלה קיימת. הפיכת ממשלה שנהנית מאמון הכנסת לממשלת-מעבר זה יעד
שהוא שווה-ערך לכינון ממשלה, עדיין בלי שום טובות הנאה. אם עובדים
בלוגיקה של פרסום הסכמים מהסוג הזה, זה צריך לחול על כל הסכם שהוא.

היו"ר א. לין:
נדמה לי שההגיון הבסיסי הל לגבי שניהם במידה
שווה.

רשות הדיבור לחבר-הכנסת אמנון רובינשטיין.

א. רובינשטיין:
נוכל לפתור את הבעיה אם נכתוב: הסכם להפלת
הממשלה שיש בצידו התחייבות כלשהי הנוגעת להקמת
ממשלה חלופית.

היו"ר א. לין:
אפשר, אם כי אני חושב שההגיון שמר גוברמן נתן
לו ביטוי, נכון. להסכם להפלת ממשלה יש חשיבות
מבחינה ציבורית ומבחינת החשיפה הציבורית בדיוק כמו להסכם להקמת ממשלה.
מה ההגיון שעומד מאחורי חשיפת ההסכמים האלה? קבוצה של מפלגות עושה
איזשהו הסכם שאני סבור שלבוחר יש הזכות לדעת עליו. הבוחר נתן את קולו
למפלגה א' והוא רשאי לדעת איזה הסכם היא עושה עם מפלגה ב'.

ג. שפט:
נניח שבשבוע הבא תהיה הצבעת אי-אמון בממשלה.
תהיה היזדרות בין, לדוגמה, שינוי, המערך, מפ"ם
ועוד מספר גורמים, כדי להפיל את הממשלה ואין שום הסכם שמישהו יקבל
כתוצאה מזה משהו.

ח. קורפן:
אני מבקש להבין האם הכוונה כאן היא לא בתחום
שעסקנו בו בראשית הדרך, לאנשים שנוטשים את
סיעותיהם ומסייעים להפיל את הממשלה בשל טובות הנאה שמובטחות להם בעתיד?
אני מבין שעכשיו יש הצעה שכל הסכם לגיטימי, כמו לדוגמה, אגודת ישראל
וש"ס יחליטו להפיל את הממשלה ולהקים ממשלה אלטרנטיבית. מדוע הם צריכים
לפרסם זאת? מדוע זה לא חוקי?

היו"ר א. לין:
אף אחד לא אומר שזה לא חוקי. מדובר רק על
פרסום.

א. רובינשטיין:
זאת המלצה של בית-המשפט.

היו"ר א. לין:
זאת לא המלצה; זאת קביעה.

א. רובינשטיין:
הקביעה היא לגבי הקמת ממשלה.

היו"ר א. לין:
נניח שיש כרגע נורמה של חשיפת הסכמים
קואליציוניים שאותה קבע בית-המשפט, והיא לא
מוסדרת. הסיבה שאנחנו מטפלים בנושא הזה היא שזה לא בהכרח קשור לפרישה
מסיעה, אבל יש קשר הדוק בין השניים. איננו מטפלים בנושא הזה רק במידה
שהוא קשור לפרישה מסיעה, אלא גם בקשר החובה של חשיפת הסכמים. בצורה

פשוטה הייתי אומר שמדובר על זכותו של הבוחר לדעת. הוא נתן את קולו למפלגה א', לדוגמה, וזכותו לדעת מה היא מתחייבת בלפי מפלגה ב' או על מה היא מוותרת למפלגה ב'. זאת התפישה הבסיסית שהיתה לגבי הדברים.

ח. קורפן: ההסכם יהיה גם מבוא לדברים רעיוניים כאשר אותה סיעה מסבירה מדוע היא עושה את הצעד הזה?

היו"ר א. לין: איננה יודע. אני לא אומר לה מה לכתוב בהסכם.

ח. קורפן: נניח שסיעה מחליטה לשנות את דרכה ולהחליף את הקואליציה בקואליציה אחרת. האם היא צריכה להסביר למישהו מדוע היא עושה זאת?

היו"ר א. לין: לא מדברים על זה.

מ. פרוש: אנחנו מדברים על טובות הנאה.

היו"ר א. לין: מדובר על התחייבויות; טובות הנאה.

ח. קורפן: התחייבויות של הקמת ממשלה.

היו"ר א. לין: לא בהכרח.

מ. פרוש: אם, לדוגמה, אנחנו מתנים תנאי להסיר את הקיפוח ממוסדות התורה, זה סעיף פוגע?

היו"ר א. לין: אנחנו לא מדברים נגד ההסכמים אלא על פרסום ההסכמים. הבוחרים צריכים לדעת מה המפלגה שלהם מתחייבת לעשות.

ג. שפט: מה בקשר הצבעת אי-אמון?

היו"ר א. לין: זה לא נכנס לעניין הזה, אלא רק הסכם - - -

ג. שפט: זאת הפלת ממשלה.

היו"ר א. לין: הכוונה שלנו היא לא לדברים האלה. מדובר על הסכם שבא להסדיר את התוצאות הנובעות מכך בין המפלגות. אני לא מתנגד למה שהציע חבר-הכנסת רובינשטיין. מה שחשוב הוא לתפוס את התוכן של העניין.

א. רובינשטיין: זה עונה על שאלתו של חבר-הכנסת שפט.

ד. מלחי: אני לא בטוחה. בדרך-כלל לא יהיה הסכם להצביע אי-אמון, ואם הוא יהיה הסכם מהסוג שחבר-הכנסת קורפן מדבר עליו הוא יחייב פרסום אבל הוא לא יעניין אף אחד, ולא על זה אנחנו מדברים. אבל הסכם כזה יכול לכלול, לדוגמה, מצב כזה שאומרים למישהו שאם הוא יצביע אי-אמון, ימנו אותו לתפקיד זה וזה בהסתדרות, או את האיש שלו. זה לא הסכם שנוגע להקמת ממשלה, - - -

ש. גוברמן: או שמישהו יתמוך בחוק שמעוניינים בו.

ר. מלחי: עוד לא מדובר על הקמת ממשלה, למרות שברור שכאשר יש הפלת ממשלה, אחריה יש הקמת ממשלה מתישהו, אבל בשלב זה מדברים רק על עצם הבעת אי-אמון, וההסכם הזה יכול לטמון בחובו דברים שמאותן סיבות אנחנו מעוניינים שהוא יפורסם.

היו"ר א. לין: כמו מה?

ר. מלחי: כפי שאמרתי: תפקיד בהסתדרות, או הצבעה נגד חוק, דברים שאינם נוגעים להקמת ממשלה - - -

ח. קורפן: זה לא יהיה בהסכם.

ר. מלחי: אז זה לא הסכם.

היו"ר א. לין: אין כוונתנו כאן להסדרים ג'נטלמנייז'ים בין מפלגות. מי שרוצה לעשות הסדרים ג'נטלמנייז'ים, - שיעשה כמה שהוא רוצה. אנחנו מדברים רק על התחייבויות מוגדרות. בדרך-כלל מפלגות לא עושות צעדים מרחיקי-לכת אלא אם כן הן קיבלו התחייבויות מוגדרות.

לפני שניגע בשאלה הזאת אני מבקש לשאול האם אנחנו מדברים רק על הסכמים בכתב? אם נכריע לגבי השאלה הזאת, יהיה יותר קל להכריע לגבי השאלה שאנחנו מדברים עליה עכשיו. על אילו הסכמים אנחנו מדברים? הסכמים בכתב או גם התחייבויות בעל-פה? אני מציע שנחליט על הסכמים בכתב.

ח. קורפן: גם התחייבויות בעל-פה, אחרת מה טעם?

היו"ר א. לין: להתחייבויות בעל-פה אין ערך.

ח. קורפן: תחייב להעלות אותן על הכתב.

א. רובינשטיין: אף אחד לא מאמין להתחייבויות שנעשו בעל-פה.

ח. קורפן: אני טוען שהתחייבות בעל-פה שקולה כמו התחייבות בכתב.

היו"ר א. לין: אם, לדוגמה, אדם יושב עם שר והשר מבטיח לו הבטחה, ואנחנו נגיד שגם הסכמים כאלה צריך לפרסם, משמעות הדבר הזה היא שכל התחייבות שתינתן בעל-פה תחייב פרסום ואנחנו לא מתכוונים לזה. אנחנו גם איננו מתכוונים להטיל על הציבור גזירה שאי-אפשר לעמוד בה וליצור דבר אבסורדי. אנחנו צריכים ליצור דבר שצריך ואפשר לבצע אותו. כיוון שכך אני מציע שנקבע שאנחנו מדברים רק על הסכמים בכתב. ניקח על עצמנו את הסיכון שאם תהיינה מפלגות שתרכינה לעשות הסדרים על-סמך הסכמים בעל-פה, שתעשינה זאת.

ח. קורפן: מה ערך לכתוב?

א. רובינשטיין: הסכם קואליציוני יערך בכתב - - -

ח. קורפן: כיוון שמדובר על חלק מקווי-היסוד.

א. רובינשטיין: מה זה שייך לקווי-היסוד?

ח. קורפן: מצרפים אותו.

- א. רובינשטיין: לא תמיד מצרפים אותו.
- היו"ר א. ליד: לא נעמוד בכך מבחינת הביצוע.
- א. רובינשטיין: אם נהפוך את העניין הזה לנורמה כל אז השגנו הישג אדיר. תמיד אפשר לתקן חוק.
- היו"ר א. ליד: הבטחות בעל-פה אינן עומדות במבחן הביצוע.
- א. רובינשטיין: מתחילת הכנסת הזאת המערך הבטיח מספר פעמים שהוא יתן לשינוי מקום בוועדת הכספים או בוועדת החוץ והבטחון של הכנסת. את זה צריך להביא לכנסת? לא נראה לי; זאת הבטחה.
- ח. קורפו: קיבלת את ההבטחה הזאת בכתב?
- א. רובינשטיין: לא.
- היו"ר א. ליד: האם נראה לכם שנסייג את העניין הזה רק להסכמים בכתב? אני מבין שכן. אם כן, לאחר שקבענו שאנחנו מדברים רק על הסכמים בכתב, השאלה שנוגעת להסכמים להקמת ממשלה או להפלת ממשלה נעשית יותר פשוטה.
- האם יש לחברי הוועדה עוד הערות לגבי סעיף 13.ב.(א)? כמובן שאת כל ההחלטות שקיבלנו נבהיר בנוסח מיוחד שהיועצים המשפטיים יעבדו.
- ח. קורפו: מה אישרנו בסעיף 13.ב.(א)? מה העיקרון ביחס הקמת ממשלה או הפלת ממשלה?
- היו"ר א. ליד: לגבי הקמת ממשלה או הפלתה נתייחס רק להסכמים שיעשו בכתב. הורדנו את המלה: פגרה, וקבענו את השעה עד שעה שתיים-עשרה שלפני היום שבו מתייצבת הממשלה בפני הכנסת.
- מ. פרוש: אני מבקש לדעת מה פשר המלים: "... בידי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה או מטעמו,..." המופיעות בסעיף 13.א.(ב)? מי שהוטל עליו התפקיד לא מתחייב; המפלגה מתחייבת.
- היו"ר א. ליד: לא חשוב מי מתחייב.
- מ. פרוש: המפלגה מתחייבת והוא בכלל לא בתמונה?
- היו"ר א. ליד: נחזור לעניין הזה יותר מאוחר. ניקח יותר מאוחר את הנוסח החדש של כל ההחלטות, נציג אותו בפני כל חברי הוועדה, ונקיים עוד דיון.
- ר. מלח: העניין הזה קיים גם בסעיף 13.א.(ב): "לא יעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בידי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה, או מטעמו,..."
- מ. פרוש: ראש הממשלה בכלל לא ידע, כפי שזה קורה אצלנו בזמן האחרון.
- א. רובינשטיין: זה לא מטעמו?

- ר. מלחי: מטעם המפלגה, והוא לא יודע.
- ש. גוברמן: יש מפלגות שיושב-ראש המפלגה הוא המיועד להיות ראש הממשלה.
- א. רובינשטיין: מטעם הסיעה שהוא נמנה עליה.
- היו"ר א. ליד: כל הסכם שנעשה על ידו או מטעמו. אם הוא לא נעשה מטעמו הוא לא צריך למסור - - -
- מ. פרוש: לא מטעמו.
- ח. קורפן: הוא בא מטעמם. זה לא מטעמו. המפלגה עדיפה עליו.
- היו"ר א. ליד: כל הסכם שנעשה על ידו או מטעמו.
- א. רובינשטיין: הוא לא שותף? הוא לא חותם על ההסכם?
- היו"ר א. ליד: כאן מדובר על חובת מסירת ההסכם ליושב-ראש הכנסת. מי שעשה הסכם, ימסור אותו ליושב-ראש הכנסת. מה הוא חייב למסור? כל הסכם שנעשה על-ידו, ולא משנה אם הוא ראש-הממשלה, או אם ההסכם נעשה מטעמו. אם אדם עושה הסכם עבור מפלגה איזושהי, חובת מסירת ההסכם מוטלת עליו, והיא מוטלת גם אם הוא מבקש ממישהו אחר לעשות הסכם מטעמו. מה הבעיה?
- מ. פרוש: לא כולם בדרגת מנחם בגין שהיה היושב-ראש הקובע. יש כאלה שהם נציגי המפלגה המועמדים להיות ראש-הממשלה אבל במפלגה יש כאלה שחותמים על הסכמים, מתחייבים, ואחר-כך, ברבות הימים, כאשר מבקשים אותם לקיים את ההבטחות הם טוענים שהם בכלל לא ידעו עליהן.
- ג. שפט: זה נקרא: מטעמו.
- היו"ר א. ליד: אדם לא יוכל להגיד שהוא לא יודע כיוון שכל מי שעשה הסכם יהיה חייב בחשיפתו. ראש המפלגה לא יוכל להגיד שהוא לא יודע כיוון שההסכם יפורסם לפני הקמת הממשלה.
- מ. פרוש: אני הייתי מכניס לכאן את הגורם של הסיעה בכנסת.
- ש. יעקבסון: בא כוח הסיעה.
- היו"ר א. ליד: אנחנו לא רוצים ליצור בחוק פרצות. הניסוח טוב. אתם צריכים להבין שיכול להיות מצב כזה שמישהו יגיד שהוא עשה הסכם מטעם מפלגה, ואחר-כך המפלגה תגיד שהוא לא יצג אותה; שהיא לא נתנה לו סמכות. הנוסח שכתוב כאן מונע כל אפשרות כזאת כיוון שהוא מחייב להציג את ההסכם בפני הכנסת קודם שמתקיימת ההצבעה. כאשר מציגים את ההסכם, אף אחד לא יכול לטעון שהוא לא ידע עליו. אם הוא רוצה להתכחש להסכם, יתכחש קודם שהממשלה מתייצבת; קודם שמקיימים את ההצבעה, אחרת מישהו יכול לומר שהוא לא ידע שעשו הסכם.
- מ. פרוש: השאלה שלי היא האם המלה: מטעמו, מכסה - - -
- ג. שפט: לפי דעתי: כן.

- א. רובינשטיין: המלה הזאת מכסה הכל; היא הכי רחבה שיכולה להיות.
- היו"ר א. לין: נעבור לסעיף קטן (ב): "יושב-ראש הכנסת יביא לידיעת חברי הכנסת, כל הסכם שנמסר לו על-פי סעיף זה, סמוך למסירתו ולפני התייצבות הממשלה בפני הכנסת." סמוך למסירתו הכוונה היא באותו יום שבו ההסכם הזה נמסר לו.
- אני מציע שלא יהיה כתוב: סמוך למסירתו, אלא: באותו יום שבו נמסר לו ההסכם.
- ש. יעקבסון: אם זה יום שהכנסת לא יושבת בו?
- היו"ר א. לין: לא חשוב. אפשר לשלוח את ההסכם בדואר מיוחד.
- ח. קורפן: מיהו יושב-ראש הכנסת? יושב-ראש הכנסת היוצאת? או יושב-ראש הכנסת הנכנסת?
- א. רובינשטיין: תמיד יש יושב-ראש הכנסת. אין שניים יחד.
- היו"ר א. לין: האם יש מצב בלי יושב-ראש הכנסת?
- ח. קורפן: אם כך צריך להיות כתוב: היושב-ראש היוצא.
- א. רובינשטיין: זקן חברי הכנסת מכהן כיושב-ראש הכנסת רק באותו יום בו מתכנסת הכנסת.
- היו"ר א. לין: זה לא רלוונטי.
- א. רובינשטיין: הדבר הראשון שעושים הוא בחירת יושב-ראש הכנסת. עד כינון הכנסת, הכנסת הקודמת מכהנת עם יושב-הראש שלה. רק בכמה השעות האמורות אין יושב-ראש לכנסת.
- ח. קורפן: מיום פרסום התוצאות עד זימונה של הכנסת יכולים לעבור שבועיים.
- היו"ר א. לין: אז יש יושב-ראש לכנסת.
- ח. קורפן: היושב-ראש הקודם.
- ש. יעקבסון: הוא איננו מזמן את הכנסת הבאה.
- א. רובינשטיין: קיימת רק תקופה אחת בה אין יושב-ראש לכנסת - - -
- ח. קורפן: אז יש לו ממלא-מקום. זאת הישיבה הראשונה.
- א. רובינשטיין: עד אז יושב-ראש הכנסת הוא יושב-ראש הכנסת היוצאת.
- היו"ר א. לין: כך גם אני מבין את המצב החוקי. אין מצב בו, במקרה שלנו, שאין יושב-ראש הכנסת.
- ח. קורפן: היה מקרה אחד כאשר אבא-אבן כיהן - - -
- א. רובינשטיין: זה היה מצב יוצא-דופן. הוא היה יושב-ראש הכנסת.

- ר. מלחי: יש לו כל הסמכויות של היושב-ראש.
- היו"ר א. ליו: צריך לקבוע דברים ברורים; או יושב-ראש הכנסת או ממלא מקומו אם הוא לא נמצא. אם אין יושב-ראש זקן חברי הבית? מי שממלא את מקומו? מה המצב?
- א. רובינשטיין: יש הגדרה.
- ח. קורפן: היום זה זקן חברי הבית - - -
- ג. שפט: למה לנו לכתוב זקן חברי הבית? אולי מחר זה ישתנה? נכתוב: ממלא מקומו.
- ח. קורפן: כבר תיקנו את הנושא הזה.
- ר. מלחי: כתוב: עד בחירת יושב-ראש הכנסת ימלא זקן חברי הכנסת שאינו שר או סגן שר את תפקידו של יושב-ראש שמסורים לו כל הסמכויות והתפקידים של יושב-ראש הכנסת. זאת אומרת
- היו"ר א. ליו: אם כך נכתוב: היושב-ראש, או מי שממלא את תפקידו.
- ר. מלחי: לא דרוש.
- ח. קורפן: אני שאלתי אם מדובר על היושב-ראש היוצא או על היושב-ראש הנכנס ואז חבר-הכנסת ליון השיב לי שאין יושב-ראש יוצא. כיוון שכך העליתי את הסיטואציה כמו זאת של בגין שהקים ממשלה קודם שהכנסת זומנה.
- א. רובינשטיין: אין מונח: היושב-ראש היוצא. המונח הוא: יושב-ראש הכנסת.
- היו"ר א. ליו: אני מציע שלא יהיה כתוב "...סמוך למסירתו..." , אלא, באותו היום.
- ר. מלחי: ומה אם יושב-ראש הכנסת מסר את ההסכם בערב?
- ג. שפט: דיברנו על שעה שתים-עשרה.
- היו"ר א. ליו: פה לא נשאלת השאלה מתי הוא מקבל את ההסכם אלא מתי הוא מעביר אותו לידיעת חברי הכנסת.
- ר. מלחי: אולי נכתוב: סמוך ככל האפשר בנסיבות הקיימות?
- היו"ר א. ליו: ההסכם צריך להימסר לחברי הכנסת באותו היום. זאת הכוונה. כיוון שכך יעשה מבצע מיוחד לפיו ידאגו שההסכם יהיה סמוך למסירתו באותו היום. יהיה דואר מיוחד לעניין הזה.
- ח. קורפן: לכתוב: סמוך למסירתו באותו היום, זה לא נראה לי.

ש. יעקבסון: יושבי-ראש הכנסת היוצאת נמנעים מלגעת במשהו ששייך לכנסת הבאה ואני אביא דוגמה להמחשת דברי. אפילו מכתב או הודעה על זימון הכנסת, מזכיר הכנסת שולח, כיוון שיושבי-ראש הכנסת היוצאת לא רוצים להתעסק עכ"ז. הם רואים עצמם כיוצאים, אפילו אם יש סיכוי שהם יבחרו שנית. הם נמנעים מלעשות מעשה כלשהו שנוגע לכנסת הבאה.

ה. מלחי: לא כאשר דבר מחוייב על-פי החוק.

היו"ר א. לין: לא מדובר על שיקול-דעת אלא על חובה סטטוטורית. יש דרך אחרת, והיא להטיל את הנושא הזה על מזכיר הכנסת. מוכרחים להטיל על מישהו לבצע את המשימה.

ח. קורפן: מה הבעיה? תאריך המסירה הוא התאריך שבו יושב-ראש הכנסת היוצאת עדיין כיהן בתפקידו.

היו"ר א. לין: אני מציע להטיל את המשימה הזאת על מזכיר הכנסת.

ש. יעקבסון: לא במהלך הכנסת.

היו"ר א. לין: בכל המקרים. אם זאת פונקציה טכנית כל אז נטיל אותה על מזכיר הכנסת ונשחרר את האלמנט הפוליטי מהחובה הזאת. כל מה שאנחנו רוצים הוא שהמסמך ימסר לידיעת חברי הכנסת.

ש. גוברמן: אני מבקש לשאול שאלה שכן מדובר כאן על הטלת חובה שאין שום סנקציה בצדה.

ש. יעקבסון: כל התקנון בנוי בצורה כזאת.

ש. גוברמן: אבל כאן מדובר על חוק.

היו"ר א. לין: אם יש סנקציה, מבצעים אותה?

סעיף 4
=====
נעבור לסעיף 4 של ההצעה. "תיקון חוק מימון מפלגות 4. בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, במקום סעיף 13 יבוא: שינויים בהרכב הסיעות 13. (א) התפלגה סיעה בכנסת על-פי האמור בסעיף 25 (ב) (4) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969, יחושב מימון ההוצאות שוטפות של החלקים שהתפלגו, בהתאם למספר החברים החדש, החל בחודש שלאחר שוועדת הכנסת אישרה את השינוי.

(ב) בכל מקרה אחר לא יהיו חברי הכנסת שפרשו מסיעה זכאים למימון הוצאות שוטפות, ומימון ההוצאות של הסיעה שממנה פרשו לא ישתנה."

רשות הדיבור לגב' רחל מלחי.

ה. מלחי: באופן כללי כל מה שיקרה בחוק מימון מפלגות יהיה תוצאה של החלטות הוועדה בסעיפים האחרים לכן לא הייתי נכנסת כאן לפרטים אלא רק אומרת שבחוק מימון מפלגות יש סעיף 13 הקיים שיש בו 6 סעיפים-מישנה שמדברים על כל האפשרויות כפי שהן קיימות היום. זה כולל באופן עקרוני את הדבר החשוב ביותר שאנחנו החלטנו למחוק, והוא שיש פילוג בהסכמה ואז מאשרים את הפרישה, מאשרים את המינוי, וכו'. כל הדברים האלה נופלים כעת ובמקומם בא הסעיף הזה שיבטא את החלטות הוועדה, גם אם יהיה צורך להכניס בו שינויים.

היו"ר א. לין: הסעיף הזה הוא אחד הסעיפים המרכזיים בגישה הבסיסית שגיבשנו בהתחלה כאשר אמרנו שאחד הדברים שאנחנו רוצים למנוע מחבר הכנסת שפורש הוא לקבל מימון - - -

ח. קורפן: זה היה קיים עד היום.

היו"ר א. לין: לא.

א. רובינשטיין: זה היה קיים עד הכנסת העשירית.

היו"ר א. לין: עד היום היו מיגבלות של שלושה חברי הכנסת. הסיעה לקידום הרעיון הציוני, לדוגמה, לא היתה זכאית לקבל מימון שוטף על-פי ההצעה הזאת.

ח. קורפן: מדוע לא?

היו"ר א. לין: הרי זה לב כל העניין. היא לא ענתה על המונח: התפלגות. גם מי שפרש ממנה לא היה זכאי לקבל מימון שוטף. זה אחד הדברים המרכזיים של הצעת החוק הזו.

ח. קורפן: לא אישרנו את הפרישות. היום, לדוגמה, סיעת המערך היא סיעה קואליציונית כיוון שיש לה נציג בממשלה; אפרים גור. הסיעה לא הסכימה להכיר בפרישה שלו, לכן אפרים גור הוא חבר המערך. לסיעה יש נציג בממשלה והיא סיעה קואליציונית.

א. רובינשטיין: לכל דבר צריך לתת פרשנות נורמלית.

היו"ר א. לין: האם אתם רוצים שנקבע לסעיף הזה תחולה רטרואקטיבית כפי שמציע חבר-הכנסת רובינשטיין?

א. שפט: לא.

היו"ר א. לין: מה עמדת משרד המשפטים בקשר השאלה הזאת?

ש. גוברמן: אין לו עמדה בעניין הזה.

א. רובינשטיין: אם זה יחול רטרואקטיבי כי אז אין ממשלה.

אני מבקש לומר לחבר-הכנסת קורפן שזה שנתנו מימון מפלגות לכל פורש - - -

ח. קורפן: לא נתנו.

א. רובינשטיין: נתנו בכנסת העשירית.

ח. קורפן: אתה אבי-אבות הסיבה לכך. סיעה נכנסת לכנסת, ומסיימת קדנציה עם 12-13 התפלגויות.

היו"ר א. לין: האם יש לחברים הערות ענייניות לתוכן הסעיף הזה?

א. רובינשטיין: אני תומך בסעיף הזה ומבקש להעיר שאחד מחברי הוועדה, בישיבה הקודמת, העלה שאלה אם סיעה מתפלגת בהסכמת כל מרכיביה, צריך לתת - - -

- היו"ר א. ליד: אני זוכר שהנושא הזה הועלה - - -
- ר. מלחי: על-ידי צבי ענבר.
- היו"ר א. ליד: החלטנו שזה יהיה רעיון לא טוב שכן הוא מכשיל את המטרה המרכזית של החוק. במצב של סחיטה תשיג הסכמה. מה הבעיה להשיג הסכמה?
- ח. קורפנו: מה איכפת למישהו מה קורה בתוך סיעה?
- ג. שפט: איננו רוצים לעודד דברים כאלה.
- ח. קורפנו: אם מישהו יעזוב את סיעתו על-פי החוק המתוקן הוא לא יקבל שום דבר. אם הוא יכול ללחוץ בתוך הסיעה כדי להשיג משהו - שילחץ.
- ג. שפט: זה לא בתוך סיעתו; אלה כבר שתי סיעות.
- ח. קורפנו: לא היתה נוצרת ההתפלגות.
- היו"ר א. ליד: אם נאפשר את העניין הזה בהסכמה כי אז לא עשינו שום דבר. על מה אנחנו מדברים? על מצב בו קבוצת חברים, בתוך מפלגתם שלהם, מחליטה לסחוט את המפלגה שלה. מתי היא עושה זאת? כאשר המפלגה שלה עומדת לאבד את השלטון, ואז היא אומרת שאם היא לא תקבל מה שהיא מבקשת, בכתב, היא תצביע בעד הפלת הממשלה או היא תעביר את השלטון למחנה הנגדי.
- ח. קורפנו: כל חמישה חברים בסיעה יכולים לעשות זאת.
- היו"ר א. ליד: אבל זה לב-ליבו של החוק.
- ח. קורפנו: בקואליציה שנשענת על 62 או על 63 חברים, כל שלושה חברי הכנסת יכולים - - -
- היו"ר א. ליד: ודאי שהם יכולים, אלא שאנחנו איננו מאפשרים להם זאת.
- ח. קורפנו: אז הם יפילו את הממשלה.
- היו"ר א. ליד: הם יכולים להפיל את הממשלה ואז הם ישאו בתוצאות החוק. הם יחשבו לפורשים.
- א. רובינשטיין: לא מונעים סחיטה, אלא מחלישים מאד את כושר המיקוח. אין סגירה הרמטית של אפשרויות סחיטה.
- היו"ר א. ליד: קבענו שהצבעת אי-אמון בניגוד לעמדת הסיעה תוצאותיה הן בדיוק כמו פרישה.
- ח. קורפנו: ואם אותו חבר-הכנסת מודיע שהוא חולה בשפעת ושוכב בבית?
- היו"ר א. ליד: זה משהו אחר.

נקודת-המוצא של כל החוק הזה היתה למנוע אנשים מלסחוט את מפלגתם שלהם ולהשיג על-ידי כך טובות הנאה אישיות. נקודת-המוצא שלנו היתה פשוטה. אם ביום מסויים היתה הכרעה דמוקרטית והבוחר החליט לתת כך וכך קולות למפלגה מסויימת וכך וכך קולות למפלגה אחרת, הקולות, בעצם, שייכים למפלגה. כיוון שכך החלטנו לא לעבוד בשיטה הקיצונית לפיה מי שפורש נחשב כמתפטר מהכנסת אם כי היו גם הצעות כאלה. החלטנו לאמץ תפיסה שאולי מבחינה מצפונית הוא יכול לפרוש, אבל הוא לא ישיג שום טובות הנאה אישיות מכך. לא כסף, לא הבטחת מקום בכנסת הבאה, וגם לא הבטחה לקבל מישרה, וכו'.

ח. קורפנו:
אינני יורד לסוף דעתכם, ויכול להיות שאינני מבין את העניין. אריאל שרון, לדוגמה, יבקש לכתוב שחמשת החברים שלו מהווים חטיבה בתוך סיעת הליכוד, מיד אחרי הבחירות - - -

היו"ר א. לין: הרשימה נמסרת לוועדת הבחירות.

א. רובינשטיין: מפ"ם היתה רשאית לפרוש מסיעת המערך - - -

ח. קורפנו: אילו לא היו פורשים חמישה חברים אלא שנים-עשרה מסיעת הליכוד, כי אז האקט הזה היה כשר.

א. רובינשטיין: זה סיפור אחר לגמרי.

ח. קורפנו: מה זה שונה מזה שהתפלגה סיעה גדולה - - -

היו"ר א. לין: הדוגמה שאתה מביא איננה נכונה עובדתית. הליברלים בחרות התאחדו באוגוסט 1988, לפני הבחירות.

ח. קורפנו: אתם מקבלים מימון נפרד?

היו"ר א. לין: לא.

ח. קורפנו: אני מודיע לך שכן.

א. רובינשטיין: אז זה בניגוד לחוק.

היו"ר א. לין: למפלגה הליברלית לא מגיע היום אף לא שקל אחד. הכל עובר לקופת הליכוד.

בבחירות לכנסת האחת-עשרה רצנו כשתי חטיבות נפרדות. בפעם הזאת כבר תנועת הליכוד אוחדה, באוגוסט 1988, ורצנו ברשימה אחת. לא הגשנו שתי חטיבות נפרדות לוועדת הבחירות לכנסת.

א. רובינשטיין: אני מבקש לשאול האם סעיף 57 נוסח מחדש? אגב, אני לא ראיתי את הנוסח הסופי של הצבעת אי-אמון ואמון - - -

היו"ר א. לין: תוכל לראות הכל. כאשר נסיים את הדיון נכין נייר לבן אחד על כל ההחלטות.

ד. מלח:
לעניין ההעדרות מההצבעה בגלל מחלה היה ברצוני להעיר שההגדרה של הצבעה בנוסח שאושר בוועדה אומרת שהצבעה לעניין סעיף זה, לרבות הימנעות מהצבעה או העדרות מכוונת ממליאת הכנסת.

א. רובינשטיין:
בדיוק לזה אני מתכוון, כיוון שההתפטרות כאן היא אוטומטית - - -

ד. מלח:
זה עניין לבירור עובדתי.

היו"ר א. ליו:
יש נושא ששכחתי להעלות אותו בפניכם ואשר במהלך הדיון במליאה העלה אותו במקרה יושב-ראש הכנסת לשעבר שאמר שאם לא עושים זאת - לא עושים את העיקר. אני לא מסכים עם דעתו אבל הבטחתי לו להעלות את הדברים בפניכם. לא קבענו מצב שבו אדם שבגד במפלגתו מנוע מלהיות בקדנציה הזאת שר או סגן שר. אנחנו מונעים ממנו שורה של דברים; מימון, לקחת את היצוג הסיעתי שלו בתוך הכנסת בוועדות, אנחנו מונעים ממנו לשריין לעצמו מקום בכנסת הבאה - - -

ח. קורפו:
בכנסת הבאה או בממשלה הבאה?

היו"ר א. ליו:
בכנסת הבאה. מכל מקום במליאה הועלתה נקודה לפיה אותו חבר הכנסת רוצה להיות עכשיו שר. הוא לא רוצה שום דבר אחר. הוא רוצה להפיל את ממשלתו ולהיות בממשלה האלטרנטיבית שר, בתקופת הכנסת הזאת. אם איננו מונעים זאת ממנו, נותנים לו אפשרות לזכות בדבר שאולי נחשב החשוב ביותר בעיניו.

נדבר על העיקרון ונגיד שאם רוצים למנוע זאת, צריך לחפש לכך ביטוי. אבל אם איננו רוצים למנוע זאת - זה כבר סיפור אחר.

ח. קורפו:
אפשר לכתוב: בכנסת הבאה או בממשלה הבאה.

ג. שפט:
אפשר להחליף אנשים בלי להציג מחדש את הממשלה.

א. רובינשטיין:
בלי שהיה הסכם או התחייבות מראש? הרי סעיף 13א מכסה את זה.

ג. שפט:
אי-אפשר להוסיף היום שר לממשלה?

א. רובינשטיין:
בסעיף 13א. (א) כתוב: "לא יעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בעניין תפקידו של אדם כשר או כסגן שר בממשלה, אלא בידי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה או מטעמו, ולעניין אותה ממשלה שהוא עומד להרכיבה בלבד."

היו"ר א. ליו:
יתנו לו הבטחה.

ח. קורפו:
נניח שהיום הממשלה רוצה לשריין לעצמה עוד שני חברי הכנסת, היא תיקח שני אנשים ותיתן להם מיד תפקיד שר.

ג. שפט:
אז אפשר לומר: בידי ראש-הממשלה, או בידי מי שהוטל עליו - - -

היו"ר א. לין: אינני מדבר על הניסוח אלא על העיקרון. אם אתם חושבים שיש מקום להכליל את הרעיון הזה, היועצים המשפטיים יחפשו דרך לתת לו ביטוי בנוסח שיונח לפנינו.

א. רובינשטיין: אני חושב שהרעיון הזה מרחיק לכת ואני אתן לכם דוגמה שהתקוממתי נגדה, כאשר מנחם בגין הטיל על משה דיין לכהן כשר החוץ. אסור לאסור דבר כזה בחוק.

היו"ר א. לין: למה?

ג. שפט: זאת היתה ממשלה חדשה.

ר. מלחי: איננו מדברים על ממשלה קיימת או חדשה, אלא על הכנסת.

א. רובינשטיין: מנחם בגין רצה לקחת את משה דיין - - -

היו"ר א. לין: הוא פורש מסיעתו ועובר, בניגוד לעמדת סיעתו, לממשלה של הצד הנגדי, ומקבל תפקיד שר.

א. רובינשטיין: אדם כמו משה דיין, שעונה על כל דרישות החוק, לא השתתף ברשימת המערך, רץ ברשימה עצמאית לכנסת, ואפילו לא פרש מסיעתו. אני יכול לאסור בחוק - - -

היו"ר א. לין: אני מציע שנטיל את האיסור על מי שהצביע בהצבעת אי-אמון בממשלה בניגוד לעמדת סיעתו, או שפרש מסיעתו. אם הוא נשאר בסיעתו והוא מצטרף לממשלה, אני לא יודע אם צריך עד כדי כך להרחיק-לכת. אבל אם הוא עשה את המעשה של הצבעה בניגוד עמדת סיעתו או פרישה מסיעתו, ובשביל זה הוא מקבל תמורה בצורת תפקיד שר או סגן שר, - את זה כדאי למנוע.

א. רובינשטיין: משה דיין פרש או לא פרש?

היו"ר א. לין: לא מעניין אותי. אנחנו בוחנים את החוק לא את ההיסטוריה.

א. רובינשטיין: מקרה כמו זה של משה דיין - - -

היו"ר א. לין: הוא לא חייב לפרוש.

א. רובינשטיין: הדגש צריך להיות מושם על התמורה הלא-הוגנת; על השחיתות; על הפיתוי. משה דיין לא קיבל שום הבטחה. הוא האמין שבאותה שעה היתה עליו חובה להיות שר החוץ - - -

היו"ר א. לין: הוא פרש מסיעתו? אם הוא לא פרש, הכל בסדר.

א. רובינשטיין: היה ברור שסיעתו תפריש אותו.

היו"ר א. לין: לא חשוב אם סיעתו תפריש אותו. מדובר על-כך שהוא פרש מרצונו שלו. אנחנו מדברים על המושג: פרש.

א. רובינשטיין: אבסורד לטעון ששר בממשלה יהיה חבר במפלגת אופוזיציה.

היו"ר א. לוי: אולי זה אבסורד, אבל כד פועל המשטר הקואליציוני שלנו.

א. רובינשטיין: לא נכון. זה לא מקובל באף פרלמנט.

היו"ר א. לוי: אבסורד לומר, אבל זה יכול להיות כך. אבסורד לומר הרבה דברים, אבל זה המצב החוקי.

ח. קורפן: חבר-הכנסת רובינשטיין אמר שמשנה דיין הופיע ברשימת המערך כסיעה.

א. רובינשטיין: לא. הוא לא היה סיעה.

היו"ר א. לוי: רשות הדיבור לחבר-הכנסת יצחק לוי.

יצחק לוי: בקשר החוק הזה אני מבקש לומר כי אנחנו הולכים על חבל דק. יש קטע שנקרא: עניין התמורות, ואינני מדבר דווקא על מינוי שר או סגן שר - - -

היו"ר א. לוי: כל החוק עוסק בכך. לא התעלמנו מהעניין הזה.

יצחק לוי: אני מתכוון לתפקידים, לכספים, לעמותות, ולכל מיני דברים אחרים שהתעלמנו מהם. אדם יכול להיות שלם עם החוק הזה בדרך כזאת או אחרת, ואף על-פי-כן לקבל תמורות, לדוגמה, הצבעת אי-אמון בממשלה. אז אנחנו מגרשים אותו מסיעתו, לוקחים ממנו את הזכויות המגיעות לו, אבל הוא יכול לקבל ממפלגת השלטון תמורות רחבות ידיים ללא כל גבול. שר בממשלה או סגן שר בממשלה זאת רק אחת התמורות.

לפי דעתי צריך לנסח סעיף לפיו יהיה גוף בכנסת או גוף ציבורי שילמד את הנושא ויחליט אם התמורה היא בגדר שוחד פוליטי, או האם הדבר הזה נובע משכנוע פנימי של אדם? דוגמה לכך היא משה דיין שאני מניח שלא עשה מה שעשה למען תמורה אלא לצורך העניין. כיוון שכך אני טוען שחייבים לפתח בעניין הזה מנגנון של בדיקה כיוון שאין לנו אפשרות לקבוע מסמרות. אם, לדוגמה, הייתי פורש היום מהמפד"ל ועובר לליכוד תמורת זה שיכוסו כל חובות ישיבות בני-עקיבא, האם זה שוחד או לא? האם עניין כזה מכוסה על-ידי החוק? נניח שהייתי מוכן להקריב את עתידי הפוליטי כדי לקבל 20 מיליון שקלים למוסדותי, או מקום בממשלה. בעיני זה היינו הך.

אני מבקש להפנות את תשומת לב חברי בוועדה להצעת חוק פרטית של חבר-הכנסת יגאל ביבי שעוסקת בקבלת תמורה במעבר מסיעה לסיעה - - -

היו"ר ח. קורפן: אפשר להוסיף דבר כזה בהצעת החוק.

יצחק לוי: אני מדבר על תמורה אישית. במעבר מסיעה לסיעה פתרנו את המעבר במסגרת החוק. הכיוון צריך להיות: פיתוח מנגנון בדיקה, מבלי להיכנס להגדרות. זה יהיה מרחיק-לכת אם ניכנס להגדרות או נכניס איסורים. כמו שיש ועדת האתיקה בכנסת, צריכה להיות ועדה ציבורית או ועדה בראשות שופט, בכל אופן צריך למצוא את הדרך הטובה ביותר כדי שעל-פי חוק תיבדק התמורה ותישאל השאלה האם יש בה משום שוחד פוליטי או אין בה משום שוחד פוליטי?

היו"ר א. לוי: אני מציע שלא נעשה כדבר הזה במסגרת החוק הזה בשום-פנים-ואופן כיוון שמשמעות הדבר הזה תהיה

הרחבה - - -

יצחק לוי: אפשר להכניס את הנושא הזה לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם.

היו"ר א. ליד: אולי יש מקום להציע חוק אחר שנוגע לטוהר-המידות וכו', אבל הוא לא ידון בוועדה הזאת אלא בוועדת הכנסת. במסגרת החוק שאנחנו דנים עליו עכשיו ההצעה שלך היא בגדר הרחבה גדולה מאד וגם יצירת מנגנון פסיקה מסובך מעין כמוהו. זה לא יאפשר העברת החוק. החוק עוקב אחרי המציאות, ואחרי העבר. תפסנו את המקרים הקשים ביותר שהתרחשו לנגד עינינו ואשר יש סיכוי שהם יתרחשו בעתיד אם לא נחוקק את החוק הזה. מעטים מאד יהיו אלה שיהיו מוכנים לאבד את מקומם בכנסת כדי שאיזשהו מוסד יקבל תמיכה כספית. רבים הם אלה שיהיו מוכנים לבגוד במפלגתם כדי להבטיח את מקומם בכנסת הבאה, וכאשר אני אומר רבים, זה כמובן יחסי, או לקבל תפקיד שר.

יצחק לוי: לגבי הכנסת הבאה כבר חסמנו זאת.

היו"ר א. ליד: חסמנו חבר הכנסת אבל לא שר. עכשיו אנחנו מדברים על השלב של התמורה המידית כאשר בתקופת כהונתה של הכנסת לא מבטיחים לחבר הכנסת מקום משוריין בכנסת הבאה אלא אומרים לו שהוא יקבל תפקיד שר בממשלה.

יצחק לוי: לגבי הפעם הבאה החוק הזה לא מתייחס?

היו"ר א. ליד: הוא לא מתייחס לקבלת תפקיד שר אלא רק להבטחת מקום ברשימת מועמדים לכנסת. אנחנו עכשיו מעלים שאלה ואומרים שאם חבר הכנסת הצביע בניגוד עמדת מפלגתו בכל הנוגע להפלת ממשלה או הקמתה, או שהוא פרש מסיעתו, הוא לא יכול להיות חבר בממשלה בתקופת הכנסת הזאת, ולא יכול להיות סגן שר בתקופת הכנסת הזאת. מדוע אני אומר זאת? כיוון שאם יבטיחו לו שהוא יהיה שר בכנסת הבאה, אין לזה שום ערך. הוא לא יסתכן היום בעד הבטחה שאולי יקיימו אותה בעוד שנתיים.

יצחק לוי: בתיקון לחוק יסוד: הממשלה, יש הקבלה מפורשת בקשר הסכמים עתידיים.

היו"ר א. ליד: אבל לא זה. את זה לא מונעים.

יצחק לוי: מה כתוב בסעיף 13א. (א)? "לא יעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בעניין תפקידו של אדם כשר או כסגן שר בממשלה, אלא בידי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה או מטעמו, ולעניין אותה ממשלה שהוא עומד להרכיבה בלבד."

היו"ר א. ליד: יתנו לו הבטחה לעניין אותה ממשלה.

יצחק לוי: ומה בקשר הממשלה הבאה?

היו"ר א. ליד: מדובר על הממשלה הזאת.

ר. מלחי: עשו זאת בכנסת הזאת.

היו"ר א. ליד: מה הבעיה?
אני מציע שבנוסח המתוקן נגבש גם את העניין הזה וכאשר נעבור על כל הסעיפים נעבור גם - - -

מ. פרוש: אם חבר הכנסת פרש מסיעתו - - -

- היו"ר א. לין: או הצביע אי-אמון.
- א. רובינשטיין: זה מרחיק-לכת.
- היו"ר א. לין: מדוע זה מרחיק-לכת? אם מישהו רוצה להיות שר, שלא יפרוש מסיעתו או שלא יצביע אי-אמון - - -
- א. רובינשטיין: את כל העניין של פרישה מסיעתו אני לא מבין, ואני חוזר למקרה הקלאסי של משה דיין. מה משנה אם הוא מודיע שהוא פרש מסיעתו או לא? הוא עשה את המעשה הכי קיצוני שאפשר לעשות; בניגוד לעמדת סיעתו הוא הלך למפלגה יריבה שמקימה ממשלה כאשר סיעתו באופוזיציה. אדם כזה לא מקבל שום תמורה נוספת, לא משריינים לו מקום בכנסת הבאה, הוא מאמין שזה חיוני למדינה - - -
- היו"ר ח. קורפו: המנדט שלו לא היה חשוב.
- א. רובינשטיין: לא משנה. לא מדובר על מקרה של פרישה - - -
- היו"ר ח. קורפו: למען האמת ההיסטורית עלי לציין כי מנחם בגין הציע לו להחזיר את המנדט.
- ר. מלחי: זה בהחלט לא מקרה אופייני. זה מקרה נדיר.
- היו"ר א. לין: אינני מבין מדוע אתם מביאים את המקרה הזה כדוגמה?
- א. רובינשטיין: רוב המקרים האחרים מכוסים בחוק. חבר הכנסת בדרך-כלל רוצה להמשיך לפעול בקריירה פוליטית. החוק הזה, לדעתי, מרחיק מאד לכת, אבל אני תומך בו תמיכה מלאה. אני חוזר ואומר שהוא חוק מרחיק לכת עד מאד שאילו היינו מעלים אותו לפני שנתיים, איש לא היה תומך בו. אנחנו תומכים בו כיוון שבפסח בשנה שעברה קרה משהו חמור ביותר. אנחנו מכסים בחוק 90%-95% של המקרים האפשריים. אבל לנעול את החוק הזה הרמטית על-חשבון עקרונות נוספים, זה מרחיק-לכת.
- חבר הכנסת שנבחר לכנסת, לדוגמה, אומר שהוא לא רוצה להיבחר לכנסת הבאה, אבל בכנסת הזאת הוא חושב שהממשלה הזאת היא ממשלה טובה והוא רוצה לתרום לה את חלקו.
- אם מדובר על הצבעת אי-אמון - זה כבר סיפור אחר.
- היו"ר א. לין: אני מציע שבכל אופן נאמץ את הרעיון שאם הוא גרם להפלת הממשלה או הקמת ממשלה בניגוד לעמדת סיעתו, הוא לא יוכל, בתקופת כהונתה של הכנסת הזאת, לקבל תפקיד בממשלה. בלי פרישה מסיעה.
- א. רובינשטיין: מקובל עלי.
- ר. מלחי: מדוע בלי פרישה מסיעה?
- א. רובינשטיין: בנסיבות האלה.
- מ. פרוש: אם אותו חבר הכנסת מנע הקמת ממשלה על-ידו פרישתו?

היו"ר א. לין: דיברנו על זה. לא מדובר על שאלה של פרישה אלא על זה שהוא הצביע בניגוד לעמדת סיעתו או להפלת ממשלה או להקמת ממשלה חדשה.

א. רובינשטיין: המקרה שחבר-הכנסת פרוש מדבר עליו בדיוק נתפס כאן.

היו"ר א. לין: נעבור לסעיף האחרון של הצעת החוק, סעיף 5, שהוא סעיף כללי. "שמירת תוקף 5. (א) הוראות חוק זה באות להוסיף על הוראות כל דין ולא לגרוע מהן. סעיף 5
=====

(ב) אין בהוראות חוק זה כדי לפגוע בהוראת כל דין שעל פיה מעשה הוא אסור, או שהסכם או התחייבות נוגדים את החוק או אינם ניתנים לאכיפה."

הנוסח של הצעת החוק המתוקנת יונח פעם נוספת בפני הוועדה, ונקיים עליו דיון נוסף לאישורו, אחרי ההחלטות.

ג. שפט: נקיים דיון בקשר שאלת הרטרואקטיביות.

היו"ר א. לין: סעיף קטן (א) נועד לא ליצור מצב שכאילו אנחנו מכשירים מעשים שנעשו בעבר שכן קבענו שאיננו באים לתת הכשרה למעשים שנעשו בעבר. מעשים שנעשו בעבר יתכן והם נגועים אפילו מבחינת החוק הפלילי. אנחנו באים לעצב נורמה מוגדרת בחוק, אבל לא לתת הכשרה בעבר.

סעיף קטן (ב) מדבר על אותו עיקרון.

ניקח את כל ההחלטות שהוועדה המשותפת החליטה עליהן, היועצים המשפטיים: גב' מלחי, מר גוברמן ומר צבי ענבר, יעבדו את החומר ויגבשו אותו לכלל נוסח סופי. הנוסח הסופי יועבר לחברים כמה ימים לפני הישיבה שנקיים, ויהיה דיון סופי לאישור הנוסח האחרון. אחרי שהחוק יעבור, הכנסת והדמוקרטיה יראו קצת אחרת.

ג. שפט: אנחנו מקווים.

א. רובינשטיין: הבעיות היסודיות תישארנה.

הישיבה הסתיימה בשעה 10.25

נספח ע/11

חוות דעתה של המשנה ליועמ"ש
לשעבר, עו"ד דינה זילבר בעניין חוק
ההנמקות מיום 29.10.2017

עמ' 110

מדינת ישראל משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה

ירושלים: ט' חשוון תשע"ח

29 אוקטובר 2017

תיקנו: 803-04-2017-002462

סימוכין: 803-99-2017-063354

הסדרת חוסר בהירות בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958

1. בחודש דצמבר 2016 פנתה התנועה לאיכות השלטון (להלן: **התנועה**) לשרת המשפטים, בבקשה כי תיבחן האפשרות לתקן טעות שחלה, לטענת התנועה, בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן: **חוק ההנמקות או החוק**). בחוות-דעת שלהלן, שניתנת על דעת היועץ המשפטי לממשלה, אעמוד על הקושי שעליו הצביעה התנועה, ואסביר את הפתרון המשפטי לו.

2. התנועה טענה בפנייתה כי במסגרת תיקון מס' 3 לחוק ההנמקות, משנת 1995 (להלן: **תיקון מס' 3**), חלה "טעות סופר": תוקן סעיף 2 לחוק באופן שמקצר את הזמן המקסימלי להשיב לפניית ציבור משלושה חודשים ל-45 ימים, אך לא תוקן סעיף 6, אשר מפנה לסעיף 2. התוצאה היא שסעיף 6 עדיין נוקט בתקופה של שלושה חודשים למתן תשובה. אסביר את הדברים בקצרה.

3. סעיף 2(א) לחוק ההנמקות קובע כי:

נתבקש עובד הציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה.

4. לפני תיקון מס' 3, רשות מינהלית הייתה נדרשת להשיב לפניית תוך שלושה חודשים, ותיקון מס' 3 קיצר את התקופה ל-45 ימים. סעיף 6(ב) לחוק מתייחס לסעיף 2(א), אך מזכיר את התקופה הארוכה יותר, בת שלושה חודשים, שהייתה בתוקף כאמור לפני תיקון מס' 3. סעיף זה קובע כדלקמן:

לא השיב עובד הציבור או לא הודיע תוך שלושת החודשים כאמור בסעיף 2(א) או (ג), רואים בכך, לענין כל דין, החלטה לסרב לבקשה, ללא מתן נימוקים.

5. הנה כי כן, סעיף 6(ב) לחוק ההנמקות מתייחס ל"שלושת החודשים כאמור בסעיף 2(א)", אך סעיף 2(א) – איננו קוצב כיום שלושה חודשים למתן תשובה, אלא 45 ימים בלבד. מכאן הטענה של התנועה כי המונח "שלושת החודשים כאמור בסעיף 2(א)" מקורו בטעות סופר.

עוד נתון פרשני מרכזי שראינו לנכון לציין, הוא דברי ח"כ דוד מגן בוועדה לענייני ביקורת המדינה מתאריך 19.12.1994, בה נידונה הצעת החוק. ח"כ מגן ציין כי ההצעה מביאה ל"תיקון לתקופה בכל מקום, כך שבמקום 'שלושה חודשים' יבוא 'ארבעים וחמישה ימים'". ואולם, נראה שחברי הכנסת שדנו בתיקון מס' 3 לא התייחסו לסעיף 6 באופן מפורש בהמשך הליך החקיקה, וזאת למרות דבריו של ח"כ מגן שהובאו לעיל.

6. מסקנתי מהניתוח שלעיל היא כי סעיפים 2 ו-6 לחוק ההנמקות אכן מצויים במתח, שנובע משילובם של שני גורמים: ראשית, התקופה הקבועה למתן מענה לפניית ציבור היא שונה בשני הסעיפים; ושנית, סעיף 6 נוקט בלשון "כאמור בסעיף 2(א)", ובכך מפנה אל סעיף 2. במצב שבו רק התקופות הקבועות היו שונות, וסעיף 6 לחוק היה מציין באופן ברור תקופה שונה של שלושה חודשים מבלי לציין שהתקופה האמורה היא "כאמור בסעיף 2(א)" – ניתן היה לסבור כי מדובר בהסדר מדורג, שהוא מכוון. ואולם השימוש במילה "כאמור" בצירוף התקופה השונה בשני הסעיפים, יוצר מתח פרשני ברור, שקשה להתעלם ממנו.

7. כידוע, לחוק ההנמקות חשיבות ציבורית ומשפטית גדולה, וזאת היות שהוא משקף ומקדם נורמות של מנהל תקין.¹ לפיכך, ועל רקע פניית התנועה, עולה הצורך להתיר את הקושי שנוצר מצירוף סעיפים 2 ו-6 לחוק ההנמקות. ניתן באופן עקרוני לעשות זאת בשלוש דרכים: תיקון טעות, חקיקה חדשה, או הצהרה על פרשנות החוק.

8. על דעת היועץ המשפטי לממשלה, עמדתי היא כי דרך המלך לתיקון המצב היא באמצעות תיקון החוק, כך שיובהר כי אי-מענה לפנייה כאמור בסעיף 2(א) במשך 45 ימים – כמוהו כסירוב לבקשה ללא נימוקים (הווה אומר, השוואת התקופה בשני הסעיפים לזו הקבועה כיום בסעיף 2(א) לחוק ההנמקות). ואולם, בתקופת הביניים שעד לתיקון החקיקה בנושא, על מנת שלא להותיר את המצב ללא מענה, יש מקום לפרש את חוק ההנמקות באופן שיסלק את המתח שנסקר לעיל בין סעיפי חוק. בחינה פרשנית של החוק מובילה למסקנה כי יש לפרש את חוק ההנמקות כך שהוא יקבע כבר היום, שאי-מתן מענה לפנייה בתוך 45 ימים כמוהו כסירוב לבקשה ללא נימוקים.

אסביר להלן את מסקנתי זו.

9. באשר לתיקון "טעות סופר" בחקיקה ראשית, אציין כי סעיף 10א(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 קובע שהכנסת יכולה לתקן טעות בחקיקה, כאשר מדובר בטעות שהיא "לשונית-טכנית, פליטת קולמוס, השמטה מקרית, טעות הדפסה, שיבוש של העתקה וכיוצא באלה". במקרה זה, לאחר התייעצות עם הגורמים הרלבנטיים ביועץ המשפטי לממשלה ובייעוץ המשפטי לכנסת, נראה שהמקרה הנוכחי איננו נופל לגדרי סעיף 10א האמור. הטעם לכך

¹ ראו לדוגמה את השימוש שנעשה בסעיף 6(ב) בבג"צ 9388/11 גולדין נ' שרת התרבות והספורט (לא פורסם, 27.2.2012); בג"צ 6332/14 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (לא פורסם, 19.4.2017).

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

הוא שהנטייה היא לפרש את סעיף 10א(ב) האמור באופן מצמצם, ולהחיל אותו רק במקרים של טעויות טכניות ממש, ולא במקרים שבהם המחוקק נמנע מלהתייחס לסוגיה, כמו במקרה זה. כמו כן, חלוף הזמן מקשה מאוד על מהלך של תיקון חקיקה בהתאם לסעיף 10א(ב).

10. בנסיבות אלה, ברי כי החלופה המועדפת לתיקון המצב הוא מהלך חקיקתי, שבמסגרתו הכנסת תידרש לסוגיה באופן מסודר ותתקן את הדרוש תיקון, על ידי העמדת התקופה בשני הסעיפים הרלבנטיים בחוק ההנמקות על 45 ימים. שלושה נתונים פרשניים מעידים על כך שמדובר בהשמטה בלתי-מכוונת שיש מקום לתקנה:

א. במסגרת פרשנות החוק, יש להעניק מעמד משמעותי ללשונו.² במקרה זה לשונו של סעיף 6(ב) (ובמיוחד המילה "כאמור") מלמדת באופן ברור שהסעיף אמור להיות "טפילי" על התקופה שנקבעה בסעיף 2(א) לחוק. ודוק: זהו המצב מאז חקיקת חוק ההנמקות, ותיקון מס' 3 לא שינה עיקרון זה.

ב. שנית, מדבריו של ח"כ מגן, שצוטטו בפיסקה 4 לעיל, עולה כוונה סובייקטיבית להעמיד את התקופה המקסימלית למתן מענה על 45 ימים לכל אורכו של חוק ההנמקות.³ לעמדתו, דבריו של ח"כ מגן מצטרפים ללשון המפורשת של סעיף 6(ב) לחוק ההנמקות, כאמור בפיסקה הקודמת.

ג. כידוע, המבנה הפנימי של החוק והקשר שבין סעיפיו משפיע על הפרשנות שלו.⁴ בחינת נתון זה מעלה, כי סעיף 2 לחוק ההנמקות קובע את החובה המינהלית הראשית, וסעיף 6 קובע מעין "סעד", או משמעות משפטית שנובעת מהפרת החובה המינהלית. כידוע, לרוב, "מקום שבו זכות שם גם תרופה".⁵ אף שאין מדובר בכלל מחייב אלא יותר בעקרון מנחה,⁶ צריך לשיטתי לנהוג על פי כלל זה גם בענייננו: אחרת, הרשות המינהלית חייבת להשיב תוך 45 יום, אבל אין להפרת חובה זו כל משמעות משפטית, וניתן למעשה להשיב עד לתקופה של שלושה חודשים ללא חשש. חשוב לדעת שלא להשאיר את הכלל החשוב בדבר תגובה מינהלית בזמן ללא נפקות לתקופה ארוכה.

11. יחד עם זאת, אבהיר כי בעת תיקון החקיקה, כמובן שעומדת לכנסת הזכות לקבוע כי ההסדר הראוי במקרים אלה הוא שונה מזה שצוין לעיל.

² ראו: ד"ר 40/80 קניג נ' כהן, פ"ד (3) 715, 701 (1982).

³ על חשיבות נתונים פרשניים מעין זה ראו: בג"צ 5503/94 סגל נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נא(4) 529, 562 (1997).

⁴ ראו, לדוגמה: ע"א 503/80 זפרן נ' מוזר, פ"ד (4) 831, 835 (1980); ע"א 3798/94 פלוני נ' פלוגית, פ"ד נ(3) 133, 172 (1996).

⁵ ראו, לדוגמה: ע"א 700/89 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' מליבו ישראל בע"מ, פ"ד מז(1) 667, 692 (1993).

⁶ לדיון באפשרויות השונות בנוגע ליחס שבין הזכות לבין הסעד (גם מחוץ למשפט הפרטי), ראו: דניאל פרידמן ונילי כהן, חוזים כרך ד' 51-63 (2011).

12. באשר לתקופה שעד לתיקון החקיקה בנושא, לא יהא זה נכון לדעתי להשאיר את הנושא ללא מענה כלל. בהתחשב בכך שחוק ההנמקות מכוון להסדיר את ההתנהגות של עובדי המדינה, ונוכח העובדה שפרשנות היועץ המשפטי לממשלה את הדין היא המחייבת את הממשלה, בהיעדר החלטה שיפוטית הקובעת אחרת בנוגע לאותה הסוגיה⁷ – נראה שמהלך פרשני יכול לסתום את הפרצה בתקופת הביניים.

13. מן הטעמים הפרשניים המצטברים שצוינו לעיל בפיסקה 10, ובהתחשב בצורך לפרש באופן תכליתי את סעיפי החוק בשים לב לחוק כמכלול, יש לדעתי לראות בתקופת-הזמן שנקבעה בסעיף 6(ב) כ"עוקבת" אחרי תקופת-הזמן שנקבעה בסעיף 2(א), שהיא התקופה הראשית, וזאת גם אם בניסוחו הנוכחי של סעיף 6(ב) קיימת בעייתיות כרגע.⁸ יחד עם זאת, מאחר שמדובר במהלך פרשני, ראוי כי הוא יהיה זמני, וכי המחוקק יידרש לסוגיה ויקבע את ההסדר הראוי לדעתו בהקדם, כאשר לעמדתנו ראוי להעמיד את התקופה המקסימלית בסעיף 6(ב) על 45 ימים.

14. היות שחוק ההנמקות מסדיר פן חשוב במערכת היחסים שבין הפרט לבין המדינה, יש מקום ששינוי (כולל שינוי פרשני, הכולל הבהרה בלבד) בהוראותיו יובא לידיעת הציבור. לפיכך, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, תופץ חוות דעת זו ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך ותפורסם לציבור בכללותו.

בברכה

דניאל זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

משפט ציבורי-מנהלי

⁷ ראו, לדוגמה: בג"צ 921/98 סיעת מרץ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241, 278 (1998); הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0000 "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה".

⁸ ראו: ר"ע 277/82 נירוסטה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד לז(1) 826, 831: "הנסח, כמו השופט, עושה מלאכה אנושית, על חולשותיה ופגמיה".