

**התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697**

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר  
נאור ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או  
גילי גוטוירט 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 ירושלים, ת.ד. 36054, 9136001  
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. היועצת המשפטית לממשלה

2. ראש הממשלה

3. ממשלת ישראל ה-37

4. חה"כ דוד אמסלם

המשיבים 1-4 ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה  
רח' צאלח א-דין 29 ירושלים  
טל': 02-6466590; פקס': 02-6467011

המשיבים

**עתירה למתן צו על-תנאי, צו**  
**ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף**

## **א. הצווים המבוקשים:**

### **א.1. צווים על תנאי:**

1. מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי, ולהפכו למוחלט, כנגד המשיבים 1-2 כדלקמן:

1.1. צו על-תנאי המורה למשיבים 1-2 להתייצב וליתן טעם מדוע לא תכריז המשיבה 1 על יציאתו של המשיב 2, חה"כ בנימין נתניהו, לנבצרות מתפקידו כראש הממשלה, על פי הוראות סעיפים 16, 20 לחוק יסוד: הממשלה, וזאת לאור הסיבות שלהלן, כל אחת בנפרד וכולן במצטבר:

1.1.1. לנוכח משפטו הפלילי של המשיב 2 המתנהל בימים אלה בשלב ההוכחות, המוביל לכך שהוא מנוע מכל עיסוק שהוא במערכת המשפט ובמוסדות אכיפת החוק, לרבות על ידי חקיקה שעלולה להשפיע על ענייני המשפטיים או כל התערבות אחרת בעניינם של הרשות השופטת ומוסדות אכיפת החוק, ובפרט סמכויותיהם של בתי המשפט, של התביעה הכללית ושל היועצת המשפטית לממשלה;

1.1.2. לנוכח פעולותיו של המשיב 2, הנאשם בפלילים, ובהן קידום חקיקה שעניינה פגיעה אנושה במערכת המשפט ומערכות אכיפת החוק בישראל, וכן מינוי של שר נוסף במשרד המשפטים אשר מטרתו היא לקדם פגיעות אלו, תוך הפרה בוטה של הסדר ניגוד העניינים המחייב לגביו, ותוך הפרת פסקי הדין של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (פורסם באר"ש, 6.5.2020) ובבג"ץ 3056/20 התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם באר"ש, 25.3.2021).

1.1.3. לנוכח התגבשות התנאים להוצאתו של המשיב 2 לנבצרות עת הוא פועל באופן ישיר ועקיף באמצעות כוחו השלטוני להשפעה על עתידו ועל ענייני המשפטיים, וזאת במטרה להימלט מאימת הדין.

1.1.4. לנוכח הפגיעה הקשה הנגרמת לאמון הציבור ברשויות השלטון וברשות המבצעת, עת היא נרתמת למאמציו של המשיב 2 להתערב בענייני המשפטיים, באופן ישיר ובאופן עקיף.

### **א.2. בקשה למתן צו ביניים:**

1. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים המורה למשיבה 3 להימנע מלהניח על שולחן הכנסת את מינוי המשיב 4 לתפקיד שר במשרד המשפטים, תוך הפרת הסדר ניגוד העניינים המחייב את המשיב 2 – ראש הממשלה הנאשם בפלילים – וזאת עד אשר תתברר ותוכרע עתירה זו.

2. כידוע, הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי הפיכים [ור' לעניין זה למשל ספרו של א' סאמרלי, **סעדים זמניים** עמ' 3 (הוצאת אוצר המשפט, כרך א' 2005)]. מטרתו של צו ביניים זה היא למנוע את הפרתו של הסדר הניגוד העניינים וקביעת עובדות בשטח אשר עשויות לייצר מציאות עובדתית בלתי הפיכה.
3. הלכה היא כי בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים, ככלל ישקול בית המשפט הנכבד שני שיקולים – סיכויי העתירה ומאזן הנוחות [ראו בעניין בר"ם 301/03 **אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה** (פורסם בנבו, 18.3.2003)]. בין השיקולים האמורים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", היינו, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהיפך [בר"ם 9954/16 **מדינת ישראל משרד החינוך נ' בית הספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (פורסם בנבו, 3.1.2017)].
4. העותרת סבורה כי לנוכח האמור במורד עתירה זו, הרי שסיכויי העתירה טובים. על ראש הממשלה, הנאשם בפלילים, חל איסור מוחלט לעסוק בנושאים הקשורים לקידום הליכי הפגיעה במערכת המשפט ומערכות אכיפת החוק, ובכלל כך אסור לו בתכלית האיסור למנות שר במשרד המשפטים – **שלא כחלק מהליך הרכבת הממשלה** – שר אשר יהא אמן על הובלת הפגיעה במערכת המשפט.

### 3.א. בקשה לקיום דיון דחוף

1. **כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, לנוכח התקדמות הליך החקיקה הדורסני, אשר אמור להגיע לקריאה ראשונה כבר בשבוע הבא, וכוונת הממשלה להביא את מינוי המשיב 4 וזאת על רקע המשך כהונתו של המשיב 2 בתפקיד, והצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיס העתירה, ולרבות חובתה של המשיבה 1 להכריז על נבצרותו.**

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 דן הן של הח"מ.

## ב. הצדדים לעתירה

### העותרת

1. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית ולא מפלגתית, המונה כ-55,000 חברים ופעילים ומציינת בימים אלו 33 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 העומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות

המבצעת מחד, והעומדת בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך. בתפקידיה אלו היא גם מייצגת את האינטרס הציבורי ושומרת על קיום הדין, וכן אמונה על הנחיית הממשלה לפעול על פי הדין. כפי שנפסק על ידי בית המשפט הנכבד בעבר וכפי שתעמוד על כך העותרת בהרחבה בעתירה דנן, ההכרעה על הוצאתו של המשיב 2 לנבצרות מתפקיד ראש הממשלה, במקום בו הוא עצמו אינו מוציא את עצמו לנבצרות, היא מתפקידה ובסמכותה של המשיבה 1. לכן, לדידה של העותרת כפי שיפורט להלן, בשלה העת להכריז על נבצרותו של המשיב 2 מתפקידו כראש הממשלה.

2. המשיב 2 הוא חה"כ בנימין נתניהו, המכהן כראש הממשלה ה-37, אשר משפטו הפלילי מתנהל בימים אלו והחל מחודש מאי 2020, במסגרתו מיוחסות לו עבירות הקשורות בטוהר המידות ובשימוש בכוחו השלטוני בכדי להשיג טובות הנאה שונות בעודו מכהן כראש הממשלה. בימים אלה מקדם המשיב 2 תכנית חקיקה רחבת היקף הנוגעת למערכת המשפט ואכיפת החוק על כל מרכיביה ורבדיה, במסגרתה יוענקו לממשלה בראשותו סמכויות נרחבות למינוי שופטים; להתגברות על ביקורת שיפוטית של בית המשפט; להחלשת מעמד היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה; ולהחלשת יכולתו של בית המשפט לבקר החלטות שלטוניות.

3. המשיבה 3 היא ממשלת ישראל ה-37, אשר בימים אלה מקדמת הליכי חקיקה לשינוי שיטת המשטר במדינת ישראל, אשר יש בהם בכדי להיטיב עם ראש הממשלה בהקשר לענייניו המשפטיים. כן, על פי פרסומים מהימים האחרונים, היא עתידה בימים הקרובים להצביע על צירופו לממשלה של חה"כ דוד אמסלם כשר נוסף במשרד המשפטים, בהמשך לסיכום שנערך בינו לבין ראש הממשלה נתניהו – ובכך לממש את ניגוד העניינים בו שרוי ראש הממשלה ולהפר את המגבלות המוטלות עליו מכוח הסדר ניגוד העניינים שנערך לו על ידי היועצת המשפטית לממשלה, האוסר עליו לעסוק במינויים הקשורים, בין היתר, במשרד המשפטים.

4. המשיב 4 הוא חה"כ דוד אמסלם, אשר על פי פרסומים מהימים האחרונים עתיד להתמנות לתפקיד של שר נוסף במשרד המשפטים על ידי ראש הממשלה נתניהו, ובתוך כך לכהן כנציג הממשלה בוועדה למינוי שופטים.

## **ג. מבוא**

1. ימים קשים מאוד עוברים על מדינת ישראל, המצויה במשבר המשטרי והחוקתי החמור בתולדותיה. אנו נמצאים בקיצן של 5 מערכות בחירות, וכפסע מפני מהפכה משטרית אשר בחסות "הליך הצבעה דמוקרטי" מאיימת לחרב מן היסוד את מארג הפרדת הרשויות, האיזונים והבלמים, בישראל. כל זאת, כפועל יוצא, בין היתר, של ראש ממשלה המואשם בפלילים חמורים המבקש באמצעים לבר-משפטיים להימלט מאימת הדין.

2. על אף שבית המשפט הנכבד סבר בעבר – ולאור התחייבותו המפורשת של המשיב 2 – כי ניתן להעלות על הדעת מצב בו נאשם בפלילים מכהן כראש הממשלה, הרי שבאה המציאות הכאובה וטפחה על פנינו, עת נוכחנו לראות כיצד ראש הממשלה הנאשם מוביל בימים אלו מהלך דורסני ומהיר של פגיעה אנושה במערכת המשפט ובמערכות אכיפת החוק בישראל.

3. זאת, הוא עושה על אף הסדר ניגוד העניינים אליו הוא מחויב, ועל אף פסק דין מפורש של בית המשפט הנכבד אשר מורה כי הסדר ניגוד העניינים אכן מחייב אותו.

4. בימים האחרונים נודע, כי לא רק שראש הממשלה אכן מוביל את הליכי החקיקה אשר יובילו לפגיעה האנושה – הבלתי הפיכה – במערכת המשפט הישראלית, הוא אף מתכוון למנות "שר במשרד המשפטים", אשר כל תפקידו יהיה להוביל את אותו מהלך שיוביל לחורבן המארג הדמוקרטי העדין והמוצלח שנבנה פה ב75 שנות קיומה של מדינת ישראל **ותוך כדי שהוא אף מיועד לכהן כנציג הממשלה בוועדה לבחירת שופטים** – והכל, על מנת לחלץ עצמו מעניינו המשפטיים.
5. בנסיבות חריגות מאוד אלו, וכאשר דומה כי כלו כל הקיצין, סבורה העותרת כי לא נותרה עוד ברירה זולת שימוש בכלים הדמוקרטיים שקבע המכונן לפני שנים רבות – כאשר לא העז לחשוב כי תרחיש אימים כזה עשוי להתרחש במדינת ישראל – וכי על בית המשפט הנכבד להורות למשיבה 1, היועצת המשפטית לממשלה, לעשות שימוש בכלים החוקתיים הנתונים לה ולהכריז על נבצרותו של חה"כ נתניהו מלכהן כראש הממשלה, והכל כפי שיורחב להלן.

## **ד. רקע עובדתי**

### **ד.1. תיקו הפליליים של ראש הממשלה**

1. ביום 21.11.2019 הודיע היועץ המשפטי לממשלה על הגשת כתב אישום כנגד רה"מ נתניהו בתיקים 1000, 2000 ו-4000. ביום 2.12.2019 מסר היועץ המשפטי לממשלה דאז ליו"ר ראש הכנסת דאז, את כתב האישום המעודכן, ובו צוין כי ככל שלא תוענק לחה"כ נתניהו חסינות, יוגש כתב האישום לבית המשפט המחוזי בירושלים.
2. עוד צוין, כי במסגרת פרשת התביעה יזומנו 333 עדים. בין העדים עליהם הודיעה התביעה נמנים גם עובדי ציבור ונבחרים, ובהם זאב אלקין, צחי הנגבי, יריב לוין וגלעד ארדן. לאחר שרה"מ נתניהו משך את בקשת חסינותו, ביום 28.1.2020 הוגשו כתבי האישום בעניינו לבית המשפט המחוזי בירושלים, והדיונים בתיק מתנהלים מאז יום 24.5.2020.
3. בשל חשיבותם הרבה של הדברים, תבקש העותרת לעמוד בקצרה על עיקרי האישומים כפי שהם מופיעים בכתב האישום החמור נגד רה"מ נתניהו.

### **תיק 1000**

4. פרשת האישום ב**תיק 1000** מגוללת את סיפורן של מערכות היחסים בין רה"מ נתניהו לבין אנשי העסקים ארנון מילצין וג'יימס פאקר, במסגרתן קיבלו לכאורה רה"מ נתניהו ורעייתו טובות הנאה משני אנשי העסקים המתבטאים ב"קו אספקה" של סיגרים ושמפניות, וכן במקרה אחד – תכשיטים.
5. **על פי כתב האישום, טובות ההנאה ניתנו לרה"מ נתניהו בזיקה לתפקידיו הציבוריים, וכן למעמדו כראש ממשלת ישראל, והיקפן הצטבר לכדי כ-690,000 ש"ח.**
6. בהתייחס לחומרת המעשים בהם מואשם רה"מ נתניהו בתיק 1000 שנעשו **בזיקה** לתפקידיו הציבוריים ומעמדו כראש ממשלת ישראל, ופגיעתם הקשה באמון הציבור ובטוהר המידות, נכתבו בכתב האישום הדברים הקשים הבאים:

"במעשיו אלה עשה הנאשם נתניהו מעשי הפרת אמונים הפוגעים פגיעה מהותית באמון הציבור ובטוהר המידות. זאת, בכך שקיים במשך שנים מערכת יחסים פסולה עם מילצין ופאקר במסגרתה

קיבלו מהם הנאשם נתניהו ורעייתו טובות הנאה בהיקפים גבוהים מאוד, בזיקה לתפקידיו הציבוריים של הנאשם נתניהו ולמעמדו כראש ממשלת ישראל. כן עשה הנאשם נתניהו מעשי הפרת אמונים הפוגעים פגיעה מהותית באמון הציבור, בטוהר המידות ובתקינות המעשה המינהלי בכך שפעל במילוי תפקידיו הציבוריים בניגוד עניינים חריף ומתמשך בין מחויבותו האישית למילצין לבין מחויבותו לציבור." (עמוד 5 לכתב האישום).

7. לאור האמור, החליט היועץ המשפטי לממשלה לשעבר להעמיד את רה"מ נתניהו לדין, בגין חשד לעבירת מרמה והפרת אמונים על פי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "**חוק העונשין**").

#### **תיק 2000**

8. **בתיק 2000**, מגולל כתב האישום שלוש סדרות של פגישות שערך רה"מ נתניהו עם מר ארנון (נוני) מוזס, העורך האחראי של עיתון "ידיעות אחרונות". בפגישות אלו, על פי כתב האישום, נדונה בין היתר עסקה לפיה מוזס יביא לשינוי ניכר לטובה באופן סיקורו של רה"מ נתניהו בכלי התקשורת מקבוצת "ידיעות אחרונות", בתמורה לכך שרה"מ נתניהו יפעל במסגרת תפקידו על מנת לקדם חקיקה שתגביל את תפוצת מתחרהו "ישראל היום".

9. כפי שמוסבר בכתב החשדות, המסר המשתמע ממעשיו של רה"מ נתניהו התייחס לכך שאין פסול בקידום אינטרסים הדדיים של נבחרי ציבור בכירים ואנשי עסקים, **הגם שמנגד עומדים אינטרסים ציבוריים כבדי משקל**:

"במעשים המתוארים לעיל, הנאשם נתניהו נטע אצל הנאשם מוזס את הרושם לפיו ישנה אפשרות של ממש שהוא – ראש ממשלת ישראל – ייקח שוחד. בכך גם העביר הנאשם נתניהו מסר לפיו הצעות שוחד הן כלי שניתן לעשות בו שימוש לשם קידום אינטרסים הדדיים של נבחרי ציבור בכירים ואנשי עסקים, וכי אין פסול בעסקאות שוחד. זאת, אף כשמצויים על הפרק אינטרסים ציבוריים כבדי משקל בדמות טוהר הבחירות וחופש העיתונות. התנהלות זו של מי שמשמש בתפקיד הרם ביותר ברשות המבצעת, פוגעת באופן עמוק ויסודי בשלטון החוק, בטוהר המידות ובאמון הציבור." (עמ' 33 לכתב האישום).

10. לעניין חומרת המעשים בהם מואשם רה"מ נתניהו בתיק 2000 **תוך ניצול מעמדו** כראש הממשלה ונושא משרה ציבורית, ופגיעתם הקשה באמון הציבור בעובדי הציבור ובנבחרי, נכתב בכתב האישום כי:

"במעשיו אלה עשה הנאשם נתניהו מעשה הפרת אמונים הפוגע פגיעה מהותית באמון הציבור בעובדי הציבור ובנבחרי ובטוהר המידות של האחרונים. בכך שניצל את מעמדו ואת כוח המשרה על מנת לקבל טובת הנאה אישית ובכך שבהיותו נבחר הציבור הבכיר ביותר העביר מסר לפיו הצעות שוחד הן כלי שניתן לעשות בו שימוש לשם קידום אינטרסים הדדיים של עובדי ציבור בכירים ואנשי עסקים וכי אין פסול בעסקאות שוחד." (עמוד 5 לכתב האישום).

11. לאור האמור החליט היועץ המשפטי לממשלה לשעבר להעמיד את רה"מ נתניהו לדין, בחשד לביצוע עבירת מרמה והפרת אמונים בהתאם לסעיף 284 לחוק העונשין.

#### **תיק 4000**

12. **בתיק 4000**, מגולל כתב האישום מערכת יחסים "שוחדית", לכאורה, בין רה"מ נתניהו לבין איש העסקים, שאול אלוביץ'. מר אלוביץ' היה בתקופה הרלוונטית בעל השליטה בקבוצת יורוקום,

אשר החזיקה בשליטה על חברת בזק, ובכך, שלט גם על חברת "וואלה! תקשורת בע"מ", חברת בת של בזק. על פי כתב האישום, בין נתניהו לאלוביץ' נרקמה מערכת יחסים של "תן וקח", במסגרתה התערב רה"מ נתניהו בעניינים רגולטוריים לטובת אלוביץ', ובתמורה – קיבל נתניהו סיקור אוהד באתר "וואלה!".

13. לא זו אף זו, מכתב האישום עולה כי רה"מ נתניהו הסתיר את מערכת היחסים בינו לבין אלוביץ' ורעייתו באופן שיטתי ועקבי מפני שורה של גורמים רשמיים, להם מסר מידע חלקי ומטעה על אודות טיב יחסיו עם אלוביץ'.

14. על חומרת המעשים בהם מואשם רה"מ נתניהו בתיק 4000, **שהם הקשים והחמורים ביותר בהם מואשם רה"מ נתניהו במסגרת כתב האישום**, נאמרו הדברים הבאים, המתייחסים לפגיעה הקשה של מעשיו באמון הציבור בעובדי הציבור ונבחריו ולכך שביצע את המעשים ממעמדו השלטוני הרם:

"[במעשיו] פעל הנאשם נתניהו בניגוד עניינים חריף, לעיתים תוך סטייה מן השורה, וכן תוך הטעיית הגורמים שפורטו לעיל ובכללם הגורמים האמונים על הסדרת ניגודי העניינים שלו כעובד ציבור בכיר. בכך ביצע הנאשם נתניהו מעשים של מרמה והפרת אמונים הפוגעים פגיעה מהותית בתקינות פעולותיו של המנהל, בטוהר המידות של עובדי הציבור ובאמון הציבור בעובדי הציבור... פן מחמיר בהתנהלות הנאשם נתניהו ובפעולותיו נובע ממעמדו השלטוני הרם; מאופי הפעולות השלטוניות בהן נקט הנאשם נתניהו; מהעובדה שחלק מפעולותיו עלו לכדי סטייה מן השורה; מכך שהפעיל עובדי ציבור בכירים ביותר, שהיו כפופים לו, על מנת שיקדמו את האינטרסים של הנאשם אלוביץ'; מההיקף העצום של האינטרסים הכלכליים שבהם עסקו פעולותיו השלטוניות של הנאשם נתניהו; ומן ההשלכות רחבות ההיקף שהיו לפעולותיו הרגולטוריות של הנאשם נתניהו בשדה התקשורת." (עמוד 22 לכתב האישום).

15. לאור האמור החליט היועץ המשפטי לממשלה לשעבר בתיק זה להעמיד את נתניהו לדין, בגין לקיחת שוחד, בהתאם לסעיף 290 לחוק העונשין, ובגין מרמה והפרת אמונים, לפי סעיף 284 לחוק העונשין.

## **2.ד. השתלחות ראש הממשלה בעובדי המדינה**

16. שעה קלה לאחר שמסר היועץ המשפטי לממשלה לשעבר את כתב האישום ליו"ר הכנסת, התיר רה"מ נתניהו, ואז גם **ראש ממשלת ישראל**, את חרצובות לשונו בהשתלחות שטרם נראתה כמותה **כנגד רשויות אכיפת החוק במדינת ישראל**, בשיאן האשים רה"מ נתניהו את היועץ המשפטי לממשלה ואת מערכות שלטון החוק בלא פחות מאשר "ניסיון של הפיכה שלטונית נגד ראש ממשלה בעלילות שווא ובהליך חקירות מזוהם ומגמתיות".

17. רה"מ נתניהו המשיך והשתלח עמוקות וארוכות בפרקליטות המדינה, במשטרת ישראל ובעומדים בראשן, עת טען כי "זו אכיפת בררנית על סטרואידיים, זו תפירת תיקים. תופרים פה חליפה מיוחדת רק בשבילי, ראשונה בהיסטוריה".

18. רה"מ נתניהו הוסיף קריאות כנגד חוקריו **במשטרה** ובפרקליטות, וקרא: "הגיע הזמן לחקור את החוקרים ואת הפרקליטות שמאשרת את החקירות האלה", ולבסוף אף ייחס רה"מ נתניהו לחוקריו ולאנשי הפרקליטות כוונות פוליטיות באמרו כי "אני חושב שהעובדות הללו ממחישות

עד כמה התהליך הזה נגוע בשיקולים זרים. הוא נועד להפיל ראש ממשלה מכהן של הימין".  
העתק כתבתו של יהונתן ליס "נתניהו: אנחנו עדים לניסיון הפיכה שלטונית, זו תפירת תיקים"  
מיום 21.11.2019 מצורף ומסומן כנספח ע/1.

19. ואולם, מילים קשות ותקדימיות אלו לא היו אלא אבן דרך נוספת במסע ארוך של פגיעה מתמשכת ועמוקה בגורמי אכיפת החוק במדינת ישראל, בהם פרקליטות המדינה, משטרת ישראל, היועץ המשפטי לממשלה, היועץ המשפטי לכנסת, ואף בית המשפט הנכבד.

20. למעשה כל גורם ב"שרשרת המזון" של מערכת אכיפת שלטון החוק במדינת ישראל אשר תיקיו של רה"מ נתניהו ישבו על שולחנו וטופלו על ידיו, זכה ל"טיפול מיוחד", קרי, החל ממוסדת השמצות, הטלת רפש ודופי, כמו גם שיסוי הציבור בו ובמערכות השלטונית בהן הוא משרת, וסיים בהדחה או ניסיונות הדחה של אותו גורם מתפקידו.

21. אולם, נדמה שביטוייה המובהק והחמור ביותר של "הכרזת מלחמה" זו של רה"מ נתניהו על מערכת אכיפת החוק בישראל, הוא נאומו מחוץ לאולם בית המשפט המחוזי ביום פתיחת משפטו הפלילי – ביום 24.5.2020 – במהלכו האשים רה"מ נתניהו, בכובעו כנאשם בפלילים, את כלל גורמי אכיפת החוק בתפירת תיקים, הפיכה שלטונית וזיהום ההליך. כזכור, נאום זה נישא מתוך כותלי בית המשפט המחוזי בירושלים, בעת שעמד רה"מ נתניהו מעל דוכן נואמים הנושא את סמל מדינת ישראל, ובשעה שמספר בלתי מבוטל של שרי הממשלה עומדים לצדו. ואם מעשה זה לא עונה להגדרה של ניצול כוח ומעמד שלטוני לפגיעה בהליך המשפטי – תמהה העותרת מה כן.

העתק כתבתו של נטעאל בנדל, "כתב האישום מופרך ותפור": נאום נתניהו המלא בפתח משפטו"  
מיום 24.5.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/2.

22. למעשה, וכפי שתטען העותרת, השתלחויות אלה אף הובילו לניסיונות ממשיים ואקטיביים להשפעה על ענייניו המשפטיים של רה"מ נתניהו באמצעות כוחו השלטוני, בין אם במישרין, ובין אם בעקיפין.

23. בהקשר זה יוזכרו, בקצרה, הימנעותו של רה"מ נתניהו ממינוי בעלי תפקידים בכירים במערכת אכיפת החוק, לרבות מפכ"ל למשטרת ישראל, פרקליט מדינה ומנכ"ל למשרד המשפטים – ומנגד את הניסיון למנות את אופיר אקוניס לתפקיד שר המשפטים במחטף ובניגוד לחוק-יסוד: הממשלה; את הימנעותו מהעברת תקציב לשנת 2021 בכדי שיוכל לפרק את ממשלתו ולצאת לבחירות נוספות; ואת מדיניות ממשלתו להגבלת ההפגנות שכוונו נגדו בעת משבר הקורונה.

24. כפי שתטען העותרת במורד העתירה, מאמציו אלו של רה"מ נתניהו הלכו וגברו, וכעת, עם תחילת כהונתו הנוכחית כראש הממשלה, מונחת על מפתן דלתה של הדמוקרטיה הישראלית תכנית ממשית לחקיקת בזק שתשנה את אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל, תחליש את מערכת המשפט ואת כלל מערכת אכיפת החוק, ותעניק כוח בלתי-מוגבל לממשלה ולעומד בראשה – עד כדי שימוש בכוחו השלטוני בכדי להימלט מאימת הדין וממשפטו המתנהל.

### **3. ד. פרשת ניגוד העניינים הראשונה – בג"ץ 3056/20**

25. העותרת תזכיר, כי סוגיית ניגוד העניינים בו מצוי רה"מ נתניהו בשל תיקו הפליליים כבר נידונה בבית משפט זה.



26. ראשית, יוזכר כי ביום 22.4.2020 הגישה העותרת את העתירה בבג"ץ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'** (פורסם באר"ש, 6.5.2020; ופסק הדין המשלים ביום 27.5.2020) (להלן: "**עניין הרכבת הממשלה**"), שם עמדה לפני בית המשפט הנכבד השאלה המשפטית כבדת המשקל: האם רוב מחברי הכנסת יכולים להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על מועמד המואשם בשוחד, מרמה והפרת אמונים בשלוש פרשות שונות.

27. לאחר שהצהירו המשיבים 1-2 והתחייבו שכהונתו של חה"כ נתניהו תהיה כפופה להסדר ניגוד עניינים שייערך עמו, פסקו 11 שופטי בית המשפט העליון, כי מועמד התלוי ועומד נגדו כתב אישום חמור על מעשים שעשה לכאורה בקשר לתפקידו ומעמדו כראש הממשלה יכול לשוב וליטול את תפקיד הרכבת הממשלה, והדבר קיבל משנה תוקף בסעיף 19 לפסק דינה של הנשיאה חיות בעניין **הרכבת הממשלה**, שם נקבע:

"סיכומם של דברים – לא מצאנו כי קיימת עילה משפטית למנוע את הטלת הרכבת הממשלה על חה"כ נתניהו מתוקף סעיף 10 לחוק היסוד. **בתוך כך רשמנו לפנינו את הודעת היועץ המשפטי לממשלה (סעיפים 159-160 לכתב התשובה מטעמו) לפיה כהונתו של חה"כ נתניהו כראש ממשלה תהיה כפופה להסדר ניגוד עניינים שייערך עמו אשר יקבע "מגבלות בקשר למילוי תפקידו בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק".** בא כוחו של חה"כ נתניהו אישר את הדברים בטיעונו הכתובים (סעיף 99 לכתב התשובה מטעמו) ובאי כוח הצדדים הנ"ל שבו והצהירו על כך גם במסגרת השלמת הטיעון בעל פה בפנינו (עמ' 11 ו-22 לפרוטוקול הדיון מיום 3.5.2020). **המסקנה המשפטית שאליה הגענו אין בה כדי להמעיט מחומרת האישומים התלויים והעומדים נגד חה"כ נתניהו בעבירות על טוהר המידות, ומהקושי הנגזר מכהונה של ראש ממשלה הנאשם בפלילים".**

28. לנוכח פסק הדין, הושבע ראש הממשלה נתניהו לתפקיד ראש הממשלה ה-35. והנה, על אף התחייבותו הברורה והחד משמעית, אשר עוגנה בפסק הדין, סירב ראש הממשלה משך קרוב לשנה לקבל על עצמו הסדר ניגוד עניינים – ותוך שהוא מעלה טיעונים שונים ומשונים, מן הגורן ומן היקב, כנגד סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה (ואף טוען כנגד טיעונים קשים ביותר במישור האישי).

29. לבסוף רק בהתערבותו של בית המשפט הנכבד, ולאחר שעתרה העותרת בעתירה נוספת שעניינה אכיפת התחייבותו של ראש הממשלה לפעול בהתאם להסדר ניגוד העניינים שערך עבורו היועץ המשפטי לממשלה, הוחל הסדר ניגוד עניינים לפיו כהונת ראש הממשלה תהיה כפופה למגבלות בקשר למילוי תפקידו בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק, בהתאם להתחייבותו בעניין הרכבת הממשלה (בבג"ץ 3056/20 **התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה**) (פורסם באר"ש, 25.3.2021) (להלן: "**פרשת ניגוד העניינים הראשונה**").

**העתק חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה להסדר ניגוד העניינים של רה"מ נתניהו, מצורף ומסומן כנספח ע/3.**

30. השתלשלות האירועים האמורה מובאת בפירוט בפסק הדין האמור **בפרשת ניגוד העניינים הראשונה**, שם תיארה הנשיאה חיות בפסק דינה (פסקאות 5-7) כיצד התקיים משא ומתן, אשר במהלכו החליפו באי כוחו של ראש הממשלה מכתבים ובהם למעשה הם כפרו בהתחייבותו הקודמת של רה"מ נתניהו לקיים הסדר ניגוד עניינים ובכלל בהסדרים קודמים שנערכו לו.

31. לצד זאת, ציין בית המשפט הנכבד, בפסקה 32 לפסק דינה של הנשיאה חיות כי "**התנהלותו זו**

של ראש הממשלה מעלה תהייה ביחס לכנות ההצהרות מטעמו בפני בית המשפט בעניין הרכבת הממשלה, אשר לא כללו כל הסתייגות ביחס למעורבות היועץ המשפטי לממשלה בתהליך גיבוש הסדר ניגוד העניינים".

32. הנה כי כן, לאחר שכפר רה"מ נתניהו בסמכות היועץ המשפטי לממשלה להוציא לו הסדר ניגוד עניינים, אישר בית המשפט את סמכות היועץ המשפטי לממשלה לערוך הסדר ניגוד עניינים, קבע שהוא מחייב, וביקר בחריפות את התנהלותו של ראש הממשלה בנושא.

#### ד.4. עתירת הנבצרות הראשונה – בג"ץ 2268/21

33. אולם, גם פסק דין זה לא הביא להימנעותו של רה"מ נתניהו ממעורבות בעניינים הנוגעים למערכת המשפט ולענייניו המשפטיים. ימים בודדים לאחר מתן פסק הדין **בפרשת ניגוד העניינים הראשונה**, ובהמשך להתנהלותו עובר לפסק הדין, דבק רה"מ נתניהו במאמציו למנוע את מינויים ההכרחיים של מספר שרים בממשלה, ובמקרה החמור מכולם – של שר המשפטים.

34. זאת, בניגוד גמור להסדר ניגוד העניינים המחייב אותו, ולאחר שהובהר לו מספר פעמים על ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז, כי "מצב שבו משרד המשפטים יוותר ללא שר מכהן יגרום לפגיעה קשה בעבודת המשרד ובתפקוד הממשלה, על כל הכרוך בכך", וכי מדובר ב"מצב חריג ביותר וחמור מבחינה משטרית. בתוך כך, סמכויות רבות המוקנות לשר המשפטים, בהן סמכויות חשובות ומשמעותיות, יוותרו ללא כל גורם אשר יוכל להפעילן".

העתק מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה לרה"מ נתניהו ולרה"מ החליפי דאז בני גנץ מיום 26.3.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

35. יצוין, שגם בעניין זה הגישה העותרת ביום 4.4.2021 עתירה לבג"ץ בבקשה כי יורה לרה"מ נתניהו למנות שרים כאמור (בג"ץ 2255/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו**) וכי לימים סוגיית מינוי השרים, ובפרט שר המשפטים, הובילה למקרה חסר תקדים שצוין לעיל, בו שרי הממשלה בעלי הזיקה לגוש נתניהו (על פי ההסכמים הקואליציוניים שמכוחם הוקמה הממשלה ה-35) הצביעו על מינויו הבלתי חוקי של חה"כ אופיר אקוניס לתפקיד, בישיבה שזכתה לכינוי "ישיבת הצעקות", בניגוד חמור ומובהק לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה ולחוק-יסוד: הממשלה.

36. אשר על כן, ולאחר שנוכחה לגלות שרה"מ נתניהו ממשיך בהתנהלותו מנוגדת העניינים ודבק בהתערבותו בעניינים אשר נוגעים לענייניו המשפטיים, ביום 5.4.2021, הגישה העותרת את העתירה בבג"ץ 2268/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה** (נבו) (22.04.2021), להלן: ("**עתירת הנבצרות הראשונה**"), וביקשה מבית המשפט הנכבד כי יורה ליועץ המשפטי לממשלה להכריז על נבצרותו של רה"מ נתניהו.

37. בעתירה זו טענה העותרת כי רה"מ נתניהו **נבצר "פיזית"** מלמלא את תפקידו נוכח העובדה שהוא עתיד להימצא בבית המשפט זמן לא מבוטל – וזאת בשל תחילתו של שלב העדויות בהליך הפלילי שמתנהל נגדו בבית המשפט המחוזי בירושלים (ת"פ 67104-01-20 **מדינת ישראל נ' נתניהו ואח'**), בו הוא מואשם בשלוש פרשות שונות ונפרדות ובעבירות חמורות של שוחד, מרמה והפרת אמונים, כאמור לעיל.

38. עוד טענה העותרת, כי ישנה עילה "פונקציונלית" להוצאתו של רה"מ נתניהו לנבצרות, לנוכח ניגודי העניינים הרבים בהם הוא מצוי בתור נאשם בפלילים, על אף הסדר ניגוד העניינים שנערך לו אשר אף מביאו למצב של חוסר יכולת לנהל את הממשלה. וכן, כי הוא נבצר "מהותית", לאור העובדה שהוא פועל ומנצל את תפקידו כדי להשפיע על מערכת אכיפת החוק ועל מערכת המשפט, ומשכך על ההליך הפלילי המתנהל בעניינו.

39. במישור ההחלטה על הוצאה לנבצרות, טענה העותרת כי הסמכות להכריז על נבצרות נתונה ליועץ המשפטי לממשלה ולא לבעל התפקיד עצמו, כאשר אי-עשיית שימוש בסמכות האמורה במקרה זה, פוגעת פגיעה אנושה באמון הציבור ובטוהר המידות של הציבור בנבחרי.

40. בפסק דין שנתן בית המשפט העליון בעתירת הנבצרות הראשונה, ציין בית המשפט הנכבד כי "נסיבות של ניהול הליך פלילי נגד ראש ממשלה עשויות להביא להחלטה על נבצרות תפקודית", תוך שהוא דוחה את העתירה בהיעדר עילה להתערבות "בעת הזו".

41. בעשותו כן נשען בית המשפט על תגובת היועץ המשפטי לממשלה דאז, לפיה: "לא ניתן לשלול באופן קטגורי את האפשרות כי נסיבות חריגות תקום עילת נבצרות תפקודית הנובעת מכך שראש ממשלה נאשם בפלילים". עם זאת, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז, מכלול הנסיבות הרלוונטיות בעת ההיא לא ביסס "עילה לקביעה שיפוטית לפיה נבצר מהמשיב למלא את תפקידו... זאת גם בשים לב להסדר מניעת ניגוד העניינים של המשיב, אשר גובש על ידי היועץ המשפטי לממשלה", וזאת בהתייחס להסדר ניגוד עניינים שהוחל על חה"כ נתניהו.

העתק העמ' הרלוונטיים מתוך תגובת היועמ"ש לעתירת הנבצרות הראשונה מצורף ומסומן כנספח 5/ע.

42. הנה כי כן, בפרשה זו, נקבע כי ייתכן ויתקיים מצב בו התנהלותו של ראש הממשלה תעלה כדי ניגוד עניינים המצדיק הרחקתו הזמנית, בדמות הוצאתו לנבצרות, של רה"מ נתניהו. עוד נקבע, כי זהו תפקידו של היועמ"ש להכריז על הוצאה לנבצרות.

#### ד. 5. הקמת הממשלה ה-37 וההימצאות של נתניהו בניגוד העניינים

43. ביום 1.11.2022 התקיימו הבחירות לכנסת ה-25, וביום 13.11.2022 קיבל רה"מ נתניהו מנשיא המדינה יצחק הרצוג את המנדט להרכבת הממשלה ה-37.

44. בתוך כך פורסם בכלי התקשורת, כי במסגרת המשא ומתן הקואליציוני התערב רה"מ נתניהו התערבות ישירה במינוי השרים להם נגיעה ישירה לאכיפת החוק, כגון שר המשפטים והשר לביטחון הפנים, וכן בחקיקת חוקים והסדרים אשר יש להם השפעה ישירה על ניהול ההליך הפלילי בעניינו.

העתק כתבתה של נעה שפיגל "נתניהו קיבל את המנדט: "נבואות הזעם על סוף הדמוקרטיה לא נכוונות" מיום 13.11.2022 מצורף ומסומן כנספח 6/ע.

45. לפיכך, ביום 13.11.2022 פנתה העותרת ליועמ"ש בדרישה דחופה, כי ייערך ויפורסם הסדר ניגוד עניינים אשר במסגרתו יידרש רה"מ נתניהו שלא להתערב בכל תחום העומד בניגוד עניינים חריף לעצם היותו נאשם בפלילים, לא יאוחר מיום השבעת הממשלה ה-37. זאת בהתאם להסדר אשר נקבע בעניינו על ידי היועץ המשפטי לממשלה מיום 2.11.2020, ואף נקבע בפסק דינו של בית

המשפט הנכבד בפרשת ניגוד העניינים הראשונה. יתר על כן, דרשה העותרת במכתביה אל היועמ"ש, כי זו תבהיר שהתערבותו של נתניהו במשא ומתן הקואליציוני אסורה וקיימת מניעה שיעסוק בכל הקשור למשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות קביעות לגבי מינויים מקצועיים של הגורמים המקצועיים שם.

46. לאחר תחלופת מכתבים ממושכת בין העותרת לבין היועצת המשפטית לממשלה, שעסקה בניגוד העניינים בו מצוי נתניהו אף בהליך הקמת הממשלה, הובהר על ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי עם תחילת כהונתו כראש הממשלה ייערך לו הסדר ניגוד עניינים.

#### **העתק המענה מטעם המשנה ליועמ"ש מיום 20.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/7.**

47. ביום 29.12.2022 הושבעה הממשלה ה-37 בראשותו של חה"כ בנימין נתניהו, והוא החל את תפקידו כראש הממשלה. בבוקר יום 1.1.2023 התפרסמו ידיעות בתקשורת לפיהן צפוי רה"מ נתניהו להיפגש עם היועצת המשפטית לממשלה על מנת לדון עמה בפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה. בכך, כבר ביום הראשון בשבוע הראשון בתפקידו, פעל לכאורה רה"מ נתניהו בניגוד **עניינים חריף – כנאשם בפלילים אשר נפגש עם התובעת הכללית בכדי לדון עמה בפרטי פיצול סמכויותיה והחלשתה בפועל.**

48. התנהלות זו של רה"מ נתניהו הובילה את העותרת להגיש בצהרי אותו היום עתירה דחופה לבית משפט נכבד זה, בה ביקשה כי יורה לרה"מ נתניהו להימנע מלעסוק בעניינים הקשורים למערכת אכיפת החוק, עד אשר ייערך לו הסדר ניגוד עניינים עדכני (בג"ץ 44/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה (להלן: "עתירת ניגוד העניינים השנייה").

49. ביום 22.1.2023 התקבלה החלטתו של בית משפט נכבד זה (כב' א' שטיין), בו הוא הורה לעותרת להשיב האם היא עומדת על עתירתה עד ליום 12.2.2023. אולם, ביום 2.2.2023, בחלוף מספר ימים נוספים, התקבלה הודעת עדכון מטעם היועצת המשפטית לממשלה, הנוגעת למכתב נוסף ששלחה היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה ביום 1.2.2023, "שעניינו ביישום הקביעות בפסק הדין שניתן בבג"ץ 3056/20, בכל הנוגע לשינויים במערכת המשפט אשר עומדים כעת על הפרק".

#### **העתק הודעת העדכון מטעם היועצת המשפטית לממשלה מיום 2.2.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/8.**

50. יצוין, כי למכתב זה של היועצת המשפטית לממשלה, צורפה חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, וכי שני אלו יחדיו יכוונו מעתה "הסדר ניגוד העניינים העדכני" (או לחילופין: "ההסדר העדכני").

#### **העתק מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה ביום 1.2.2023 (ההסדר העדכני) מצורף ומסומן כנספח ע/9.**

51. עם זאת, עוד באותו היום הבהיר ראש הממשלה כי ההגבלות האמורות במכתבים אלו, ולמעשה הסדר ניגוד העניינים העדכני שנערך לו, אינו מקובל עליו. עתירה זו עודנה עומדת ותלויה בפני בית המשפט, ולמעשה שאלת תחולתו של ההסדר העדכני טרם הוכרעה (על אף כי לעמדת העותרת, מספיקות לעניין זה קביעותיו של בית המשפט הנכבד בפרשת ניגוד העניינים הראשונה).

52. לגופם של דברים, העותרת תבקש לציין בתמצית מהן ההגבלות שהוטלו על ראש הממשלה מכוח הסדר ניגוד העניינים העדכני. כך, במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה נקבע כי על ראש הממשלה להימנע, במסגרת תפקידו כראש ממשלה, "ממעורבות ביוזמות הנוגעות למערכת המשפט במסגרת המהלך המכונה "הרפורמה המשפטית". זאת, בשל קיומו של חשש סביר לניגוד עניינים בין עניינים הנוגעים להליך המשפטי המתקיים בעניינך [ראש הממשלה, הח"מ], לבין מכלול יוזמות החקיקה ורכיבים מהותיים בו...". כן, במכתב זה צוין כי מגבלות אלה חלות אף על "פעולה או הנחייה במישרין או בעקיפין, באמצעות אחרים...".

53. בנוסף, במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ד"ר לימון, אף פורטו הליכי החקיקה המקודמים בימים אלו, והובהר כי הן יובילו "למציאות משטרית ומשפטית המיטיבה עם ראש הממשלה בהיבט של ניהול משפטו...".

54. באשר לאופן שבו מציאות זו מיטיבה עם ראש הממשלה, ציין ד"ר לימון:

"ערובות חשובות ליכולתם של מוסדות אלו להבטיח את שוויון הכול בפני החוק – ייפגעו, ועצמאותם של שומרי הסף, אשר חיונית למניעת השפעות בלתי לגיטימיות על ההליך השיפוטי – תיחלש. לצד זאת, היכולת הקואליציונית לקדם חקיקה שתסייע לעניינו האישי של ראש הממשלה – תגבר" (הסדר ניגוד העניינים העדכני, בעמ' 6).

55. לפיכך, נקבע בהסדר העדכני כי על ראש הממשלה להימנע ממעורבות בעניינים הנוגעים להחלטות הוועדה לבחירת שופטים, בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים; להימנע ממעורבות בקידום של חוקים שיש בהם כדי להשפיע על ההליך הפלילי או על תוצאותיו, ומתוך כך – להימנע אף ממעורבות בקידום חקיקה שתמנע אפשרות של ביקורת שיפוטית עליהם; להימנע ממעורבות בקידום החקיקה שנועדה להביא לביטולה של "עילת הסבירות", וזאת בשל העובדה כי עילה זו מאפשרת לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות השלטון – בין היתר בעניין מינוי בעלי תפקידים במערכת אכיפת החוק, שבעתיד עלולים להשפיע על ההליך המשפטי בעניינו של ראש הממשלה; ולהימנע ממעורבות בקידום החקיקה הנוגעת למעמד חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה – שכן ראש הממשלה מנוע, על פי הסדר ניגוד העניינים הראשון, "ממעורבות בכל עניין הנוגע באופן פרטני למעמדם ולמילוי תפקידם של בעלי התפקידים במערכת אכיפת החוק...". (ההדגשות במקור – הח"מ).

56. כבר עתה יצוין, כי העותרת סבורה שהשתלשלות האירועים מאז שהושבעה הממשלה ה-37, מלמדת שקווים אדומים ברורים וקריטיים נחצו בהתנהלותו של רה"מ נתניהו, וכי למעשה בימים אלו הוא פועל ברוב המאמצים ובמיקוד מלא להכפפת מערכת המשפט תחתיו, כדי להשפיע על ההליך הפלילי המתנהל בעניינו.

#### **ד. 6. קידום "רפורמה" במערכת המשפט תוך ניגוד עניינים חריף**

57. כפי שצוין בתחילה, בימים אלו שוקד נתניהו, על הוצאתה לפועל של התוכנית להכפפת מערכת המשפט תחת הממשלה והחלשת מוסדות אכיפת החוק במדינת ישראל. רה"מ נתניהו, פועל באמצעות שר המשפטים מטעמו חה"כ יריב לוין ובאמצעות הקואליציה הנתונה לשליטתו לפי ההסכמים הקואליציוניים, לערוך מספר שינויים דרמטיים בחוקי היסוד ובחוקיה של מדינת ישראל, שיכפיפו את מערכת אכיפת החוק במדינה – ובראשה בתי המשפט – למרות הממשלה. כך, הוא מקדם באופן אקטיבי את שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים; את ביטול האפשרות

לביקורת שיפוטית על שינוי חוקי היסוד; את צמצום עילת הסבירות כלפי פעולות הממשלה ונבחרי הציבור; את כינון "פסקת ההתגברות" במתכונת קיצונית במיוחד בה הכנסת משריינת ברוב זעום של 61 חברים את החקיקה מפני כל ביקורת שיפוטית; את פיצול תפקיד היועמ"ש; את הפיכת היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה למשרות אמון; את ביטול שיטת הסניוריטי; ואת ביטול עבירת מרמה והפרת אמונים.

58. כמו כן, באמצעות השר לביטחון לאומי פועל נתניהו לשנות את סמכויותיו של השר, לבטל את עצמאות המשטרה ולהכפיף אותה תחתיו (ראו תיקון פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (תיקון שבחלקו כבר עבר ביום 28.12.2022), תיקון שמטרתו הכפפת המשטרה למרות הממשלה – לרבות בעניינים הקשורים למדיניות חקירות והעמדה לדין).

59. אם כן, לעמדת העותרת, נראה כי רה"מ נתניהו, הנאשם בפלילים ומנהל את ההליך המשפטי בבית המשפט המחוזי בירושלים, בחר לחצות כל גבול של התנהלות בניגוד עניינים, ולפעול להכפפת המיידית של כלל המוסדות האמונים על העמדתו לדין ועל משפטו הפלילי.

60. בימים האחרונים, וכתגובה להתנגדות גורמי מערכת אכיפת החוק ולהתנגדות האזרחית לצעדים אלה, אף הודה רה"מ נתניהו בקולו כי הוא זה אשר פועל לקידום התוכנית. כך למשל, ביום 13.1.2023, פרסם רה"מ נתניהו סרטון בו מובהרת מעל לכל ספק מעורבותו בתוכנית, על אף ניגוד העניינים בו הוא שרוי:

"אני ער לכך שהנושא המשפטי מעורר מחלוקות וויכוחים נוקבים בציבור וסערת רגשות. רוב גדול בציבור מסכים שיש צורך לערוך תיקונים במערכת המשפט ובמערכת אכיפת החוק... דיברנו על זה לפני הבחירות וקיבלנו על כך מנדט ברור מהציבור".<sup>1</sup>

61. ואף הוסיף על כך ביום 16.1.2023 כאשר אמר כי "אין לנו שום כוונה להתנצל על יוזמת השר לוי, להיפך. לאורך כל מערכת הבחירות הנושא עלה פעם אחר פעם, הוא הדגיש זאת במפורש. כך עשו גם חברי הליכוד. גם אני התראיינתי יומיים לפני הבחירות ואמרתי שנערוך תיקונים במערכת המשפט".<sup>2</sup>

62. למותר לציין, כי דוגמאות אלה למעורבותו של רה"מ נתניהו בתוכנית נועדו אך ורק כדי להבהיר את הברור מאליו – והוא כי במדינת ישראל, ראש הממשלה מעורב ישירות בכלל צעדיהם של שרי ממשלתו, ובוודאי שכך גם בנוגע לתוכנית חקיקה כה דרמטית ובעלת פוטנציאל נזק כה מהותי לשלטון החוק ולעקרונות דמוקרטיים בסיסיים, הנוגעת לשורש מערכת היחסים שבין הרשות המבצעת בראשה הוא עומד, לבין הרשות השופטת. וכל זאת מתוך מטרה של נאשם בפלילים להשפיע לטובתו האישית ועל ההליך הפלילי המתקיים בעניינו.

63. אם כן, ברי כי תכנית זו נוגעת במישרין לענייניו המשפטיים של רה"מ נתניהו. כך למשל, החלפת הרכב הוועדה לבחירת שופטים – כדי שיוכל לשלוט על מינוי, פיטורי וקידום שופטים שעתידים לדון בתיקו הפליליים; באשר להצעה לביטול עילת הסבירות, שעלולה לשמש את בית המשפט העליון שאליו צפוי להתגלגל תיקו הפלילי, כדי למנוע מתובע כללי מוטה וחסר עצמאות שימונה על ידי הממשלה להקפיא את משפטו של רה"מ נתניהו; כינון פסקת התגברות כדי שניתן יהיה

<sup>1</sup> מתוך הצהרה לתקשורת שפורסמה ביום 13.1.2023. ראו: יהודה שלזינגר, "נתניהו על סערת 'חוק לוי': 'רוב גדול בציבור תומך בשינויים במערכת המשפט'", אתר ישראל היום, (13.1.2023).

<sup>2</sup> מורן אזולאי, "נתניהו על המהפכה המשפטית: 'אין לנו כוונה להתנצל, לא נירתע'", אתר Ynet, (16.1.2023).

לחוקק לו חסינות (חוק צרפתי), או לבטל את עבירת מרמה והפרת אמונים; ועוד אמצעים רבים ונוספים המקנים לו שליטה נוספת על ההליך הפלילי בו הוא מצוי – וזאת, תוך מיטוט יסודות המשטר הדמוקרטיים בישראל.

64. זה המקום לציין, כי ביום ראשון 12.12.2023 עתידה ועדת השרים לענייני חקיקה לדון בהצעת חוק נוספת של חה"כ משה סעדה, ממפלגתו של ראש הממשלה, שמטרתה להפריד את מח"ש (המחלקה לחקירות שוטרים) מהפרקליטות ולהכפיפה תחת שר המשפטים. לפי הצעתו של חה"כ סעדה, מטרתה של המחלקה החדשה יהיה לחקור גם את פרקליטי משרד המשפטים ולהעמידם לדין.

**העתק כתבתה של סיון חילאי, "ראש מח"ש תערוך כינוס חירום: הצעת משה סעדה נוראית, רוצים לפרק אותנו", מיום 9.2.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/10.**

65. ביום 7.2.2023 פורסם בתקשורת, כי רה"מ נתניהו פועל שוב באופן המנוגד להסדר ניגוד העניינים שנקבע לו והוא מתכנן להתערב במשרד המשפטים כך שימנה שר נוסף במשרד מטעמו – חה"כ דודי אמסלם.

66. עוד לפי הפרסום, צפוי חה"כ אמסלם להתמנות לתפקיד שר במשרד המשפטים כבר בתחילת השבוע הבא ולחבר הוועדה לבחירת שופטים.

**העתק כתבתה של טל שלו, "נתניהו נפגש עם לוי ואמסלם: ההצעה – שר במשרד המשפטים", מיום 6.2.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/11.**

67. אם כן, עולה בבירור כי רה"מ נתניהו מפר באופן ברור את הסדר ניגוד העניינים שנקבע לו כבר על ידי היועמ"ש הקודם – כאשר הוא מחליט על מינוי חדש של שר נוסף בתוך משרד המשפטים ועל מי שיהיה חבר מטעם הממשלה בוועדה לבחירת שופטים.

68. משכך, ניגוד העניינים בו שרוי חה"כ נתניהו בתור נאשם בפלילים המכהן בתור ראש ממשלה, הוא ניגוד עניינים מוסדי ומוחלט, שניתן לרפאו אך ורק באמצעות הוצאתו לנבצרות, וזאת כל זמן שענייניו המשפטיים טרם הוכרעו.

## **7. ד. מיצוי הליכים מטעם העותרת**

69. ביום 17.1.2023, בעקבות מסיבת העיתונאים שערך שר המשפטים, חה"כ יריב לוין, בה הוא תיאר את תוכניתו להכפיף את המערכת המשפטית תחת הממשלה ולערוך שינויים משטריים דרמטיים – פנתה העותרת אל היועמ"ש בבקשה שתבחן את הוצאתו לנבצרות של רה"מ נתניהו – וזאת עקב ניגוד העניינים בו הוא מצוי כמי שמוביל את הממשלה והתכנית כדי להשפיע על ענייניו האישיים וההליך המשפטי המתנהל בענייניו.

70. העותרת טענה כי התנהלות רה"מ נתניהו בעת האחרונה, מהווה "הוכחה" להתממשותם של כל החששות בדבר שימוש בכוח שלטוני בכדי להימלט מאימת הדין, והופכת את התרחיש ה"תיאורטי" של הוצאתו לנבצרות של ראש ממשלה הנאשם בפלילים (בו הכיר כאמור היועץ המשפטי לממשלה ואף בית המשפט) – לתרחיש ריאלי ומחויב המציאות.

71. כמו כן, העותרת פרשה בפני היועמ"ש את כלל התשתית המשפטית המביאה לצורך העז בהוצאתו לנבצרות של רה"מ. לרבות הלכות בית המשפט הנכבד והספרות המשפטית בנושא זה

– ולרבות הצורך בהוצאתו לנבצרות מטעמים של דמוקרטיה מתגוננת וחפצת חיים.

**העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לממשלה, מיום 17.1.2023, מצורף ומסומן כנספח ע/12.**

72. לאחר שלא נתקבלה כל תגובה מטעם היועמ"ש, פנתה שוב העותרת אל היועמ"ש ביום 26.1.2023, במכתב תזכורת, בו חזרה בקצרה על חלק מהדברים ממכתבה הראשון, לרבות הדחיפות שבדבר, וביקשה את התייחסותה בהקדם האפשרי.

**העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לממשלה, מיום 26.1.2023, מצורף ומסומן כנספח ע/13.**

73. ביני ולביני, ביום 24.1.2023 הוגשה לבית המשפט הנכבד עתירה בנושא זה, של ארגון "משמר הדמוקרטיה הישראלית", ובה התבקשה הממשלה והיועצת המשפטית לממשלה להשיב מדוע לא יקבע כי נבצר מראש הממשלה נתניהו למלא את תפקידו עקב הפרת הסדר ניגוד העניינים עליו חתם תוך קידום אישי בפעולותיו לכונן הפיכה משטרית (בג"ץ 697/23 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ממשלת ישראל ה-37 (אר"ש, 26.1.2023) (להלן: "עתירת משמר הדמוקרטיה")

74. ביום 26.1.2023 דחה בית המשפט הנכבד את עתירת משמר הדמוקרטיה "מחמת אי מיצוי הליכים", וזאת מבלי "לנקוט עמדה – מכל סוג שהיא – ביחס לגוף הטענות".

75. ביום 28.1.2023 שלחה ופרסמה העותרת נייר עמדה פומבי לציבור שכותרתו "הוצאתו לנבצרות של ראש הממשלה בנימין נתניהו". בנייר עמדה ציבורי זה, הרחיבה העותרת על הרקע להוצאה לנבצרות של ראש הממשלה, לרבות הפרת ההסדר ניגוד עניינים שנקבע לו וקידום השינויים במערכת המשפט ואכיפת החוק מתוך מטרה להשפיע על ההליך הפלילי בעניינו.

76. כמו כן, הרחיבה העותרת על התשתית המשפטית להוצאה לנבצרות, וכן סמכותה וחובתה של היועצת המשפטית לממשלה להוציאו לנבצרות. לבסוף, פירטה העותרת על הצורך בהוצאה לנבצרות כפעולה של דמוקרטיה מתגוננת.

**העתק נייר העמדה שהפיצה העותרת בנושא הוצאתו לנבצרות של ראש הממשלה, מיום 28.1.2023, מצורף ומסומן כנספח ע/14.**

77. עד למועד הגשת עתירה זו, לא השיבה היועמ"ש לכלל פניותיה של העותרת, כל שכן לא קיימה את אשר התבקשה. במצב עניינים זה, ולאור הדחיפות שבדבר, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, ובבקשה כי יתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים המשפטיים הבאים.

## **ה. הטיעון המשפטי**

### **ה.1. התשתית הנורמטיבית – הכרזה על נבצרות**

78. למען הסדר הטוב, נעמוד ראשית על התשתית המשפטית עליה גם נשענה קביעתו של בית המשפט בעתירת הנבצרות הראשונה, לפיה "נסיבות של ניהול הליך פלילי נגד ראש ממשלה עשויות להביא להחלטה על נבצרות תפקודית".



79. ככלל, ההסדרים הנוגעים לנבצרות ראש הממשלה מעוגנים בחוק-יסוד: הממשלה במספר סעיפים המשלימים האחד את השני. כך, עומד סעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה ובו הסדר ייחודי המתייחס למצב בו נבצר מראש הממשלה באופן זמני למלא את תפקידו:

"(ב) נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, ימלא את מקומו ממלא מקום ראש הממשלה; חלפו 100 ימים רצופים שבהם כיהן ממלא מקום ראש הממשלה במקום ראש הממשלה והוא לא חזר למלא את תפקידו, יראוהו כמי שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו".

80. כלומר, לפי מצוות המכונן בסעיף 16(ב) לחוק היסוד: הממשלה, כאשר נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו באופן זמני, ממלא מקומו יחליפו. תקופה זו הוגבלה למאה ימים, ולאחריהם ייחשב ראש הממשלה לנבצר דרך קבע.

81. לצדו של הסעיף הנ"ל, עומד סעיף 20(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, בקבעו כי היה ונבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, רואים בממשלה כאילו התפטרה ביום ה-101 שבו מכהן ממלא המקום במקומו:

"(ב) נבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, רואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום ה-101 שבו מכהן ממלא מקום במקומו".

82. אם כן, סעיף 20(ב) עוסק במצבים שבהם ראש הממשלה אינו יכול להמשיך במילוי תפקידו דרך קבע. ההסדר בסעיף זה קובע, כי במצב דברים של היעדרות מעל 100 ימים, רואים בממשלה כאילו התפטרה.

83. מתוך כך, חוק-יסוד: הממשלה נוקט בשני מושגי נבצרות שבהם עשוי להימצא ראש הממשלה: **הראשון, נבצרות זמנית**, כעולה מסעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה; ואילו **השני, נבצרות קבועה**, כפי שעולה מסעיף 20(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

84. יובהר, כי חוק היסוד לא קובע מאפיינים לסוג הנבצרות ואינו מעניק סימנים להבחנה ביניהם, לבד מהאמור בסעיף 16(ב) לחוק היסוד, אשר מחייב כי בחלוף מאה ימים של נבצרות זמנית, תוכרז נבצרות קבע המלווה בהתפטרות הממשלה.

85. כמו כן, בתיקון מס' 8 לחוק-יסוד: הממשלה (תיקון ממשלת החליפים), עוגנו בסעיף 43א לחוק יסוד: הממשלה, נוסחו הסדרים ספציפיים הנוגעים לחילופים בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי שלא במועד החילופים, ביניהם חריג לקביעה לפיה אם חדל ראש הממשלה לכהן בתפקידו בתקופה שעד מועד החילופים יראו את הממשלה כאילו התפטרה, המתייחס למקרה בו הנבצרות היא מסיבות רפואיות:

"43א. (א) חדל ראש הממשלה בממשלת חילופים לכהן בתפקידו בתקופה שעד מועד החילופים, יראו את הממשלה כאילו התפטרה, ויחולו לעניין כהונת הממשלה וראש הממשלה הוראות הרציפות בסעיף 30(ב); ואולם בכל אחד מהמקרים שלהלן, לא יראו את הממשלה כאילו התפטרה ויחול יתר הוראות סעיף זה:

[...]

(4) **נבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, מסיבות בריאותיות בלבד, וחלפו 100 ימים שבהם מכהן ממלא מקום**

במקומו, לפי סעיף 20(ב); [...]”.

86. מסעיף זה, נוכח העיגון המפורש של החריג “מסיבות בריאותיות בלבד”, תוך החרגתו ממקרי נבצרות אחרים, ניתן ללמוד כי המחוקק **מכיר** באפשרות של יציאה לנבצרות שאינה נובעת אך מטעמים בריאותיים, וכי ניתן למנות רשימה פתוחה של נסיבות שבגינן תוכר יציאה לנבצרות של ראש ממשלה.

87. לסיכום חלק זה, חוק-יסוד: הממשלה מותיר מרחב פרשנות לגבי הסיבות האפשריות ליציאתו של ראש הממשלה לנבצרות, ולגבי הסיבות בגינן ניתן להכריז על נבצרות של ראש הממשלה על ידי בעל סמכות אחר – כמו גם לגבי השיקולים שאמורים להנחותו בקבלת החלטה שכזו.

88. העותרת תטען, כי בעלת הסמכות אשר מוסמכת לעשות כן, היא היועצת המשפטית לממשלה, בשל היותה הגורם המוסדי האמון על אכיפת החוק ברשות המבצעת ועל ייצוג האינטרס הציבורי אל מול הממשלה והעומד בראשה.

## **ה.2. סמכות היועצת המשפטית לממשלה להכריז על נבצרות ראש ממשלה**

89. כפי שצוין בפרק העובדתי, בפרשת הנבצרות הראשונה, בית המשפט הנכבד הזכיר את ההכרעה כי היועץ המשפטי לממשלה הוא הגורם המוסמך להחליט על הכרזה על נבצרות ראש ממשלה. יצוין, כי המחלוקת דאז, נגעה אל הנסיבות הקונקרטריות, שעל פי עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז ועל פי קביעת בית המשפט הנכבד – לא היו חמורות דיין בכדי להורות על נבצרותו של ראש הממשלה.

90. העותרת תזכיר, כי סמכות הגורם האמון על ההכרעה בדבר קיומה של נבצרות אף נקבעה כבר בבג"ץ 6231/08 יואב יצחק נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 4.8.2008) (להלן: “פרשת אולמרט”), בעתירה שעניינה בבקשה להכריז על נבצרותו של רה"מ דאז אהוד אולמרט, סבר היועץ המשפטי לממשלה דאז “כי ההכרעה בדבר קיומה של נבצרות מסורה בראש ובראשונה בידי בעל התפקיד עצמו, וזאת למעט מצבים בהם קיימת מניעה אובייקטיבית לכך או מקום בו הדין קובע במפורש את זהותו של הגורם המוסמך להורות בדבר קיומה של נבצרות”.

91. בענייננו, ברור כי מניעה אובייקטיבית של ראש הממשלה כבר גובשה זה מכבר, עת הוגש לבית המשפט המחוזי בירושלים כתב האישום החמור נגד רה"מ נתניהו. כפי שראינו בחודשים ובשנים שחלפו ממועד זה, רה"מ נתניהו ממאן להכריז בעצמו על נבצרותו. משום שמלכתחילה ניגוד העניינים בו הוא שרוי הובילנו לצורך בנבצרות – ברור כי לא ניתן לצפות כי כעת יחליט לעשות כן בעצמו.

92. לעניין זה יפים דבריהם של פרופ' מדינה ושל פרופ' סבן, במאמר שהוזכר לעיל:

**“הסברה לפיה עניין הנבצרות נתון להכרעה של ראש הממשלה או של הממשלה שגויה... הענקת הסמכות לראש הממשלה עצמו או לממשלה אינה עולה בקנה אחד עם ההיגיון של נסיבות הנבצרות. מדובר במצב שבו יש חשש שראש הממשלה אינו יכול למלא כראוי את תפקידו. מטבע הדברים, אם יש ספק אם אדם יכול למלא את תפקידו, יש גם ספק אם הוא יכול להחליט שאינו יכול למלא את תפקידו. ההחלטה הזו היא חלק מתפקידו, ומסירת הסמכות לנושא המשרה עצמו עלולה לרוקן מתוכן את הסדר הנבצרות, שהרי אם אדם חש שאינו יכול למלא**

**את התפקיד, הוא יכול להתפטר או לצאת לחופשה.** הסדר הנבצרות מיועד בדיוק למקרים שבהם יש חשש שראש הממשלה לא יכיר בעצמו בכך שאינו יכול למלא את התפקיד, ונדרשת החלטה של גורם אחר...” (ראו, ברק מדינה ואילן סבן “ניגוד עניינים של ראש ממשלה, דמוקרטיה מתגוננת וסמכות ההכרזה על נבצרות **ICON-S-IL Blog** (11.10.2020)).

93. לפיכך, וכפועל יוצא, קובעים מדינה וסבן כי הגורם לו אמורה להיות מסורה הסמכות להכרעה בעניין נבצרות ראש הממשלה הוא בראש ובראשונה היועץ המשפטי לממשלה:

**”התוצאה הבלתי נמנעת היא שזהו עניין שצריך להיות מוכרע על-ידי גורם לא-פוליטי, על יסוד שיקולים עקרוניים. היועמ”ש, ולאחר מכן בית המשפט, הם המתאימים ביותר לכך.”**

94. ואכן, בפרשת אולמרט נראה היה כי השופטים נטו לאמץ את פרשנותם של המלומדים – לפיה, היועץ המשפטי לממשלה הוא הגורם לו מסורה ההכרעה – על פני פרשנותו של היועץ המשפטי – לפיה, הסמכות מסורה קודם כל לבעל התפקיד עצמו בכפוף לסייגים שציינ – וקבעו פה אחד מפי כב' המשנה לנשיאה (כתוארו דאז) כב' השופט גרוניס כי בנסיבות המתאימות מוסמך היועץ המשפטי לממשלה להכריז על נבצרות זמנית של ראש הממשלה, כהאי ליסנא:

”עיינינו הרואות, כי ההוראה הנזכרת אינה קובעת באילו נסיבות ייחשב ראש הממשלה כמי שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו וכן מי מוסמך להכריז על נבצרותו זמנית של ראש הממשלה. מוכנים אנו להניח, כי צודק היועץ בטענתו לפיה ההוראה אינה מוגבלת אך לנבצרות זמנית מטעמי בריאות אלא עשויה לחול במגוון נסיבות, ביניהן קיומן של חקירות פליליות נגד ראש הממשלה (השוו, בג”ץ 7466/06 מרזל נ’ נשיא המדינה (פורסם בנבו, 13.9.06). **עוד מניחים אנו, מבלי להכריע בדבר, כי בנסיבות המתאימות מוסמך היועץ המשפטי לממשלה להכריז על נבצרות זמנית של ראש הממשלה”** (פס’ 4 לפסק הדין).

95. אם כן, היועץ המשפטי לממשלה עשוי להיות מוסמך להצהיר על נבצרות זמנית של ראש הממשלה בשל מעורבות בפלילים – ובית המשפט העליון ביכר אותה על פני פרשנויות אחרות (להרחבה ראו רבקה וייל “האם הדחה שיפוטית של ראש ממשלה בישראל היא חוקתית?” **משפט וממשל** כא (2020)).

96. ודוק, רק לאחרונה קבע כב' המשנה לנשיאה ח' מלצר בהקשר זה בפסק הדין בפרשת ניגוד העניינים הראשונה, **כי סמכות הכרזה לנבצרות שמורה ליועץ המשפטי לממשלה בלבד** (כך שבודאי אינה מסורה לבעל התפקיד עצמו), ובלשונו זו:

”יחד עם זאת דומה כי לא יהיה מי שיחלוק שהסמכות לקבוע את הסדר ניגוד העניינים שבפנינו – נתונה בידי היועץ המשפטי לממשלה ולו כדי למנוע כניסה של רוח”מ למצב של נבצרות על פי סעיף 20 לחוק-יסוד: הממשלה. הכרזה כזו על נבצרות (כמו הסמכות להגיש כתב אישום כנגד ראש ממשלה מכוח סעיף 17(ג) לחוק-יסוד: הממשלה) – **מסורה בלעדית בידי היועמ”ש”** (שם, בפס’ 3 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (כתוארו אז) ח' מלצר).

97. יתרה מכך, בפסק הדין בעתירת הנבצרות הראשונה, הגם שדחה בית המשפט את בקשת העותרת להורות על נבצרותו של ראש הממשלה – **קיבל הוא למעשה את מושכלות היסוד לפיהן היועץ המשפטי לממשלה הוא הגורם האמון על קביעה שכזו**, ולצד זאת קיבלת את עמדת היועץ המשפטי לממשלה לפיה לא קמה עילה להכרזה על נבצרות בעת ההיא:

”אולם אף אם נניח כי נסיבות של ניהול הליך פלילי נגד ראש ממשלה

עשויות להביא להחלטה על נבצרות תפקודית... לא קמה עילה להתערב  
בקביעת היועץ המשפטי לממשלה כי בשלב זה לא התבססה עילה  
שבגינה נבצר מהמשיב למלא את תפקידו" (פס" 5 לפסק הדין).

98. כלומר – לא קמה עילה להתערבות בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה – החלטה אשר הסמכות לקבלה מוקנית לו, ואף בנסיבות של ניהול הליך פלילי.

99. יצוין, להשלמת התמונה, כי הסדר נבצרות אחר קיים אף בחוק יסוד: נשיא המדינה, שם קובע סעיף 22(א)(2) לחוק כי יוכל נשיא לצאת לנבצרות "אם הודיע לוועדת הכנסת כי נבצר ממנו, דרך ארעי, למלא תפקידו". גם חוק יסוד: נשיא המדינה שותק החוק לגבי הסיבות האפשריות ליציאה לנבצרות, ואולם, עיון בדברי ההסבר לתיקון 6 לחוק היסוד (הצ"ח 3136 הצעת חוק מיום 19.6.2002) מגלה כי המחוקק רואה במפורש בהליך פלילי כסיבה מספקת לנבצרות זמנית, וזוהי התכלית לתיקון החוק שכלל קודם לכן רק נבצרות מסיבות בריאותיות (בהקשר לנשיא):

"לפי המצב המשפטי הקיים, אין אפשרות לנשיא המדינה לבקש הפסקת כהונה זמנית אלא מטעמי בריאות. רק כשמגיע נשיא המדינה למסקנה כי מטעמי בריאות נבצר ממנו, דרך ארעי, למלא את תפקידו, רשאי הנשיא להודיע על כך לוועדת הכנסת, והיא רשאית לאשר את הודעתו. מוצע לאפשר לנשיא המדינה להודיע לוועדת הכנסת כי אין הוא מסוגל למלא, באופן ארעי, את תפקידו גם מסיבות אחרות. כך, למשל, אם נפתחה חקירה פלילית נגד הנשיא, יוכל להודיע לוועדת הכנסת כי אינו מסוגל, באופן ארעי, למלא את תפקידו עד תום חקירת המשטרה. תתכנה גם סיבות אחרות היכולות, באופן זמני, לפגוע ביכולתו של הנשיא למלא את תפקידו, וראוי לאפשר לו שיקול דעת בעניין זה, באישור ועדת הכנסת, ולא לכבול אותו לסד של סיבות בריאות בלבד. לפי ההצעה, ידמה ההסדר המשפטי בנוגע לנשיא המדינה להסדר הנוהג לגבי נושאי משרות אחרים כמו שר למשל, (ראה סעיף 36(א) לחוק-יסוד: הממשלה מתשנ"ב וסעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה שנתקבל בתשס"א שיחול החל מהבחירות לכנסת ה-16) או יו"ר הכנסת (ראה סעיף 20(ב) לחוק-יסוד: הכנסת), שאף בנוגע אליהם לא מוגבלת הנבצרות הארעית לטעמי בריאות בלבד" (הצעות חוק, חוברת 3135, מיום 19.6.02; ההדגשה אינה במקור; ראו גם בג"צ 7466/06 ברוך מרזל נ' נשיא המדינה, תק-על 2006(3) 4183).

100. ואכן, וכפי שניתן ללמוד מפסק הדין שניתן בבג"ץ 8296/06 פוקס נ' נשיא המדינה, אימץ נשיא המדינה לשעבר משה קצב את פתרון הנבצרות כאשר הוחלט להגיש כנגדו כתב אישום – וזאת על אף שתיקת החוק בנוגע לכך:

"בדיון שהתקיים בפנינו הודיע עו"ד ד' ליבאי, בא-כוחו של נשיא המדינה, כי מטעמו של הנשיא נמסר ליועץ המשפטי לממשלה במכתב מיום 23.11.2006 כי 'אם לאחר תום החקירה ובחינת חומר החקירה, יחליט להעמידו לדין, בכפוף לשימוע, הנשיא יודיע על השעייתו, כנבצרות זמנית. אם יחליט סופית, לאחר שימוע, על הגשת כתב אישום נגד הנשיא – הנשיא יודיע על התפטרותו כדי לאפשר הגשת כתב אישום נגדו'. נוכח הודעה זו, אשר בא-כוחו של הנשיא חזר עליה בפנינו, ובהמלצת בית המשפט, חזר בו העותר מעתירתו והיא נמחקת".

101. ומכאן לענייננו דנן. בעוד לנשיא המדינה, קיים גורם מוסמך אשר יורה על קיומה של נבצרות, וזוהי ועדת הכנסת (ראו סעיף 22 לחוק יסוד: נשיא המדינה), הרי באשר לראש הממשלה, אין כל הליך כזה, או דומה המכריע במפורש כאמור מי הוא הגורם שצריך להכריז על נבצרותו.

102. הווה אומר, משתיקתו של חוק-יסוד: הממשלה לעניין המנגנונים להכרזה על נבצרות ראש ממשלה, אין לנו אלא להסיק כי הגורם האמון על כך, הוא הפרשן המוסמך של הדין לחברי הממשלה, ולראש הממשלה עצמו – הוא היועץ המשפטי לממשלה.

### ה.3. בשלה העת להכריז על נבצרותו של ראש הממשלה

103. כאמור בחלק העובדתי לעיל, לאחרונה ביצע ראש הממשלה נתניהו הפרה משמעותית של הסדר ניגוד העניינים שנקבע לו – ולפיו אסור לו להתערב בפעולות או במינויים במשרד המשפטים וברשות השופטת – והנה הוא החליט על מינויו של גורם חדש מטעמו – חה"כ אמסלם כשר נוסף במשרד המשפטים וחבר הוועדה לבחירת שופטים.

104. לא זו אף זו, חה"כ נתניהו החליט למקד את מאמציו ולהוציא לפעול תוכנית בת מספר שלבים לשליטה במערכת המשפט ומוסדות אכיפת החוק במדינת ישראל – תוכנית שעל משמעויותיה לשלטון החוק וליסודותיה הדמוקרטיות של מדינת ישראל עמדה היועצת המשפטית לממשלה בחוות דעתה המפורטת שפורסמה ביום 2.2.2023, ואודותיה העותרת לא תפרט. אולם, בעניינו וכפי שצוין לעיל, לתוכנית זו משמעויות מרחיקות לכת אף בסוגיה הקונקרטית של ראש הממשלה עצמו – כפי שפירט ד"ר לימון בהסדר ניגוד העניינים העדכני.

105. למעשה, לתוכנית זו – המהווה הפיכה משטרית של ממש – ישנה השפעה ישירה על ענייני הפליליים של ראש הממשלה. עם זאת, ובבחינת צעד נוסף המתחייב מהאמור בהסדר ניגוד העניינים העדכני, העותרת תטען כי הנגזרת הישירה מהאמור בחוות דעת זו – היא כי יש להורות על נבצרותו של ראש הממשלה ממילוי תפקידו.

106. בימים אלו, ראש הממשלה הנאשם בפלילים (ולצידו נאשמים ואף עבריינים מורשעים נוספים) פועל באופן מכוון וללא כל מעצורים, ממרום מעמדו ותוך ניצול תפקידו, נגד האינטרס הציבורי ולמען השפעה ישירה על ההליך המתנהל בעניינו. הלכה למעשה, **עניינו במציאות קונקרטית, בהתגשמות כלל החששות שהועלו לאורך כל הדרך – החל מעניין הרכבת הממשלה, וכלה בעתירת הנבצרות הראשונה – ראש הממשלה פועל להחלשת המערכת אשר מעמידה אותו לדין ואשר דנה במשפטו הפלילי.**

107. בעתירת הנבצרות הראשונה עמדה העותרת על כך שכחלק ממכלול השיקולים לעניין הכרזה על נבצרות, יש צורך להעריך את מידת הסיכון הנשקף לאינטרס הציבורי כתוצאה מהמשך כהונתו של ראש הממשלה. טענה זו נתמכה בדבריהם של המלומדים פרופ' ברק מדינה ופרופ' אילן סבן במאמרם "ניגוד עניינים של ראש ממשלה, דמוקרטיה מתגוננת וסמכות ההכרזה על נבצרות" **ICON-S-IL Blog** (11.10.2020) לפיהם:

**"עניינה של הנבצרות בבחינה נמשכת של אופן הפעולה של נושא המשרה, בהערכה של מידת הסיכון שנשקף לאינטרס הציבורי אם ימשיך למלא את תפקידו, לאור הניסיון שנצבר בעת שנדרשת ההכרזה על נבצרות נדרשת בעת שהצטברה "מסה קריטית" של מעשים (ומחדלים) של נושא המשרה, ומטבע הדברים היא עניין שיש לבחון מעת לעת, תוך מעקב נמשך".**

108. אולם, כזכור – היועץ המשפטי לממשלה דאז סבר כי מידת הסיכון באותו הזמן לא הצדיקה הכרזה על נבצרות, ועמדתו זו התקבלה על ידי בית המשפט. **כעת, ברור לכל כי מידת הסיכון האמורה לא רק שגדלה, אלא אף הפכה מיידיית וממשית – עריכת שינויים משטריים כדי לשלוט בהליך הפלילי בו הוא מצוי.**

109. בחלק העובדתי הביאה העותרת מספר התבטאויות של רה"מ המעידות על מעורבותו בקידום הליכי החקיקה האמורים. אולם – כפי שצוין, התבטאויות אלה נועדו אך ורק כדי להבהיר את

הברור מאליו – והוא כי לראש הממשלה במדינת ישראל מוקנית, דה-פקטו ודה-יורה, היכולת לשלוט בשרי הממשלה המקדמים את החקיקה, ואף בקואליציה ומשכך בכנסת – בין אם במסגרת משמעת קואליציונית, ובין אם מכוח השליטה המוקנית לשרים שהתפטר במסגרת החוק המכונה "החוק הנורווגי" בחברי הכנסת שהחליפו אותם. שליטה זו מאפשרת לו לקדם את הליכי החקיקה אף מבלי להיות מעורב בהם כלל.

110. על כן, ולאור כל האמור לעיל, על מנת למנוע את ניגוד העניינים המוסדי בו שרוי ראש הממשלה, אין כל מנוס מהרחקתו מהתפקיד בו יכולת השפעה שכזו מוקנית לו, ולהכריז כי נבצר ממנו למלא את תפקידו.

#### **ה.4. הוצאה לנבצרות כאקט של דמוקרטיה מתגוננת**

111. העותרת סבורה, כי פעולותיו העתידיות של רה"מ נתניהו – לרבות התוכנית לשינוי שיטת המשטר והכפפת הרשות השופטת לרשות המבצעת – במישרין ובעקיפין, לפגיעה באינטרס הציבורי, לקידום ענייני הפרטיים ולהימלטותו מאימת הדין – כל אלה מסכנות סכנה של ממש את המשטר בישראל.

112. בסיס לטענה זו ניתן למצוא בדבריהם של המלומדים פרופ' ברק מדינה ופרופ' אילן סבן במאמרם "ניגוד עניינים של ראש ממשלה, דמוקרטיה מתגוננת וסמכות ההכרזה על נבצרות" – **IL Blog** (11.10.2020) לפיהם יש לבחון את הסיכון לאינטרס הציבורי אם ימשיך רה"מ נתניהו למלא את תפקידו. לפי הערכה זו, של מידת הסיכון לדמוקרטיה ולאינטרס הציבורי – סבורים המלומדים שבמידה והצטברה "מסה קריטית" של מעשים ומחדלים של נושא המשרה, יש להחליט אם הוצאתו לנבצרות.

113. כלומר, יש לבחון בהתאם למעשים ולמחדלים שנוקט ראש הממשלה את הסיכון העתידי לדמוקרטיה הישראלית – ויש לפעול במקום בו הצטברה מסה קריטית של מעשים ומחדלים כדי להגן על הדמוקרטיה הישראלית.

114. למעשה, אם בפרשת הנבצרות הראשונה נטען על ידי היועץ המשפטי לממשלה, כי הרף להוצאתו של חה"כ נתניהו לנבצרות טרם נחצה, דומה כי כבר לא ניתן לטעון טענה דומה. רה"מ נתניהו פועל להכפפה מוחלטת של כל מוסדות מערכת אכיפת החוק למרות הממשלה בראשה הוא עומד, באופן שיאיין לחלוטין את יכולתה להעמידו לדין ולהרשיעו, במידה שאכן הוא אשם בעבירות המיוחסות לו. **ברור, כי בכך ישנה פגיעה אנושה בעקרונות שלטון החוק והפרדת הרשויות, שתשנה לבלי היכר את דמותה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.**

115. לעמדת העותרת, התנהלותו של רה"מ נתניהו כעת, מביאה לחציית הרף להוצאתו לנבצרות, מהווה "הוכחה" להתממשותם של כל החששות בדבר שימוש בכוח שלטוני בכדי להימלט מאימת הדין, והופכת את התרחיש ה"תיאורטי" של הוצאתו לנבצרות של ראש ממשלה הנאשם בפלילים (בו הכיר כאמור היועץ המשפטי לממשלה ואף בית המשפט) – **לתרחיש ריאלי ומחויב המציאות.**

#### **ה.5. הפגיעה באמון הציבור**

116. בטרם סיום, תבקש העותרת לשוב ולהזכיר את אותה עילה חמקמקה, אשר דומה וקצת הועם

חינה בעת האחרונה – והיא הפגיעה באמון הציבור. כפי שקבע לא אחת בית משפט נכבד זה, אמון הציבור הינו אבן הראשה של יכולת השלטון לפעול את פעולתו:

”זאת יש לזכור: יכולתו של השלטון לשלוט מבוססת על אמון הציבור בו. בלא אמון הציבור אין השלטון יכול לתפקד” (פסי' 29 לפסק דינו של השופט ברק בבג"ץ 4267/93 **אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 441 (1993)), בעמ' 463).

117. ויובהר הדבר – כי דומה ומושכלות יסוד אלו נשכחו. אמון הציבור במעשיו של נבחר ציבור, אין הוא כ"אמון הציבור" המתבטא בהצבעה בקלפי. יכול הציבור לסבור כי רשימה מסוימת היא זו הראויה מכל להרכיב את הממשלה, אך בו בעת לסלוד מכך שזה העומד בראש נאשם בפלילים ינהל את משפטו במקביל לניהול המדינה. אלו הם שני דברים נפרדים ונבדלים, ויש לתת על כך את הדעת.

118. יתרה מכך, די גם לדידה של העותרת שחלק מן הציבור יסבור כי המשך כהונתו בתפקיד ואי-הוצאתו לנבצרות, הוא בלתי סביר בצורה קיצונית, כדי שבהכרח תהיה פגיעה חמורה ביותר באמונו של הציבור בטוהר ההחלטה, ובוודאי גם בגורם הממונה ובארגון עליו הוא אמון.

119. בנסיבות חמורות וקשות אלו, עומד בית המשפט הנכבד כחומה הבצורה האמונה על ההגנה על מערכת הממשל בכללה, וכפי שהיטיב לומר זאת כב' השופט (כתוארו דאז) חשין, בפסק דינו בבג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 9.10.2003) (פסי' 28):

”בהעלות אירוע מסויים לפני בית-המשפט, ובהתעורר חשש כבד, חשש רציני, כי בשל מעשה או מחדל מסויים יאבד או ייפגע אנושות אמון העם במנהיגיו, בית-המשפט לא יותר לשבת באפס מעשה ולטעון ידינו לא שפכו את הדם הזה ועינינו לא ראו. במובן מסויים יש בהתערבותו של בית-המשפט באירועים מעין-אלה התערבות שבהגנה עצמית. הגנה עצמית על מערכת המימשל בכללה ובה הרשות השופטת אף-היא. כי מה ישיב בית-המשפט משיטען נגדו כי בעיניו ראה עיוות ולא עשה דבר? זו היא הילכת דרעי ופנחסי והיא שתוליך אותנו הדרך.”

120. אם כן, העותרת סבורה כי גם מן הטעם הזה, המותיר בידי חלק נרחב מן הציבור הישראלי חוסר אמון רב במיוחד בטוהר פעילותה של הממשלה (אשר פועלת במקביל לניהול המשפט הפלילי) ובכל החלטה שנוקט ראש הממשלה, כדי להוציאו לנבצרות.

## **ה.6. היקף הביקורת השיפוטית על הוצאה לנבצרות**

121. כידוע, אמון הציבור ברשויות הינו תנאי יסודי לתפקודו התקיין. ואכן בשורה של פסקי דין חזר והדגיש בית המשפט את חשיבות אמון הציבור ברשויות. כך גם נכתב בבג"ץ 6163/92 **אייזנברג נ' נ' שר הבינוי והשיכון פ"ד מז(2) 229**, (1993) בעמ' 266:

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

122. אי שימוש בסמכותה של היועצת המשפטית לממשלה, בהיותה הגורם המקצועי לו מסורה סמכות ההכרזה על נבצרות לפי חוק יסוד: הממשלה, כמוה כסירוב לקבלת החלטה, אשר אינה עומדת בקנה אחד עם תכלית הנבצרות (ראו לעיל, **מדינה וסבן**). כל אימת שנמנע היועץ המשפטי לממשלה מלעשות כן, הוא חורג מחובתו המנהלית לפעול במהירות הראויה.

123. וכידוע, הימנעות מהפעלת הסמכות, מקימה את עילת המהירות הראויה, וליתר דיוק, את הפרתה - אשר אך מחזקת עילת חוסר הסבירות הקיצוני שבאי הפעלת הסמכות. התייחס לכך הנשיא שמגר בבג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל** פ"ד מז(5) 404, (1993) בעמ' 418):

"מכאן, כי גם אם הרשות ממאנת להפעיל סמכות שבשיקול דעת ניתן לבחון הימנעותה האמורה מפעולה לפי אמות המידה המקובלות בעת בחינתן של סמכויות סטטוטוריות, היינו ניתן לבחון אם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות; כן נבחן אם ביסוד ההימנעות אינם מונחים חוסר סבירות, שרירות או הפליה העלולות לפסול את מעשיה או מחדליה של הרשות. משמע, לא רק הפעלת סמכות בנסיבות בהן הפעלתה אינה סביר, אלא גם הימנעות מהפעלת סמכות שבשיקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולה להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה".

124. במקרה דנן, ובמלוא הכבוד הרב השמור ליועצת המשפטית לממשלה, תביע העותרת את תמיהתה מדוע היא לא בוחנת שימוש בסמכותה זו, כאשר התגבשו כל הטעמים והמבחנים לנבצרות.

125. בהקשר זה, ראוי לציין את דבריו של השופט בדימוס יצחק זמיר במאמרו "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון" **עינוי משפט** יא (1987) בדבר מחויבותו של היועץ המשפטי לממשלה כלפי הממשלה מחד, ולחוק מאידך:

"היועץ המשפטי לממשלה שתי פנים לו. מצד אחד הרי הוא מעין עורך דין של הממשלה. הממשלה מקיימת בשם המדינה פעילות מסועפת מאוד, הן בתחום האזרחי, כבעל נכסים, מעביד ומנהל עסקים, והן בתחום השלטוני, בהכנות חקיקים, מתן היתרים ואספקת שירותים. בכל התחומים האלה, היועץ המשפטי לממשלה משרת את הממשלה ביעוץ, בניסוח ובייצוג בפני ערכאות. מצד זה הוא חייב נאמנות לממשלה, כשם שכל עורך דין חב נאמנות כלפי לקוח, ועליו לסייע בידיה כמיטב יכולתו למלא את תפקידיה ולממש את מדיניותה, **תהא אשר תהא. אך מן הצד השני, בו בזמן, היועץ המשפטי לממשלה ניצב מול הממשלה, כאילו היה כלב שמירה, להגן על שלטון החוק במובן הרחב שלו, שהוא לב ליבה של הדמוקרטיה. מצד זה הוא חייב נאמנות, בראש ובראשונה, לחוק. אם שתי הנאמנויות האלו מתנגשות, הנאמנות לממשלה מזה והנאמנות לחוק מזה, יד החוק על העליונה. כך הדבר משום שהממשלה אין לה מעמד ואין לה סמכויות אלא מכוח החוק. כך הדבר גם משום שאין לך סכנה גדולה מזו של ממשלה שאינה מקפידה לקיים את החוק. לפיכך, ההגדרה הנכונה של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, העושה את שתי הפנים של התפקיד לדמות אחת, היא לשרת את הממשלה במסגרת החוק" [הדגשה אינה במקור; ח.מ.].**

126. עוד מוסיף זמיר כי כל החלטה של היועץ המשפטי תהיה נתונה לביקורת שיפוטית, ולעיתים היא תהיה ביתר שאת מאשר כנגד כל עובד ציבור אחר:

"וזאת לזכור, שנוסף לביקורת השוטפת המופעלת עליידי הכנסת,



ונוסף לפיקוח עלידי הממשלה, שבידה להעביר את היועץ המשפטי לממשלה מכהונתו אם נכשל במילוי תפקידו, נתון היועץ המשפטי לממשלה למעקב וביקורת הדוקים של הציבור הרחב, המקבל באופן שיגרתי דיווח על החלטות, חוות דעת והנחיות של היועץ המשפטי לממשלה. **ועוד יש להוסיף על כך שכל החלטה של היועץ המשפטי לממשלה נתונה גם לביקורת של בית המשפט הגבוה לצדק ונראה שביקורת זאת אף היא מופעלת נגד היועץ המשפטי לממשלה יותר מאשר נגד כל עובד ציבור אחר** (שם).

127. אשר על כן, הביקורת השיפוטית על החלטותיה הייעוציות של היועצת המשפטית לממשלה מקיפה הרבה יותר מכל עובד ציבור אחר (וראו להרחבה גם דפנה ברק ארז **הסמכות המנהלית** (2010)).

128. הנה כי כן, וודאי בהצטברות ככל הנימוקים המפורטים לעיל, ונוכח העובדה שמדובר בהכרעה חיונית וקריטית שדינייה מעוגנים בחוקי היסוד של מדינת ישראל ושהסמכות להפעילה מסורה ליועץ המשפטי לממשלה ולו בלבד, לאור התגבשות המבחנים לנבצרות והסכנה בהמשך ניצול כהונתו בתפקיד ראש הממשלה, החלטתה של היועצת המשפטית לממשלה שלא להכריז על נבצרותו מחייבת את התערבותו של בית המשפט הנכבד.

## **ו. סיכום**

129. עתירה זו מעמידה תמונה עגומה במיוחד, של ראש ממשלה הנאשם בפלילים והעושה כמיטב יכולתו לפגוע פגיעה אנושה במערכת המשפט ובמערכות אכיפת החוק בישראל – **ועל מנת לחלץ עצמו מכתבי האישום בהם הוא נתון** – ותוך הפרה חמורה של פסיקת בית משפט נכבד זה, והסדר ניגוד העניינים החל עליו.

130. לא בכדי קבע המכונן הסדרים קיצוניים וחריגים אשר נועדו לשימוש במקרים חריגים קיצוניים מעין אלו – הסדרים על זמניים אשר כוננו מאחורי מסך של בערות, ואשר נועדו בדיוק לשימוש ברגעים קשים כגון אלו.

131. אשר על כן, מתכבדת העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד כי יוציא את הצווים המבוקשים ברישא לעתירה, יעשה למוחלטים, ויורה למשיבה 1 כי תכריז על נבצרותו של המשיב 2 הנאשם בפלילים לכהן כראש ממשלת ישראל.

132. כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על מתן צו הביניים וכן על קיומו של דיון דחוף בעתירה.

133. עתירה זו נתמכת בתצהירו של מר אורי עדיקא, ראש מחלקת כספים אצל העותרת.

134. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו.

---

הידי נגב, עו"ד

---

תומר נאור, עו"ד  
ב"כ העותרת

---

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

ירושלים, 09 פברואר 2023; י"ח שבט תשפ"ג.

## תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס' עמ'
28	כתבתו של יהונתן ליס "נתניהו : אנחנו עדים לניסיון הפיכה שלטונית, זו תפירת תיקים" מיום 21.11.2019	1/ע
32	כתבתו של נטעאל בנדל, "'כתב האישום מופרך ותפור': נאום נתניהו המלא בפתח משפטו" מיום 24.5.2020	2/ע
37	חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה להסדר ניגוד העניינים של רה"מ נתניהו	3/ע
49	מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה לרה"מ נתניהו ולרה"מ החליפי דאז בני גנץ מיום 26.3.2021	4/ע
53	העמ' הרלוונטיים מתוך תגובת היועמ"ש לעתירת הנבצרות הראשונה	5/ע
61	כתבתה של נעה שפיגל "נתניהו קיבל את המנדט : נבואות הזעם על סוף הדמוקרטיה לא נכונות"	6/ע
64	המענה מטעם המשנה ליועמ"ש מיום 20.12.2022	7/ע
68	הודעת העדכון מטעם היועצת המשפטית לממשלה מיום 2.2.2023	8/ע
72	מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה ביום 1.2.2023 (ההסדר העדכני)	9/ע
86	כתבתה של סיון חילאי, "ראש מח"ש תערוך כינוס חירום : הצעת משה סעדה נוראית, רוצים לפרק אותנו", מיום 9.2.2022	10/ע
89	כתבתה של טל שלו, "נתניהו נפגש עם לוי ואמסלם : ההצעה – שר במשרד המשפטים", מיום 6.2.2022	11/ע
94	מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לממשלה, מיום 17.1.2023	12/ע
101	מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לממשלה, מיום 26.1.2023	13/ע
103	נייר העמדה שהפיצה העותרת בנושא הוצאתו לנבצרות של ראש הממשלה, מיום 28.1.2023	14/ע

## נספח ע/1

כתבתו של יהונתן ליס "נתניהו :  
אנחנו עדים לניסיון הפיכה  
שלטונית, זו תפירת תיקים" מיום  
21.11.2019

עמ' 28

משפט ופלילים

## מדינת ישראל נגד ראש הממשלה | נתניהו: אנחנו עדים לניסיון הפיכה שלטונית, זו תפירת תיקים

ראש הממשלה התייחס לכתב האישום נגדו בגין שוחד, מרמה והפרת אמונים, בהצהרה שמסר ממעונו בירושלים. לדבריו, חוקרי המשטרה סחטו באיומים את עדי המדינה נגדו - "כמו בעולם הפשע"

יהונתן ליס

21 בנובמבר 2019

עקוב 

ראש הממשלה בנימין נתניהו התייחס הערב (חמישי) לכתב האישום נגדו בעבירות של שוחד ומרמה והפרת אמונים, ואמר כי "אנחנו עדים לניסיון של הפיכה שלטונית נגד ראש הממשלה". לדבריו, "זו אכיפת בדרנית על סטראידיים, זו תפירת תיקים. תופרים פה חליפה מיוחדת רק בשבילי". נתניהו האשים את היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט בכך שנכנע ללחץ שהפעילו עליו פרקליט המדינה שי ניצן ופרקליטים אחרים. דברי נתניהו ממעונו בבלפור הועברו בשידור חי בעמוד הפייסבוק שלו, ועיתונאים לא הוזמנו למקום.

נתניהו פתח את דבריו בכך שאמר כי "זהו יום קשה מאוד, ואני יודע שזה קשה להרבה מאוד אנשים שתומכים בי. אני מכבד מאוד את רשויות המשפט בישראל, יצא להן שם עולמי ובצדק. אבל צריך להיות עיוור כדי לא לראות שמשהו לא טוב קורה אצל חוקרי המשטרה ואנשי הפרקליטות. הערב אנחנו עדים לניסיון הפיכה שלטונית נגד ראש הממשלה בעלילות שווא ובתהליך חקירות מזוהם ומגמתי".

נתניהו ציין כי "בוודאי שמתם לב שההחלטה מתפרסמת דווקא היום במהירות שיא, בעיתוי הרגיש ביותר של המערכת הפוליטית מאז קום המדינה, כשם שכתב החשדות פורסם גם כן כמה שבועות לפני הכרעת הבוחר, בזמן הרגיש ביותר של הכרעת הבוחר. אני חושב שהעובדות הללו ממחישות עד כמה התהליך הזה נגוע בשיקולים זרים. הוא נועד להפיל ראש ממשלה מכהן של הימין. הוא נועד להפיל אותי".

**ראש ממשלה תחת כתב אישום - סיקור נרחב:** נתניהו מואשם בשוחד בתיק

4000, ובמרמה והפרת אמונים בתיקים 1000 ו-2000 | "הארץ" מסביר: איך

[נתניהו יכול להשתמש בחסינות ומתי יתחיל המשפט? | מדינת ישראל נגד בנימין נתניהו: כתב האישום המלא | התיק החמור ביותר: כך נולד האישום בשוחד בתיק 4000 | תיק 2000: רה"מ מואשם במרמה והפרת אמונים כשדן בעסקה עם מוזס | תיק 1000: רה"מ מואשם שקיבל טובות הנאה בשווי מאות אלפי שקלים | תיק 4000 הפיל למנדלבליט את האסימון: נתניהו נגוע בשחיתות עמוקה / גידי וייץ | שמשון בעיני עצמו מפיל את הבית על כל העם אשר בו / נעה לנדאו | מוזס ובני הזוג אלוביץ' יועמדו לדין בעבירת שוחד | השיחות, התחקיר והעדויות: שבעת רגעי המפתח בתיקי נתניהו | תחקיר "הארץ": כך פעל אתר וואלה בשירות ראש הממשלה נתניהו ורעייתו | מבראון-חברון ועד וואלה-בזק: כל פרשות נתניהו](#)

לדברי נתניהו, "תהליך החקירות המזוהם" נגדו כלל "תפירת תיקים ויצירת עבירות חדשות. התהליך שהגיע לשיאו היום הוא מזעזע. לא רק אותי הוא מזעזע, הוא מזעזע המוני אזרחים בישראל, ולא רק בצד הימני של המפה".

נתניהו אמר כי "צריכים לדרוש שיחקרו את החוקרים. הגיע הזמן שהציבור יקבל תשובות ברורות גם לגבי החקירות המזוהמות שנוהלו נגדי". לדבריו, "בתהליך הזה לא חיפשו את האמת, חיפשו אותי. החוקרים לא לחצו על העדים שיגידו את האמת - הם רמסו אותם בסחיטה באיומים כדי שיגידו שקר". הוא האשים את חוקרי המשטרה בכך שפעלו "כמו בעולם הפשע", וציין: "הם לקחו את ניר חפץ והפעילו נגדו סחיטה באיומים. איימו עליו 'נהרוס לך את המשפחה, ניקח לך את כל הנכסים, הילדים שלך לא ידברו איתך יותר'. אבל הסתירו את הסחיטה מהיועמ"ש ואחר כך הטילו עליה צו איסור פרסום".

ראש הממשלה קרא להקים "ועדה בלתי תלויה שתחקור את השיטה ותשים לזה סוף. הגיע הזמן לחקור את החוקרים. לחקור את הפרקליטות שמאשרת את החקירות המזוהמות הללו".

לסיום אמר נתניהו: "מה שאני עובר זה לא קל, גם אני בן אדם. מה שעוברת משפחתי זה קשה מנשוא. ייעצו לי להרכין ראש ולנטוש את העקרונות שלי, אבל תחושת הצדק והאמת בוערת בי - אני לא מוכן להשלים עם העובדה שבמדינה שלי תהיה אכיפה בררנית כזאת. לא אתן לשקר לנצח, אמשוך להוביל את המדינה, לפי החוק, במסירות, תוך דאגה לביטחון ולעתיד של כולנו".

במקביל לנאום נתניהו נערכה מחוץ למעון ראש הממשלה הפגנת תמיכה בו, אליה הגיעו כמה עשרות בני אדם. חלקם צעקו "לעולם לא תצעד לבד ביבי", ואחד מהם קרא: "נתניהו הוא הדרייפוס היהודי במדינת היהודים". מולם התייצבו כמה מפגינים שהביעו תמיכה בהגשת כתב האישום, תוך שהם קוראים "הון, שלטון עולם תחתון".

מוקדם יותר הערב פרסם היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט את כתב האישום נגד נתניהו, המואשם בשוחד ומרמה והפרת אמונים בתיק 4000, ובמרמה והפרת אמונים בתיקים 1000 ו-2000.

לפי כתב האישום בתיק 4000, אשר נחשף בתחקיר "הארץ", בין נתניהו לאיש העסקים שאול אלוביץ' נרקמה עסקת תן וקח. בעסקה זו הוביל לכאורה ראש הממשלה שינויים רגולטוריים בתפקידו כשר התקשורת, אשר השפיעו ישירות על העסקים ועל האינטרסים של אלוביץ' והניבו לו רווח של כמיליארד שקלים.

בתמורה, לפי כתב האישום, העבירו ראש הממשלה ורעייתו שרה נתניהו באופן עקבי בקשות לשינוי הסיקור באתר וואלה כך שישרת אותם ואת מטרותיהם ויפגע בריביהם - ואלוביץ' לחץ על עורכי וואלה לציית לדרישות הזוג נתניהו. ראיות נסיבתיות רבות שכנעו את מנדלבליט כי גם אלוביץ' וגם נתניהו היו מודעים לעסקת התן וקח, על אף שאין ראיה לתיאום מפורש של העסקה.

תיק 2000 עוסק בסדרת פגישות בין ראש הממשלה נתניהו למו"ל ידיעות אחרונות ארנון (נוני) מוזס, שבה דנו בעסקת שוחד. לפי האישומים, השניים דנו בכך שנתניהו יפעל לצמצום תפוצת העיתון המתחרה "ישראל היום" ובתמורה יעניק מוזס לנתניהו סיקור אוהד. נתניהו מואשם בתיק זה במרמה והפרת אמונים, ומוזס מואשם בהצעת שוחד.

בתיק 1000 מואשם נתניהו גם כן בעבירה של מרמה והפרת אמונים, בשל טובות הנאה בסך מאות אלפי שקלים שקיבל לכאורה מהמיליארדרים ארנון מילצ'ין וג'יימס פאקר. לפי כתב האישום, נתניהו קיבל מהשניים סיגרים ובקבוקי שמפניה לאורך שנים, וגם בני משפחתו דרשו וקיבלו טובות הנאה מאנשי העסקים, כאשר נתניהו מודע לכך.

**לחצו על הפעמון לעדכונים בנושא:**

 בנימין נתניהו  משפט נתניהו

## נספח ע/2

כתבתו של נטעאל בנדל, "כתב  
האישום מופרך ותפור": נאום  
נתניהו המלא בפתח משפטו" מיום  
24.5.2020

עמ' 32

**"כתב האישום מופרך ותפור": נאום נתניהו המלא בפתח משפטו**

בנאום שנשא בכניסה לבית המשפט המחוזי תקף ראש הממשלה את היועץ המשפטי לממשלה, המפכ"ל לשעבר ואת חוקריו וטען כי משפטו הוא ניסיון להפיכה שלטונית

עקוב 

נטעאל בנדל

24 במאי 2020

משפטו של ראש הממשלה בנימין נתניהו בגין שוחד, מרמה והפרד אמונים נפתח היום (ראשון) בבית המשפט המחוזי בירושלים. כמה שרים וחברי כנסת מהליכוד הגיעו לבית המשפט כדי להביע תמיכה בנתניהו, בהם השר לביטחון הפנים אמיר אוחנה, השר המקשר בין הממשלה לכנסת דודי אמסלם, שר החינוך יואב גלנט, שרת התחבורה מירי רגב, שר האוצר ישראל כץ וח"כ צחי הנגבי.

כששרים מהליכוד מאחוריו, נשא נתניהו נאום בכניסה לבית המשפט שבו טען כי החקירות נגדו "זוהמו ונתפרו", כי כתב האישום נגדו "מופרך ותפור" וכי הוגש במטרה להחליף את שלטון הימין. ראש הממשלה תקף בנאומו את היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט, המפכ"ל לשעבר רוני אלשיך ואת חוקריו במשטרה ואמר כי משפטו הוא ניסיון להפיכה שלטונית.

**נאום נתניהו המלא**

"מנסים להפיל אותי ואת מחנה הימין. למעלה מעשור שהשמאל לא מצליח לעשות זאת בקלפי, אז בשנים האחרונות מצאו פטנט חדש. גורמים במשטרה ובפרקליטות חברו יחד לעיתוני השמאל, אני קורא להם 'רק לא ביבי', כדי לתפור לי תיקים הזויים.

המטרה היא להפיל ראש ממשלה חזק מהימין וכך להרחיק את המחנה הלאומי מהנהגת המדינה. לא אכפת להם אם יבוא פודל צייתן מהימין אבל אני לא פודל, אני לא מוכן להתארגן, אני לא מוכן לעקור יישובים, אני לא מוכן לעשות כל מיני דברים ולכן צריך להפיל אותי בכל דרך.



שמעתי אתמול את (רוני) אלשיך, הוא הסיף בצדקנות על טוהר מידות. זהו אותו אלשיך שהעביר מיליונים מכספי משלם המיסים ללא מכרז ליועץ התקשורת שלו, אותו אלשיך שעבר עבירה פלילית כשהדליף בשידור חי מהחקירות בענייני. שטפל עליי עלילת שווא כאילו שלחתי חוקרים נגדו.

בזה הוא מזכיר את רוני ריטמן, שעמד בראש היחידה שחקרה אותי. הוא טען את הטענה השקרית שאני הוא זה ששלחתי את קצינת המשטרה שהתלוננה נגדו בגין הטרדה מינית. אלה האנשים שהובילו את החקירות נגדי. אני בטוח שהם עשו את זה בנפש חפצה. החקירות האלה זוהמו ונתפרו מהרגע הראשון. מה הפלא שנגמרו בכתב אישום מופרך ותפור?

פעמיים התערבה חבורת 'רק לא ביבי' ברגל גסה בבחירות. ערב הבחירות באפריל 2019 הם הזדרזו לפרסם כתב חשדות נגדי. הם היו בטוחים שנתרסק בבחירות. זה לא קרה, אז הם ניסו עוד פעם. ערב הבחירות האחרונות במארס הם ניסו עוד פעם, הם הגישו כתב אישום וזו היתה אמורה להיות מכת מוות. הם עשו הכל כדי שלא אעמוד פה כראש ממשלה אלא כפוליטיקאי מובס וחפוי ראש.

אבל אזרחי ישראל, אתם הרבה יותר חכמים ממה שהחבורה הזאת חושבת עליכם, עלינו. ב-2015 קיבלתי 980 אלף קולות. חמש שנים לאחר מכן, עם כתב אישום תפור ומופרך, קיבלתי 1,350,000 קולות. זה גידול של כמעט 40%. זאת הבעת אמון עצומה בי והבעת אי אמון עצומה בהם.

לכן אני ניצב פה היום כראש הממשלה בגב זקוף ובראש מורם. אני דורש, חישפו הכל, גלו הכל. נציגי התקשורת, אני יודע למה אתם כאן. אתם רוצים לצלם אותי בבית המשפט כחלק ממסע התעמולה רק לא ביבי שלא נפסק אפילו לרגע. אני רוצה שהציבור יראה את כל התמונה. שהציבור יידע את כל האמת. ולכן הבקשה הראשונה שלי מבית המשפט היא שקיפות מלאה. אני מבקש שהכל ישודר בשידור חי. שידור רציף ולא מצונזר.

רק ביום חמישי האחרון אחד מהם ערך, דרוקר, משפט שדה נגדי בנוסח סובייטי. זה חסר תקדים בשיבוש מהלכי משפט והדחת עדים. לאחד אמרו אם לא תעיד נגד נתניהו תלך לכלא, ולאחר אמרו אם תשנה את העדות שלך בעד נתניהו, תלך לכלא.

הגשנו עוד תלונה ליועץ המשפטי לממשלה, בוא נראה מה ייצא מזה, אחרי שהוא דחה את כל התלונות שהגשנו נגד מבול ההדלפות הפליליות מהחקירה

שיצאו מהבניין שלו. האם הפעם סוף סוף הוא יתייחס לתלונה? במקום הדלפות ושקרים, אני מציע פתרון פשוט. שהכל ישודר מלא מלא. בלי עריכה, שהכל ייחשף.

אני דורש שייחשף המסמך המטלטל ששלח משרד המשפטים למבקר המדינה ב-2017. אותו משרד משפטים שב-2019 חתם על כתב האישום נגדי, שנתיים קודם לכן שלח מסמך למבקר המדינה ובו הוא קבע שלא נפל רבב בפעולותיי בנושא המרכזי בכתב האישום. בכל מיני תירוצים המסמך הזה לא מגיע אליי והוא לא מגיע אליכם, הציבור, כי הוא מפרק להם את התיק והוא מונע מהם להפיל ראש ממשלה מהימין.

פרסמו מיד את המסמך ששלח משרד המשפטים למבקר המדינה. אני דורש לפרסם עוד דברים. אני דורש לפרסם את התמלילים של החקירות שבהם השתמשו באמצעים עברייניים, כולל סחיטה באיומים שהופעלו במטרה להדיח עדים שהפלילו אותי בעדות שקר. אני דורש לפרסם את החקירה שבה הפגישו עד עם אשה מסוימת ואיימו עליו, אם לא תיתן לנו מה שאנחנו רוצים נגד נתניהו, נהרוס את משפחתך.

זה שלטון החוק? זו דמוקרטיה? איפה נשמעו דברים כאלה בדמוקרטיה? אני אגיד לכם מה עוד לא קרה בדמוקרטיה. בכל 244 שנות קיומן של דמוקרטיה מאז הצהרת העצמאות של ארה"ב, לא הוגש נגד אף אדם כתב אישום בגין סיקור עיתונאי אוהד. אגב, במקרה שלי זה גם לא היה. אני ומשפחתי, ראש הממשלה ומשפחתו הכי מושמצים בתקשורת בתולדות המדינה, דווקא נגדי הגישו אישום על סיקור אוהד.

המציאו סעיף מיוחד בעבורי שלא קיים באף ספר חוקים בארץ ובעולם. תפרו אותו במיוחד בשבילי ורק בשבילי. קולקציית נתניהו. איך אמר שי ניצן הטהרן? זה תקדים אבל תמיד יש פעם ראשונה. 244 שנים זה לא היה. לגמרי במקרה זה נפל עליי. כי כשצריך לחסל אותי, ראש ממשלה חזק מהימין, הכל אבל הכל אפשרי.

כאן כמובן עולה השאלה, איך גיבה היועמ"ש את כל המהלכים הפסולים האלה וחתם על כתב האישום המופרך הזה? האם לוחצים עליו? האם יש לו משהו להסתיר? משהו אישי? האם המשהו הזה הן אותן קלטות סודיות שמוסתרות

בכספת במשרד המשפטים? מי יודע. אני דורש לפרסם כאן ועכשיו את כל הקלטות של היועץ כי אין מחטא טוב יותר מאשר אור קרני השמש.

חובה להסיר עכשיו את כל צווי איסור הפרסום כי אם הציבור יידע את כל האמת, כל התיקים הללו יתפוררו. אני שומע את זה מכל כך הרבה אזרחים. הם אומרים לי 'ביבי תהיה חזק, אנחנו לא קונים את השטויות האלה. כולנו מבינים שתפרו לך תיקים. גורמים במשטרה, בפרקליטות ובתקשורת מנסים לבצע הפיכה שלטונית בניגוד לרצון העם'.

אני רוצה להרגיע את כולכם. בעזרתכם ובעזרת השם אמשיך להילחם. לא אתן להם להפיל אותנו. בזמן שהתקשורת תמשיך להתעסק בשטויות, אני אמשיך להנהיג את מדינת ישראל ולטפל בנושאים שבאמת חשובים לכם – להחזיר את מקומות העבודה שאיבדנו במשבר הקורונה, לחזק את הכלכלה שלנו, להמשיך להציל את חייהם של אלפי ישראלים לקראת אפשרות של גל קורונה שני ומעל הכל לשמור על הביטחון ולשמור על החיים שלכם. מדינת ישראל היא שליחות חיי ואמשיך ביתר שאת לשמור עליה, לשמור עליכם".

**לחצו על הפעמון לעדכונים בנושא:**

משפט  בנימין נתניהו 

## נספח ע/3

חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה  
להסדר ניגוד העניינים של רה"מ  
נתניהו

עמ' 37

## מדינת ישראל<sup>1</sup> משרד המשפטים

### ייעוץ וחקיקה

ירושלים: ט"ו חשוון תשפ"א  
2 נובמבר 2020  
תיקנו: 803-05-2020-000005  
סימוכין: 803-99-2020-028250

לכבוד: היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב,

### הנדון: חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בכהונת כראש הממשלה

לצורך עריכת חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בכהונתו של ראש הממשלה, על רקע כתב האישום שהוגש נגדו ונדון בימים אלו בבית המשפט המחוזי, אבקש לחוות את דעתי כדלהלן:

#### א. רקע

1. ביום 28.1.2020 הוגש לבית המשפט המחוזי בירושלים כתב אישום נגד ראש הממשלה, בכמה אישומים, בגין עבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים. המשפט בתיק החל ביום 24.5.2020.
2. הסיטואציה שבה ראש ממשלה מכהן בד בבד עם הליך פלילי שמתנהל נגדו, היא סיטואציה תקדימית וחריגה, המחייבת התייחסות מיוחדת, בדגש על היבטים שונים הנוגעים בעיקרם למערכת אכיפת החוק כפי שיפורט להלן.
3. מערכת אכיפת החוק ורשויות התביעה הן חלק מהרשות המבצעת, והגם שראש הממשלה אינו נושא באחריות המיניסטריאלית בענייניו, יש מקום להסדרת מעורבותו האפשרית של ראש הממשלה בעניינים הנוגעים למערכות אלה. להלן נתייחס בהרחבה למצבים שבהם עשוי להתעורר חשש לניגוד עניינים, למול מערכת האכיפה, מערכת בתי המשפט, בקשר לעדים במשפט ולנאשמים אחרים, ובקשר לתיקוני חקיקה רלוונטיים, וכן נתייחס לצעדים שיש לנקוט לצורך מניעת החשש לניגוד עניינים בהקשרים אלה.
4. להבהרת התמונה, יובהר כבר כעת כי לעמדתנו, נכון כי המגבלות שיחולו על ראש הממשלה יהיו כדלהלן:
  - א. להימנע מלעסוק בכל עניין שיש לו זיקה מהותית למשפט או לאשר נדון בו.
  - ב. להימנע מלטפל בכל עניין הנוגע למינוי בכירים (אופן המינוי והליכי המינוי עצמם) במטרה ובמשרד המשפטים, ביחס לבעלי תפקידים אשר מעורבים בהליך הפלילי הנוגע לעניינו של ראש הממשלה או שיש ביכולתם להשפיע על ההליך, מתוקף

תפקידם. הכוונה בהקשר זה היא לבעלי התפקידים הבאים: היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל, מפקד להב 433 ויתר מפקדי היחידה וכן חוקרי המשטרה והרשות לניירות ערך שטיפלו בעניינו ומנויים כעדים, ולרבות קידום חקיקה הנוגעת לתפקידים אלו.

ג. להימנע מלטפל בכל עניין הנוגע באופן פרטני למעמד ולמילוי תפקידם של בעלי התפקידים האמורים במשטרה ובמערכת אכיפת החוק כפי שפורטו לעיל (לגבי חוקרים ושוטרים המפורטים לעיל – כמפורט בכתב האישום).

ד. להימנע מכל מעורבות בעניינים הנוגעים לפעילות הוועדה לבחירת שופטים, בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים. יובהר עם זאת, כי אין מניעה שראש הממשלה יהיה מעורב בקביעת זהות חברי הממשלה שימונו כנציגים לוועדה לבחירת שופטים. אולם, גם בהקשר זה, עליו להימנע מהשפעה כלשהי על האופן שבו אותם נציגים ימלאו את תפקידם בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים, כאמור לעיל.

ה. להימנע מלעסוק בכל נושא הנוגע לעניינם האישי של הנאשמים האחרים בהליך הפלילי, וכך גם לגבי עניינם של עדים שיש יסוד להניח שראש הממשלה הוא בעל עניין ביחס לעדותם. בתוך כך ייכללו העדים שהם חוקרי המשטרה ורשות ניירות ערך וכן רשימת העדים העונים על תנאי זה, המצורפת כנספח למכתב זה.

ו. להימנע מלטפל, במסגרת פעילותו הממשלתית, בהליכי חקיקה הנוגעים לעבירות מתחום טוהר המידות ולתיקוני חקיקה אחרים שעשויים להשפיע על מצבו המשפטי האישי.

ז. להימנע מלטפל במקרים בהם להחלטות בתחום התקשורת יש זיקה ישירה למשפט הפלילי בעניינו.

5. יודגש כי על ראש הממשלה להימנע מכל מעורבות בנושאים אלו. בכלל זה, עליו להימנע מלפעול בעניינים אלו באמצעות גורמים מטעמו, ועליו להימנע מלהפעיל את השפעתו על בעלי התפקידים המוסמכים לטפל באותם נושאים.

## ב. ניתוח משפטי

6. הכלל האוסר על עובדי ציבור להימנע מניגוד עניינים הוא עיקרון יסוד במשפט המנהלי. הפסיקה הדגישה כי הכלל הוא צופה פני עתיד, ומטרתו "למנוע את הרע בטרם יארע". עוד הודגש כי אין צורך להוכיח קיומו של ניגוד עניינים בפועל בהפעלת שיקול הדעת, ודי בכך שקיים חשש סביר שיתקיים ניגוד עניינים. החשש לניגוד עניינים נבחן באמות מידה אובייקטיביות ולא על פי חששותיו הסובייקטיביים של צד זה או אחר (ראו בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה**, פ"ד (2), 566 (1980)).

7. מבחינה פרוצדורלית, קובעים הכללים כי שר המצוי במצב של ניגוד עניינים נדרש לפעול בהתאם לחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה. חוות הדעת נועדה לקבוע האם מתקיים

חשש לניגוד עניינים ובאילו נסיבות, ומה הצעדים שיש לנקוט על מנת לנטרל את ניגוד העניינים. במקרים שבהם מדובר בסמכות שהשר צריך להפעיל לפי חוק, או בהחלטה אחרת שהשר נדרש לקבל – דרך המלך היא העברת הסמכות או האחריות הנתונה לשר, באותו הקשר לידי שר אחר.

8. בהקשר זה, היועץ המשפטי לממשלה נדרש לבחון את הממשקים שבהם יכול להתעורר חשש לניגוד עניינים ואת עוצמת ניגוד העניינים, ולקבוע בהתאם את הפתרון שייתן מענה הולם לניגוד העניינים הפרוטנציאלי. גם כאשר הפתרון המתבקש הוא הימנעות של השר מטיפול בעניין מסוים, יש צורך להגדיר ככל הניתן מראש את גבולות העניין שלגביו תחול חובת ההימנעות, בהתחשב בעוצמת ניגוד העניינים ובמכלול נסיבות העניין.

9. ניגוד העניינים נגזר מהיקף האחריות והסמכויות של השר הנוגע בדבר, וכשמדובר בראש הממשלה, אין צריך לומר כי אחריותו היא רחבת היקף והיא נגזרת ממעמדו המיוחד כמי שעומד בראש הרשות המבצעת.

כידוע, התפיסה המשטרית בישראל מכירה בכך שבהיותו "ראשון בין שווים", ראש הממשלה הוא בעל מעמד מיוחד בקרב חברי הממשלה, ובמסגרת זאת, הוא נהנה משיקול-דעת רחב ביותר, בין היתר בהיבטים הנוגעים למבנה הממשלה, הרכבה, חלוקת התפקידים בין חבריה, ניהול עבודתה וסדר-יומה ועיצוב מדיניותה ויעדיה. כידוע, ביטויים לכך מעוגנים, בין היתר, בהוראות שונות בחוק-יסוד: הממשלה, כמו גם בהוראות התקנון לעבודת הממשלה. (וראו בהקשר זה בג"ץ 5261/04 עו"ד יוסי פוקס נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 446, 462 (2004)). לפי התקנון לעבודת הממשלה, ראש הממשלה קובע את סדר יומה של הממשלה ומנהל את ישיבותיה (סעיפים 1 ו-13); ניתן להביא בפניו מחלוקות בין שרים לעניין הפעלת סמכות על-פי דין הנתונה בידי שני שרים או יותר (סעיף 6); בסמכותו להרשות, לפי הצורך, חריגה מהוראות שונות בתקנון (סעיף 9); ועוד. מדובר בדוגמאות בלבד, אשר ברי כי אין בהן כדי למצות את מעורבותו והשפעתו הרחבה והעמוקה של ראש הממשלה על כלל פעילותה של הממשלה, לעתים למעשה אף יותר מאשר להלכה. בין היתר, בקבעו את סדר יומה של הממשלה ובנהלו את ישיבותיה, ראש הממשלה מעורב בכל הצעת החלטה שמוגשת לממשלה ובעל השפעה מכרעת על מהלך הדיון בישיבות הממשלה ועל תוצאותיו הלכה למעשה (וכך גם בוועדות השרים שהוא עומד בראשן). ניסיון החיים מלמד כי לא פעם, בעניינים ובהקשרים שונים, משמש ראש הממשלה כגורם מנחה גם ביחס לפעילותם של השרים האחרים.

10. משמעות הדבר היא כי בפועל גם נושאים המצויים באחריותם של שרים אחרים, עשויים להיות מטופלים תוך מעורבות של ראש הממשלה – ככל שהוא רואה לנכון להיות מעורב בהם. במסגרת חוות דעת זו, יש לתת את הדעת לתחומי הפעולה הממשלתיים שיש להם נגיעה למשפט שצפוי להתנהל בעניינו. הלכה למעשה, ניתן להצביע על חמישה מישורים עיקריים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים: (א) החלטות הנוגעות למערכת האכיפה – הייעוץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות ומשטרת ישראל; (ב) פעילות הוועדה לבחירת שופטים; (ג) החלטות הנוגעות לעדים ולנאשמים אחרים במשפט; (ד) חקיקה בעלת

השפעה אפשרית על ההליך הפלילי; (ה) החלטות חריגות בתחומי הפעילות של משרד התקשורת.

11. אשר לעוצמת ניגוד העניינים, יש לתת את הדעת מראש להשלכות המעשיות של הליך פלילי על כל נבחר ציבור שמתנהל בעניינו הליך כאמור. ברי, כי לכל אדם, יש עניין אישי רב בהליך פלילי המתנהל נגדו ובתוצאותיו.

12. להלן נתייחס באופן ממוקד לכל אחד מהמישורים שבהם ניגוד העניינים עשוי להתעורר.

### (1) החלטות הנוגעות למערכת האכיפה

13. בהקשרים הנוגעים למערכת אכיפת החוק, החשש לניגוד עניינים נעוץ ביכולת ההשפעה של ראש הממשלה על הגורמים בייעוץ המשפטי לממשלה ובפרקליטות המדינה האחראים על ניהול המשפט הפלילי נגדו, ועל הגורמים במשטרה ויתר גורמי החקירה המעורבים בנושא. בהקשר זה, החשש לניגוד עניינים הוא מובהק. מובן כי אדם שהוגש נגדו כתב אישום הוא בעל עניין אישי ביחס לגורמים האמונים על ניהול הליך התביעה בעניינו, או שיש ביכולתם להשפיע על ניהול ההליך.

14. לאור עוצמת העניין האישי כמתואר לעיל, במקרה זה אכן מתעורר חשש סביר שהחלטות הנוגעות לגורמים במערכת אכיפת החוק, אשר מעורבים בהליך הפלילי המתנהל נגד ראש הממשלה או שצפויה מעורבותם בניהול ההליך, תהיינה כרוכות גם בשיקולים אישיים ומושפעות מהן. השאלה בדבר השיקולים שעלולים להיות מופעלים בעת קבלת החלטות האמורות, אינה שאלה סובייקטיבית, בדבר כוונותיו האמיתיות של בעל התפקיד, אלא שאלה אובייקטיבית – כיצד עשוי לנהוג אדם, כאשר מתנהל נגדו הליך פלילי מסוג זה, בעל השפעה כה רבה על עתידו האישי. במקרה כזה, אף אם קיימים ברקע, בנוסף לשיקול האישי, גם שיקולים ציבוריים שהם ממין העניין, אין מנוס מהמסקנה שלשיקול האישי עלול להיות תפקיד מכריע בגיבוש דרכי הפעולה וההתייחסות בנוגע לגורמים כאמור במערכת אכיפת החוק.

15. החלטות רלוונטיות ביחס לעניינם של גורמי אכיפת החוק כאמור כוללות הליכי מינויים ומינויים של אותם בעלי תפקידים. הגם שמדובר במשרות מקצועיות המאופיינות בעצמאות רבה מן הדרג הממנה, קיים חשש שהליכי המינוי יצרו אצל מי מהצדדים את הרושם כאילו הגורם המתמנה תלוי בגורם הממנה, ויפגעו בעצמאות הנדרשת במילוי התפקיד, בין למעשה ובין למראית עין.

16. בנוסף, ניגוד עניינים יכול להתעורר גם בהחלטות פרטניות הנוגעות למעמד ולמילוי תפקידים של מי שכבר מונו לתפקידים אלו. מעורבות ראש הממשלה בנושאים אלו עלולה להיות כרוכה בשיקולים אישיים, גם אם היא נועדה לקידום אינטרסים ציבוריים כפי שהוא רואה אותם לנכון, והיא אף עלולה להצטייר ככזו שנועדה להשפיע על ניהול ההליך הפלילי נגדו.



17. המסקנה המתבקשת היא כי בנסיבות שבפנינו על ראש הממשלה להימנע ממעורבות, בעניינים הנוגעים לגורמים במערכת אכיפת החוק, בגופי הייעוץ המשפטי לממשלה, פרקליטות המדינה והמשטרה, המעורבים בניהול ההליך הפלילי או שיש ביכולתם להשפיע על ניהול ההליך. בכלל זה, עליו להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע להליכי המינוי ולמינויים של בעלי התפקידים הבאים – היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל, מפקדי יחידת להב 433 וחוקרי המשטרה והרשות לניירות ערך שטיפלו בענייני ומנויים כעדים לאור זאת. כמו כן, עליו להימנע ממעורבות בכל עניין אחר הנוגע למעמדם ולמילוי תפקידם של בעלי התפקידים האמורים.

## (2) פעילות הוועדה לבחירת שופטים

18. בשונה ממערכות אכיפת החוק, המנוהלות במסגרת משרדי הממשלה – מערכת בתי המשפט מנוהלת באופן עצמאי ונפרד, וככלל, אינה נתונה להחלטות הממשלה (למעט בפריזמה הצרה של הפן המנהלי). כידוע, על שופטי בית המשפט אין מרות זולת מרותו של הדין (סעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה), ושררתם של ראש הממשלה או של יתר שרי הממשלה אינה אמורה להשפיע עליהם. עם זאת, קיים ממשק עיקרי בין הדרג המיניסטריאלי והפוליטי לבין מערכת בתי המשפט - בהליך בחירת השופטים, שבו מעורבים שני נציגי הממשלה ושני נציגי הכנסת.

19. עניינו האישי של ראש הממשלה נדון על ידי הרכב שופטים בבית המשפט המחוזי בירושלים, כאשר הליכי ביניים נוספים הקשורים להליך העיקרי עשויים להידון על ידי שופטים נוספים מבית המשפט המחוזי בירושלים, וייתכן שההליך הפלילי או הליכים הקשורים עמו יתבררו בעתיד גם על ידי שופטים נוספים בבית המשפט העליון, שזהותם אינה ידועה. הוועדה לבחירת שופטים היא הגורם המרכזי המופקד על מתן המלצות ביחס לבחירת כלל השופטים וקידומם כמו גם על סיום כהונה של מי מהם, לרבות שופטי המותב ושופטי בית המשפט העליון. על כן, בכל הנוגע לבית המשפט העליון ולבית המשפט המחוזי בירושלים, מעורבות של ראש הממשלה בפעילות הוועדה לבחירת שופטים ביחס לערכאות אלו מעוררת חשש ממשי לניגוד עניינים מן הטעמים אשר פורטו לעיל גם ביחס לבכירים במערכת אכיפת החוק המעורבים בענייני הפלילי של ראש הממשלה.

20. לצד האמור, אין מניעה כי ראש הממשלה יהיה מעורב בקביעת זהות חברי הממשלה שימונו כנציגים לוועדה לבחירת שופטים, שכן המינוי לוועדה כשלעצמו אינו כרוך בהחלטות ישירות בנוגע למינוי שופטים, וקביעה זו מהווה חלק ממלאכת המרכבה הקואליציונית-פוליטית על אופיה הייחודי. חשוב להדגיש עם זאת כי כאמור גם בהקשר זה, עליו להימנע מהשפעה כלשהי על האופן שבו גם אותם נציגים ימלאו את תפקידם, בכל הנוגע למינוי

שופטים לערכאות שהוזכרו לעיל, קרי בית המשפט המחוזי בירושלים ובית המשפט העליון. בהקשר זה ראה גם את הוראת סעיף 6א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984).

### (3) החלטות הנוגעות לעדים ולנאשמים אחרים במשפט

21. ניגוד עניינים יכול להתעורר ביחס למעורבות בהחלטה המשפיעה על עד שעשוי להעיד במשפטו של רה"מ – בין אם הוא מעיד מטעם התביעה ובין אם הוא עשוי להעיד לטובת ההגנה, ובכלל זה גם הנאשמים האחרים במשפט.

22. יוזכר כי ממילא מכוח סעיף 244 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, האוסר על שיבוש הליכי משפט, נגזרת גם חובתו של נאשם להימנע מלהשפיע על עדותם של עדים במשפט. ברם, אף מקרים של מעורבות בהחלטות הנוגעות לעדים או נאשמים בהליך הפלילי, אשר אינם עולים כדי שיבוש הליכי משפט במובנם הפלילי, עלולים עדיין לעורר חשש סביר לניגוד עניינים.

23. מטבע הדברים, לא ניתן להגדיר בצורה ממצה באילו מצבים מתקיים חשש לניגוד עניינים. בכל הנוגע לעדים במשפט, חלק ניכר מהם מכהנים כשוטרים או כעובדי ציבור אחרים, אשר ראש הממשלה ככלל אינו אמור להיות מעורב בהחלטות בעניינם. לצד זאת, ישנם עדים שיש לראש הממשלה זיקה אישית או מקצועית אליהם, בהווה או בעבר (ובכלל זה גם – אך לא רק – עדי המדינה ונאשמים אחרים בתיק). מאידך גיסא – בין העדים הפוטנציאליים מנויים גם כאלה שאין מקום לחשש שהממשקים איתם יושפעו מההליך הפלילי. ענייננו הוא, אם כן, בעדים שיש יסוד סביר לחשש שראש הממשלה הוא בעל עניין להשפיע על עדותם.

24. ככל שענייני האישי של עד כאמור לעיל נדון באופן ספציפי באחד ממשרדי הממשלה, או ככל שנדון עניין אחר שיכול להשפיע על עד כאמור באופן מובהק – יהיה על ראש הממשלה, או מי מטעמו, להימנע מלעסוק באותו נושא. כך למשל, אם ישנו עד מדינה בתיק שבמסגרת עיסוקו האישי נתון לרגולציה של משרד ממשלתי או פונה למשרדי הממשלה בשם לקוחותיו, יהיה על ראש הממשלה להימנע מלהיות מעורב בהחלטות פרטניות בנוגע לאותו עד, או בהחלטות שיש להן השפעה מיוחדת עליו (או על פניות שלו בעניינים הנוגעים ללקוחותיו).

25. על מנת להבטיח את הוודאות הנדרשת בקיומה של המגבלה המדוברת, ולנוכח רשימת העדים הארוכה בתיק הפלילי (המונה 333 עדים), מצורפת לחוות דעת זו רשימת העדים במשפטו אשר בעניינם הוא יהא מנוע מלעסוק, וזאת מכיוון שיש חשש שהינו בעל עניין להשפיע על עדותם ושיש אפשרות כלשהי למעורבותו בעניינם. וזאת בנוסף לנאשמים האחרים במשפט, כמו גם חוקרי המשטרה והרשות לניירות ערך, שגם ביחס אליהם חלה המניעה האמורה על ראש הממשלה. יובהר בתוך כך, לגבי עדים שהם עובדי מדינה, אין פירוש הדבר כי יש להימנע מכל ממשק עמם, אלא כי לא יושפע מהלך עבודתם הרגיל. במקרים של ספק, ככל שנדרשת מעורבות של ראש הממשלה באותו עניין – יש לפנות אל

הח"מ ולהתייעץ כיצד לפעול. יצוין כי על אף שמדובר ברשימה סגורה של עדים, הרשימה עצמה עשויה להשתנות בהתאם להתפתחויות עתידיות, וככל שאלו יהיו פני הדברים – תינתן לראש הממשלה הודעה מתאימה על כך. כמו כן, במקרה בו ראש הממשלה סבור כי מתחייבת מעורבותו בעניין הנוגע למי מהעדים הנכללים ברשימה זו, ניתן כמובן לפנות אל הח"מ לבחינת העניין.

#### (4) חקיקה בעלת השפעה אפשרית על ההליך הפלילי

26. ראשית, חשוב להדגיש כי ניגוד עניינים יכול להתעורר גם במישור של הליכי החקיקה, בשלבי הטיפול הממשלתיים שלה (ייזום וגיבוש של הצעות חוק ממשלתיות ודיון בוועדת השרים לחקיקה אודות הצעות חוק פרטיות). בכל המישורים שנמנו לעיל, ניגוד העניינים עומד בעינו גם כאשר עומדת על הפרק החלטה מינהלית ביחס לטיפול ממשלתי בהליכי חקיקה.

27. בהקשר הזה, יש להוסיף התייחסות מיוחדת לתיקוני החקיקה הנוגעים לעבירות מתחום טוהר המידות, ולתיקוני חקיקה אחרים שעשויים להשפיע על ראש הממשלה באופן אישי. בקביעת נורמות בדין הפלילי ובדיני הפרוצדורה הפלילית (כמו גם באמצעות דברי חקיקה אחרים המקנים חסינות או חנינה), יכול המחוקק למעשה להתייחס לאישומים המתנהלים נגד ראש הממשלה ואולי אף להשפיע עליהם. לשינויי חקיקה עשויה להיות אף השפעה על הדין שיחול על ראש הממשלה במישורין ובאופן אישי, או על הפרשנות שתינתן לעבירות שבהן הוא מואשם.

28. בהקשר זה, יש לתת את הדעת לאופיים המיוחד של הליכי החקיקה. מצד אחד, בשונה מהליכים מינהליים, חקיקה אינה מתקבלת בהחלטה של אדם אחד, או גורמים ספורים לבדם, והיא תוצר של שיג ושיח פוליטי ומקצועי בכנסת ולעיתים קרובות גם בממשלה. מצד שני, במשטר הקואליציוני הנוהג בישראל, יש לעמדת הממשלה השפעה רבה על הליכי החקיקה (בין אם מדובר בהצעות חוק ממשלתיות ובין אם מדובר בהצעות חוק פרטיות). לראש הממשלה יכולת רבה להשפיע על עמדת הממשלה, ולעיתים השפעה זו נעשית במסגרת לא פורמלית או עקיפה.

29. לאור האמור, על ראש הממשלה להימנע ממעורבות בהליכים ממשלתיים ביחס לתיקוני חקיקה הנוגעים במישורין לסעיפי העבירות שהוא מואשם בהם, או שמואשמים בהם נאשמים אחרים באותו תיק; בנוסף ביחס לתיקוני חקיקה המתייחסים להיבטים ספציפיים שהאישומים נגדו כרוכים בהם (כגון, הליכי חקירה מסוימים, דינן של ראיות מסוג מסוים וכיו"ב); וכן ביחס לחקיקה הנוגעת לעצם קיום ההליך הפלילי או תוצאותיו.

30. למען הסדר הטוב, יוער כי ההתייחסות לניגוד העניינים של ראש הממשלה בהליך חקיקה מתייחסת לתפקידו הממשלתי. מובן כי אין בחוות דעת זו בכדי למנוע מראש הממשלה לפעול במסגרת תפקידו כחבר כנסת, וכי חלים עליו בהקשר זה כללי האתיקה של הכנסת בנושא ניגוד עניינים אישי, וההנחיות שניתנו לעניין זה.

### (5) מצבים חריגים של ניגוד עניינים בקשר לפעילות משרד התקשורת

31. כפי שצוין לעיל, ראש הממשלה עלול להימצא בניגוד עניינים ככל שיידרש לקבל החלטות בעניינים הנוגעים באופן אישי לעדים מסוימים במשפט. חלק מן העדים האמורים במשפט משמשים גם כיום כעובדי מדינה, ובכלל זה מספר עדים העובדים במשרד התקשורת.
32. לצד זאת, ניתן להזכיר כי חלק מהאירועים המוזכרים בכתב האישום והעשויים להיות נדונים במשפט הפלילי, נסובים על החלטות רגולציה של משרד התקשורת. בזמן שחלף מאז האירועים האמורים חלו אמנם שינויים לא מעטים בתחום הפעילות של משרד התקשורת – ובכלל זה שינויים בזהות בעלי העניין וטיב העניינים העומדים על הפרק. עם זאת, לא מן הנמנע שהחלטות מסוימות הנדונות כיום במשרד התקשורת, יהיו קשורות במידה כזו או אחרת להחלטות משרד התקשורת שהוזכרו כחלק מהאישומים נגד ראש הממשלה.
33. אין מקום לומר כי ראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים בכל נושא שמטופל על ידי משרד התקשורת, רק מפאת העובדה שמיוחסות לו עבירות בשל מעורבות בענייני משרד התקשורת. ההחלטות שעשויות לעמוד למבחן בהליך הפלילי, במישרין או אף בעקיפין, אינן מקיפות את מכלול הפעילות של משרד התקשורת, והזיקה שלהן לפעילות הנוכחית של משרד התקשורת עשויה אף להתעמעם לנוכח שינויי הנסיבות.
34. יחד עם זאת, לא ניתן לשלול אפשרות שבנסיבות מסוימות, תעמוד על הפרק החלטה שיש בה חשש סביר לניגוד עניינים, נוכח זיקה ישירה למשפט, בהתחשב בעובדות שפורטו בכתב האישום ובטענות ההגנה שעשויות להיות לראש הממשלה, ועל רקע השיקולים המנויים לעיל. אנו סבורים כי אין מדובר באפשרות תדירה וכי לא ניתן להגדיר מראש את עוצמת הזיקות שבהן יתעורר חשש לניגוד עניינים, ואולם במבט צופה פני עתיד יש לתת את הדעת לאפשרות זו.
35. הלכה למעשה, האמור לעיל יובא לידיעתה של היועצת המשפטית של משרד התקשורת, ונבקש כי היא תיידע את הח"מ על מהלכי מדיניות משמעותיים במשרד, וכן תפנה לידיעת הח"מ עניינים ספציפיים שבהם עשויה להיות לדעתה זיקה למשפט הפלילי בעניינו של ראש הממשלה. למען הסדר הטוב, יובהר כי ככל שיתעורר מקרה כזה, ההכרעה אם יש מקום להנחות את ראש הממשלה להימנע ממעורבות באותו עניין תתקבל על ידי היועץ המשפטי לממשלה או הח"מ מטעמו.

### ג. היקף חובת ההימנעות

36. ראשית, יש להדגיש את התחולה המקיפה של חובת ההימנעות במקרה של ניגוד עניינים. המשמעות המעשית של חובת ההימנעות אינה נוגעת רק לקבלת החלטות במסגרת פורמלית של ראש הממשלה, בישיבות הממשלה, במסמכים רשמיים או בדיונים פנימיים. כפי שהודגש בפסיקת בית המשפט העליון, במצב של ניגוד עניינים יש להימנע מלטפל בנושא

גם באופן לא פורמלי ובמסגרת התייעצויות לא רשמיות (ראו בג"ץ 11745/04 רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (פורסם באר"ש, 4.9.2008)).

37. חלק מההחלטות שצוינו לעיל, שבהן על ראש הממשלה להימנע ממעורבות, מצויות בגדרי סמכויותיהם של שרים שונים, ואולם כפי שהודגש לעיל – נוכח מרותו של ראש הממשלה ייתכן כי במצב דברים רגיל הוא עשוי היה להיות מעורב בדרכים שונות גם בעניינים אלו. **בהקשרים אלו, חשוב להדגיש כי חובת ההימנעות משתרעת על כל מעורבות, גם על כל פעולה שלו באמצעות אחרים.**

#### ד. מעורבות גורמים מטעמו של ראש הממשלה

38. שאלה נוספת העומדת על הפרק בנסיבות העניין היא האם גורמים מטעמו של ראש הממשלה, ובכלל זה מנכ"ל משרדו, רשאים לטפל באותם עניינים שבהם צוין לעיל כי ראש הממשלה מנוע מלטפל.

39. ההיבטים העקרוניים של סוגיה זו נדונו בעבר, במסגרת דו"ח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים (פורסם יולי 2018), ומסקנותיו אומצו על ידי היועץ המשפטי לממשלה ואף עוגנו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555, שעניינה "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי".

40. לעניין יחסי הכפיפות שבין שר למנכ"ל, הצוות עמד, מצד אחד, על החשש שעניינו האישי של השר ישפיע על המנכ"ל, חשש שמתעצם בשל המצב המיוחד שבו מצוי המנכ"ל – אשר תפקידו מחייב לעיתים קרובות התגייסות לטובת האינטרסים שבהם מצדד השר שמכוח אמונו הוא מכהן. מן העבר השני, עמד הצוות על הצורך באיזון בין החשש האמור לבין הפגיעה הקשה בתפקוד המשרד, במקרה שהשר והמנכ"ל גם יחד מנועים מלטפל באותו עניין, ובהקשר זה הוזכר גם מעמדו המקצועי של המנכ"ל, העשוי להקנות לו מעמד עצמאי להלכה, ולעיתים גם למעשה. מסקנת רוב חברי הצוות הייתה כי ככלל, יש לאפשר למנכ"ל המשרד לטפל בעניינים שבהם השר מנוע מלטפל (וזאת בשונה מנושאי משרות אמן אישיות הפועלים בלשכתו של השר), ואולם צוין כי המסקנה עשויה להשתנות בנסיבות חריגות ומיוחדות. נסיבות חריגות אלו יתקיימו כאשר ניגוד העניינים בו מצוי השר הוא משמעותי במיוחד, ומנגד הימנעות של המנכ"ל מלטפל באותו עניין לא צפויה לפגוע בתפקוד המשרד. בהקשר זה, הוזכרו שיקולים ספציפיים שלפיהם יש לבחון את יכולתו של הגורם הכפוף להפעיל שיקול דעת עצמאי, ובכלל זה: עוצמת הזיקה האישית של השר לעניין הנדון, היקף העניין המועבר, הפגיעה הצפויה בתפקוד הממשלתי, וכך המשקל המיוחד שיש לתת לנסיבות שבהן השר הביע דעה או היה מעורב בעבר בעניין הנדון.

41. לטעמנו, בנסיבות העניין שלפנינו מתקיים החריג לכלל, ויש מקום לקבוע שגם מנכ"ל משרד ראש הממשלה יהיה מנוע מלהיות מעורב בנושאים המנויים לעיל. מכלול השיקולים שעמדו בבסיס החלטת הצוות בסוגיה זו, ואשר פורטו לעיל, מובילים במקרה שלפנינו לתוצאה זו. ראשית, יש להדגיש כי במקרה זה, כיוון שמדובר בהליך פלילי המתנהל נגד ראש הממשלה,

על כלל משמעויותיו, העניין האישי של ראש הממשלה הוא מובהק, וניגוד העניינים הוא עוצמתי. לכך יש להוסיף את העובדה שהנושאים שצוינו לעיל אינם נמנים על תפקידו האורגניים של משרד ראש הממשלה, כך שההימנעות של ראש הממשלה ושל גורמים אחרים מטעמו אינה פוגעת ביעילות עבודת הממשלה או בתפקודה התקין. גם המקרה המיוחד של הבעת דעה קודמת, שהוזכר בדו"ח הצוות, מתקיים בענייננו – וזהו כאמור שיקול נוסף לקביעה כי המנכ"ל, כגורם כפוף, המקיים עם רה"מ מידה גבוהה ביותר של יחסי אמון, יושפע משמעותית מעמדתו שלו. דברים אלה הנכונים ביחס למנכ"ל קבוע, נכונים מקל וחומר ביחס למצב הדברים הנוכחי במשרד ראש הממשלה בו מכהן בשלב זה ממלא מקום מנכ"ל.

42. אותו דין חל על בעלי תפקידים נוספים שמסייעים לראש הממשלה במשרות אמון בלשכתו – ומסקנה זו מתבקשת לגביהם מקל וחומר.

43. הלכה למעשה, בעניינים שבהם נקבע כי ראש הממשלה יהיה מנוע מלטפל, אין מקום למעורבות של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ויתר נושאי משרות האמון בלשכת ראש הממשלה. באופן מעשי, נבקש כי ראש הממשלה יביא את חוות הדעת לידיעת מנכ"ל משרדו ולידי נושאי משרות האמון בלשכתו, וכי ינחה אותם לפעול בהתאם לאמור בחוות הדעת. מובן כי כחלק מהחובה להימנע מכל מעורבות באותם עניינים, יהיה גם עליהם להימנע מלהיות מעורבים באותם עניינים באמצעות גורם ממשלתי או אחר.

44. באשר לתפקיד מזכיר הממשלה יוער, כי הוא אינו אמור לשרת, מתוקף תפקידו, את ראש הממשלה באופן אישי, אלא את הממשלה בכללותה. מטעם זה, נבקש להדגיש כי על מזכיר הממשלה להימנע מלפעול לפי הנחיית ראש הממשלה, באותם נושאים שראש הממשלה מנוע מלעסוק בהם, כמפורט לעיל. בהקשרים אלו, יהיה על ראש הממשלה להימנע מלהנחות אותו.

#### **ה. קבלת החלטות בעניינים שבהם ראש הממשלה מנוע מלטפל**

45. בעניינים המנויים לעיל, בהם ראש הממשלה מנוע מלטפל, אין מדובר בהפעלת סמכויות סטטוטוריות, כך שאין צורך לנקוט לעניין זה בהעברת סמכות לשר אחר לפי חוק יסוד: הממשלה. עם זאת, יש לתת את הדעת לסמכותו של ראש הממשלה לפי תקנון הממשלה לקבוע את סדר יומה של הממשלה. בהקשר זה, יש מקום לקבוע מראש את זהות השר אשר יהיה אחראי על אישור העלאת עניינים מסוג זה לסדר יומה של הממשלה, ולפעול להעברת סמכות זו בהתאם לכללי אשר.

#### **ו. סיכום**

46. עמדנו לעיל על המגבלות הנגזרות מתוקף החשש לניגוד עניינים בענייניו של ראש הממשלה, נוכח ההליך הפלילי המתקיים לגביו. חובות ההימנעות האמורות בחוות הדעת מתייחסות

למעורבות מכל סוג שהוא – הן בהחלטות פורמליות, בדיונים רשמיים ובמסמכים, הן בהתייעצויות בלתי פורמליות, והן בשיח המתקיים במסגרת תפקידו כראש ממשלה בהתאם למתווה שלפיו פועלת הממשלה הנוכחית. כפי שהודגש קודם לכן, ההימנעות תחול גם על הטיפול של ראש הממשלה בתפקידו הממשלתי בהליכי חקיקה בנושאים המנויים לעיל.

47. כמו כן, בנוסף לראש הממשלה, חובות ההימנעות המפורטות לעיל יחולו, ככלל, גם על מנכ"ל משרדו, ועל יתר נושאי משרות האמון בלשכתו.

48. ייתכנו מקרים פרטניים בהם ראש הממשלה יהא מנוע מלעסוק בתחום התקשורת, והם ייבחנו לגופם בעת הצורך.

49. לצורך יישום חוות הדעת, מוצע כי ראש הממשלה יקבע את זהותו של הגורם בלשכתו שיסייע בידו לבדוק, ככל ניתן, שעניינים שבהם הוא מנוע מלטפל בהם, כגון עניינים האישי של עדים או עניינים אחרים המפורטים לעיל, אינם נדונים על ידו.

בברכה,



דינה זילבר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

## נספח ע/4

מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה  
לרה"מ נתניהו ולרה"מ החליפי דאז

בני גנץ מיום 26.3.2021

עמ' 49





## היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"ג ניסן תשפ"א  
26 מרץ 2021

מס' מסמך: 004-99-2021-010088  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

ח"כ בני גנץ  
ראש הממשלה החלופי

לכבוד  
ח"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

שלום רב,

**הנדון: פקיעת כהונתם של שרים בממשלת ישראל המכהנים במילוי מקום**  
סמך: מכתבי מיום 3.3.2021

במכתבי מיום 3.3.2021 ביקשתי להסב את תשומת ליבכם לכך שבתקופה הקרובה, בשל חילופי גברי באיוש תפקידיהם של חברי ממשלה שונים ומינוי שרים על דרך של מילוי מקום, במשרדי ממשלה רבים כהונת השרים העומדים בראשם צפויה לפקוע. במכתב הודגש הצורך החיוני בקידום המינוי של שרים קבועים במקומם של השרים המכהנים כיום במילוי מקום במשרדי הממשלה, וזאת על מנת להימנע מהפגיעה המהותית הצפויה מכך – הן בפעילותם התקינה והרציפה של המשרדים הנוגעים בדבר ושל הממשלה בכללותה, והן באינטרסים ציבוריים כבדי משקל נוספים.

מאז מועד שליחתו של מכתבי האמור, פקעה כהונתו של ממלא מקום שר התקשורת, מבלי שמונה במקומו שר קבוע. ביום 27.3.2021 עתידה לפקוע כהונתם של ממלאי מקום השרים למשאבי מים ולהשכלה גבוהה ומשלימה. ביום 1.4.2021, עתידה לפקוע כהונתו של ממלא מקום שר המשפטים. ביום 8.4.2021 עתידה לפקוע כהונתו של ממלא מקום השר לשוויון חברתי. וביום 12.4.2021 עתידה לפקוע כהונתו של ממלא מקום שר המדע והטכנולוגיה.

על מנת לצמצם את הפגיעה הצפויה בפעילותם של משרדי הממשלה האמורים, ובאינטרסים הציבוריים החיוניים עליהם הם מופקדים, פעלנו בשבועות האחרונים בשיתוף עם היועצים המשפטיים של אותם משרדי הממשלה, על מנת להשלים את ביצוען של פעולות שלטוניות שניתן לבצען טרם פקיעת הכהונה, וכן לאצול חלק מסמכויות השרים הניתנות לאצילה. אצילת הסמכות במצב דברים זה אינה מובנת מאליה, ובהיעדר שר מכהן, עובדי ציבור יידרשו להפעיל סמכויות שאינן נתונות להם בשגרה, שעה שבראש המשרד לא מכהן השר שבידיו הפקיד המחוקק סמכויות אלו מלכתחילה. מצב זה איננו ראוי, הוא מוקשה מבחינה משטרית, ואנו נדרשים לנקוט בו רק בלית ברירה ובצמצום בנסיבות שנוצרו.



## היוקצ' המשפטי לממשלה

ואולם, גם לאחר נקיטת צעדים שונים כאמור, עדיין נותרו סמכויות מרכזיות וחשובות, אשר לא ניתן יהיה להפעילן החל ממועד פקיעת כהונת ממלא מקום השר. מצב זה הינו חמור במיוחד בכל המשרדים הנוגעים בדבר, והוא מעורר קשיים ייחודיים במשרד המשפטים, בשל תפקידו המוסדי הייחודי של משרד זה ובשים לב למהותן ולאופיין של הסמכויות המוקנות לשר העומד בראש המשרד.

כפי שכבר הבהרתי, מצב דברים בו מדינת ישראל תיוותר ללא שרים כאמור, ובכלל זאת ללא שר משפטים מכהן, וזאת למשך תקופה לא ידועה שיתכן כי תהיה ממושכת, הוא מצב חריג ביותר וחמור מבחינה משטרית. בתוך כך, סמכויות רבות המוקנות לשר המשפטים, בהן סמכויות חשובות ומשמעותיות, יותרו ללא כל גורם אשר יוכל להפעילן.

בין היתר, בהעדר שר משפטים מכהן, תשובש פעילותה של ועדת השרים לענייני חקיקה; תיפגע יכולתה של הממשלה לקדם הצעות החלטה בתחום הפעילות של משרד המשפטים; לא יהיה גורם המוסמך להתקין חקיקת משנה המצויה בסמכות שר המשפטים, לרבות סמכויות הקשורות במאבק בנגיף הקורונה, כגון – אישור קיומם של דיונים בדרך של היוועדות חזותית, וכן תקנות הנדרשות תוך פרק זמן קצוב על פי חוק כגון תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי; מדינת ישראל לא תוכל להסגיר עבריינים או לנקוט בפעולות אחרות המצויות בסמכותו של שר המשפטים בתחום שיתוף הפעולה עם מדינות זרות באכיפת הדין הפלילי; ולא ניתן יהיה להפעיל סמכויות רבות של שרים אחרים, המותנות בקבלת הסכמת שר המשפטים או בקיום היוועדות עמו.

אשר לוועדת השרים לענייני חקיקה, אזכיר, כי בהתאם להחלטת הממשלה מס' 37, מיום 31.5.2020, אשר הקימה את ועדת השרים בממשלה הנוכחית, שר המשפטים הוא יו"ר הוועדה (כנהוג), ממלא מקום יו"ר הוועדה הוא השר דוד אמסלם, ועל סדר יומה של הוועדה להיקבע בהסכמה מראש ביניהם. נוסף על כך, בהתאם להוראת סעיף 13(א)(ד)(2) לחוק-יסוד: הממשלה, נדרשת ועדת השרים לענייני חקיקה, בדומה למרבית ועדות השרים (למעט אלו שזהות חבריהן נקבעה בחוק מבלי שהחוק מאפשר למנות להן חברים נוספים), לכלול מספר שווה של שרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה ושל שרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה החלופי. לאור זאת, בהתאם לחוק-היסוד, עם פקיעת כהונתו של ממלא מקום שר המשפטים ללא מינוי שר קבוע במקומו, תידרש הממשלה למנות כחבר בוועדה שר אחר המזוהה כבעל זיקה לראש הממשלה החלופי, או לגרוע מחברות בוועדה שר המזוהה כבעל זיקה לראש הממשלה. עוד אזכיר, כי שר המשפטים, מכוח תפקידו, חבר בוועדות שרים נוספות ומשמעותיות ביותר, ובהן ועדת השרים

<sup>1</sup> לעניין מצב בו לא יתקיים איזון בין מספר חבריה של הוועדה, כמצוות חוק היסוד, ראו את מכתבי מיום 7.2.2021 בעניין יישום הוראת סעיף 13(א)(ד)(1) לחוק יסוד: הממשלה, בשינויים המחוייבים.



## היועץ המשפטי לממשלה

לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני-ביטחוני"), ועדת השרים לענייני שירות הביטחון הכללי וועדת השרים לענייני הפרטה. גם פעילותן של ועדות כאלו עלולה להיפגע בנסיבות האמורות.

לאור כל האמור לעיל, ועל מנת להימנע מהפגיעה החמורה באינטרסים ציבוריים משמעותיים וחיוניים, אשוב ואבקש כי תפעלו בהקדם לקידום כלל מינויי השרים האמורים לעיל, ובכלל זאת ואף ביתר שאת, למינוי שר משפטים, וזאת בטרם הגיעו של המועד לפקיעת כהונתו של ממלא מקום שר המשפטים הנוכחי ביום 1.4.2021. **מצב בו משרד המשפטים יוותר ללא שר מכהן יגרום לפגיעה קשה בעבודת המשרד ובתפקוד הממשלה, על כל הכרוך בכך.** זאת, כאמור, בצד חשיבות איושם של תפקידי השרים הנוספים המנויים לעיל, כפי שהובהר במכתבי שבסימוכין.

בברכה,  
אביחי מנדלבליט

העתק:  
מזכיר הממשלה  
נציב שירות המדינה  
המשנים ליועץ המשפטי לממשלה  
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

## נספח ע/5

העמ' הרלוונטיים מתוך תגובת  
היועמ"ש לעתירת הנבצרות  
הראשונה

עמ' 53

התנועה למען איכות השלטון (ע"ר 580648863)  
 על ידי ב"כ עוה"ד תומר נאור ואח'  
 מרח' יפו 208, ת.ד. 36054, ירושלים  
 טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

נ ג ד

## 1. ראש הממשלה

## 2. היועץ המשפטי לממשלה

על ידי פרקליטות המדינה,  
 משרד המשפטים, ירושלים  
 טלפון: 02-6466590; פקס: 02-6467011

המשיביםתגובה מקדמית מטעם היועץ המשפטי לממשלה

1. בהתאם להחלטת כבי' השופט מינץ מיום 5.4.21, מוגשת בזאת תגובה מקדמית לעתירה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.
2. עניינה של העתירה, בתמצית, בבקשת העותרת להורות כי המשיב 1 (להלן גם: **המשיב**) ייצא לנבצרות מתפקידו כראש הממשלה.
3. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, העתירה אינה מגלה עילה להתערבות שיפוטית בעניין ודינה להידחות, וזאת כפי שיפורט להלן.
4. כך קובע סעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, בעניין נבצרות זמנית של ראש ממשלה:
 

"נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, ימלא את מקומו ממלא מקום ראש הממשלה; חלפו 100 ימים רצופים שבהם כיהן ממלא מקום ראש הממשלה במקום ראש הממשלה והוא לא חזר למלא את תפקידו, יראוהו כמי שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו."
5. נוסף על כך, סעיף 20(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, מתייחס לנבצרות קבע של ראש הממשלה, כדלקמן:
 

"נבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, רואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום ה-101 שבו מכהן ממלא מקום במקומו."

בהתאם להוראת סעיף 30(ג) לחוק-היסוד, אם נבצר מראש הממשלה דרך קבע למלא את תפקידו, הממשלה תקבע שר אחר – שהוא חבר הכנסת וחבר סיעתו של ראש הממשלה – לכהן כראש הממשלה בפועל, עד שתיכון הממשלה החדשה.

6. להשלמת התמונה יוזכר, כי במסגרת תיקון מס' 8 לחוק-יסוד: הממשלה, נקבע ההסדר המשטרי של ממשלת חילופים. בין היתר, נקבעו הוראות לעניין חילופים בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי שלא במועד החילופים, וביניהן גם הוראות בעניין **נבצרות מסיבות בריאותיות** של ראש הממשלה, כדלקמן:

" 43א. (א) **חדל ראש הממשלה בממשלת חילופים לכהן בתפקידו בתקופה שעד מועד החילופים, יראו את הממשלה כאילו התפטרה, ויחולו לעניין כהונת הממשלה וראש הממשלה הוראות הרציפות בסעיף 30(ב);** ואולם בכל אחד מהמקרים שלהלן, לא יראו את הממשלה כאילו התפטרה ויחול יתר הוראות סעיף זה:

...  
 (4) נבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, **מסיבות בריאותיות בלבד**, וחלפו 100 ימים שבהם מכהן ממלא מקום במקומו, לפי סעיף 20(ב);

...  
 (ב) חדל ראש הממשלה בממשלת חילופים לכהן בתפקידו מאחת הסיבות המנויות בסעיף קטן (א) סיפה, בתקופה שעד מועד החילופים, יחולו הוראות סעיפים קטנים (ג) ו-(ד).

...  
 (ד) (1) חדל ראש הממשלה לכהן בתפקידו לפי סעיף קטן (א) (4) **ומצבו הבריאותי** מאפשר את חזרתו לתפקיד – ישוב לכהן בתפקיד ראש הממשלה;

(2) חדל ראש הממשלה לכהן בתפקידו לפי סעיף קטן (א) (1), (2), (3) או (5), או שחדל לכהן בתפקידו לפי סעיף קטן (א) (4) **ומצבו הבריאותי לא מאפשר את חזרתו לתפקיד** – רשאית סיעתו לבחור חבר כנסת מאותה סיעה, והוא יבקש מהכנסת הבעת אמון לכהן במקומו של ראש הממשלה שכהונתו חדלה כאמור, והכול עד שבוע לפני סיום תקופת כהונתו של ראש הממשלה החלופי כראש הממשלה;

עוד להשלמת התמונה, יוזכר, כי בתיקון שלעיל נקבע גם כי הוראות סעיף 24(ב) לחוק היסוד – לפיהן כאשר שר חדל לכהן או שנבצר ממנו זמנית ימלא את תפקידו ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה – לא יחולו על ראש ממשלה חלופי שחדל לכהן או נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו (סעיף 43ד(ה) לחוק היסוד).

7. יצוין כי בדברי חקיקה שונים ורבים, הן בחקיקה ראשית והן בחקיקת משנה, מצויות הוראות 'נבצרות' של בעלי תפקידים שונים – מהן נבצרות זמנית ומהן נבצרות דרך קבע, מהן הוראות נבצרות המוגבלות לטעמי בריאות ומהן הוראות נבצרות כלליות.

ראו למשל: סעיף 24(ב) לחוק-יסוד: הממשלה; סעיף 20א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת; סעיפים 21(א) ו-22(א) לחוק-יסוד: נשיא המדינה; סעיף 13 לחוק-יסוד: מבקר המדינה; סעיף 13(ב) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשט"ו-1955; סעיף 19 לחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980; סעיף 4 לחוק נציבות תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002; סעיף 6(א) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968; סעיף 16א לחוק הדיינים, התשט"ו-1955.

8. סוגיית נבצרותו של ראש ממשלה מלמלא את תפקידו הובאה בפני בית המשפט הנכבד במסגרת העתירה בבג"ץ 6231/08 **יצחק נ' ראש ממשלת ישראל** (פסק הדין ניתן ביום 4.8.08). באותה עתירה ביקש העותר, בין היתר, כי בית המשפט הנכבד יורה ליועץ המשפטי לממשלה 'להכריז על נבצרותו של המשיב 1 מלכהן כראש ממשלת ישראל, לתקופה קצובה, במהלכה יחקר המשיב 1, מיום ליום, בכל אחת מהחקירות בהן נדרשת עדותו'.

ביום 24.7.08 הוגשה תגובת היועץ המשפטי לממשלה לעתירה בבג"ץ 6231/08, ובמסגרתה צוין בין היתר כדלקמן:

**4. "אכן הסיטואציה בה ראש הממשלה מכהן בשעה שמתנהלות נגדו מספר חקירות פליליות, עשויה להעלות שאלות באשר ליכולתו למלא את תפקידו – הן בהיבט של יכולתו להקדיש את מלוא זמנו ומרצו בנסיבות אלה לתפקידו התובעני, והן בהיבט של פגיעה באמון הציבור.**

**ברם, בשלב זה לפחות, סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי שאלת "נבצרות" ראש הממשלה מלהמשיך בכהונתו, אינה עניין להכרעה משפטית, אלא עניין לראש הממשלה ולמערכת הפוליטית והציבורית לענות בו.**

[...]

8. **הוראת סעיף 16 לחוק יסוד: הממשלה עניינה בנבצרות זמנית, אך היא אינה מוגבלת לנבצרות מטעמי בריאות דוקא. המדובר בנבצרות מכל טעם שהוא – אובייקטיבי או סובייקטיבי, ובכלל זה בשל כך שמתנהלת נגד ראש הממשלה חקירה פלילית – שתוצאתו היא שאין בידי ראש הממשלה, זמנית, למלא את תפקידו.**

**המונח נבצרות בהקשר זה הוא, בעיקרו של דבר, שאלה שבעובדה, כלומר – האם נבצר מנושא המשרה, באופן זמני, למלא את תפקידו.**

יש שהתשובה היא ברורה וגלויה לעין, כאשר המניעה היא מוחלטת (כגון בעניינו של ראש הממשלה דאז, א' שרון), אך **"נבצרות" אינה מתייחסת בהכרח למצב של מניעה אובייקטיבית, ויכול שתתייחס גם למצב בו מטעמים אישיים-סובייקטיביים שונים – משפחתיים, ציבוריים או משפטיים – נושא המשרה סבור שאין בידו, באורח זמני, למלא את תפקידו באופן ראוי.**

9. נצוין, כי בהיסטוריה של הממשלות בישראל זכורים ארבעה מקרים בהם נעשה שימוש ב"נבצרות זמנית": מקרה אחד – כאשר שר פלוני ביקש להשתחרר באופן זמני מתפקידו בשל רצונו לסעוד בן משפחה חולה; שני מקרים בהם שר ביקש לצאת לחופשה בגדר "נבצרות זמנית" בגין חקירה שנפתחה נגדו; המקרה הרביעי הוא נבצרותו הזמנית של ראש הממשלה אריאל שרון מטעמי בריאות.

10. **נוכח אופייה ומאפייניה של הנבצרות כאמור, ההכרעה בדבר קיומה של נבצרות תהא מסורה, בראש ובראשונה, בידי נושא המשרה עצמו (ה"נבצר"), למעט מצבים של מניעה אובייקטיבית (כגון כאשר מדובר במחלה המונעת מהנבצר מודעות למצבו), או כאשר הדין קבע במפורש את הגורם שבידיו לקבוע קיומה של נבצרות (בדרך כלל, הגורם הממונה על נושא המשרה בו מדובר).**

11. מקום בו מדובר בנושא משרה שלטוני-פוליטי, לרוב ההכרעה בדבר קיום נבצרות מסורה לגורם ממלכתי-פוליטי (ראו למשל: סעיף 20א'(ב) לחוק יסוד: הכנסת; סעיפים 21(א) ו-22(א) לחוק יסוד: נשיא המדינה וסעיף 13(1) לחוק יסוד: מבקר המדינה).

בניגוד להסדרים בחוקי היסוד האחרים שנזכרו לעיל, הרי שבחוק יסוד: הממשלה לא נקבעו הוראות באשר לגורם ממלכתי זה או אחר המוסמך לקבוע כי נבצר זמנית מראש הממשלה למלא את תפקידו, מקום שראש הממשלה לא עשה כן מיוזמתו.

יוער כי במסגרת תגובתו לעתירה שלעיל, התייחס היועץ המשפטי לממשלה לכך שביום 23.7.08 אישרה הכנסת, בקריאה טרומית, הצעת חוק פרטית (של חברי הכנסת זבולון אורלב ויוסי ביילין) לפיה תוסמך הכנסת, בהחלטת רוב חבריה, לקבוע כי נבצר זמנית מראש ממשלה למלא את תפקידו, בין היתר בשל ניהול חקירה פלילית נגדו. הצעת חוק פרטית זו – שכותרתה 'הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון - הכרזת נבצרות ראש הממשלה)' – הועברה בהמשך לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אולם לא הבשילה בסופו של יום לתיקון הוראות חוק-היסוד.

צילום תגובת היועץ המשפטי לממשלה מיום 24.7.08 בבג"ץ 6231/08 מצורף ומסומן מש/1.

9. ביום 4.8.08 ניתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 6231/08, אשר הורה על דחיית העתירה, מבלי לקבוע מסמרות בסוגיה דנן. כך נקבע בפסק הדין:

4" [...] עינינו הרואות, כי ההוראה הנזכרת אינה קובעת באילו נסיבות ייחשב ראש הממשלה כמי שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו וכן מי מוסמך להכריז על נבצרותו הזמנית של ראש הממשלה. מוכנים אנו להניח, כי צודק היועץ בטענתו לפיה ההוראה אינה מוגבלת אך לנבצרות זמנית מטעמי בריאות אלא עשויה לחול במגוון נסיבות, ביניהן קיומן של חקירות פליליות נגד ראש הממשלה [...]. עוד מניחים אנו, מבלי להכריע בדבר, כי בנסיבות המתאימות מוסמך היועץ המשפטי לממשלה להכריז על נבצרות זמנית של ראש הממשלה. הכרזה כאמור אכן ארעה בעקבות השינוי הפתאומי במצב בריאותו של ראש הממשלה לשעבר אריאל שרון [...] . אף אם כך הוא, הרי ברי כי הכרזה כאמור על רקע קיומה של חקירה פלילית נגד ראש ממשלה, הינה פעולה חריגה אשר תיעשה אך במקרים נדירים ויוצאי דופן.

משעינו בעתירה ובתגובות לה הגענו לכלל מסקנה, כי לא קמה עילה להתערב בקביעתו של היועץ לפיה לעת הזו יש להותיר את סוגית נבצרותו הזמנית של ראש הממשלה במישור הציבורי-פוליטי ואין מקום לקביעה משפטית מטעמו בסוגיה זו.

אף לא ראינו לנכון להיענות לבקשת העותרים בעניין יומנו של ראש הממשלה. היועץ מציין כאמור, כי המשטרה נתקלה בקשיים לא מבוטלים בתאום מועדי חקירותיו של ראש הממשלה; אם יתברר בהמשך שהתנהלותו של ראש הממשלה אינה מאפשרת את עריכתן של החקירות הפליליות נגדו באופן ראוי, אפשר שיהא מקום להכרזה של היועץ המשפטי לממשלה בדבר נבצרותו הזמנית של ראש הממשלה. כאמור, משלא ראינו בשלב זה עילה להתערב בהחלטתו של היועץ, אין אנו נדרשים להכריע בשאלת היקף סמכותו מכוח סעיף 16(ב) לחוק יסוד: הממשלה.



10. יוער כי במקרה אחר, אשר קדם לפסק הדין שניתן כמתואר לעיל בבג"ץ 6231/08, בית המשפט הנכבד דחה על-הסף עתירה שביקשה להורות על מינוי ראש ממשלה בפועל, לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה הכריז לפי סעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, כי נבצר מראש הממשלה שרון למלא את תפקידו בגין מצבו הרפואי (בג"ץ 2655/06 לאור נ' היועץ המשפטי לממשלה (ניתן ביום 27.3.06)).

11. עוד ראוי לציין, כי היועץ המשפטי לממשלה אהרן ברק נדרש בשעתו לסוגיה, ובמכתבו מיום 12.4.77 לראש הממשלה רבין נכללה התייחסות גם לאפשרות לקבוע כי נבצר מראש הממשלה באופן זמני למלא את תפקידו כאמור בסעיף 19 לחוק היסוד דאז, וכיום סעיף 16(ב) כאמור.<sup>1</sup> כך צוין באותו מכתב:

"4.ג) ... השאלה העיקרית לעניננו היא, אימתי "נבצר" מראש הממשלה "זמנית למלא" את תפקידו. יהיו שיאמרו כי יש ליתן לביטוי זה פירוש מצמצם, לאמור: רק נסיבות השוללות באורח אובייקטיבי אפשרות של מילוי תפקידים עשויות לבוא בגדר המושג "נבצר". לעומת אלה יאמרו אחרים שמבחן סובייקטיבי הוא שיכריע בשאלה אם נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו. בין שני אלה עשויות להמצא דרכי ביניים שתדגשנה בהדגש שונה את המשקל היחסי של היסוד הסובייקטיבי או היסוד האובייקטיבי בשאלה אם נוצר מצב שבו נבצר מראש הממשלה למלא זמנית את תפקידו. על כל אלה ניצבת ועומדת השאלה בדבר היחס הראוי והנאות, בנסיבות נתונות, בין סברתו של ראש הממשלה כי נבצר ממנו זמנית למלא תפקידו, לבין עמדתה של הממשלה באותה שאלה, וכל זאת נוכח חובתה של הממשלה לקבוע ממלא מקום לראש הממשלה, בהתמלא התנאים האמורים בסעיף 19. התשובות לשאלות אלו כולן אינן חד משמעיות, וטרם זכו להארה בפסיקת בית המשפט העליון.

נקודת המוצא לבחינתו של סעיף 19 לחוק היסוד היא בחובת הממשלה לקבוע ממלא מקום לראש הממשלה, וחובה זו על הממשלה למלא תוך שהיא שוקלת שיקולים ענייניים וסבירים. לענין שיקולים אלה נוטה אני לדעה שאין לתת פירוש מצמצם להוראת סעיף 19. כך, למשל, אין לשלול את היסוד הסובייקטיבי כאשר, בנסיבות הענין, מגיע ראש הממשלה לכלל מסקנה – העומדת במבחן הסבירות – כי נפגעת זמנית יכולתו לתפקד כראוי כראש ממשלה. בסופו של דבר נתון הדבר להכרעת הממשלה על פי נסיבותיו הספציפיות של כל ענין וענין, תוך בחינת הטעמים המועלים לתמיכה בטענה כי נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו."

ואילו במכתבו מיום 10.4.77 של היועץ המשפטי לממשלה ברק לשר המשפטים דאז, צוין כדלקמן:

"7. ... השאלה היא: מה משמעות המילים "נבצר ממנו". מי שיטה לפרשן פירוש דווקני ומצמצם יטען שכוונתן רק למקרים של נסיבות השוללות את האפשרות של מילוי התפקידים אובייקטיבית ולחלוטין. פירוש כזה אינו נראה בעיני ולא נראה לי שכלל הוראות החוק, רקעו או מטרתו מחייבים לאמצו. לי נראה פירוש המביא לידי מנוי של ממלא מקום גם בנסיבות פחות קיצוניות. אין זאת אומרת שהייתי גורס מנוי כזה בנסיבות סובייקטיביות גרידא שאליהן עשוי ראש ממשלה להקלע. אבל בנסיבות שיש בהן כדי ליטול ממנו את היכולת האופרטיבית לתפקד כראוי כראש ממשלה, או להגביל יכולת זו הגבלה של ממש, סבורני שגם אז ניתן לומר ש"נבצר" ממנו.

<sup>1</sup> יוער כי סעיף 19 לחוק-היסוד הקודם עסק כולו בנבצרות זמנית, ואילו סעיף 16(ב) לחוק-היסוד הנוכחי עוסק גם בנבצרות זמנית וגם בנבצרות קבועה.

פירוש מרחיב זה מתחזק לאור מעמדו המיוחד של ראש ממשלה בממשלת מעבר. בממשלה שנהנית מאימון הכנסת רשאי ראש הממשלה להתפטר, יהיו מניעיו אשר יהיו – סעיף 23(א) לחוק. אפשרות זאת אינה קיימת כשהממשלה הפכה לממשלת מעבר (ראה לעיל).

מכאן שלגבי ממשלת מעבר יש מקום לפרש את המושג "נבצר" פירוש רחב יותר מאשר לגבי ממשלה "סדירה".

ההכרעה בשאלה אם נסיבות מסוימות עולות כדי "היבצרות" נתונה, מכוח סעיף 19, בידי הממשלה, בכפוף, כמובן, לבקרת בית המשפט הגבוה לצדק.

12. הנה כי כן, הגם שלשון החוק אינה מפרטת באופן ממצה את הנסיבות שעשויות להביא לנבצרות כאמור, ואלה אף טרם לובנו כל צרכן בפסיקת בית המשפט הנכבד, דומה כי לשון החוק ותכליתה מכוונות בעיקרן למצב דברים בו מתקיימות נסיבות – סובייקטיביות או אובייקטיביות – השוללות באופן מעשי את המשך תפקודו של ראש הממשלה.

בצד זאת, כפי שצוין בתגובת היועץ המשפטי לממשלה לעתירה בבג"ץ 6231/08 שנזכרה לעיל: "הסיטואציה בה ראש הממשלה מכהן בשעה שמתנהלות נגדו מספר חקירות פליליות, עשויה להעלות שאלות באשר ליכולתו למלא את תפקידו – הן בהיבט של יכולתו להקדיש את מלוא זמנו ומרצו בנסיבות אלה לתפקידו התובעני, והן בהיבט של פגיעה באמון הציבור". לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ככלל, ובשינויים המחויבים, דברים אלו יפים גם לאחר הגשת כתב אישום.

הווה אומר, לא ניתן לשלול באופן קטגורי את האפשרות כי בנסיבות קונקרטיות חריגות, תקום עילת נבצרות תפקודית הנובעת מכך שראש הממשלה הינו נאשם בפלילים.

13. פסיקת בית המשפט הנכבד שבה והדגישה, לאורך שנים ארוכות, את חשיבות ההקפדה על טוהר המידות בקרב נבחרי הציבור. כתב האישום שהוגש נגד המשיב 1 חמור ביותר, ומייחס לו עבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים, שאותן עבר, לכאורה, בעת שכיהן כראש ממשלת ישראל.

בנוסף על כך, ראוי להזכיר גם את קיומן של התבטאויות חריפות של המשיב 1 נגד מערכת אכיפת החוק, תוך הטלת דופי אישי בגורמים שונים הפועלים במסגרתה, דבר שיש בו כדי לפגוע באמון הציבור במערכות החוק והמשפט, בשים לב לכך שהתבטאויות שכאלה באות מצדו של הגורם הבכיר ביותר בהירארכיה השלטונית.

לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, עמידתו של נאשם בעבירות חמורות הנוגעות לטוהר המידות, שמשפטו מתנהל בימים אלו בבית המשפט המחוזי בירושלים, בראשות הממשלה – אשר בין היתר נדרשת למנות בעלי תפקידים מרכזיים במערכת אכיפת החוק וברשות השופטת – אכן מעוררת קשיים משמעותיים, במישורים שונים.

בהקשר זה יצוין כי בחודשים האחרונים, נמנעה ממשלת ישראל שבראשה עומד המשיב 1 מקיום דיונים במינויים שונים של בעלי תפקידים בכירים במשרד המשפטים. דברים אלו אינם מובאים כדי להצביע בהכרח על קיומו של קשר סיבתי בין היותו של המשיב 1 נאשם בפלילים לבין הימנעות הממשלה מקידום מינויים אלו, אלא כדי להדגים את הקושי המתעורר בנסיבות העניין כמתואר, בוודאי ככל שמדובר באמון הציבור במערכות החוק והמשפט.

14. עם זאת, במצב הדברים הנתון, ובשים לב גם להסדר מניעת ניגוד העניינים שגובש על-ידי היועץ המשפטי לממשלה למשיב 1 – אשר נועד לשלול את האפשרות שמא סמכויות שלטוניות יופעלו באופן שיושפע מעובדת התנהלותו של ההליך הפלילי המתנהל נגד ראש הממשלה, או באופן שיהיה בו כדי להשפיע על עניינו האישי של ראש הממשלה בניהול ההליך המשפטי כנגדו – סבור **היועץ המשפטי לממשלה כי מכלול הנסיבות הרלוונטיות הקיימות אינו מבסס לעת הזו עילה לקביעה שיפוטית לפיה נבצר מהמשיב 1 למלא את תפקידו**. כל זאת, מבלי לגרוע כהוא זה מחומרת כתב האישום שהוגש נגד המשיב 1, ומבלי לכרסם בפסיקתו העקבית של בית המשפט הנכבד בעניין ההקפדה הנדרשת על טוהר המידות בקרב נבחרי הציבור.

אחר שאמרנו זאת, נפנה להידרש למספר סוגיות נוספות הרלוונטיות לעתירה ולנטען בה.

15. **ראשית**, יצוין כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הצורך בנוכחותו של ראש הממשלה באולם הדיונים בבית המשפט המחוזי בירושלים לשם ניהול משפטו איננו מקים כשלעצמו בהכרח עילה ל"נבצרות פיזית", כטענת העותרת, וחזקה על ראש הממשלה כי ימצא את הדרך לשלב בין מחויבויותיו, ככל שיידרש לכך. יתר על כן, גם טענת העותרת לפיה החל מיום 5.4.21 המשיב 1 "יידרש להימצא פיזית שלושה ימים בשבוע בבית המשפט המחוזי בירושלים" (סעיף 5 לעתירה), אינה מדויקת וממילא נטולת ביסוס. זאת, שכן, עוד ביום 1.4.21 – טרם הגשת העתירה שבכותרת – נעתר בית המשפט המחוזי בירושלים לבקשת המשיב 1 לפטור אותו 'מהתייצבות לדיוני ההוכחות שבהם צפויה להישמע עדותו של העד אילן ישועה' (ת"פ 67104-01-20), תוך שקבע כדלקמן:

"לאחר עיון בבקשה ובעמדת המדינה שלא הביעה התנגדות לבקשה, ובהנחה שהמבקש מבין את המשמעויות של אי התייצבותו, לרבות אי העלאת טענות בהמשך הנובעות מהיעדרותו, **אנו נעתרים לבקשה, ובשלב זה פוטרים את המבקש מהתייצבות כאמור**."

על כן, ברי כי **טענת העותרת בעניין 'הנבצרות הפיזית' אינה עולה בקנה אחד גם עם החלטת בית המשפט המחוזי בירושלים דלעיל**. לפיכך, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, דין טענת הנבצרות הפיזית, הנובעת כביכול מהצורך של ראש הממשלה להימצא באולם הדיונים בו מתנהל משפטו – להידחות. ניתן להניח, כי בית המשפט המחוזי בירושלים ישוב ויידרש גם בעתיד להחלטות נקודתיות בדבר התייצבותו של המשיב 1 לדיונים מסוימים או למתן פטור מהתייצבות לדיונים אחרים.

צילום החלטת בית המשפט המחוזי בירושלים מיום 1.4.21 מצורף ומסומן **מש/2**.

## נספח ע/6

כתבתה של נעה שפיגל "נתניהו קיבל  
את המנדט: "נבואות הזעם על סוף  
הדמוקרטיה לא נכונות"

עמ' 61

בחירות 2022

## נתניהו קיבל את המנדט: "נבואות הזעם על סוף הדמוקרטיה לא נכונות"

הנשיא הטיל על יו"ר הליכוד את מלאכת הרכבת הממשלה והצהיר: "אני לא מקל ראש בכך שמתנהל נגדו הליך משפטי". נתניהו התחייב "לעשות הכל כדי שתקום ממשלה יציבה ואחראית שתפעל למען כל תושבי ישראל". יש עתיד: "יום שחור לדמוקרטיה"

נעה שפיגל

13 בנובמבר 2022

עקוב 

נשיא המדינה יצחק הרצוג העניק היום (ראשון) את המנדט להרכבת הממשלה ליו"ר הליכוד בנימין נתניהו בבית הנשיא בירושלים. לאחר קבלת המנדט אמר נתניהו כי יש מי "שמשימים נבואות זעם על כניסה למנהרה חשוכה, על סוף המדינה, סוף הדמוקרטיה - דברים שמפחידים את הציבור". לדבריו, "זו לא הפעם הראשונה שדברים כאלה נשמעים. אמרו את זה על בגין, אמרו את זה גם עליי. זה לא היה נכון אז וזה לא נכון גם היום".

בהצהרה שנשא לצד נתניהו התייחס הרצוג לכתבי האישום שהוגשו נגדו בגין קבלת שוחד ומרמה והפרת אמונים. "לא נעלמה מעיניי העובדה שכנגד ח"כ נתניהו מתנהל הליך משפטי בבית המשפט המחוזי בירושלים, ואינני מקל בכך ראש כלל וכלל", אמר הרצוג. "עם זאת, חשוב לציין כי בית המשפט העליון כבר אמר את דברו בבירור בנוגע לכתב אישום תלוי ועומד כנגד חבר כנסת המועמד לתפקיד הרכבת ממשלה, במספר פסקי דין, כולל בהרכב מורחב של 11 שופטים".

הנשיא המשיך ואמר כי "למדינת ישראל דרושה ממשלה שגם אם לא תבטא בהרכבה את כל השקפות העולם וחלקי הבית, תדע להוביל מהלך של חיבור ואיחוד בין כל חלקי העם, ולקיים שיח אחראי, זהיר, פתוח, כן וקשוב עם יתר רשויות השלטון".

נתניהו הבטיח בהצהרתו לעשות הכל כדי שהממשלה שיקים תהיה "יציבה ומוצלחת, אחראית ומסורה, כזו שתפעל לטובת כל תושבי המדינה בלי יוצא מן הכלל". הוא הוסיף שיש הסכמה רחבה בציבור על כך שיש להגיע להסכמי שלום "עם מדינות ערביות נוספות", וכך לסיים את הסכסוך "הישראלי-ערבי". "לא

אמרתי הסכסוך הישראלי-פלסטיני", הוא הדגיש, "אבל לדעתי זה השלב המקדים שיביא גם את התוצאה הזאת".

ממפלגת יש עתיד נמסר בעקבות הענקת המנדט כי זהו "יום שחור לדמוקרטיה הישראלית שבו ראש הממשלה המיועד סחית בפני שותפיו, שכל מטרתם המשותפת היא לחלץ אותו ממשפטו ולהחזיר את מדינת ישראל אחורה".

יו"ר הליכוד קיבל את המנדט לאחר ש-64 מחברי הכנסת הנבחרת המליצו על מועמדותו בפגישות ההתייעצות של הסיעות בבית הנשיא. ביום שישי הסתיים שלב ההתייעצויות של הנשיא עם נציגי הסיעות. על יו"ר יש עתיד יאיר לפיד המליצו 28 ח"כים נבחרים - חברי סיעתו וסיעת העבודה. הרצוג הזמין את נתניהו למעונו, בניגוד לנשיא הקודם ראובן ריבלין, שבחר בשנה שעברה להימנע מפגישה עמו ולהטיל עליו את מלאכת הרכבת הממשלה בכתב.

מקורות בליכוד העריכו כי לנתניהו יידרשו שבוע עד שבועיים כדי להגיע לסיכומים עם כל השותפות בקואליציה המסתמנת. מרגע שמועמד לראשות הממשלה מכריז כי עלה בידו להרכיבה, נדרש יו"ר הכנסת לכנס את המליאה בתוך שבוע. לאחר שההסכמים הקואליציוניים מונחים על שולחן הכנסת, מושבעת הממשלה. בליכוד מבקשים שהממשלה תושבע קרוב ככל האפשר להשבעת הכנסת ה-25, מחרתיים. אולם הדבר יחייב השגת סיכומים בין כל השותפות הקואליציוניות עד יום שלישי בבוקר, לכל המאוחר, ולפי ההערכות נתניהו יתקשה לעמוד בלוח הזמנים הזה.

## נספח ע/7

**המענה מטעם המשנה ליועמ"ש מיום**

**20.12.2022**

**עמ' 64**

## מדינת ישראל משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

ירושלים: כ"ו כסלו תשפ"ג  
20 דצמבר 2022  
תיקנו: 803-04-2022-001301  
סימוכין: 803-99-2022-075986

לכבוד

עו"ד תומר נאור, עו"ד רותם בבלי דביר  
התנועה למען איכות השלטון

שלום רב,

הנדון: דרישה דחופה לקבוע הסדר ניגוד עניינים עדכני לחבר הכנסת בנימין נתניהו

סמך: מכתבכם מיום 13.11.2022; מכתבי תזכורת מיום 17.11.2022 ומיום 28.11.2022.

בפנייתכם שבסמך נטען כי לאור הטלת המנדט להרכבת הממשלה ה-37 על חבר הכנסת בנימין נתניהו, על היועצת המשפטית לממשלה לערוך לו חוות דעת למניעת ניגוד עניינים, במסגרתה ייקבע כי עליו להימנע מלהתערב בכל תחום המעלה חשש לניגוד עניינים שנובע מההליך הפלילי שמתנהל בעניינו. במסגרת זאת ביקשתם כי היועצת המשפטית לממשלה תבהיר כבר עתה, כי התערבותו של חבר הכנסת נתניהו בנושאים אלו במשא ומתן הקואליציוני אסורה וכי קיימת מניעה שיעסוק בכל הקשור למשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת.

פנייתכם זו הועברה לטיפול ואני מתכבד להשיבכם כדלקמן:

1. כידוע, היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת.<sup>1</sup> במסגרת תפקידו זה, הוא אמון גם על מתן חוות דעת בדבר ניגודי העניינים של חברי הממשלה, בהם גם ראש הממשלה.<sup>2</sup> בהתאם לאמור, מובן כי ככל שיעלה בידו של חבר הכנסת נתניהו להרכיב ממשלה, ועם כניסתו לתפקיד ראש הממשלה, תסדיר היועצת המשפטית לממשלה את היבטי ניגודי העניינים, לרבות אלה הנובעים מההליך הפלילי בעניינו, וזאת במסגרת חוות דעת, אשר תחייב את ראש הממשלה בכל פעולותיו בתפקידו.

<sup>1</sup> בין היתר: בג"ץ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל, 473 מז(5) 441.

<sup>2</sup> בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 25.3.2021) (להלן: עניין הסדר ניגוד העניינים).



2. מאידך, כל עוד חבר הכנסת נתניהו אינו מכהן כחבר הממשלה, פעילותו אינה מונחית על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה והיא כפופה לכללים אחרים, כפי שנקבע בפסיקת בג"ץ.<sup>3</sup>
3. בנסיבות העניין, הגם שהכללים בדבר ניגוד העניינים של חברי הממשלה אינם חלים לעת הזו, הרי שעקרונות המשפט הציבורי בוודאי שחלים על הליך המשא ומתן לגיבושם של הסכמים קואליציוניים המתנהל בימים אלה, לרבות בהתייחס לתוכן ההסכמים עצמם.
- עמד על כך בית המשפט העליון בבג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 25.02.1991):

"ההצעה" ו"הקיבול" המתגבשים לכדי הסכם הם פעולות משפטיות מתחום המשפט הציבורי, הנובעות מהפעלת שיקול-דעת שלטוני. הם נשלטים עלי ידי עקרונות היסוד המנחים את תורת שיקול הדעת. [...] תוקפו של הסכם פוליטי נגזר מעקרונות יסוד של המשפט והמשטר. אותם עקרונות עצמם, הנותנים תוקף להסכם הפוליטי, הם גם הקובעים כי ההסכם לא יתפוס, אם כריתתו, תוכנו, מטרתו או המשך ביצועו סותרים את תקנת הציבור. כוחו המחייב של ההסכם הפוליטי נשען על תקנת הציבור. משנופלת משענת זו, נופל עמה גם ההסכם הפוליטי. על-כן, הסכם פוליטי שתוכנו נוגד את תקנת הציבור - בין במועד עריכתו ובין במועד שלאחר עריכתו-בטל הוא. כך, למשל, הסכם קואליציוני, שבו הובטחה תמיכתה של סיעה פרלמנטרית בממשלה תמורת הבטחה שלא לבצע חקירה משטרתית בעניין פלוני או שלא להעמיד לדין חשוד אלמוני או ליתן חנינה לשפוט פלמוני, הינו הסכם הנוגד את תקנת הציבור ועל-כן בטל."

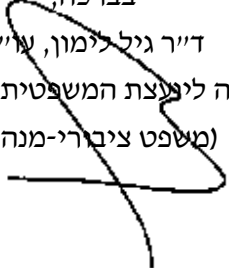
עמד על כך בית המשפט העליון גם בפסק הדין **בעניין הרכבת הממשלה** :

"הסכמים קואליציוניים נדונו בעבר בבית משפט זה, ונקבע כי תוכנו של הסכם קואליציוני נתון לביקורת שיפוטית וחלים עליו עקרונות המשפט הציבורי [...] עם זאת, הודגש כי מן הראוי שבית המשפט ינהג איפוק רב בבואו לבחון הסכם קואליציוני ויימנע מהתערבות העלולה לגרום לפגיעה בחופש הפעולה הפוליטי ובעיקרון היסודי של שיטתנו בדבר הפרדת הרשויות' (עניין אורלב, פס' 12 לחוות דעתה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש). בית משפט זה נמנע בעבר מלקבוע רשימה סגורה של עילות בגינן ניתן לקבוע כי סעיף בהסכם קואליציוני בטל, אך ככלל נקבע כי כאשר ימצא בהסכם סעיף הלוקה באי חוקיות או הנוגד את תקנת הציבור ופוגע בערכי היסוד שבבסיס השיטה המשפטית שלנו, יצהיר בית המשפט כי תנאים אלה בטלים..."

<sup>3</sup> בפסק הדין בעניין **הסדר ניגוד העניינים**, עסק בית המשפט בחוות הדעת למניעת ניגוד עניינים של חבר הכנסת נתניהו במסגרת כהונתו כראש הממשלה בממשלה ה-35 והדגיש כי "מדובר בהגבלות אישיות החלות על ראש הממשלה בתפקידו זה וכן על גורמים בלשכתו כאמור בסעיף 2(8) לחוות הדעת, וכפי שהבהרנו בדיון מיום 18.2.2021, הן אינן חלות על פעילותו של ראש הממשלה כחבר כנסת, אשר כפופה לכללים אחרים." (ראו גם בג"ץ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 6.5.2020) (להלן: **עניין הרכבת הממשלה**)).

4. נוכח האמור לעיל, לא מצאנו, לעת הזו, מקום למעורבות היועצת המשפטית לממשלה כמבוקש על ידכם. ככל שיתעורר הצורך בכך, הדברים ייבחנו בבוא העת.

בברכה,  
ד"ר גיל לימון, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-מנהלי)



העתק:

גב' גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה  
גב' שלומית ברנע פרגו, היועצת המשפטית למשרד רה"מ  
מר אורן פונו, ממונה בכיר ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)  
גב' ציונה אמוהאי טגניה, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

## נספח ע/8

**הודעת העדכון מטעם היועצת  
המשפטית לממשלה מיום 2.2.2023**

עמ' 68

בג"ץ 44/23

**בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**התנועה למען איכות השלטון בישראל**

על ידי ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא, ו/או תומר נאור ואח'  
רח' יפו 208, ירושלים  
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

נגד

1. היועצת המשפטית לממשלה
2. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

על-ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים, ירושלים  
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

3. ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו

על ידי עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק  
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס 1, ירושלים

המשיבים

טל': 02-6490649; פקס': 02-6490659

### בקשה מטעם המשיבים 1-2 להגשת הודעת עדכון קצרה

1. ביום 17.1.23 הוגשה תגובתם המקדמית של המשיבים 1-2 (להלן: **המשיבים**), ובה פורטו טעמי דחייתה של העתירה על הסף. בעקבות זאת, הורה בית המשפט הנכבד לעותרת להבהיר האם עומדת היא על עתירתה במתכונתה הנוכחית, וזאת עד ליום 12.2.23 (החלטה מיום 21.1.23).

2. כעת, למען הסדר הטוב ושלמות התמונה, המשיבים יבקשו כי יתאפשר בידם להגיש הודעת עדכון קצרה, בדבר מכתב נוסף ששלחה היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה ביום 1.2.23, ושעניינו ביישום הקביעות בפסק הדין שניתן בבג"ץ 3056/20, בכל הנוגע למניעת ניגוד עניינים של ראש הממשלה בהתייחס למעורבותו ביוזמות לשינויים במערכת המשפט אשר עומדים כעת על הפרק.

עוד יצוין, כי במכתב שצירפו מתבקש נכתב, כי ככל שיש למשיב 3 השגות ביחס לאמור במכתב, אזי יתקיים שיח בעניין בהקדם בין ראש הממשלה והיועצת המשפטית לממשלה; ואולם, עד להחלטה אחרת בנושא, האמור במכתב מחייב ויש לפעול לפי האמור בו.

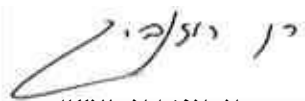
3. יצוין כי לאחר ששקלה את מכלול השיקולים הצריכים לעניין, וביניהם את בקשת ראש הממשלה, החליטה היועצת המשפטית לממשלה כי בנסיבות העניין תתאפשר לראש הממשלה קבלת ייצוג נפרד בעתירה דנן. לפיכך, בקשה זו מוגשת מטעם המשיבים 1-2.

3. עמדות הצדדים :

ב"כ העותרת, עו"ד תומר נאור, מסר את הסכמתו לבקשה.  
ב"כ המשיב 3, עו"ד מיכאל ראבילו, מסר כי "המשיב 3 מבקש שיתאפשר לו להגיב בתוך 14 ימים כמפורט בניר העמדה המצ"ב".

היום, י"א בשבט התשפ"ג

2 בפברואר 2023



רן רוזנברג, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



שרון רוטשנקר, עו"ד

סגנית מנהל מחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

העותרת: התנועה למען איכות השלטון בישראל  
על ידי ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא, ו/או תומר נאור ואח'  
רח' יפו 208, ירושלים

-נגד-

- המשיבים: 1. היועצת המשפטית לממשלה  
2. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)  
ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה  
רח' צאלח א-דין 29, ירושלים  
טל': 02-6466590; פקס: 02-6467011  
דוא"ל: [Hcj-dep@justice.gov.il](mailto:Hcj-dep@justice.gov.il)
3. ראש הממשלה וחה"כ בנימין נתניהו – יו"ר מפלגת הליכוד  
ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק  
מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1, ירושלים  
טל': 02-6490649, פקס: 02-6490659  
דוא"ל: [officejm1@smplaw.co.il](mailto:officejm1@smplaw.co.il)

### עמדת המשיב 3

בהמשך לבקשה מטעם המשיבים 1-2 להגשת הודעת עדכון קצרה בדבר המכתב ששלחה היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה ביום 1.2.23 בעניין יישום לכאורה של הקביעות בפסק הדין בבג"ץ 3056/20 (להלן: "המכתב"), בית המשפט הנכבד, מתבקש בזה, לאפשר למשיב 3, ראש הממשלה וחה"כ בנימין נתניהו, להגיש את תגובתו להודעת היועצת המשפטית לממשלה ולמכתב שהתבקש צירופו להליך דן על ידי היועצת המשפטית לממשלה וזאת בתוך 14 ימים.

#### ואלו נימוקי עמדת המשיב 3:

1. המשיבים 1-2 העבירו את המכתב אל לשכת ראש הממשלה רק בשעות הערב של יום 1.2.2023. בשל עיסוקיו של ראש הממשלה, הוא יכול היה לעיין במכתב רק בשעות הלילה המאוחרות.
2. בינתיים, ראש הממשלה יצא היום לביקור בפרז.
3. האמור במכתב ובהודעת המשיבים 1-2 אינו מקובל על ראש הממשלה. בנסיבות הענין, מבקש המשיב 3, כי בית המשפט הנכבד יאפשר לו להגיב לבקשת המשיבים 1-2 ולמכתב בתוך שבועיים ימים.



מיכאל ראבילו, עו"ד

## נספח ע/9

**מכתבה של היועצת המשפטית  
לממשלה לראש הממשלה ביום  
1.2.2023 (ההסדר העדכני)**

עמ' 72



## היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י' שבט תשפ"ג  
1 בפברואר 2023

מס' מסמך: 004-99-2023-002008  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
ח"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

שלום רב,

**הנדון: יישום פסק הדין המאשר את חוות הדעת בעניין פגיעת ניגוד העניינים  
בעניינך בכל הנוגע ליחזקות לשינויים במערכת המשפט**  
סמך: מכתבי אליך מיום 15.1.2023; מכתב המשטרה להיועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי), ד"ר  
גיל לימון, מיום 1.2.2023

מכתבי שבסמך נשלח לאחר משיח שקיימנו, וטאמר בו כי חלוצ בעניינך, גם בכחונתך הנוכחית, הקביעות שקבע בית המשפט העליון במסגרת בני"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 25.3.2021) (להלן: "פסק הדין"). פסק הדין אישר את חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים כתוצאה של החליך הכלילי המתנהל בעניינך (להלן: "חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים"). במסגרת תגובה מקדומית שדאגשת, בין היתר, מטעמך בבני"ץ 44/23 התנועה למען איכות השלטון נ' היועצת המשפטית לממשלה, עדכנו בכך, את בית המשפט. כל זאת, בתיאום איתך.

הרני לפנות אליך בנושא יישום חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים, בכל הנוגע לשינויים במערכת המשפט הנדונים בימים אלה. זאת, בין היתר, על רקע פניות שהתקבלו בלשכתי, המעלות טענות בזכר חשש לניגוד עניינים בשל מעורבותך ביוזמות תאמורות, ועל רקע תמונת מכלול יוזמות החקיקה בנושא העומדות על הפרק.

על מנת להימנע מפעולה במצב של ניגוד עניינים, אבקש להביא בפנייך את מכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, העוסק ביישום פסק הדין.

האמור במכתב מקובל עלי, בספוף לאמור להלן.





## היועצת המשפטית לממשלה

בהמשך לשיחתנו, ולפי בקשתך, ככל שיש לך השגות ביחס לאמור במכתב אודות יישום חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים, או שאתה סבור כי יש מקום לשינויים, נקיים על כך שיח בהקדם. כפי שמסרתי גם בשיחה, עד להחלטה אחרת בנושא, האמור במכתב מחייב ויש לפעול לפי האמור בו.

בתמצית, יישום המגבלות שנקבעו בפסק הדין, מוביל לכלל מסקנה כי עליך להימנע במסגרת תפקיך כראש הממשלה ממעורבות ביוזמות הנוגעות למערכת המשפט במסגרת המהלך המכונה "הרפורמה המשפטית". זאת, בשל קיומו של חשש סביר לניגוד עניינים בין עניינים הנוגעים להליך המשפטי המתקיים בענייך, לבין מכלול יוזמות החקיקה ורכיבים מהותיים בו, בהתאם לאמות המידה שאושרו בפסק הדין. האמור חל גם על פעולה או הנחייה במישרין או בעקיפין, באמצעות אחרים, ובכלל זאת גם על מעורבות של גורמים המכהנים במשרות אמון בלשכתך.

בברכה,  


גלי בהרב - מיארה

### העתק:

שר המשפטים  
מבקר המדינה  
מנכ"ל משרד ראש הממשלה  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)  
מזכיר הממשלה  
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה  
ראש הסגל במשרד ראש הממשלה

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

### ייעוץ וחקיקה

ירושלים : י' שבט תשפ"ג  
1 בפברואר 2023  
תיקנו : 803-98-2021-000003  
סימוכין : 803-99-2023-006622

לכבוד

היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

### הגדון : יישום פסק הדין וחוות הדעת בעניין מניעת ניגוד עניינים של ראש הממשלה ביחס ליוזמות לשינויים במערכת המשפט

סמך : מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה, מיום 15.1.2023 ; חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, מיום 2.11.2020 ; חוות דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהל), מיום 2.11.2020 ; פסק הדין בבג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה מיום 25.2.2021.

### פתח דבר

1. במסגרת פניות שנשלחו לאחרונה ללשכת היועצת המשפטית לממשלה, התעוררה השאלה האם מעורבותו של ראש הממשלה, בהקשריה השונים, ביוזמות המקודמות בימים אלו לשינויים במערכת המשפט, תחת הכותרת "הרפורמה המשפטית", עולה בקנה אחד עם המגבלות שנקבעו בעניינו בפסק הדין של בית המשפט העליון (בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (אר"ש 25.3.2021 ; להלן : "עתירת ניגוד העניינים")). זאת, כדי למנוע חשש מפני פעולה בניגוד עניינים של ראש הממשלה לנוכח ההליך הפלילי המתנהל בעניינו.
2. לשם בחינתה של שאלה זו נדרש לבדוק את יישום המגבלות שהוטלו על ראש הממשלה מכוח פסק הדין שניתן שבעתירת ניגוד העניינים, בהתייחס למעורבותו ביוזמות לשינויים במערכת המשפט אשר עומדים על הפרק.
3. כפי שיפורט להלן, יישומן של מגבלות אלו מוביל לכלל מסקנה שראש הממשלה עצמו מנוע ממעורבות ביוזמות הידועות לנו כיום לעריכת שינויים במערכת המשפט, המקודמות כמכלול תחת הכותרת האמורה של "הרפורמה המשפטית". חובת ההימנעות משתרעת על כל מעורבות בנושא, לרבות על פעולה באמצעות אחרים או הנחיתים במישרין או בעקיפין.
4. ויובהר – הסדרת ניגוד העניינים של בעל משרה ציבורית משרתת הן את אינטרס הציבור בתקינות פעולת המינהל, והן את האינטרס של בעל המשרה בכך שיוכל למלא את תפקידו מבלי

לעבור על הכלל של פעולה בניגוד עניינים. למעשה, ההסדרה האמורה היא האמצעי הפחות פוגעני להתמודדות עם מצב בו בעל משרה עלול להימצא בניגוד עניינים. ובלשון בית המשפט בפסק הדין שניתן בעתירת ניגוד העניינים:

"בפסיקה נקבע זה מכבר כי פסילת אדם מלמלא תפקיד מסוים היא האמצעי הקיצוני ביותר להתמודדות עם חשש לניגוד עניינים, ובדרך כלל קיימת דרך פוגענית פחות להתמודד עם חשש זה והיא – עריכת הסדר ניגוד עניינים [...] הסדר ניגוד עניינים הוא מסמך שבו מצהיר נושא המשרה על התחומים שבהם הוא עלול להיקלע למצב של ניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי, והוא מתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות לצורך מניעת ניגוד העניינים האמור".<sup>1</sup>

5. התייחסותנו לנושא מובאת בעת הזאת, לאור תמונת מכלול היוזמות העומדות כיום על הפרק לשינויים במערכת המשפט ומעורבותו של ראש הממשלה בקידומן; וכן לאחר שבחנו פניות שונות שהגיעו אלינו בנושא. מכתב זה צופה פני עתיד ומתייחס למעורבותו של ראש הממשלה ביוזמות החקיקה במסגרת תפקידו זה או על רקע המעמד המוקנה לו מכוח התפקיד.

#### כללי – חוות הדעת למניעת ניגוד העניינים של ראש הממשלה

6. בחודש מאי 2020, דחה בית המשפט פה-אחד, בהרכב של 11 שופטים, עתירות שביקשו למנוע את הטלת מלאכת הרכבת הממשלה על חבר הכנסת בנימין נתניהו לתפקיד ראש הממשלה שעה שהוא נאשם בפלילים (בג"ץ 2592/20 התנועה לאיכות השלטון ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' נא"ש 6.5.2020; להלן: "עתירת הרכבת הממשלה").

7. בתמצית הנימוקים בפסק דינה של הנשיאה חיות נכתב כך:

"בתוך כך רשמנו לפנינו את הודעת היועץ המשפטי לממשלה (סעיפים 159-160 לכתב התשובה מטעמו) לפיה כהונתו של ח"כ נתניהו כראש ממשלה תהיה כפופה להסדר ניגוד עניינים שיערך עמו אשר יקבע 'מגבלות בקשר למילוי תפקידו בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק'. בא כוחו של ח"כ נתניהו אישר את הדברים בטיעונו הכתובים (סעיף 99 לכתב התשובה מטעמו) ובאי כוח הצדדים הנ"ל שבו והצהירו על כך גם במסגרת השלמת הטיעון בעל פה בפנינו (עמ' 11 ו-22 לפרוטוקול הדיון מיום 3.5.2020)".<sup>2</sup>

8. בסעיף 99 לכתב התשובה שהוגש מטעמו של ראש הממשלה בעתירת הרכבת הממשלה נכתב כך:

<sup>1</sup> עתירת ניגוד העניינים, פסקה 21. באופן דומה, נפסק בעתירות שביקשו מבית המשפט לקבוע כי נבצר מנתניהו מלשמש בתפקיד ראש הממשלה, כי חוות הדעת שנערכה ע"י היועץ המשפטי לממשלה למניעת ניגוד העניינים שלו בקשר עם משפטו היא בגדר "יתנאי אשר נועד להפיג את החשש הנובע מהמצב החריג שבו מתנהל הליך פלילי נגד ראש ממשלה מכהן". בג"ץ 2268/21 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה, פסקה 8 (א"י"ש 22.4.2021).

<sup>2</sup> עתירת הרכבת הממשלה, פסקה 19 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

"ראשית, כידוע, הסדרי ניגוד עניינים נעשים חדשות לבקרים כלפי בעלי תפקידים שונים בשירות הציבורי, ובכלל זה ביחס למשיב עצמו. למעלה מן הצורך יובהר, כי ככל שיתעורר חשש לניגוד עניינים ספציפי ביחס למשפטו של המשיב, הרי שהוא יפעל בהתאם להסדר ניגוד עניינים, כפי שפעל עד היום".<sup>3</sup>

9. בהמשך לכך, בחודש נובמבר 2020, גיבש היועץ המשפטי לממשלה דאז, ד"ר אביחי מנדלבליט, חוות דעת למניעת ניגוד עניינים של ראש הממשלה נתניהו על רקע כתב האישום שהוגש נגדו, המבוססת על ניתוח משפטי שנערך במסגרת חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) דאז, עו"ד דינה זילבר (שני המסמכים ייקראו להלן: "**חוות דעת ניגוד העניינים**" או "**חוות הדעת**"). חוות הדעת עמדה בהקשר זה על קיומה של מגבלה כללית, ולפיה על ראש הממשלה להימנע מלעסוק "**בכל עניין שיש לו זיקה מהותית למשפט או לאשר נדון בו**". באופן פרטני, התייחסה חוות הדעת לחמישה מישורים עיקריים בהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים: (1) החלטות הנוגעות למערכת אכיפת החוק – היעוץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות ומשטרת ישראל; (2) פעילות הוועדה לבחירת שופטים, בהקשר של מינוי שופטים לבית המשפט העליון ולבית המשפט המחוזי בירושלים; (3) החלטות הנוגעות לעדים ולנאשמים אחרים במשפטו של ראש הממשלה; (4) חקיקה בעלת השפעה אפשרית על ההליך הפלילי בעניינו של ראש הממשלה; (5) החלטות חריגות בתחומי הפעילות של משרד התקשורת.

10. לאחר גיבוש חוות הדעת האמורה, כבר ראש הממשלה בסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה להטיל עליו מגבלות מחייבות במסגרתה, בטענה כי חוות דעת היועץ היא חוות דעת מייעצת שאינה מחייבת אותו. כן טען כי חוות הדעת היא בלתי סבירה, נעדרת סמכות, ונוגעה בניגוד עניינים אינהרנטי.<sup>4</sup> בפסק הדין שניתן בחודש מרץ 2021 בעתירת ניגוד העניינים דחה בית המשפט העליון טענות אלו, ואישר את חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים (בכפוף להבהרות המצויות בפסקה 43 לפסק דינה של הנשיאה חיות שאינן במוקד עניינו).

11. בפסק דינה של הנשיאה חיות בעתירה זו, נקבע – ראשית – כי המבחנים לקיומו של ניגוד עניינים הם משפטיים במהותם, ועל כן, היועץ המשפטי לממשלה הוא הגורם המוסמך לפרש אותם עבור חברי הממשלה במסגרת תפקידו כפרשן המוסמך של הדין.<sup>5</sup> שנית, נקבע כי בדומה לכל חוות דעת משפטית אחרת של היועץ המשפטי לממשלה, גם חוות דעת למניעת ניגוד עניינים הינה בעלת מעמד משפטי מחייב:

"למעשה, בחחום זה של הסדרי ניגוד עניינים קיימים טעמים המחזקים את המסקנה כי חוות דעת היועץ מחייבת את נושא ההסדר. זאת, משום שגיבוש הסדרים אלה נוגע בעיקרו להפעלת מבחנים משפטיים שנקבעו בפסיקה ביחס לכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים וישומם על נסיבות המקרה. לפיכך אך טבעי הוא שהגורם שלו תהא 'המילה האחרונה' בעניינים אלה יהיה גורם משפטי.

<sup>3</sup> פסקה 99 לתגובת ראש הממשלה בנימין נתניהו שהוגשה בעתירת הרכבת הממשלה ביום 28.4.2020.  
<sup>4</sup> לעניין זה ראו פסקה 11 למכתבו של עו"ד יוסי כהן ליועץ המשפטי לממשלה מיום 19.7.2020 אשר אוזכר בפסקה 7 לפסק הדין שניתן בעתירת ניגוד העניינים; ופסקאות 5, 45 ו-54 לתשובתו של ראש הממשלה לצווים על תנאי בעתירת ניגוד העניינים שהוגשה ביום 7.1.2021.  
<sup>5</sup> פסק הדין שניתן בעתירת ניגוד העניינים, בפסקה 20.

אכן, תחום ניגוד העניינים מצוי בליבת תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה כמי שפועל להגנה על שלטון החוק ולשמירה על סדרי השלטון, המינהל התקין וטוהר המידות. לפיכך, הותרת ההכרעה הסופית והמחייבת בתחום זה בידי היועץ – ולא בידי השר נושא ההסדר – יש לה חשיבות ברורה ומובהקת".<sup>6</sup>

12. באותה עתירה נקבע עוד כי ראש הממשלה כבול ב"מעין השתק שיפוטי" בנוגע לכפיפותו לחוות דעת היועץ המשפטי למניעת ניגוד עניינים:

"אלמלא הגעתי למסקנה כי חוות דעת היועץ מיום 2.11.2020 ניתנה בסמכות וכי היא מחייבת את ראש הממשלה, ללא תלות בהצהרותיו ובהתחייבויותיו הקודמות, ניתן היה על כן בהחלט לקבוע כי הוא כבול בהצהרות ובהתחייבויות אלה וכי הן מקימות 'מעין השתק שיפוטי' אשר חוסם את ראש הממשלה מהעלאת טענות השוללות את סמכות היועץ לערוך את חוות הדעת שערך והכופרות בתוקפה המחייב".<sup>7</sup>

13. לבסוף, ולגופם של דברים, נקבע בפסק הדין כי:

"המציאות שבה ראש ממשלה מכהן בתפקידו בעת שתלוי ועומד נגדו כתב אישום בעבירות חמורות מתחום טוהר המידות, היא מציאות חריגה המחייבת הקפדה יתרה על עקרון זה. לפיכך, נדרש הסדר ניגוד עניינים אשר יבטיח – הן מבחינת קבלת ההחלטות בפועל והן מבחינת הנראות הציבורית – כי העניינים האישיים הנוגעים לכתב האישום שהוגש נגד ראש הממשלה לא ישפיעו על תפקודו כראש הרשות המבצעת".<sup>8</sup>

14. בחודש ינואר 2023, סמוך להקמתה של הממשלה ה-37 ולכניסתו המחודשת של בנימין נתניהו לתפקיד ראש הממשלה, הוגשה עתירה לבג"ץ בעניין הסדר ניגוד העניינים לראש הממשלה ביחס להליך הפלילי המתנהל בעניינו (בג"ץ 44/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה**; עתירה נוספת הוגשה עוד קודם להקמת הממשלה – בג"ץ 8643/22 **כרמי נ' היועצת המשפטית לממשלה**, ועניינה בניגוד העניינים שהיה קיים לפי הנטען לחבר הכנסת נתניהו טרם הקמת הממשלה).

15. לאחר פגישת עבודה שנערכה בין ראש הממשלה ובין היועצת המשפטית לממשלה, נשלח לראש הממשלה מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה שבסמך ובו נכתב כי הקביעות שקבע בית המשפט בעניינו במסגרת בג"ץ ניגוד העניינים, חלות גם בכהונתו הנוכחית. כן נאמר במכתב, כי בכל שאלה המתעוררת בנוגע לאמור בחוות הדעת למניעת ניגוד עניינים, או לפעילותו במסגרת תפקידו, וכן בכל מקרה של ספק, יש מקום להיוועץ עם היועצת המשפטית לממשלה.

\* שם, בפסקה 29.

<sup>7</sup> שם, בפסקה 32.

<sup>8</sup> שם, בפסקה 16.

16. ביום 17.1.2023, הוגשה לבית המשפט העליון בעתירה לבג"ץ 44/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה, שנוכרה לעיל, תגובה מקדמית מטעם היועצת המשפטית לממשלה וראש הממשלה, אליה צורף מכתב היועצת. בתגובה המקדמית נטען כי דין העתירה בכללותה להידחות, בין היתר, אצל מכתבה של היועצת.

**יישום המגבלות החלות על ראש הממשלה בקשר למעורבותו ביועצת לשינויים הנוגעים למשפט המשפט**

17. זמן קצר לאחר הקמתה של הממשלה ה-37, החל שר המשפטים לובמקביל, גם יו"ר ועדת החוקת, חוק ומשפט בכנסת לקדם צעדי חקיקה רחבי היקף ומשמעותיים הקשורים למערכת המשפט. צעדים אלו מקודמים בתמיכתו של ראש הממשלה.

18. הצעות התיקונים שכבר מצויות בתהליכי עבודה בממשלה ובכנסת מגולמות בהצעות חוק הכוללות: שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, תוך הפיכת גורמי הממשלה והקואליציה לגורם מכריע בחליק הבחירה; צמצום עד כדי ביטול של הביקורת השיפוטית על חקיקת הכנסת ואימוץ "פסקת התגברות", המאפשרת לכנסת לאשר מחדש ברוב קולות חכירה חוק שנפסל על-ידי בית המשפט העליון מכיוון שנמצא שהוא בלתי חוקתי; וביטול "עילת הסבירות" במשפט המנהלי.

19. עוד פורסם על ידי יו"ר ועדת החוקת, חוק ומשפט מצע לדיון הכולל טיוטת הצעת חוק שעניינה ביטול המעמד המחייב של חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה וביטול בלעדיות הייצוג של הממשלה על ידי היתף המשפטי לממשלה בערכאות שיפוטיות. כן פורסם כי צפי תיקון חקיקה לשינוי דרכי הגישה של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה, תוך הפיכתם למשרות אמון.

20. מסמך זה עסק ביישומן של המגבלות שהוטלו על ראש הממשלה במסגרת חוות דעת ניגוד העניינים, כפי שאושרו בבג"ץ בעתירת ניגוד העניינים, לבני מעורבותו של ראש הממשלה ביוזמות לשינויים במערכת המשפט שכבר מצויות בשלבים שונים של תהליכי עבודה בממשלה ובכנסת.

21. כחוקר זה אוכיר כי, על פי מסק הדיון שניתן בעתירת ניגוד העניינים, "האינטרס העומד על הפרק הוא אינטרס אישי הנוגע לקיומו של משפט מלילי, אשר עשויות להיות לו השלכות פרויקטיות לכת על שנו הטוב של אדם ועל חייו, ובמקרים כגון המקרה דין הנוגעים למי שנושא בתפקיד ציבורי, עומד על כף המאזניים גם כל עולמו של האדם כאיש ציבור. לנכח אינטרס זה ובשל יכולת החשמתו של ראש הממשלה על קבלת החלטות בממשלה, הנגזרות ממעמדו כראש תרשות המבצעת וכמי שמבטח את פעולתה ויעדיה העיקריים ... עומדת ניגוד העניינים במקרה זה – בבחנת"\* (הדגשה במקור).

\* ש.ס.

רח' בלאח א-דין 29, ת.ד. 49029, ירושלים מיקוד 9149001 ☎ 073-3925349 📠 02-6276114

מספר מסמך: 003-99-2023-004622

22. תוצאתן המצרפית של היוזמות השינויים במערכת המשפט שכבר מצויות בשלבים שונים של תחליכי עבודה בממשלה ובכנסת, היא שינוי מהותי בנקודת האיזון הקיימת בין רשויות השלטון במדינת ישראל – חיוק משמעותי של מעמד הרשות המבצעת אל מול החלשת הרשות השופטת ומערך הייעוץ המשפטי לממשלה. היוזמות האמורות מקודמות כאמור על ידי שר המשפטים ובמקביל ע"י יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, והן משתלבות זו בזו ומתוות חלק ממחלך רחב וכולל אחד, המכונה כאמור בשם "הרפורמה המשפטית". השלמת יוזמות אלו, ואף חלק מוץ, תוביל למציאות משטרית ומשפטית המיטיבה עם ראש הממשלה כחיבת של יחול משפטו, לעומת המצב הקיים, שכן עצמאותם של מוסדות החוק תיפגע אל מול הרשות המבצעת. ערובות חשובות ליכולתם של מוסדות אלו לתבטיח את שוויון חכול בפני החוק – ייפגע, ועצמאותם של שוטרי הסף, אשר היונית למגעת השפעת בלתי לוגימית על החלך השיפוטי – תיחלש. לצד זאת, היכולת הקואליציונית לקדם הקיחה שותייע לענינו האישי של ראש הממשלה – תגבר.

23. נתייחס כעת בנפרד גם לכל אחת מיוזמות החקיקה הידועות לנו לעת הזו:

א. שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים ושמוניותיה – יוזמה זו נכללה כטיוטת תוכיך חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – רפורמה במשפט), אשר הועברה לאחורונה על ידי שר המשפטים לידי הוועדת המשפטית הממשלה, לצורך קבלת ווחת דעתה בעניין (במקביל, מקודמת יוזמה דומה גם במסגרת הצעת חוק שפורסמה ע"י יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת).

במסגרת טיוטת התזכיר, מוצע לשנות את סעיף 4 לחוק-יסוד: השפיטה, כך שהוועדה לבחירת שופטים תהיה בת 11 חברים, חלף 9 חברים המכונים כיום, והרכבה יכלול: שלושה שופטי בית המשפט העליון; שלושה שרים, בהם שר המשפטים; שלושה חברי כנסת (יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, יו"ר ועדת הביקורת על חמדנית, ויו"ר ועדת הכנסת); ושני נציגי ציבור שימונו על ידי שר המשפטים, שאחד מהם עורך דין. בנוסף, מוצע לקבוע כי רשות כלשהי, ובכלל זה הרשות השופטת או גורמי האכיפה, לא תתערב בתחליכי עבודת הוועדה, בשיקול דעתם של חבריה ובתחולטותיה. במסגרת תזכיר החוק, מוצע גם לקבוע כי המינוי של נשיא בית המשפט העליון וייסגנו" לא יהיה בהכרח מקרב שופטי בית המשפט העליון, וזאת, לתקופת כהונה חד פעמית של שש שנים.

השינוי המתואר בהרכב הוועדה לבחירת שופטים עתיד לתביא להגרת האיזון הקיים בוועדה בין נציגי שלוש הרשויות ובכך לחוביל לשליטה מכרעת של הממשלה ושל נציגי הקואליציה בוועדה על וחות השופטים שייבחרו לכהונה ועל מחלך כהונתם.

בחוזאם לחוות דעת ניגוד העניינים, על ראש הממשלה להימנע ממערובות בעניינים הנוגעים לתחלטות הוועדה לבחירת שופטים, בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים. חזיקה ההזוקה בין האיסור על מעורבות במינייים לבין האיסור על מעורבות בשיטת המינוי באה לידי ביטוי במסק הדין כעתירת ניגוד העניינים בהקשר של מינוי בכירים במערכת אכיפת החוק, והדברים הללו יפים גם לעניינו:

"הטעמים המצדיקים את הימנעות ראש הממשלה ממעורבות במינויים ספציפיים במערכת אכיפת החוק תקפים גם ביחס להחלטות הנוגעות לשיטת המינוי ולהיקף סמכויותיהם של המחמנים. הניסיון להפריד בין אלה לאלה הוא פאולץ ואין לקבלו. החליף הפלילי המתנהל בעניינו של ראש הממשלה מצוי בראשיתו, ולהחלטות הנוגעות לשיטת המינוי ולמעמדם של בכירי מערכת אכיפת החוק עשויה להיות השפעה ניכרת הן על עבודתם של בעלי הפקידים המטפלים כיום בחליץ זה והן על אלה שיטפלו בו בעתיד. לפיכך, ניתן לומר כי מתקיים ביחס להחלטות אלה חשש סביר בדבר קיומו של ניגוד עניינים בין האינטרס האישי של ראש הממשלה, אשר תלוי ועומד נגדו כתב אישום, ובין האינטרסים הציבוריים הנוגעים להסדרת מינויים ומעמדם של גורמי מערכת אכיפת החוק."<sup>39</sup>

קידום היוזמה לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים וסמכויותיה עלול אפוא להשפיע במספר חקשרים על שופטי בית המשפט המחוזי בירושלים ועל שופטי בית המשפט העליון – הערכאה המוסמכת לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות שמתקבלות במהלך ניחול משפט הפלילי של ראש הממשלה ואשר צפויה לדון בערעור ככל שיגוש על הכרעת דינו של בית המשפט המחוזי.

ראשית, כאמור, הדבר יגביר את ההשפעה של חרשות המבצעת על זכות השופטים שייבחרו לכהונה בערכאות אלו; שנית, הוועדה לבחירת שופטים מחזיקה בסמכויות בקשר לזכות שופטים מתפקידם; ושלישית, הוועדה תקבע את זכותו של נשיא בית המשפט העליון, שבידו סמכויות ניחוליות משמעותיות.

מעורבותו של ראש הממשלה ביוזמה לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים וסמכויותיה עומד בסתירה למגבלות שאושרו בפסק הדין בעתירת ניגוד העניינים. שינוי שכזה מוגע לאינטרסים אישיים של ראש הממשלה, ונגוע לפיכך בניגוד עניינים מובהק.

ב. צמצום הביקורת השיפוטית על חקיקה ופסקת ההתגברות – במסגרת טיוטת התזכיר מוצע גם לחזק את חוק-יסוד: השפיטה סעיף אשר יסדיר את הביקורת השיפוטית בדבר חוקתיותם של חוקים. בהזמא להצעת ביקורת שיפוטית כאמור תתאפשר רק ביחס לחוקים "רגילים" שמחוקקת הכנסת העומדים בסתירה לחוקי היסוד, כלומר – לא ביחס לחוקי יסוד. כמו כן, הדיון בביטול חוק יינעש רק על ידי בית המשפט העליון בתרכב מלא של כל שופטיו וחרוב הנדרש לפסילתו של חוק, לרבות הוצאת צו ביניים בעניין חוקפו של חוק, יהיה של שמונים אחוזים מכלל השופטים המכהנים בבית המשפט העליון.

כן מוצע לקבוע סעיף "התגברות" המאפשר לכנסת לחוקק מחדש חוק שאושר ברוב של 61 חברי הכנסת (ובחצעה של יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט – ברוב רגיל) על אף שנמצא בפסק דין של בית המשפט העליון כי חוק זה אינו חוקתי. על פי החצעת, החוק "המתגבר" נדרש לקבוע מפורשות, כי הוא נחקק על אף פסיקת בית המשפט העליון, ותוקפו יהיה עד לכזונתה של הכנסת הבאה, אשר תוכל לבחון את הנושא מחדש. ביחס לפסק דין בדבר

<sup>39</sup> שם, כפסקה 29.



פסילת חוק אשר ניתן פה אחד על-ידי כלל השופטים, חכנסת תוכל להתגבר על הפסיקה אם ההתגברות תחוקק על ידי כנסת שונה מזו שחוקקה את החוק שנפסל בידי בית המשפט העליון, באופן המביע את תמיכתו של שתי כנסות בחקיקה שנפסלה.

בחזקתא למגבלות שאושרו בפסק הדין שניתן בעתירת ניגוד העניינים, ראש הממשלה מנוע ממעורבות בקידומם של חוקים שיש בהם כדי להשפיע על החליך הפלילי או על תוצאותיו. מתוך כך, ראש הממשלה מוגבל גם ממעורבות בחקיקה שתמנע אפשרות של בית המשפט לבקר חוקים אלו.

**צמצום הביקורת השיפוטית וחקיקת פסקת ההגברות מאפשרים חופש פעולה רחב ביותר לחקיקת חוקים המשפיעים על עצם החליך הפלילי, על אופן ניהולו ועל תוצאותיו.**

מכאן, שמעורבותו של ראש הממשלה, כתפקידו כראש ממשלה או תוך שימוש במעמד המוקנה לו מכוח תפקיד זה, ביוזמה להגבלת הביקורת השיפוטית על חוקים וחוקי יסוד עומדת בסתירה למגבלות שאושרו בפסק הדין בעתירת ניגוד העניינים.

ג. **ביטול עילת הסבירות – הצעה נוספת שכלולה בטיזת תזכיר החוק היא ביטול סמכות בית המשפט להתערבות, חלקית או מלאה, בהחלטות ובפעולות רשויות השלטון בשל אי סבירות, שנפלה בהחלטה או בפעולה של רשויות השלטון.**

בדומה לעיתוח שמערך לעיל בקשר ליוזמה להגבלת הביקורת השיפוטית על חוקים וחוקי יסוד, גם השינוי הנכחי של ביטול עילת הסבירות יכול להסיר מגבלות חוקיות שקיימות במצב המשפטי הקיים ביחס להחלטות, שראש הממשלה מנוע ממעורבות בהן על פי המגבלות שאושרו בפסק הדין בעתירת ניגוד העניינים.

כך, למשל, אם תבוטל עילת הסבירות, בית המשפט העליון לא יוכל לבקר את סבירות מינויים של גורמים בכירים במערכת אכיפת החוק, שמחזיקים בסמכויות ביחס לחליך הפלילי או את סבירות הפסקת כהונתם של גורמים אלו. בנוסף, הדבר יכול להשפיע על האפשרות של בית המשפט לבקר החלטות מנהליות של גורמי אכיפת החוק ביחס להמשך החליך המשפטי, ככל שהדבר יתעורר. בנוסף לכך, ביטול עילת הסבירות עלול להסיר מגבלות החלות בענייני חיוס ביחס לאפשרותו למלא תפקידים מסוימים ברשות המבצעת, לצד כהונתו כראש ממשלה.

24. מעבר לשלוש היוזמות האלה שמקודמות במסגרת של שתי הצעות חוק, אתייחס לעניינים נוספים שנזונו בכנסת כחלק מהמחלך הכולל המכונה "הרפורמה המשפטית", הנוגעים לשינויים במעמד הייעוץ המשפטי לממשלה.

במסגרת מצע לדיון שתופץ על ידי יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת, הייכ שמחה רוטמן, לקראת סדרת ישיבות שערכה הוועדה תחת הכותרת "יצוץ במשפט תיפדה – מחזירים את הצדק למערכת המשפט", נכללה הצעה לבטל את המעמד המחייב של רשות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה ואת בלעדיות ייצוג גופי המדינה בערכאות שיפוטיות על ידי הייעוץ. בהתאם

להצעת, שלתבנתו קידומה חושחה לביתניים, הממשלה והשרים יחיו מוסמכים לקבוע את עמדתם המשפטית דרך כלל או למקרה מסוים; עצת משפטית שתיתן לממשלה ולשרים לא תחייב אותם ולא יהיה בה כדי לשנות את המצב המשפטי עבורם; ולממשלה ולשרים יהיה מסור שיקול הדעת לבחירת הייצוג המשפטי עבורם בערכאות.

מדובר בשינוי הנוגע למעמדה של היועצת המשפטית לממשלה לעומת המצב המשפטי הנוהג במדינת ישראל, כפי שהוא מעוגן בפסיקה רבת שנים של בית המשפט העליון.<sup>25</sup>

בחקשר זה, חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים קובעת כי על ראש הממשלה "להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע באופן פרטי לסעמדם ולמילוי התפקידים של בעלי התפקידים במערכת אכיפת החוק שפורטו לעיל", בהם גם היועצת המשפטית לממשלה. מכאן, שקידום השינוי האמור על ידי ראש הממשלה יתא בו כדי לעמוד בסתירה לאיסור הנצמח שהוטל עליו בחוות הדעת.

זאת ועוד, כיטול המעמד המחייב של חוות דעת היועץ יאיין למעשה את התוקף המחייב של חוות דעת ניגוד העניינים שחלה על ראש הממשלה ושל החגנות שהיא מעניקה מפני התערבות בחליך המשפטי בעניינו. כאמור לעיל, קיומה של חוות דעת מחייבת של היועץ המשפטי לממשלה למניעת ניגוד עניינים של ראש הממשלה בתפקידו, היוותה שיקול מרכזי בהחלטת בית המשפט העליון כי אין עילה משפטית למנוע את הטלת תרכבת הממשלה על חבר הכנסת הנצמח. כך חובה בפסק דינה של הנשיגת חיות בעתירת ניגוד העניינים:

"אחת מהנחות היסוד שעל בסיסן התאפשרה הרכבת הממשלה ה-35 על ידי חוליך נחניהו, על אף כתב האישום החלוי ועומד נגדו, הייתה כי יועדך לו הסדר ניגוד עניינים, כמפורט בעניין הרכבת הממשלה. הסדר זה נועד להפיג את החשש הנובע מהמצב התקדימי והחריג שבו מתנהל חליך פלילי בעניינו של ראש ממשלה מכהן."

מתאמור שלה אפוא כי גם מעורבותו של ראש הממשלה ביוזמות הקשורות לשינויים במעמד היועץ המשפטי לממשלה אינה שלה בקנה אחד עם המגבלות שאושרו בפסק הדין בעתירת ניגוד העניינים.

25. מפל האמור שלה כי ראש הממשלה יהיה מנוע ממעורבות ביוזמות המתחברות לעיל המקודמות כמכלול ובנפרד. מניעה זו נובעת כאמור מהמגבלות הפרטניות אשר קבועות בחוות דעת ניגוד העניינים שאושרה בבניץ, כמו גם מהמגבלה הכללית הקבועה שם, שלפיה על ראש הממשלה להימנע ממעורבות "בכל עניין שיש לו איקה מהותית למשפט או לאשר דין ברי".

26. היה וראש הממשלה יבקש לפעול בעתיד בנוגע ליוזמות קונקרטיים נוספות הקשורות במערכת המשפט, חרי שלפי חוות דעת ניגוד העניינים עליו לפנות ליועצת המשפטית לממשלה על מנת שהדברים ייבחנו לפי נסיבותיהם.

<sup>25</sup> ראו, למשל: בניץ 73/85 שיעת "בדי" נ' יושב ראש הכנסת, מיד לטקס (1985), 152, 141, בניץ 4267/93 אמיתי – אזרחים לנגן מינהל תקין וסדור המידות נ' ראש ממשלת ישראל, מיד מוז (5) 476, 441, בניץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית תרצה, מיד נב (2) 240, 222 (1998) ועוד.

27. למען חסר ספק נבהיר כי אנו מודעים לכך שאלו המבקשים לקדם את היוזמות האמורות לשינויים במערכת המשפט רואים בהן ככאלו המשרות אינטרסים ציבוריים כבדי משקל, החורגים מעניינו האישי של ראש הממשלה. אולם, אין בכך כדי לשנות מהמסקנה האמורה בדבר ניגוד העניינים של ראש הממשלה עצמו. עניינו של מסמך זה הוא אך במעורבותו של ראש הממשלה עצמו ביוזמות אלו, ובמשמעותם של הדברים עבורו. מנקודת מבט זו, אין בעובדה שהשינויים שעל הפרק מקדמים תכליות החורגות מעניינו האישי של ראש הממשלה כדי להתגבר על החשש לניגוד עניינים.

28. האמור לעיל מוביל אפוא למסקנה כי ראש הממשלה יהיה פגוע ממעורבות בקידום של היוזמות שתוארו לעיל לשינויים במערכת המשפט.

29. על פי פסק הדין וחוות הדעת האמורים חובת ההימנעות המוטלת על ראש הממשלה כיהס לנושאים לגביהם הוא נמצא בניגוד עניינים אינה טוגעת רק לקבלת החלטות, אלא משתרעת גם על טיפול במסגרת חתימת צווים ופעולות בלתי פורמליות. כמו כן, חובת ההימנעות חלה גם על מעולה באמצעות אחרים במישרין או בעקיפין. משמעות הדבר היא שראש הממשלה אינו רשאי להתחזק גורם אחר מטעמו כיצד לפעול בנושאים בהם הוא פגוע מלטפל, לרבות שרים בממשלה. עוד נקבע כי חובת ההימנעות משתרעת גם על עובדים המקיימים מכוח משרתם יחסי אמון מיוחדים עם ראש הממשלה, אשר לפי חוות הדעת פגועים מלטפל בנושאים שראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים לגביהם. זאת, גם אם לא קיבלו הנחיה מפורשת בעניינים אלו מאת ראש הממשלה. בנוסבות העניין, נקבע בחוות הדעת כי מדובר במגביל משרד ראש הממשלה ובעובדי לשכת ראש הממשלה המונסקים במשרות אמון (להבדיל משרי הממשלה, לגביהם נפסק בעתירת ניגוד העניינים כי אין תחולה אוטומטית של חובת ההימנעות, אלא יש לבחון אם עניינו האישי של ראש הממשלה, משפיעים גם על חשר, עד כי ניתן לומר שהשר עצמו נתון בניגוד עניינים ויש להחיל עליו מגבלות כאלה ואחרות).<sup>12</sup>

## סיכום

30. יישום חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים שנערכה לראש הממשלה בתקופת כהונתו הקודמת כמי שאושרה בפסיקה בג"ץ, על היוזמות העומדות על הפרק לשינויים במערכת המשפט, מוביל לכלל מסקנה כי ראש הממשלה יהא פגוע ממעורבות ביוזמות אלו המקודמות כיום במסגרת המהלך המכונה "הרפורמה המשפטית". בהתאם לפסיקה בג"ץ שאושרה את חוות הדעת בעתירת ניגוד העניינים, מעורבותו של ראש הממשלה בכך מקיימת חשש סביר לניגוד עניינים.

31. על פי חוות הדעת שאושרה בפסיקה בג"ץ בעתירת ניגוד העניינים, מניעות זו חלה גם על חתימת צווים ופעולות בלתי פורמליות, כמו גם על מתן הנחיה מצדו של ראש הממשלה לגורמים אחרים, במישרין או בעקיפין, בכל הנוגע לקידום אותן יוזמות.

<sup>12</sup> עתירת ניגוד העניינים, במסקנה 46.

32. ככל שנדרשות הבהרות בדבר מעורבות ראש הממשלה ביוזמות הקשורות לטינויים בפערכת המשפט, או בהיבטים אחרים של נושא ניגוד העניינים, היועצת המשפטית לממשלה האגטיה עומדים לרשותו של ראש הממשלה לשם מתן ההבהרות, כפי שנקבע בחוות הדעת.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, ש"ד  
 חמשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
 (מאגפי-יבדרי-סנהל)

הערך:

פרקליט המדינה  
 המשנים ליועצת המשפטית לממשלה  
 מנחל מחלקת הכניצים  
 היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

## נספח ע/10

כתבתה של סיון חילאי, "ראש מח"ש  
תערוך כינוס חירום: "הצעת משה  
סעדה נוראית, רוצים לפרק אותנו",  
מיום 9.2.2022

עמ' 86

# ראש מח"ש תערוך כינוס חירום: "הצעת משה סעדה נוראית, רוצים לפרק אותנו"



ביום ראשון צפויה ועדת השרים לחקיקה לתמוך בהצעת הח"כ מהליכוד - סגן ראש מח"ש לשעבר - להפריד את מח"ש מהפרקליטות. בתגובה להעלאת ההצעה לאישור השרים, ל-ynet נודע כי ראש המחלקה קרן בר מנחם הודיעה למפקדי המחוזות על כינוס חירום. בכיר במח"ש: "היא אמרה שהצעת החוק נוראית"

186 תגובות

סיון חילאי | 06:54



האזינו לכתבה 3 דקות



2 צפייה בגלריה

ראש מח"ש קרן בר מנחם (צילום: עופר עמרם)

ועדת השרים לחקיקה תתכנס ביום ראשון הקרוב במטרה לדון בשורה ארוכה של הצעות חוק פרטיות שהוגשו על ידי חברי הכנסת. אחת מהן, שצפויה לקבל תמיכה רחבה בקרב השרים, היא הצעתו של ח"כ משה סעדה (הליכוד) [להפריד את המחלקה לחקירות שוטרים מהפרקליטות](#), ולהפוך אותה לגוף חקירה עצמאי במשרד המשפטים. למעשה, מדובר בשלב נוסף במהפכה המשפטית שמתכננים ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר המשפטים יריב לוין, ו**[שההצעות הראשונות בנוגע לה](#)** צפויות ביום ראשון בוועדת החוקה.

בתגובה להצעה של סעדה, ל-ynet נודע כי ראש מח"ש קרן בר מנחם שוחחה אמש (רביעי) עם בכירי המחלקה ועם נציגי הפרקליטות. היא כינתה את ההצעה "נוראית" והודיעה למפקדי המחלקה בכל המחוזות כי הבוקר יתקיים מה שבמח"ש מגדירים כ"כינוס חירום ארצי רחב". בכינוס צפויה בן מנחם לדבר על השלכות אותה הצעת חוק.



ח"כ משה סעדה (צילום: יואב דודקביץ')

Promoted Links by Taboola

## הכירו את הפיתוח החדש שיוכל לסייע בשריפה הבאה הצעת הפרשה ההגיונית לשינויים במערכת המשפט


חדשות

G1

### השקר על הגיוון במערכת המשפט / דעה

כלכלה


סעדה עבד במח"ש 24 שנים ושימש במשך יותר מעשור כסגן ראש המחלקה, עד [שפוטר על רקע משבר אמון בינו לבין בר מנחם](#). הצעתו מגיעה לדבריו על רקע ניגוד עניינים בין הגופים שבו נתקל במהלך עבודתו ביחידה. בהצעה הסביר חבר הכנסת כי "כל עוד מח"ש היא חלק אורגני מהפרקליטות, לא ניתן לצפות לחקירה חסרת פניות כאשר מדובר בבכירים במשטרה, שעמם יש קשרי עבודה הדוקים".



11:59 - 10:00 LIVE

אבי שושן ורנין בולוס

למתחם הרדיו <



לאחר שנודע לה כי הצעת החוק של סעדה תובא בפני ועדת השרים לחקיקה בתחילת השבוע הבא, בר מנחם כינסה אמש את בכירי מח"ש יחד עם נציגי הפרקליטות, יועמ"ש והדוברות, ועדכנה אותם בנושא.

בר מנחם מתחה ביקורת על הצעתו של סעדה וטענה בין היתר שהיא דלה, מאחר שלדבריה אינה מכילה התייחסות אופרטיבית לאופן שבו תפעל מח"ש אם הצעת החוק תעבור. במח"ש חוששים מכך שהצעת החוק, שצפויה כאמור לקבל תמיכה רחבה בקואליציה, תפגע דרמטית במעמד היחידה.

בכיר במח"ש העיד כי בר מנחם אמרה בשיחה לסגל הבכיר ש"הצעת החוק שתעלה בוועדת השרים בשבוע הבא נוראית. רוצים לפרק אותנו. אני עושה הכול כדי להגן עליכם, אבל שתדעו שזה מה שקורה ומי שעומד מאחורי זה - זה משה סעדה".

### נושאים קשורים

פרקליטות המדינה

מח"ש

הצעת חוק

משטרה

## נספח ע/11

כתבתה של טל שלו, "נתניהו נפגש  
עם לוין ואמסלם: ההצעה – שר  
במשרד המשפטים", מיום 6.2.2022

עמ' 89



## נתניהו נפגש עם לוינ ואמסלם: ההצעה - שר במשרד המשפטים

הפגישה המשולשת התקיימה לאחר שאמסלם סירב להיכנס לממשלה עד כה ללא תיק המשפטים. ראש הממשלה הציע לו לכהן כשר במשרד, בנוסף למשרד לשיתוף פעולה אזורי וחבר בוועדה לבחירת שופטים. ברקע המאמץ להסדרה: החשש שאמסלם יסכן את הרוב בקואליציה לאישור חוק דרעי בשבוע הבא

טל שלו / 06/02/2023



האזינו לכתבה 4 דקות



בווידיאו: אמסלם במתקפה חריפה על נתניהו (מערכת וואלה!)

ראש הממשלה [בנימין נתניהו](#) נפגש הערב (שני) עם חבר הכנסת [דודי אמסלם](#) בניסיון לפתור את [משבר חלוקת התפקידים בליכוד](#). הפגישה התקיימה יחד עם שר המשפטים יריב לוין ולפי גורמים בליכוד, נתניהו הציע לאמסלם להיות שר במשרד המשפטים, שר לשיתוף פעולה אזורי וחבר בוועדה לבחירת שופטים.

בזמן המשא ומתן הקואליציוני אמסלם דרש להתמנות רק לתפקיד שר המשפטים או יו"ר הכנסת, [סירב לכל הצעה אחרת שהונחה בפניו](#), והחליט להישאר מחוץ לממשלה. בשבועות האחרונים, אמסלם דרש להתמנות כשר במשרד המשפטים ולקבל חלק מהסמכויות של שר המשפטים יריב לוין, אך בלשכת ראש הממשלה התמהמהו בהיענות לבקשה, בין השאר לאור עמדתו של לוין שלא היה מעוניין להעביר את הסמכויות.

כעת, נתניהו נפגש עם אמסלם ועם לוין כדי להסדיר את הנושא. הסדרת המשבר עם אמסלם נועדה, בין השאר, גם להבטיח את הרוב הקואליציוני לאישור חוק דרעי שיעלה בשבוע הבא ויאפשר ליו"ר ש"ס אריה דרעי להתמנות כשר למרות פסיקת בג"ץ. אמסלם וחבר הכנסת דני דנון, עוד אחד ממאוכזבי חלוקת התפקידים בליכוד, העבירו מסרים לפיהם לא יתמכו בחקיקה אם לא יוסדר המשבר עם אמסלם.



יהיה שר? אמסלם (צילום: ראובן קסטרו)

בתוך כך, עוד גזרה לא שקטה סביב חברי הליכוד שמבקשים להיכנס לכנסת כחלק מהחוק הנורבגי. המועמדים הבאים בתור להיכנס לכנסת ברשימת הליכוד הגיעו היום לשיבת סיעת הליכוד ודרשו שהשרים יתפטרו מהכנסת ויפנו את מקומם לבאים בתור אחריהם.

חברת הכנסת לשעבר קטי שטרית, שמובילה את המחאה, אמרה לשרים: "אתם יודעים שצגה

מלקו לא עובדת חמישה חודשים? אמא יחידה לשני חיילים ואין לה הכנסה. לאושר שקלים אין עבודה כי המנכ"ל שלו אמר לו 'או שאתה פה או שם'. חברים, אתם לא עושים לנו טובה, אתם מחזיקים בשני כיסאות והכיסא בכנסת הוא המשני. לא נשכח ולא נסלח על הסבל". נתניהו השיב: "יש דברי טעם בדברייך. אני לא יכול להתפטר".

עד עכשיו התפטרו רק ארבעה שרי ליכוד בעקבות החוק הנורבגי - חיים כץ, מיקי זוהר, עמיחי שיקלי ועידית סילמן, ובמקומם נכנסו חברי כנסת חדשים עד המקום ה-36 ברשימת הליכוד. הבאים בתור מפעילים לחץ כבר על השרים להתפטר בעקבות הרחבת החוק הנורבגי שיאפשר לשליש סיעה להתפטר מתפקידיהם.



מנסה לפתור את משבר התיקים בליכוד. נתניהו (צילום: פלאש 90, יונתן זינדל)

## עוד בוואלה!

◀ לא רק האונס בגדרה - החשוד מואשם בהמתה בקלות דעת של שני צעירים: "נהג בפראות"

◀ הלוחמות שחיסלו את המחבלים ביריחו: "שמענו ירי והשבנו אש"

◀ בי-קיור לייזר - האם זה עוזר לכאבי ברכיים? האמת נחשפת (תוכן מקודם)

בחודש שעבר תקף אמסלם בחריפות את נתניהו בפגישה עם פעילי ליכוד במעלה אדומים. "את דוד אמסלם אף אחד לא ישפיל ואף פעם", אמר. "לא משפילים את דוד אמסלם ולא את כל האמסלים והביטנים. לא אצלנו במפלגה שלנו שאנחנו 70 אחוז ממנה".

עוד המשיך אמסלם ואמר כי מדובר בכפיות טובה של נתניהו. "רוב מצביעי הליכוד הם אמסלמים וביטנים ואנחנו צריכים להתנצל שיצאנו מקום רביעי? זו כפיות טובה עצומה של ראש הממשלה שלא היתה כדוגמתה גם אמרתי לו את זה", תקף. "עם ישראל יותר חשוב מדודי אמסלם והליכוד ולכן נמשיך לעבוד בשביל עם ישראל".

בניגוד לדבריו של אמסלם חלק ניכר משרי הליכוד החדשים הם ממוצא מזרחי - ובהם יו"ר הכנסת אמיר אוחנה, השרים מירי רגב, שלמה קרעי, מיקי זוהר ואלי כהן. טענותיו מגיעות לאחר שזעם על נתניהו שלא נענה לדרישותיו בחלוקת התפקידים בליכוד. אמסלם דרש להתמנות לשר המשפטים או יו"ר הכנסת, וסרב לקבל הצעות לתיקים אחרים. לכן, בינתיים החליט להישאר חבר כנסת.

**תגיות:** בנימין נתניהו, דוד אמסלם

**נספח ע/12**

**מכתבה של העותרת אל היועצת  
המשפטית לממשלה, מיום**

**17.1.2023**

**עמ' 94**



17 בינואר 2023 ; כ"ד בטבת תשפ"ג

לכבוד,

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

שלום רב,

**הנדון : הוצאתו לנבצרות של ראש הממשלה חה"כ בנימין נתניהו**

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אלייך כלהלן:

1. בימים אלה חווה מדינת ישראל טלטלה עזה, המאיימת לנפץ את יסודות המשטר הדמוקרטי המוכרים לכל אדם ואזרח במדינת ישראל. ממשלת ישראל, שבראשה עומד ואותה מנהל נאשם בפלילים ב-3 פרשות פליליות חמורות, מאיימת להוציא לפועל תוכנית חקיקת בזק שתשנה את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל מהיסוד, תחליש את מערכת המשפט ואת כלל מערכת אכיפת החוק, ותעניק כוח בלתי-מוגבל לממשלה ולעומד בראשה.
2. תוכנית זו הונחה על מפתן דלתה של הדמוקרטיה הישראלית עם השבעת הממשלה ה-37, לאחר מספר שנים המאופיינות במתקפות שחומרתן הלכה וגברה על מוסדות אכיפת החוק במדינה – המשטרה, הפרקליטות, היועץ המשפטי לממשלה, וכעת בתי המשפט ובראשם בג"ץ. מתקפות אלו, רובן ככולן, הובלו על ידי ראש הממשלה חה"כ בנימין נתניהו בכבודו ובעצמו ועל ידי תומכיו, וכללו האשמות חמורות וחסרות שחר בדבר 'תפירת תיקים' ו'רדיפה משפטית' של רה"מ נתניהו על ידי 'החונטה המשפטית' במדינה.<sup>1</sup>
3. כך, פועל רה"מ נתניהו, באמצעות שר המשפטים מטעמו חה"כ יריב לוין ובאמצעות הקואליציה הנתונה לשליטתו הלכה למעשה בכנסת, לערוך מספר שינויים דרמטיים בחוקי היסוד ובחוקיה של מדינת ישראל, שיכפיפו את מערכת אכיפת החוק במדינה – ובראשה בתי המשפט – למרות הממשלה.
4. כל זאת, באמצעות הכפפת המשטרה למרות הממשלה, חקיקת פסקת התגברות, הגבלת יכולתו של בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ להעביר ביקורת שיפוטית על חקיקה ואף על החלטות מנהליות, פוליטיזציה של מינוי השופטים בכלל הערכאות והכפפתם המוחלטת של היועצים המשפטיים למרותם של השרים ושל הממשלה.
5. נראה, כי רה"מ נתניהו, הנאשם בפלילים, בחר לחצות כל גבול של התנהלות מנוגדת עניינים, ולפעול להחלשתם המיידית של כלל המוסדות האמונים על העמדתו לדין ועל משפטו הפלילי. משכך, נבקש לטעון במכתב זה, כי בשלו התנאים לשם הכרזתו של חה"כ נתניהו כנבצר לכהן בתפקיד כראש הממשלה.
6. יצוין ויוזכר, כי אף בעבר, כאשר פעל רה"מ נתניהו בכהונתו הקודמת בניגוד עניינים מובהק באופן שעלול לעלות כדי שימוש בכוחו השלטוני בכדי להימלט מאימת הדין, ביקשה התנועה מהיועץ המשפטי לממשלה שיכריז על הוצאתו של חה"כ נתניהו לנבצרות. בהקשר זה נזכיר, בקצרה, את הימנעותו של רה"מ נתניהו

<sup>1</sup> ראו, בין היתר, את נאומו של רה"מ נתניהו בפתח משפטו הפלילי ביום 24.5.2020 בין כותלי בית המשפט המחוזי בירושלים: נטעאל בנדל, "מכתב האישום מופרך ותפורר": נאום נתניהו המלא בפתח משפטו, אתר הארץ (24.5.2020).



ממינוי בעלי תפקידים בכירים במערכת אכיפת החוק – ומנגד את הניסיון למנות את אופיר אקוניס לתפקיד שר המשפטים במחטף ובניגוד לחוק-יסוד: הממשלה; את הימנעותו מהעברת תקציב לשנת 2021 בכדי שיוכל לפרק את ממשלתו ולצאת לבחירות נוספות; ואת מדיניות ממשלתו להגבלת ההפגנות שכוונו נגדו בעת משבר הקורונה.

7. בפסק דין שנתן בית המשפט העליון בעתירה שהגישה התנועה בנושא זה, אף ציין בית המשפט כי **"נסיבות של ניהול הליך פלילי נגד ראש ממשלה עשויות להביא להחלטה על נבצרות תפקודית"**, תוך שהוא דוחה את העתירה בהיעדר עילה להתערבות **"בעת הזו"** (ראו בג"ץ 2268/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה (נבו 22.04.2021), להלן: **"עתירת הנבצרות הראשונה"**).

8. בעשותו כן נשען בית המשפט על עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז, לפיה **"לא ניתן לשלול באופן קטגורי את האפשרות כי בנסיבות חריגות תקום עילת נבצרות תפקודית הנובעת מכך שראש ממשלה נאשם בפלילים"**. עם זאת, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז, מכלול הנסיבות הרלוונטיות **בעת ההיא** לא ביסס **"עילה לקביעה שיפוטית לפיה נבצר מהמשיב למלא את תפקידו... זאת גם בשים לב להסדר מניעת ניגוד העניינים של המשיב, אשר גובש על ידי היועץ המשפטי לממשלה"**, וזאת בהתייחס להסדר ניגוד עניינים שהוחל על חה"כ נתניהו.

9. **אם כן, בפרשה זו נקבע כי בהחלט ייתכן ויתקיים מצב בו התנהלותו של ראש הממשלה תעלה כדי ניגוד עניינים המצדיק הרחקתו הזמנית, בדמות הוצאתו לנבצרות, של רה"מ נתניהו.**

10. **התנועה תבקש לטעון בפניה זו, כי התנהלותו של רה"מ נתניהו בעת האחרונה מביאה לחציית הרף להוצאתו לנבצרות, מהווה "הוכחה" להתממשותם של כל החששות בדבר שימוש בכוח שלטוני בכדי להימלט מאימת הדין, והופכת את התרחיש ה"תיאורטי" של הוצאתו לנבצרות של ראש ממשלה הנאשם בפלילים (בו הכיר כאמור היועץ המשפטי לממשלה ואף בית המשפט) – לתרחיש ריאלי ומחויב המציאות.**

11. כפי שצוין בתחילה, בימים אלו שוקדת ממשלה ישראל, ובראשה רה"מ נתניהו, על הוצאתה לפועל של התוכנית להחלשת מערכת המשפט ומוסדות אכיפת החוק במדינת ישראל. למעשה, קווי היסוד עצמם של הממשלה, כפי שבאים לידי ביטוי בהסכמים הקואליציוניים עליהם חתמו סיעת הליכוד ורה"מ נתניהו עם שותפותיהם בקואליציה, קובעים כי כלל הצעות החוק הנוגעות למערכת המשפט תקבלנה עדיפות מוחלטת ומלאה, ובכל מקרה ונסיבות, על פני כל חקיקה אחרת – כביטוי לחשיבות תכנית זו ולמעורבותו העמוקה של רה"מ נתניהו בתוכנית, מראשיתה.

12. כמו כן, בימים האחרונים, וכתגובה להתנגדות גורמי מערכת אכיפת החוק ולהתנגדות האזרחית לצעדי ריסוק אלה, אף הודה רה"מ בקולו כי הוא זה אשר פועל לקידום התוכנית. כך למשל, ביום 13.1.2023, פרסם רה"מ נתניהו סרטון בו מובהרת מעל לכל ספק מעורבותו בתוכנית, על אף ניגוד העניינים בו הוא שרוי:

"אני ער לכך שהנושא המשפטי מעורר מחלוקות וויכוחים נוקבים בציבור וסערת רגשות. רוב גדול בציבור מסכים שיש צורך לערוך תיקונים במערכת המשפט ובמערכת אכיפת החוק... דיברנו על זה לפני הבחירות וקיבלנו על כך מנדט ברור מהציבור".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> מתוך הצהרה לתקשורת שפורסמה ביום 13.1.2023. ראו: יהודה שלזינגר, "נתניהו על סערת 'חוק לויך': 'רוב גדול בציבור תומך בשינויים במערכת המשפט'", אתר **ישראל היום**, (13.1.2023).



13. ואף הוסיף על כך לפני שעות אחדות כאשר אמר כי "אין לנו שום כוונה להתנצל על יוזמת השר לוי, להיפך. לאורך כל מערכת הבחירות הנושא עלה פעם אחר פעם, הוא הדגיש זאת במפורש. כך עשו גם חברי הליכוד. גם אני התראיינתי יומיים לפני הבחירות ואמרת ש"שנערוך תיקונים במערכת המשפט"<sup>3</sup>.

14. למותר לציין כי דוגמאות אלה למעורבותו של רה"מ נתניהו בתוכנית נועדו אך ורק כדי להבהיר את הברור מאליו – והוא כי במדינת ישראל, ראש הממשלה מעורב ישירות בכלל צעדיהם של שרי ממשלתו, ובוודאי שכך גם בנוגע לתוכנית חקיקה כה דרמטית ובעלת פוטנציאל נזק כה מהותי לשלטון החוק ולעקרונות דמוקרטיים בסיסיים, הנוגעת לשורש מערכת היחסים שבין הרשות המבצעת בראשה הוא עומד, לבין הרשות השופטת.

15. בנוסף, ברי כי תוכנית זו נוגעת במישרין לענייניו המשפטיים של רה"מ נתניהו. כך למשל באשר להצעה לביטול עילת הסבירות, שעלולה לשמש את בית המשפט העליון שאליו צפוי להתגלגל תיקו הפלילי, כדי למנוע מתובע כללי מוטה וחסר עצמאות שימונה על ידי הממשלה להקפיא את משפטו של רה"מ נתניהו, ובאשר למהפכה המתוכננת בהרכב הוועדה לבחירת שופטים שעלולה לאפשר לממשלה לבלום את קידומם של שלושת שופטי המחוזי שדנים בתיק הפלילי המתנהל, ולקבוע מי ידונו בערעור על ההרשעה, אם וכאשר. והדוגמאות עוד רבות.

16. משכך, ניגוד העניינים בו שרוי חה"כ נתניהו בתור נאשם בפלילים המכהן בתור ראש ממשלה, הוא ניגוד עניינים מוסדי ומוחלט, שניתן לרפאו אך ורק באמצעות הוצאתו לנבצרות, וזאת כל זמן שענייניו המשפטיים טרם הוכרעו.

## הכרזה על נבצרות – תשתית משפטית

17. למען הסדר הטוב, נעמוד ראשית על התשתית המשפטית עליה נשענת בקשתנו בפנייה זו, ועליה נשענת, למעשה, קביעתו של בית המשפט בעתירת הנבצרות הראשונה.

18. ככלל, ההסדרים הנוגעים לנבצרות ראש הממשלה מעוגנים בחוק-יסוד: הממשלה במספר סעיפים המשלימים האחד את השני. כך, עומד סעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה ובו הסדר ייחודי המתייחס למצב בו נבצר מראש הממשלה באופן זמני למלא את תפקידו:

"(ב) נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, ימלא את מקומו ממלא מקום ראש הממשלה; חלפו 100 ימים רצופים שבהם כיהן ממלא מקום ראש הממשלה במקום ראש הממשלה והוא לא חזר למלא את תפקידו, יראוהו כמי שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו".

19. על פי סעיף זה, כאשר נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו באופן זמני, ממלא מקומו יחליפו. תקופה זו הוגבלה למאה ימים, ולאחריהם ייחשב ראש הממשלה לנבצר דרך קבע.

20. לצידו, עומד סעיף 20(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, בקבעו כי היה ונבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, רואים בממשלה כאילו התפטרה ביום ה-101 שבו מכהן ממלא המקום במקומו:

"(ב) נבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, רואים את הממשלה

<sup>3</sup> מורן אזולאי, "נתניהו על המהפכה המשפטית: אין לנו כוונה להתנצל, לא נירתע", אתר Ynet, (16.1.2023).





כאילו התפטרה ביום ה-101 שבו מכהן ממלא מקום במקומו".

21. אם כן, סעיף 20(ב) עוסק במצבים שבהם ראש הממשלה אינו יכול להמשיך במילוי תפקידו דרך קבע. ההסדר בסעיף זה קובע, כי במצב דברים של היעדרות מעל 100 ימים, רואים בממשלה כאילו התפטרה.
22. מתוך כך, חוק-יסוד: הממשלה נוקט בשני מושגי נבצרות שבהם עשוי להימצא ראש הממשלה. הראשון, נבצרות זמנית, כעולה מסעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה; ואילו השני, נבצרות קבועה, כעולה מסעיף 20(ב) לחוק יסוד: הממשלה. החוק אינו קובע מאפיינים לסוג הנבצרות ואינו מעניק סימנים להבחנה ביניהם, לבד מהאמור בסעיף 16(ב) לחוק היסוד, אשר מחייב כי בחלוף מאה ימים של נבצרות זמנית, תוכרז נבצרות קבע המלווה בהתפטרות הממשלה.
23. כמו כן, בתיקון מס' 8 לחוק-יסוד: הממשלה (תיקון ממשלת החליפים), עוגנו בסעיף 43א לחוק יסוד: הממשלה, נוסחו הסדרים ספציפיים הנוגעים לחילופים בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי שלא במועד החילופים, ביניהם חריג לקביעה לפיה אם חדל ראש הממשלה לכהן בתפקידו בתקופה שעד מועד החילופים יראו את הממשלה כאילו התפטרה, המתייחס למקרה בו הנבצרות היא מסיבות רפואיות:

43"א. (א) חדל ראש הממשלה בממשלת חילופים לכהן בתפקידו בתקופה שעד מועד החילופים, יראו את הממשלה כאילו התפטרה, ויחולו לעניין כהונת הממשלה וראש הממשלה הוראות הרציפות בסעיף 30(ב); ואולם בכל אחד מהמקרים שלהלן, לא יראו את הממשלה כאילו התפטרה ויחול יתר הוראות סעיף זה:

[...]

(4) **נבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, מסיבות בריאותיות בלבד, וחלפו 100 ימים שבהם מכהן ממלא מקום במקומו, לפי סעיף 20(ב);**

[...]

24. מסעיף זה, נוכח העיגון המפורש של החריג "מסיבות בריאותיות בלבד", ניתן ללמוד כי המחוקק **מכיר** באפשרות של יציאה לנבצרות שאינה נובעת אך מטעמים בריאותיים, וכי ניתן למנות רשימה פתוחה של **נסיבות שבגינן תוכר יציאה לנבצרות של ראש ממשלה**.
25. בענייננו, אנו סבורים כי פעולותיו של ראש הממשלה הנאשם בפלילים באופן מכוון ממרום מעמדו ותוך ניצול תפקידו נגד האינטרס הציבורי ולמען השפעה ישירה על ההליך המתנהל בעניינו, בהחלט עולים כדי נסיבה בגינה ניתן להוציא לנבצרות. הווה אומר, כל המשך כהונתו בתפקיד כמוה המשך ניגוד האינטרסים והפגיעה באינטרס הציבורי גדל, המחייב הרחקתו מהתפקיד.
26. כפי שצוין לעיל, למן רגע גילוי הפרשות הפליליות המיוחסות לו, החל חה"כ נתניהו במתקפה שלוחת רסן כנגד מערכת החוק במדינת ישראל. עמדנו על ההסתה והשיסוי של ראש הממשלה ממרום מעמדו ותפקידו במערכת אכיפת החוק על מרכיביה – חוקרי וקציני משטרת ישראל; פרקליטים והיועץ המשפטי לממשלה; ואפילו שופטים. עם זאת, בימים אלה אנחנו עדים להחמרת המתקפות, ולהוצאתן מן הכוח אל הפועל.
27. על כן, יש לתת את הדעת לכך שלמתקפות עליהן הצבענו בעבר, מתוספות פעולותיו האחרונות של רה"מ נתניהו, במישרין ובעקיפין, לפגיעה באינטרס הציבורי, לקידום ענייניו הפרטיים ולהימלטותו מאימת הדין.
28. משענת תיאורטית לטענה זו ניתן למצוא בדבריהם של המלומדים פרופ' ברק מדינה ופרופ' אילן סבן



במאמרם "ניגוד עניינים של ראש ממשלה, דמוקרטיה מתגוננת וסמכות ההכרזה על נבצרות" - **ICON-S-IL Blog** (11.10.2020) לפיהם:

"עניינה של הנבצרות בבחינה נמשכת של אופן הפעולה של נושא המשרה, בהערכה של מידת הסיכון שנשקף לאינטרס הציבורי אם ימשיך למלא את תפקידו, לאור הניסיון שנצבר בעת שנדרשת ההכרעה. ההכרזה על נבצרות נדרשת בעת שהצטברה "מסה קריטית" של מעשים (ומחדלים) של נושא המשרה, ומטבע הדברים היא עניין שיש לבחון מעת לעת, תוך מעקב נמשך".

29. למעשה, אם בעתירת הנבצרות הראשונה נטען על ידי היועץ המשפטי לממשלה כי הרף להוצאתו של ח"כ נתניהו לנבצרות טרם נחצה, דומה כי כבר לא ניתן לטעון טענה דומה. רה"מ נתניהו פועל להכפפה מוחלטת של כל מוסדות מערכת אכיפת החוק למרות הממשלה בראשה הוא עומד, באופן שיאיין לחלוטין את יכולתה להעמידו לדין ולהרשיעו, במידה שאכן הוא אשם בעבירות המיוחסות לו. **ברור, כי בכך ישנה פגיעה אנושה בעקרונות שלטון החוק והפרדת הרשויות, שתשנה לבלי היכר את דמותה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.**

30. באשר לשאלת הגורם האמון על ההכרעה בדבר קיומה של נבצרות, כבר בבג"ץ 6231/08 יואב יצחק נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 4.8.2008) (להלן: "פרשת אולמרט"), בעתירה שעניינה בבקשה להכריז על נבצרותו של רה"מ דאז אהוד אולמרט, סבר היועץ המשפטי לממשלה דאז "כי ההכרעה בדבר קיומה של נבצרות מסורה בראש ובראשונה בידי בעל התפקיד עצמו, וזאת למעט מצבים בהם קיימת מניעה אובייקטיבית לכך או מקום בו הדין קובע במפורש את זהותו של הגורם המוסמך להורות בדבר קיומה של נבצרות".

31. בענייננו, ברור כי מניעה אובייקטיבית בענייניו של ראש הממשלה כבר גובשה זה מכבר, עת הוגש לבית המשפט המחוזי בירושלים כתב האישום החמור נגד רה"מ נתניהו. כפי שראינו בחודשים ובשנים שחלפו ממועד זה, רה"מ נתניהו ממאן להכריז בעצמו על נבצרותו. משום שמלכתחילה ניגוד העניינים בו הוא שרוי הובילנו לצורך בנבצרות – ברור כי לא ניתן לצפות כי כעת יחליט לעשות כן בעצמו.

32. לעניין זה יפים דבריהם של פרופ' מדינה ושל פרופ' סבן, במאמר שהוזכר לעיל:

"הסברה לפיה עניין הנבצרות נתון להכרעה של ראש הממשלה או של הממשלה שגויה... **הענקת הסמכות לראש הממשלה עצמו או לממשלה אינה עולה בקנה אחד עם ההגיון של נסיבות הנבצרות. מדובר במצב שבו יש חשש שראש הממשלה אינו יכול למלא כראוי את תפקידו. מטבע הדברים, אם יש ספק אם אדם יכול למלא את תפקידו, יש גם ספק אם הוא יכול להחליט שאינו יכול למלא את תפקידו. ההחלטה הזו היא חלק מתפקידו, ומסירת הסמכות לנושא המשרה עצמו עלולה לרוקן מתוכן את הסדר הנבצרות, שהרי אם אדם חש שאינו יכול למלא את התפקיד, הוא יכול להתפטר או לצאת לחופשה.** הסדר הנבצרות מיועד בדיוק למקרים שבהם יש חשש שראש הממשלה לא יכיר בעצמו בכך שאינו יכול למלא את התפקיד, ונדרשת החלטה של גורם אחר..." (ראו, ברק מדינה ואילן סבן "ניגוד עניינים של ראש ממשלה, דמוקרטיה מתגוננת וסמכות ההכרזה על נבצרות" **ICON-S-IL Blog** (11.10.2020)).

33. לפיכך, וכפועל יוצא, קובעים מדינה וסבן כי הגורם לו אמורה להיות מסורה הסמכות להכרעה בעניין נבצרות ראש הממשלה הוא בראש ובראשונה היועץ המשפטי לממשלה:

"התוצאה הבלתי נמנעת היא שזהו עניין שצריך להיות מוכרע על-ידי גורם לא-פוליטי, על יסוד שיקולים עקרוניים. היועמ"ש, ולאחר מכן בית המשפט, הם המתאימים ביותר לכך".



34. אם כן, היועץ המשפטי לממשלה עשוי להיות מוסמך להצהיר על נבצרות זמנית של ראש הממשלה בשל מעורבות בפלילים – ובית המשפט העליון ביכר אותה על פני פרשנויות אחרות (להרחבה ראו רבקה וייל "האם הדחה שיפוטית של ראש ממשלה בישראל היא חוקתית?" משפט וממשל כא (2020)).

35. ודוק, אך לאחרונה קבע כבי המשנה לנשיאה ח' מלצר בבג"ץ 3056/20 התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם באר"ש, 25.3.2021) כי סמכות הכרזה לנבצרות שמורה ליועץ המשפטי לממשלה בלבד (כך שבוודאי אינה מסורה לבעל התפקיד עצמו), ובלשונו זו:

"יחד עם זאת דומה כי לא יהיה מי שיחלוק שהסמכות לקבוע את הסדר ניגוד העניינים שבפנינו – נתונה בידי היועץ המשפטי לממשלה ולו כדי למנוע כניסה של רה"מ למצב של נבצרות על פי סעיף 20 לחוק-יסוד: הממשלה. הכרזה כזו על נבצרות (כמו הסמכות להגיש כתב אישום כנגד ראש ממשלה מכוח סעיף 17(ג) לחוק-יסוד: הממשלה) – מסורה בלעדית בידי היועמ"ש" (שם, בפסי' 3 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (כתוארו אז) ח' מלצר).

36. אם כן, לצערנו הרב, התשתית הנורמטיבית והעובדתית להוצאתו של רה"מ נתניהו לנבצרות נפרסה בפירוט, ולאורך מספר שנים, ממשלות, מערכות בחירות ותיקונים חוקתיים חפוזים. נדמה כי ההימנעות מנקיטה בצעד הכרחי לשמירה על שלטון החוק עת הופיע אקדח כזה או אחר במערכה הראשונה, הובילה לטעינתו במערכה השנייה, ולכך שכעת נותר לנו רק לקוות כי לא נגיע לירייה שבמערכה השלישית.

37. הוצאתו של רה"מ נתניהו לנבצרות בעת הזו, על רקע פעולותיו להרס מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל ולהכפפתה המוחלטת לממשלה בראשה הוא עומד, הינה כורח המציאות, וצעד מתבקש של דמוקרטיה חפצת חיים המתגוננת מפני חורשי רעתה. הסמכות לכך מוקנית לך, היועצת המשפטית לממשלה, והעת לכך, לצערנו הרב, הגיעה.

38. לנוכח חשיבותו הציבורית של העניין, נודה לתגובתך בהקדם.

בכבוד רב,

אופק סלומון  
רכז האגף המשפטי

תומר נאור, עו"ד  
ראש האגף המשפטי

**נספח ע/13**

**מכתבה של העותרת אל היועצת  
המשפטית לממשלה, מיום**

**26.1.2023**

**עמ' 101**



23 בינואר 2023; ד' בשבט תשפ"ג

לכבוד,

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

שלום רב,

### הנדון: הוצאתו לנבצרות של ראש הממשלה חה"כ בנימין נתניהו – תזכורת

סימוכין: מכתבנו מיום 17.1.2023

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אלייך כלהלן:

1. ביום 17.1.2023 פנינו אלייך במכתבנו שבסימוכין, בבקשה כי תכריזי על הוצאתו לנבצרות של רה"מ בנימין נתניהו, בשל מעורבותו במהלכים להחלשת מערכת המשפט בעודו נאשם בפלילים שמשפטו הפלילי מתנהל בימים אלו, ולאור ניגוד העניינים המהותי בין מעמדו כנאשם לבין כוחו השלטוני, אותו נראה כי הוא מנצל לפגיעה במערכת אכיפת החוק האמונה על הליכוי הפליליים.
2. כאמור במכתבנו, הוצאתו של רה"מ נתניהו לנבצרות בעת הזו, על רקע פעולותיו להרס מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל ולהכפפתה המוחלטת לממשלה בראשה הוא עומד, הינה כורח המציאות, וצעד מתבקש של דמוקרטיה חפצת חיים המתגוננת מפני חורשי רעתה. כן, לאור האמור בפסיקה, אף מהעת האחרונה, הסמכות לכך מוקנית לך כיועצת המשפטית לממשלה, והעת לכך, לצערנו הרב, הגיעה.
3. על אף חשיבותו הרבה של עניין דחוף זה, טרם קיבלנו כל מענה, ולו התייחסות קצרה, לטענות שהועלו במכתבנו. על כן, נודה על התייחסותך לסוגיה זו בהקדם האפשרי וללא כל דיחוי.

בכבוד רב,

אופק סלומון  
רכז האגף המשפטי

תומר נאור, עו"ד  
ראש האגף המשפטי

## נספח ע/14

**נייר העמדה שהפיצה העותרת בנושא  
הוצאתו לנבצרות של ראש הממשלה,**

**מיום 28.1.2023**

**עמ' 103**



# הוצאתו לנבצרות

של

ראש המחשלה בנימין נתניהו –

חוות דעת

התנועה למען איכות השלטון

ינואר 2023 | שבט תשפ"ג

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים להציג חוות דעת מטעמנו ביחס להוצאתו לנבצרות של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, והכל כלהלן:

#### תוכן עניינים

2.....	הרקע להוצאה לנבצרות של ראש הממשלה	א.
3.....	פסק הדין בעתירת הנבצרות הראשונה	ב.
4.....	התשתית המשפטית להכרזה על נבצרות	ג.
5.....	סמכות היועצת המשפטית לממשלה להוציאו לנבצרות	ד.
6.....	הוצאה לנבצרות כאקט של דמוקרטיה מתגוננת	ה.
7.....	סיכום – יש להוציא את ראש הממשלה נתניהו לנבצרות	ו.

#### א. הרקע להוצאה לנבצרות של ראש הממשלה

1. בימים אלה חווה מדינת ישראל טלטלה עזה, המאיימת לנפץ את יסודות המשטר הדמוקרטי המוכרים לכל אדם ואזרח במדינת ישראל. ממשלת ישראל, שבראשה עומד ואותה מנהל נאשם בפלילים ב-3 פרשות פליליות חמורות, מאיימת להוציא לפועל תוכנית חקיקת בזק שתשנה את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל מהיסוד, תחליש את מערכת המשפט ואת כלל מערכת אכיפת החוק, ותעניק כוח בלתי-מוגבל לממשלה ולעומד בראשה.
2. תוכנית זו – להפיכה משטרית – הונחה על מפתן דלתה של הדמוקרטיה הישראלית עם השבעת הממשלה ה-37, לאחר מספר שנים המאופיינות במתקפות שחומרתן הלכה וגברה על מוסדות אכיפת החוק במדינה – המשטרה, הפרקליטות, היועץ המשפטי לממשלה, וכעת בתי המשפט ובראשם בג"ץ. מתקפות אלו, רובן ככולן, הובלו על ידי ראש הממשלה חה"כ בנימין נתניהו בכבודו ובעצמו ועל ידי תומכיו, וכללו האשמות חמורות וחסרות שחר בדבר 'תפירת תיקים' ו'רדיפה משפטית' של רה"מ נתניהו על ידי 'החונטה המשפטית' במדינה.<sup>1</sup>
3. כך, פועל רה"מ נתניהו, באמצעות שר המשפטים מטעמו חה"כ יריב לוין ובאמצעות הקואליציה הנתונה לשליטתו הלכה למעשה בכנסת, לערוך מספר שינויים דרמטיים בחוקי היסוד ובחוקיה של מדינת ישראל, שיכפיפו את מערכת אכיפת החוק במדינה – ובראשה בתי המשפט – למרות הממשלה.
4. כל זאת, באמצעות הכפפת המשטרה למרות הממשלה, חקיקת פסקת התגברות, הגבלת יכולתו של בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ להעביר ביקורת שיפוטית על חקיקה ואף על החלטות מנהליות, פוליטיזציה של מינוי השופטים בכלל הערכאות והכפפתם המוחלטת של היועצים המשפטיים למרותם של השרים ושל הממשלה.
5. נראה, כי רה"מ נתניהו, הנאשם בפלילים, בחר לחצות כל גבול של התנהלות מנוגדת עניינים, ולפעול להחלשתם המיידית של כלל המוסדות האמונים על העמדתו לדין ועל משפטו הפלילי. יצוין ויוזכר, כי אף בעבר, כאשר פעל רה"מ נתניהו בכהונתו הקודמת בניגוד עניינים מובהק באופן שעלול לעלות כדי

<sup>1</sup> ראו, בין היתר, את נאומו של רה"מ נתניהו בפתח משפטו הפלילי ביום 24.5.2020 בין כותלי בית המשפט המחוזי בירושלים: נטעאל בנדל, "כתב האישום מופרך ותפור": נאום נתניהו המלא בפתח משפטו, אתר הארץ (24.5.2020).



שימוש בכוחו השלטוני בכדי להימלט מאימת הדין, ביקשה התנועה מהיועץ המשפטי לממשלה שיכריז על הוצאתו של חה"כ נתניהו לנבצרות.

6. בהקשר זה נזכיר, בקצרה, את הימנעותו של רה"מ נתניהו ממינוי בעלי תפקידים בכירים במערכת אכיפת החוק – ומנגד את הניסיון למנות את אופיר אקוניס לתפקיד שר המשפטים במחטף ובניגוד לחוק-יסוד: הממשלה; את הימנעותו מהעברת תקציב לשנת 2021 בכדי שיוכל לפרק את ממשלתו ולצאת לבחירות נוספות; ואת מדיניות ממשלתו להגבלת ההפגנות שכוונו נגדו בעת משבר הקורונה.
7. למותר לציין, כי במדינת ישראל, ראש הממשלה מעורב ישירות בכלל צעדיהם של שרי ממשלתו, ובוודאי שכך גם בנוגע לתוכנית חקיקה כה דרמטית ובעלת פוטנציאל נזק כה מהותי לשלטון החוק ולעקרונות דמוקרטיים בסיסיים, הנוגעת לשורש מערכת היחסים שבין הרשות המבצעת בראשה הוא עומד, לבין הרשות השופטת.
8. בנוסף, ברי כי תוכנית זו נוגעת במישרין לענייניו המשפטיים של רה"מ נתניהו. כך למשל באשר להצעה לביטול עילת הסבירות, שעלולה לשמש את בית המשפט העליון שאליו צפוי להתגלגל תיקו הפלילי, כדי למנוע מתובע כללי מוטה וחסר עצמאות שימונה על ידי הממשלה להקפיא את משפטו של רה"מ נתניהו, ובאשר למהפכה המתוכננת בהרכב הוועדה לבחירת שופטים שעלולה לאפשר לממשלה לבלום את קידומם של שלושת שופטי המחוזי שדנים בתיק הפלילי המתנהל, ולקבוע מי ידונו בערעור על ההרשעה, אם וכאשר. והדוגמאות עוד רבות.
9. משכך, ניגוד העניינים בו שרוי חה"כ נתניהו בתור נאשם בפלילים המכהן בתור ראש ממשלה, הוא ניגוד עניינים מוסדי ואישי מוחלט וחריף גם יחד, שניתן לרפאו אך ורק באמצעות הוצאתו לנבצרות, וזאת כל זמן שענייניו המשפטיים טרם הוכרעו.

## ב. פסק הדין בעתירת הנבצרות הראשונה

1. ביום 5.4.2021, הגישה התנועה את העתירה בבג"ץ 2268/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה** (נבו 22.04.2021), להלן: ("**עתירת הנבצרות הראשונה**"), וטענה כי ראש הממשלה נתניהו **נבצר "פיזית"** מלמלא את תפקידו נוכח העובדה שהוא עתיד להימצא בבית המשפט זמן לא מבוטל – וזאת בשל תחילתו של שלב העדויות בהליך הפלילי שמתנהל נגדו בבית המשפט המחוזי בירושלים (ת"פ 67104-01-20 **מדינת ישראל נ' נתניהו ואח'**), בו הוא מואשם בשלוש פרשות שונות ונפרדות ובעבירות חמורות של שוחד, מרמה והפרת אמונים.
2. עוד טענה התנועה, קיימת **נבצרות "פונקציונאלית"** נוכח ניגודי העניינים הרבים בהם מצוי בתור נאשם בפלילים, על אף הסדר ניגוד העניינים שנערך לו אשר אף מביאו למצב של חוסר יכולת לנהל את הממשלה. וכן, כי הוא **נבצר "מהותית"**, לאור העובדה שהוא פועל ומנצל את תפקידו כדי להשפיע על ההליך הפלילי המתנהל בעניינו.
3. במישור ההחלטה על הוצאה לנבצרות, טענה התנועה כי הסמכות להכריז על נבצרות נתונה ליועץ המשפטי לממשלה ולא לבעל התפקיד עצמו, כאשר אי-עשיית שימוש בסמכות האמורה במקרה זה, פוגעת פגיעה אנושה באמון הציבור ובטוהר המידות של
4. בפסק דין שנתן בית המשפט העליון בעתירת הנבצרות הראשונה, אף ציין בית המשפט כי "**נסיבות של ניהול הליך פלילי נגד ראש ממשלה עשויות להביא להחלטה על נבצרות תפקודית**", תוך שהוא דוחה את העתירה בהיעדר עילה להתערבות "**בעת הזו**".

5. בעשותו כן נשען בית המשפט על תגובת היועץ המשפטי לממשלה דאז, לפיה: **"לא ניתן לשלול באופן קטגורי את האפשרות כי בנסיבות חריגות תקום עילת נבצרות תפקודית הנובעת מכך שראש ממשלה נאשם בפלילים"**. עם זאת, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז, מכלול הנסיבות הרלוונטיות **בעת ההיא** לא ביסס "עילה לקביעה שיפוטית לפיה נבצר מהמשיב למלא את תפקידו... זאת גם בשים לב להסדר מניעת ניגוד העניינים של המשיב, אשר גובש על ידי היועץ המשפטי לממשלה", וזאת בהתייחס להסדר ניגוד עניינים שהוחל על חה"כ נתניהו.

6. **אם כן, בפרשה זו, נקבע כי בהחלט ייתכן ויתקיים מצב בו התנהלותו של ראש הממשלה תעלה כדי ניגוד עניינים המצדיק הרחקתו הזמנית, בדמות הוצאתו לנבצרות, של רה"מ נתניהו.**

### ג. התשתית המשפטית להכרזה על נבצרות

7. למען הסדר הטוב, נעמוד ראשית על התשתית המשפטית עליה גם נשענה קביעתו של בית המשפט **בעתירת הנבצרות הראשונה**.

8. ככלל, ההסדרים הנוגעים לנבצרות ראש הממשלה מעוגנים בחוק-יסוד: הממשלה במספר סעיפים המשלימים האחד את השני. כך, עומד סעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה ובו הסדר ייחודי המתייחס למצב בו נבצר מראש הממשלה באופן זמני למלא את תפקידו:

"(ב) נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, ימלא את מקומו ממלא מקום ראש הממשלה; חלפו 100 ימים רצופים שבהם כיהן ממלא מקום ראש הממשלה במקום ראש הממשלה והוא לא חזר למלא את תפקידו, יראוהו כמי שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו".

9. כלומר, לפי מצוות המכונן בסעיף 16(ב) לחוק היסוד: הממשלה, כאשר נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו באופן זמני, ממלא מקומו יחליפו. תקופה זו הוגבלה למאה ימים, ולאחריהם ייחשב ראש הממשלה לנבצר דרך קבע.

10. לצידו של הסעיף הנ"ל, עומד סעיף 20(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, בקבעו כי היה ונבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, רואים בממשלה כאילו התפטרה ביום ה-101 שבו מכהן ממלא המקום במקומו:

"(ב) נבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, רואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום ה-101 שבו מכהן ממלא מקום במקומו".

11. אם כן, סעיף 20(ב) עוסק במצבים שבהם ראש הממשלה אינו יכול להמשיך במילוי תפקידו דרך קבע. ההסדר בסעיף זה קובע, כי במצב דברים של היעדרות מעל 100 ימים, רואים בממשלה כאילו התפטרה.

12. מתוך כך, חוק-יסוד: הממשלה נוקט בשני מושגי נבצרות שבהם עשוי להימצא ראש הממשלה: **הראשון, נבצרות זמנית**, כעולה מסעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה; ואילו **השני, נבצרות קבועה**, כפי שעולה מסעיף 20(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

13. יובהר, כי חוק היסוד לא קובע מאפיינים לסוג הנבצרות ואינו מעניק סימנים להבחנה ביניהם, לבד מהאמור בסעיף 16(ב) לחוק היסוד, אשר מחייב כי בחלוף מאה ימים של נבצרות זמנית, תוכרז נבצרות קבע המלווה בהתפטרות הממשלה.

14. כמו כן, בתיקון מס' 8 לחוק-יסוד: הממשלה (תיקון ממשלת החליפים), עוגנו בסעיף 43 לחוק יסוד: הממשלה, נוסחו הסדרים ספציפיים הנוגעים לחילופים בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי

שלא במועד החילופים, ביניהם חריג לקביעה לפיה אם חדל ראש הממשלה לכהן בתפקידו בתקופה שעד מועד החילופים יראו את הממשלה כאילו התפטרה, המתייחס למקרה בו הנבצרות היא מסיבות רפואיות:

"43א. (א) חדל ראש הממשלה בממשלת חילופים לכהן בתפקידו בתקופה שעד מועד החילופים, יראו את הממשלה כאילו התפטרה, ויחולו לעניין כהונת הממשלה וראש הממשלה הוראות הרציפות בסעיף 30(ב); ואולם בכל אחד מהמקרים שלהלן, לא יראו את הממשלה כאילו התפטרה ויחול יתר הוראות סעיף זה:

[...]

(4) **נבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, מסיבות בריאותיות בלבד, וחלפו 100 ימים שבהם מכהן ממלא מקום במקומו, לפי סעיף 20(ב); [...]."**

15. מסעיף זה, נוכח העיגון המפורש של החריג "מסיבות בריאותיות בלבד", ניתן ללמוד כי המחוקק **מכיר** באפשרות של יציאה לנבצרות שאינה נובעת אך מטעמים בריאותיים, וכי ניתן למנות רשימה פתוחה של נסיבות שבגינן תוכר יציאה לנבצרות של ראש ממשלה.

#### ד. סמכות היועצת המשפטית לממשלה להוציא לנבצרות

16. סמכות הגורם האמון על ההכרעה בדבר קיומה של נבצרות נקבע כבר בבג"ץ 6231/08 **יואב יצחק נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 4.8.2008) (להלן: "**פרשת אולמרט**"), בעתירה שעניינה בבקשה להכריז על נבצרותו של רה"מ דאז אהוד אולמרט, סבר היועץ המשפטי לממשלה דאז "כי ההכרעה בדבר קיומה של נבצרות מסורה בראש ובראשונה בידי בעל התפקיד עצמו, וזאת למעט מצבים בהם קיימת מניעה אובייקטיבית לכך או מקום בו הדין קובע במפורש את זהותו של הגורם המוסמך להורות בדבר קיומה של נבצרות".

17. בענייננו, ברור כי מניעה אובייקטיבית בעניינו של ראש הממשלה כבר גובשה זה מכבר, עת הוגש לבית המשפט המחוזי בירושלים כתב האישום החמור נגד רה"מ נתניהו. כפי שראינו בחודשים ובשנים שחלפו ממועד זה, רה"מ נתניהו ממאן להכריז בעצמו על נבצרותו. משום שמלכתחילה ניגוד העניינים בו הוא שרוי הובילנו לצורך בנבצרות – ברור כי לא ניתן לצפות כי כעת יחליט לעשות כן בעצמו.

18. לעניין זה יפים דבריהם של פרופ' מדינה ושל פרופ' סבן, במאמר שהוזכר לעיל:

"הסברה לפיה עניין הנבצרות נתון להכרעה של ראש הממשלה או של הממשלה שגויה... הענקת הסמכות לראש הממשלה עצמו או לממשלה אינה עולה בקנה אחד עם ההיגיון של נסיבות הנבצרות. מדובר במצב שבו יש חשש שראש הממשלה אינו יכול למלא כראוי את תפקידו. מטבע הדברים, אם יש ספק אם אדם יכול למלא את תפקידו, יש גם ספק אם הוא יכול להחליט שאינו יכול למלא את תפקידו. ההחלטה הזו היא חלק מתפקידו, ומסירת הסמכות לנושא המשרה עצמו עלולה לרוקן מתוכן את הסדר הנבצרות, שהרי אם אדם חש שאינו יכול למלא את התפקיד, הוא יכול להתפטר או לצאת לחופשה. הסדר הנבצרות מיועד בדיוק למקרים שבהם יש חשש שראש הממשלה לא יכיר בעצמו בכך שאינו יכול למלא את התפקיד, ונדרשת החלטה של גורם אחר..." (ראו, ברק מדינה ואילן סבן "ניגוד עניינים של ראש ממשלה, דמוקרטיה מתגוננת וסמכות ההכרעה על נבצרות ICON-S-IL Blog (11.10.2020)).

19. לפיכך, וכפועל יוצא, קובעים מדינה וסבן כי הגורם לו אמורה להיות מסורה הסמכות להכרעה בעניין נבצרות ראש הממשלה הוא בראש ובראשונה היועץ המשפטי לממשלה:

"התוצאה הבלתי נמנעת היא שזהו עניין שצריך להיות מוכרע על-ידי גורם

**לא-פוליטי, על יסוד שיקולים עקרוניים. היועמ"ש, ולאחר מכן בית המשפט, הם המתאימים ביותר לכך."**

20. אם כן, היועץ המשפטי לממשלה עשוי להיות מוסמך להצהיר על נבצרות זמנית של ראש הממשלה בשל מעורבות בפלילים – ובית המשפט העליון ביכר אותה על פני פרשנויות אחרות (להרחבה ראו רבקה וייל "האם הדחה שיפוטית של ראש ממשלה בישראל היא חוקתית?" **משפט וממשל** כא (2020)).

21. ודוק, רק לאחרונה קבע כב' המשנה לנשיאה ח' מלצר בהקשר זה בפסק הדין בבג"ץ 3056/20 **התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם באר"ש, 25.3.2021) **כי סמכות הכרזה לנבצרות שמורה ליועץ המשפטי לממשלה בלבד** (כך שבוודאי אינה מסורה לבעל התפקיד עצמו), ובלשונו זו:

"יחד עם זאת דומה כי לא יהיה מי שיחלוק שהסמכות לקבוע את הסדר ניגוד העניינים שבפנינו – נתונה בידי היועץ המשפטי לממשלה ולו כדי למנוע כניסה של רה"מ למצב של נבצרות על פי סעיף 20 לחוק-יסוד: הממשלה. הכרזה כזו על נבצרות (כמו הסמכות להגיש כתב אישום כנגד ראש ממשלה מכוח סעיף 17(ג) לחוק-יסוד: הממשלה) – **מסורה בלעדית בידי היועמ"ש**" (שם, בפס' 3 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (כתוארו אז) ח' מלצר).

**ה. הוצאה לנבצרות כאקט של דמוקרטיה מתגוננת**

22. בענייננו, יש לתת את הדעת לכך שלמתקפות עליהן הצבענו בעבר, מתווספות פעולותיו האחרונות של רה"מ נתניהו – לרבות התוכנית לשינוי שיטת המשטר והכפפת הרשות השופטת לרשות המבצעת – במישרין ובעקיפין, לפגיעה באינטרס הציבורי, לקידום ענייניו הפרטיים ולהימלטותו מאימת הדין.

23. בסיס לטענה זו ניתן למצוא בדבריהם של המלומדים פרופ' ברק מדינה ופרופ' אילן סבן במאמרם "ניגוד עניינים של ראש ממשלה, דמוקרטיה מתגוננת וסמכות ההכרזה על נבצרות" **ICON-S-IL Blog** (11.10.2020) לפיהם:

"עניינה של הנבצרות בבחינה נמשכת של אופן הפעולה של נושא המשרה, **בהערכה של מידת הסיכון שנשקף לאינטרס הציבורי אם ימשיך למלא את תפקידו, לאור הניסיון שנצבר בעת שנדרשת ההכרעה. ההכרזה על נבצרות נדרשת בעת שהצטברה "מסה קריטית" של מעשים (ומחדלים) של נושא המשרה, ומטבע הדברים היא עניין שיש לבחון מעת לעת, תוך מעקב נמשך**".

24. אם כן, יש לבחון בהתאם למעשים ולמחדלים שנוקט ראש הממשלה את הסיכון העתידי לדמוקרטיה הישראלית – ויש לפעול במקום בו הצטברה מסה קריטית של מעשים ומחדלים כדי להגן על הדמוקרטיה הישראלית.

25. למעשה, אם בעתירת הנבצרות הראשונה נטען על ידי היועץ המשפטי לממשלה, כי הרף להוצאתו של חה"כ נתניהו לנבצרות טרם נחצה, דומה כי כבר לא ניתן לטעון טענה דומה. רה"מ נתניהו פועל להכפפה מוחלטת של כל מוסדות מערכת אכיפת החוק למרות הממשלה בראשה הוא עומד, באופן שיאיין לחלוטין את יכולתה להעמידו לדין ולהרשיעו, במידה שאכן הוא אשם בעבירות המיוחסות לו. **ברור, כי בכך ישנה פגיעה אנושה בעקרונות שלטון החוק והפרדת הרשויות, שתשנה לבלי היכר את דמותה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.**

26. לעמדת התנועה, התנהלותו של רה"מ נתניהו בעת האחרונה מביאה לחציית הרף להוצאתו לנבצרות, מהווה "הוכחה" להתממשותם של כל החששות בדבר שימוש בכוח שלטוני בכדי להימלט מאימת הדין, והופכת את התרחיש ה"תיאורטי" של הוצאתו לנבצרות של ראש ממשלה הנאשם בפלילים (בו הכיר כאמור היועץ המשפטי לממשלה ואף בית המשפט) – **לתרחיש ריאלי ומחויב המציאות.**

## ו. סיכום – יש להוציא את ראש הממשלה נתניהו לנבצרות

27. כפי שצוין לעיל, בימים אלו שוקדת ממשלה ישראל, ובראשה רה"מ נתניהו – העומד למשפט פלילי על עבירות חמורות של שוחד, מרמה והפרת אמונים בשלוש פרשות שונות – על הוצאתה לפועל של תכנית לשינוי המשטרי והכפפת מערכת המשפט, יחד עם יתר מוסדות אכיפת החוק, תחת שליטת הממשלה והעומד בראשה.


28. אם כן, התשתית הנורמטיבית והעובדתית להוצאתו של רה"מ נתניהו לנבצרות נפרסה בפירוט, ולאורך מספר שנים, ממשלות, מערכות בחירות ותיקונים חוקתיים חפוזים. נדמה כי ההימנעות מנקיטה בצעד הכרחי לשמירה על שלטון החוק עת הופיע אקדח כזה או אחר במערכה הראשונה, הובילה לטעינתו במערכה השנייה, ולכך שכעת נותר לנו רק לקוות כי לא נגיע לירייה שבמערכה השלישית.

29. לעמדת התנועה, הוצאתו של רה"מ נתניהו לנבצרות בעת הזו, על רקע פעולותיו להרס מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל ולהכפפתה המוחלטת לממשלה בראשה הוא עומד, הינה כורח המציאות, וצעד מתבקש של דמוקרטיה חפצת חיים המתגוננת מפני חורשי רעתה. הסמכות לכך מוקנית לך, היועצת המשפטית לממשלה, ונדמה כי העת לכך, לצערנו הרב, הגיעה.

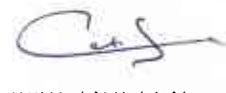
בכבוד רב,



אופק סולומון  
רכז האגף המשפטי



הידי נגב, עו"ד  
מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה



תומר נאור, עו"ד  
מנהל האגף המשפטי