

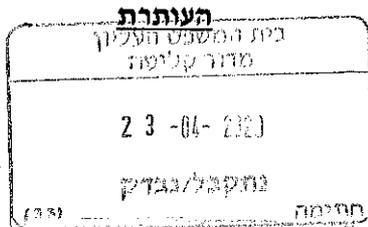
**התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697**

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי

ו/או שקד בן עמי ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043

טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076



- נ ג ד -

**1. סיעת הליכוד**

ע"י ב"כ עוה"ד אבי הלוי

כנרת (מושבה) ד.נ. עמק הירדן 15105

טל': 04-6709330 ; פקס: 04-6709443

**2. סיעת כחול לבן**

ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינגברג ו/או שמעון בראון ואח'

רח' אבא הלל 14 רמת גן, ממשרד מרינגברג בראון ושות'

טל': 03-6135559 ; פקס: 03-6135558

**3. היועץ המשפטי לממשלה**

ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה

רח' צאלח א-דין 29 ירושלים

טל': 02-6466590 ; פקס: 02-6467011

**4. ממלאת מקום היועץ המשפטי לכנסת**

**5. כנסת ישראל**

ע"י ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית בכנסת

משכן הכנסת, ירושלים

טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

**6. סיעת יש עתיד-תל"ם**

ע"י ב"כ עוה"ד עודד גזית ואח'

רח' אבא הלל 7 רמת גן, ממשרד גזית-בקל

טל': 03-6733331 ; פקס: 03-6733338

**7. סיעת הרשימה המשותפת**

ע"י ב"כ עוה"ד מנצור דהאמשה

כפר כנא ת.ד. 407

טל': 04-8889492 ; פקס: 050-5330948

**8. סיעת ש"ס**

ע"י ב"כ עוה"ד ישראל באך

רח' עם ועולמו 3 ירושלים

טל': 02-5405456 ; פקס: 02-6505457

## 9. סיעת יהדות התורה

ע"י ב"כ עוה"ד משה מורגנשטרן  
רח' חנה סנש 8 בני ברק  
טל': 03-6167073; פקס: 03-6160742

## 10. סיעת ישראל ביתנו

ע"י ב"כ עוה"ד איתן חברמן  
ממשרד שרקון בן עמי אשר ושות'  
רח' בר כוכבא 23 בני ברק  
טל': 03-5662808; פקס: 03-5662801

## 11. סיעת ימינה

ע"י ב"כ עוה"ד אלי שמואליאן  
רח' משה רחמילביץ 149/4 ירושלים  
טל': 02-5838383; פקס: 02-5838383

## 12. סיעת העבודה

ע"י ב"כ עוה"ד עומרי שגב  
רח' יגאל אלון 53 תל אביב  
טל': 03-7283606; פקס: 03-7283616

## 13. סיעת מרצ

ע"י ב"כ עוה"ד אורי חברמן  
ממשרד שרקון בן עמי אשר ושות'  
רח' בר כוכבא 23 בני ברק  
טל': 03-5662808; פקס: 03-5662801

## 14. סיעת גשר

ע"י ב"כ עוה"ד יאיר אוחנה  
רח' האירוס 42 ראש פינה  
טל': 04-6802008; פקס: 04-6931333

## 15. סיעת דרך ארץ

ע"י חח"כ יעזו הנדל  
משכן הכנסת, קריית בן-גוריון ירושלים, 9195016  
טל': 02-6408031; דוא"ל: yhendel@knesset.gov.il

### המשיבים

## עתירה דחופה למתן צווים הצהרתיים,

### צווים על תנאי,

### צווי ביניים דחופים,

### בקשה לקיום דיון בהול

### ובקשה לאיחוד דיונים

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צווים הצהרתיים, צווים על תנאי, וצו ביניים כנגד המשיבים 1-15 כדלקמן:

#### א. צווים הצהרתיים

1.א. צו הצהרתי הקובע כי ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 בין המשיבות 1-2 (להלן: "ההסכם", "ההסכם הקואליציוני"), הינו בטל מיסודו, וזאת באשר הוא כולל הסדרים העומדים בניגוד לתקנת הציבור; אינם חוקיים; שוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל ופוגעים אנושות בשיטת המשטר שלה, בעודם כובלים את שיקול דעתן העתידי של הכנסת ושל הממשלה; מרסקים את מבנה הפרדת הרשויות במדינת ישראל; עומדים בניגוד למנהגים חוקתיים רבי שנים; פוגעים בעקרונות השתתפות המיעוט וזכויות ייצוג המיעוט; פוגעים בעצמאות הרשות השופטת ובהליך בחירת השופטים; ואינם חפים מחשד לפגיעה בטוהר המידות מקום בו הם מעניקים זכות וטו לנאשם בפלילים במינוי פרקליט מדינה, מפכ"ל משטרה ויועץ משפטי לממשלה, וכן במינוי שופטים.

2.א. לחלופין צו הצהרתי הקובע כי ההסדרים הקבועים בסעיפים 3, 8, 20, 22, ו-26 בהסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 בין המשיבות 1-2 הנם בטלים מיסודם, וזאת באשר הם עומדים בניגוד לתקנת הציבור; אינם חוקיים; שוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל ופוגעים אנושות בשיטת המשטר שלה, בעודם כובלים את שיקול דעתן העתידי של הכנסת ושל הממשלה; מרסקים את מבנה הפרדת הרשויות במדינת ישראל; עומדים בניגוד למנהגים חוקתיים רבי שנים; פוגעים בעקרונות השתתפות המיעוט וזכויות ייצוג המיעוט; פוגעים בעצמאות הרשות השופטת ובהליך בחירת השופטים; ואינם חפים מחשד לפגיעה בטוהר המידות מקום בו הם מעניקים זכות וטו לנאשם בפלילים במינוי פרקליט מדינה, מפכ"ל משטרה ויועץ משפטי לממשלה, וכן במינוי שופטים.

#### ב. צווים על תנאי

1.ב. צו על תנאי כנגד המשיבים 1-2 לעתירה, המורה להם לבוא ולנמק מדוע לא יבוטל ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת באשר הוא כולל הסדרים העומדים בניגוד לתקנת הציבור; אינם חוקיים; שוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל ופוגעים אנושות בשיטת המשטר שלה, בעודם כובלים את שיקול דעתן העתידי של הכנסת ושל הממשלה; מרסקים את מבנה הפרדת הרשויות במדינת ישראל; עומדים בניגוד למנהגים חוקתיים רבי שנים; פוגעים בעקרונות השתתפות המיעוט וזכויות ייצוג המיעוט; פוגעים בעצמאות הרשות השופטת ובהליך בחירת השופטים; ואינם חפים מחשד

- לפגיעה בטוהר המידות מקום בו הם מעניקים זכות וטו לנאשם בפלילים במינוי פרקליט מדינה, מפכ"ל משטרה ויועץ משפטי לממשלה, וכן במינוי שופטים.
- 2.ב. **לחילופין, צו על תנאי כנגד המשיבים 1-2 לעתירה, המורה להם לבוא ולנמק מדוע לא יבוטלו ההסדרים הקבועים בסעיפים 3, 8, 20, 22, ו-26 בהסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת מתוך הטעמים האמורים לעיל בצו ב.1.**
- 3.ב. **צו על תנאי כנגד המשיב 3 לעתירה, הוא הפרשן המוסמך של הדין בעבור הממשלה, המורה לו לבוא ולנמק מדוע לא יבוטל הסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת באשר הוא כולל הסדרים העומדים בניגוד לתקנת הציבור; אינם חוקיים; שוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל ופוגעים אנושות בשיטת המשטר שלה, בעודם כובלים את שיקול דעתן העתידי של הכנסת ושל הממשלה; מרסקים את מבנה הפרדת הרשויות במדינת ישראל; עומדים בניגוד למנהגים חוקתיים רבי שנים; פוגעים בעקרונות השתתפות המיעוט וזכויות ייצוג המיעוט; פוגעים בעצמאות הרשות השופטת ובהליך בחירת השופטים; ואינם חפים מחשד לפגיעה בטוהר המידות מקום בו הם מעניקים זכות וטו לנאשם בפלילים במינוי פרקליט מדינה, מפכ"ל משטרה ויועץ משפטי לממשלה, וכן במינוי שופטים.**
- 4.ב. **לחילופין, צו על תנאי כנגד המשיב 3 לעתירה המורה לו לבוא ולנמק מדוע לא יבוטלו ההסדרים הקבועים בסעיפים 3, 8, 20, 22, ו-26 בהסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת מתוך הטעמים האמורים לעיל בצו ב.3.**
- 5.ב. **צו על תנאי כנגד המשיבה 4 לעתירה, היא ממלאת מקום היועץ המשפטי לכנסת, המורה לו לבוא ולנמק מדוע לא יבוטל ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת באשר הוא כולל הסדרים השוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל ופוגעים אנושות בשיטת המשטר שלה, בעודם כובלים את שיקול דעתה העתידי של הכנסת, תוך פגיעה אנושה בסדרי העבודה הנהוגים בה מזה שנים, ואשר עולים כדי מנהג חוקתי מחייב, מרסקים את מבנה הפרדת הרשויות במדינת ישראל ופוגעים בעקרונות השתתפות המיעוט וזכויות ייצוג המיעוט בפרלמנט.**
- 6.ב. **לחילופין, צו על תנאי כנגד המשיבה 4 לעתירה המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא יבוטלו ההסדרים הקבועים בסעיפים 3, 8, 20, 22, ו-26 בהסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת מתוך הטעמים האמורים לעיל בצו ב.5.**

## ג. צו הביניים

- 1.ג. כמו כן, מתבקש בית משפט נכבד זה להוציא צו ביניים האוסר על המשיבה 5 לקיים הצבעת אמון בממשלה שמתעתדת לקום על פי ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20, וזאת עד אשר תידון ותוכרע העתירה.
- 2.ג. הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי-הפיכים [ר' לעניין זה למשל ספרו של א' סאמרלי, **סעדים זמניים**, הוצאת "אוצר המשפט" כרך א', עמ' 3 (2005)].
- 3.ג. מטרתה של הבקשה למתן צו הביניים היא למנוע מצב בו תצביע הכנסת על קווי יסוד להרכבת ממשלה שאינם חוקיים, ואשר ישתנו בעקבות החלטת בית המשפט הנכבד.
- 4.ג. כידוע, בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים - מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברור בין שני אלה. כך נקבע בבר"מ 8777/06 מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח' (פורסם בנבו, 19.11.2006): **"על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת "מאזן הנוחות" ... שני השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי "מאזן הנוחות"."**
- 5.ג. העותרת סבורה כי נסיבות העניין מחייבות מתן צו הביניים המבוקש, וזאת על מנת למנוע פגיעה קשה אף יותר בכנסת. בקשה זו עומדת בכפיפה אחת עם הבקשה לקיום דיון בהול, אשר קיומו יבטיח כי צו ביניים, ככל שיינתן, יעמוד לזמן קצר בלבד. יצוין, כי סיעות הכנסת עומדות כמשיבות לעתירה בשל פגיעה אפשרית זו.

## ד. בקשה לקיום דיון בהול

- 1.ד. כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון בהול בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיס העתירה, ונוכח העובדה כי בעוד פחות משבועיים ימים מתכוונות המשיבות 1-2 להציג את העומד בראש המשיבה 1 כמועמד לקבלת המנדט להרכבת הממשלה, על בסיס המתווה הקואליציוני הפגום שבמוקד העתירה הנוכחית.

## ה. בקשה לאיחוד דיונים

1. ה. בעת שהחלו להיכתב שורות אלו, סברה העותרת כי דרך המלך לתקיפת ההסכם נשוא עתירה זו הינה בעתירה נפרדת, ולאחר שמוצו ההליכים כדיון, וכן עשתה.
2. ה. יחד עם זאת, בחלוף הזמן הקצר שבין החתימה על ההסכם ועד להגשת עתירה זו, הוגשו בקשות להוספת סעדים נוספים הנוגעים להסכם זה, בעתירות אשר הוגשו בעניין כהונת ראש ממשלה המואשם בפלילים. כך הדבר בבג"ץ 2593/20 **ארנה ברי ואח' נ' היועמ"ש ואח'**, וכן בבג"ץ 2594/20 **חוזה חדש ואח' נ' חה"כ בנימין נתניהו ואח'**.
3. ה. והנה, אתמול בערבו של יום 22.4.20, למדה העותרת כי בית המשפט הנכבד (כב' השופט עמית), התיר לעותרות בעתירות אלו לצרף סעדים נוספים לעתירותיהן האמורות, כך שעתירות אלו ידונו אף בהסכם הקואליציוני נשוא עתירה זו.
4. ה. יצוין, כי העותרת זכאן אף היא הגישה עתירה העוסקת במתן המנדט להרכבת הממשלה בידי נאשם בפלילים, בבג"ץ 2592/20 **התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'**, וכי בית המשפט הנכבד הורה על דיון מאוחד בשלוש העתירות.
5. ה. אשר על כן, ומששעה שבית המשפט התיר דיון בנושא ההסכם הקואליציוני בדיון שיתקיים בעתירה בבג"ץ 2592/20 האמור, וכן משעה שהעותרת שם היא אותה העותרת זכאן, ועל כן עניין זה אינו צפוי לסרב את ההליך, תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד כי יורה על איחוד הדיונים כך שעתירה זו תשמע ביחד עם שתי העתירות המתוקנות אשר הוגשו ואושרו בבג"ץ 2593/20 ובבג"ץ 2594/20

## א. הצדדים לעתירה

### העותרת

העותרת הינה עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המציינת בימים אלו 30 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. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-52,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-200,000 עוקבים ברשתות החברתיות.

### המשיבים

1. המשיבה 1 היא סיעת הליכוד, בראשה עומד ראש הממשלה בנימין נתניהו הנאשם בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים. המשיבה 1 מונה 36 מנדטים, וביום 20.04.20 חתמה על ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית עם המשיבה 2.
2. המשיבה 2 היא סיעת כחול לבן, המונה 15 מנדטים, ואשר ביום 20.04.20 חתמה ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית עם המשיבה 1.
3. המשיב 3 הוא היועץ המשפטי לממשלה, העומד בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד, והעומד בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך. בתפקידיו אלו הוא גם מייצג את האינטרס הציבורי ושומר על קיום הדין, וכן על הנחיית הממשלה לפעול על פי הדין.
4. המשיבה 4 היא ממלאת מקום היועץ המשפטי לכנסת, מי שאמונה על ההנחיה המשפטית אצל המשיבה 5 ועל הנחיית חברי הכנסת לפעול על פי חוק.
5. המשיבה 5 היא כנסת ישראל, אשר על פי סעיף 13(ד) לחוק יסוד: הממשלה, היא הגורם האמון על אישור קווי היסוד של הממשלה.
6. המשיבות 5-15 הן יתר הסיעות הנבחרות לכנסת ה-23, הנפגעות אף הן מההסדרים הקבועים בהסכם הקואליציוני, וכן עשויות להיות מושפעות מהצווים המבוקשים ברישא לעתירה, ועל כן מצורפות כמשיבות לעתירה זו.

## **ב. מבוא**

7. בערבו של יום 20.04.20, שעה קלה לפני פתיחת אירועי יום הזיכרון לשואה ולגבורה, חתמו נציגי המשיבות 1-2 על **ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית**, ופרסמו אותו לכלל הציבור במדינת ישראל.
8. הסכם זה, אשר אמור היה לשמש "כמו מים לצמא", ולאחר שנה ארוכה בה התקיימו 3 מערכות בחירות, התגלה אך מהר כלא פחות מאשר מפת דרכים לריסוק ערכי הדמוקרטיה הישראלית, הפרדת הרשויות, ועקרונות היסוד עליהם היא מושתת.
9. קצרה היריעה מתאר את כלל ההסדרים הלא חוקיים הכלולים בהסדר, אולם למען הסדר הטוב, תציין העותרת כי בעתירה זו תבקש היא להתייחס אך לאלו אשר אינם מחייבים כעת חקיקה נפרדת על מנת שיהא כוחם יפה.
10. ככל שיתקיימו הליכי חקיקה ותיקון חוקי יסוד המבוססים על ההסדרים, שומרת לעצמה העותרת את טענותיה כנגד חקיקה זו, ככל שתתקיים בעתיד.
11. הנה, הממשלה האמורה לקום מתוך הסכם קואליציוני נשוא עתירה זו, אשר נועד להתוות קווי יסוד לכינונה של ממשלה, מבקשת (ספק מכריחה), את הכנסת ליתן בה את אמונה מבלי שהיא מביאה בפניה את אותם קווי יסוד – אלא רק לחצי השנה הקרובה.
12. אותה ממשלה עתידית מבקשת בהסכם זה לכבול את שיקול דעתה של הכנסת, לאסור עליה לקיים מלאכת חקיקה בחצי השנה הקרובה, ולחייב אותה לפזר את עצמה ככל שבית המשפט יקבע כי נאשם בפלילים אינו יכול לכהן כראש ממשלה במדינת ישראל.
13. אותה ממשלה מבקשת לפגוע פגיעה אנושה בזכויות המיעוט ובעקרון השתתפות המיעוט, וחורגת באופן בוטה ממנהגים חוקתיים מחייבים, שעה שהיא מונעת מהאופוזיציה נציג בוועדה לבחירת שופטים, ואינה נותנת לאופוזיציה ולו ראשות ועדה אחת מלבד הוועדה לביקורת המדינה אותה מחויבת היא להעניק.
14. אותה ממשלה מבקשת להעניק לנאשם בפלילים, לרבות בעבירת השוחד אותה ביצע לכאורה בהיותו מכהן כראש ממשלה, את זכות הווטו בבחירת פרקליט מדינה, מפכ"ל משטרה ויועץ משפטי לממשלה – ועוד קודם לכן להקפיא את מינויים במינוי קבע לחצי השנה הקרובה, בניגוד לחוק, ותוך פגיעה אנושה בפעילות הגופים עליהם הם אמונים.
15. אותה ממשלה מבקשת לפגוע בעצמאות הרשות השופטת, באמצעות מתן זכות וטו במינוי שופטים לנאשם בפלילים, ובאמצעות פגיעה בעצמאות הכנסת למנות את נציגה בוועדה.
16. וכל זאת, באמצעות אותו הסכם קואליציוני בלתי חוקי, אשר אינו עומד בתקנת הציבור, ואשר פוגע פגיעה חסרת תקדים בשיטת המשטר של הדמוקרטיה הישראלית.
17. אשר על כן, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המופיעים ברישא לעתירה ולעשותם מוחלטים. כן תבקש מבית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לדיון דחוף ולקבוע צו ביניים המונע את התכנסות הכנסת לשם הבעת אמון בממשלה, על בסיס הסכם בלתי חוקי זה.
18. כל זאת, מתוך הטעמים שלהלן.

## ג. רקע עובדתי לעתירה

### ג.1. ההליכים הפליליים כנגד חה"כ בנימין נתניהו ועיקרי האישומים

#### כפי שהם מופיעים בכתב האישום

19. ביום 21.11.2019 הודיע המשיב 3 על הגשת כתב אישום כנגד חה"כ בנימין נתניהו העומד בראש המשיבה 1 בתיקים 1000, 2000 ו-4000. ביום 2.12.2019 מסר המשיב 3 ליו"ר ראש הכנסת דאז, את כתב האישום המעודכן, ובו צוין כי ככל שלא תוענק לאחרון חסינות יוגש כתב האישום לבית המשפט המחוזי בירושלים.

20. עוד צוין, כי במסגרת פרשת התביעה יזומנו 333 עדים. בין העדים עליהם הודיעה התביעה נמנים שרים וחברי כנסת מכהנים, ובהם השרים זאב אלקין, צחי הנגבי, יריב לוין וגלעד ארדן.

21. בשל חשיבותם הרבה של הדברים, תבקש העותרת לעמוד בקצרה על עיקרי האישומים כפי שהם מופיעים בכתב האישום החמור נגד חה"כ בנימין נתניהו העומד בראש המשיבה 1 ומי שניהל יחד עם המשיבה 2 את המשא ומתן הקואליציוני במסגרתו נחתם ההסכם הקואליציוני העומד במרכז עתירה זו.

#### תיק 1000

22. פרשת האישום בתיק 1000 מגוללת את סיפורן של מערכות היחסים בין חה"כ נתניהו לבין אנשי העסקים ארנון מילצין וג'יימס פאקר, במסגרתן קיבלו לכאורה נתניהו ורעייתו טובות הנאה משני אנשי העסקים המתבטאים ב"קו אספקה" של סיגרים ושמפניות, וכן במקרה אחד – תכשיטים.

23. על פי כתב האישום, טובות הנאה ניתנו לנתניהו בזיקה לתפקידיו הציבוריים, וכן למעמדו כראש ממשלת ישראל, והיקפן הצטבר לכדי כ-690,000 ש"ח.

24. בהתייחס לחומרת המעשים בהם מואשם חה"כ 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." (למוד 5 לכתב האישום).

25. לאור האמור, החליט המשיב 3 להעמיד את נתניהו לדין, בגין חשד לעבירת מרמה והפרת אמונים על פי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין").

#### תיק 2000

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

27. כפי שמוסבר בכתב החשדות, המסר המשתמע ממעשיו של 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).

28. לעניין חומרת המעשים בהם מואשם 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).

29. לאור האמור החליט המשיב 3 להעמיד את נתניהו לדין, בחשד לביצוע עבירת מרמה והפרת אמונים בהתאם לסעיף 284 לחוק העונשין.

#### **תיק 4000**

30. **בתיק 4000**, מגולל כתב האישום מערכת יחסים שוחדית, לכאורה, בין 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 ח"כ נתניהו בעניינים רגולטוריים לטובת אלוביץ', ובתמורה – קיבל נתניהו סיקור אוחד באתר "וואלה!".

31. לא זו אף זו, מכתב האישום עולה כי ח"כ 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'.

32. על חומרת המעשים בהם מואשם נתניהו בתיק 4000, **שהם הקשים והחמורים ביותר בהם מואשם ח"כ 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 מתמיר 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).

33. לאור האמור החליט המשיב 3 בתיק זה להעמיד את נתניהו לדין, בגין לקיחת שוחד, בהתאם לסעיף 290 לחוק העונשין, ובגין מרמה והפרת אמונם, לפי סעיף 284 לחוק העונשין.

## **2.ג. פיזור הכנסת ה-20, ה-21 וה-22 והבחירות לכנסת ה-23**

34. על רקע הגשת כתבי האישום כנגד חה"כ נתניהו שעמד גם אז בראש המשיבה 1, התחולל (ועודו מתחולל) בישראל משבר פוליטי חסר תקדים. כזכור, הכנסת ה-20, אשר הייתה האחרונה למלאימיה כמעט במלואם, החליטה על פיזור המוקדם ביום 24.12.2018.
35. הבחירות לכנסת ה-21 התקיימו ביום 9.4.2019 והנה, בבחירות אלו לא עלה בידי המשיבה 1 בראשות חה"כ נתניהו או המשיבה 2 להרכיב ממשלה אף בתום המועדים החוקיים אשר הוקצבו לו. לראשונה בתולדות מדינת ישראל, בהליך חריג, חמור וחסר תקדים – הוביל המשיב 2 מהלך של פיזור הכנסת והליכה לבחירות נוספות – **וזאת תחת השבת המנדט לנשיא המדינה על מנת שינסה למצות את הליך הרכבת הממשלה.**
36. כך, ביום 30.5.2019 העבירה הכנסת את חוק פיזור הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019 ועקב כך יצאה מדינת ישראל למערכת בחירות שנייה בתוך חצי שנה. ביום 17.9.2019 התקיימו הבחירות לכנסת ה-22. נוכח המשבר הפוליטי והמשפטי, לא עלה בידי אף אחד מהמשיבות 1 ו-2 או בידי מי מחברי הכנסת האחרים להרכיב ממשלה גם לאחר בחירות אלו.
37. זה המקום לציין, כי חה"כ נתניהו העומד בראש המשיבה 1 מואשם בפלילים הוא הוא למעשה אבן הראשה של המשבר. שכן, עקב ההאשמות הפליליות החמורות בעניינו לא ניתן דה פקטו להקים ממשלה – הסכמה עליו כשותף עיקרי או ראש הקואליציה כמוה כמתן לגיטימציה לנאשם בעבירות חמורות, ולפיכך מיטוט שלטון החוק הישראלי. כך, באופן חסר תקדים ובעייתי, התפזרה הכנסת ה-22 ביום 12.12.2019, **וישראל יצאה למערכת הבחירות השלישית הנערכת בטווח הזמן של שנה.**
38. על רקע האמור לעיל, המשיכה העותרת בפועלה למניעת המצב הקשה, בו ראש הממשלה פועל תחת כתבי אישום, על משמעויותיו השונות (אודותיהן יורחב בהמשך עתירה זו). בתוך כך פעלה העותרת במרץ בקריאה לראש הממשלה להתפטר מתפקידו, ובקריאה למנוע את הטלת מלאכת

הרכבת הממשלה על נאשם בפלילים.

39. הבחירות לכנסת ה-23 התקיימו ביום 2.3.2019. אור ליום רביעי 11.3.2020, התכבד כב' השופט הנדל יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 והגיש לנשיא מדינת ישראל את התוצאות הרשמיות והסופיות לבחירות לכנסת ה-23. במעמד הטקס אמר כב' נשיא המדינה מר ראובן ריבלין את הדברים הבאים:

"כאן המקום להזכיר לראשי הסיעות ונבחרי הציבור כי אני ובית זה, עומדים לרשותכם בכל שיח רציני וכן שתמצאו לנהל. כל מתווה אותו תצליחו לגבש עבור ממשלה יציבה שתקבל את אמון הכנסת – יבורך. בין היתר, מונח לפניכם המתווה אותו הצעתי בבחירות הקודמות. אני קשוב בהחלט לביקורת הרבה שספג המתווה, אותו אני הצעתי בזמנו, לרובה אני מסכים, ועם זאת, חשבתי שלא הייתה דרך אחרת ונראה שגם היום לא ישתנה המצב בהרבה... רבים נושאים לכאן עיניים בתקווה שמבית זה תבוא הישועה – הישועה בידכם, מי שהעם בחר כמנהיגם והריני מוסרה לפתחכם שוב".

**העתק כתבתו של אברהם בלוך "הנשיא קיבל לידי את תוצאות הבחירות הסופיות" מיום 11.3.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/1.**

40. ביום 16.3.2020 החליט נשיא המדינה להטיל על חה"כ בני גנץ העומד בראש המשיבה 2 את תפקיד הרכבת הממשלה, **ואולם ספק רב אם זו הישועה לה פילל בדבריו.**

41. ביום 15.4.2020 עם תום המנדט להרכבת הממשלה, לרבות תקופת הארכה, שקיבל חה"כ בני גנץ, לא הגיע זה לסיכום עם המשיבה 1 על הסכם קואליציוני ונשיא המדינה העביר את המנדט להרכבת הממשלה לכנסת.

42. והנה ביום 20.4.2020 נערך ונחתם בין המשיבה 1 למשיבה 2 הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית (לעיל ולהלן: "ההסכם הקואליציוני" או "ההסכם") שהוא נשוא עתירה זו, ועליו תרחיב העותרת בהמשך ובמורד חלקה העובדתי של עתירה זו.

### **3.ג. הנהגת מינויים זמניים בממשלת מעבר חריגה**

43. פיזור הכנסת פעם אחר פעם, וההליכה לבחירות, כפו על אזרחי מדינת ישראל ממשלת מעבר ארוכה בה מינויים של בכירים בשירות הציבורי, וביניהם שומרי סף כמו פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, מנכ"לית משרד המשפטים, ויועץ משפטי לכנסת נעצרו ובמקומות אלה מונו מינויים זמניים בלבד, אשר נתונים להחלפה בבוא הזמן. מצב עניינים זה יצר שיתוק חלקי במספר נקודות מפתח בקרב שומרי הסף ואוכפיו של שלטון החוק הישראלי, ובפרט במשטרת ישראל ובפרקליטות המדינה.

44. כפי שתואר והובא לפני בית המשפט הנכבד בעתירה בבג"ץ 7006/18 התנועה למען איכות השלטון נ' השר לביטחון פנים ואח' (פורסם באתר הרשות השופטת, 16.1.2019) (להלן: "עניין אלשיך"), במשך חודשים ארוכים למד הציבור בישראל מתוך "גורמים" עלומים כאלו ואחרים על כוונתו של ראש הממשלה נתניהו, באמצעות השר לביטחון פנים, להיפרע מאותו מפכ"ל אשר העז להוביל כנגדו חקירות במשטרה, ולהימנע מהארכת כהונתו.

45. ואכן, מיזד לאחר פרסום המלצות המשטרה להעמיד לדין חה"כ נתניהו, הוחלט באופן חריג ביותר ויוצא דופן שלא להאריך את תקופת כהונתו, כפי הנהוג, של רב ניצב רוני אלשיך כמפקד הכללי של המשטרה.

46. מאז ועד היום, נכנסה משטרת ישראל לסחרור חסר תקדים, החל מיום 2.12.2018, בו החליטה הממשלה, לאחר המלצת השר לביטחון פנים, חה"כ גלעד ארדן למנות ממלא מקום לתפקיד מפכ"ל המשטרה - הניצב מוטי כהן - למשך 45 יום.
47. "מינוי זמני" זה הוארך מאז עוד 5 פעמים נוספות, באישור הממשלה, עד אשר ביום 25.3.2019, הוחלט להאריך את כהונתו של מ"מ מפכ"ל המשטרה ניצב מוטי כהן עד ליום 30.9.2020.
48. לאחר כניסתו לתוקף של חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019 ביום 30.5.2019, ובעודו מכהן תחת ממשלת מעבר הכריז ביום 2.6.2019 המשיב 2 על פיטוריה של שרת המשפטים דאז, חה"כ איילת שקד. מספר ימים לאחר מכן, ביום 5.6.2019, החליט הוא על מינויו של חבר הכנסת אמיר אוחנה, מבלי שהביא מינוי זה לאישור הכנסת וזאת על פי סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה.
49. והנה, לא חלפו ולו מספר שבועות מיום בו נכנס לתפקידו, והשר אוחנה הורה על פיטוריה של מנכ"לית משרד המשפטים המוערכת, עו"ד אמי פלמור, בניגוד לחוק ובניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהובא הדבר באריכות בעתירה שהוגשה בבג"ץ 5063/19 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים ואח' (פורסם באתר הרשות השופטת, 26.12.2019) (להלן: "עניין פלמור").
50. בלב ליבו של עניין פלמור, מעבר להליך פיטורין בלתי חוקי אותו ביקר גם בית משפט נכבד זה, עמד החשש הכבד שמא מנסה חה"כ נתניהו, באמצעות שלוחו – שר המשפטים בממשלת המעבר אשר מונה לתפקידו באופן ישיר וללא כל ביקורת ציבורית – לפעול על מנת לשלוח ידיו במינוי פרקליט המדינה הבא, שיהיה זה שינהל את הליכי המשפט כנגדו. זאת, על ידי בחירת מנכ"ל "נת" אשר ישב בוועדת האיתור לתפקיד פרקליט המדינה הבא.
51. באופן דומה וכפי שתואר והובא לפני בית המשפט הנכבד בעתירה בבג"ץ 8410/19 התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים ואח' (פורסם באתר הרשות השופטת, 19.1.2020) (להלן: "עניין בן ארי"), פעל שר המשפטים למנות במינוי זמני חריג ביותר פרקליט מדינה, טרם הגשת כתב האישום בעניינו של נתניהו לבית המשפט.
52. כך, בעניין בן ארי עמד חשש כבד שמא מטרת המינוי הייתה לסכל במישרין את הגשת כתבי האישום החמורים נגד נתניהו. שכן, הייתה זו החלטה שהתקבלה על ידי שר משפטים זמני, אשר מונה בממשלת מעבר זמנית וחריגה בקיומה, מבלי שמינויו קיבל את אישורה של הכנסת – החלטה שהתקבלה בניגוד חזיתי לחוות דעתו המחייבת של המשיב 3. על כן, עמדה העותרת בעניין בן ארי בהרחבה על השיקולים הזרים שמזהמים את מערכת אכיפת החוק.
53. לאחר שנכשל מינויה של עו"ד בן ארי, ביום 2.2.2020 מונה עו"ד דן אלדד לתפקיד מ"מ פרקליט המדינה, אף הוא על די שר המשפטים הזמני שמעולם לא קיבל את אישורה של הכנסת, חה"כ אמיר אוחנה, תוך שימוש בסמכות המוקנית לו למנות ממלא מקום לפרקליט מכוח סעיף 23א(ב) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959. מאחר שלפי סעיף זה, כהונתו הזמנית של עו"ד אלדד היא לשלושה חודשים בלבד, היא אמורה להסתיים ביום 4.5.2020.
54. הנה כי כן, בשורה ארוכה של מקרים, נראה כי ביקש ראש הממשלה להתערב באופן בוטה בהליכי מינוי והדחה של ראשי מערכת אכיפת החוק. כך, וכפי שהובא בעניין אלשיך, בעניין פלמור ובעניין בן ארי ביקש חה"כ נתניהו ממרום תפקידו כראש הממשלה להביא לסיום

**כהונתם והוצאתם של אלה שהיוו לב ליבה של מערכת אכיפת החוק והחלפתם במינויים זמניים ביותר שיבחרו על ידי אנשיו שלו.**

55. לפיכך, משמבקשות המשיבות 1 ו-2 לכוון ממשלה באמצעות ההסכם ניתן היה להניח כי יעמוד לפנייהם הצורך במינויי קבע של בכירים בשירות הציבורי, על מנת שאלה יפעלו כנדרש וללא מורא או חשש לפיטורין. **בוודאי שלא לכוון הסכם הקובע את המשכם של המינויים הזמניים שמונו בכנסת ה-22, והכפפת החלטות בעניינם להסכמתו של ראש הממשלה שההליך הפלילי בענייננו תלוי ועומד בבית המשפט המחוזי.**

56. לצד אלו, תציין העותרת, כי תחת הממשלה אשר מיועדת לקום מכוחו של ההסכם נשוא עתירה זו, אף צפויה להסתיים כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה, הד"ר אביחי מנדלבליט, אשר עתיד לסיים תפקידו בחודש ינואר 2022, בתום שש שנות כהונתו.

#### **ג.4. ההסכם הקואליציוני בין המשיבות 1 ל-2**

57. כאמור, ביום 20.4.2020 נערך ונחתם בין המשיבה 1 למשיבה 2 ההסכם הקואליציוני, אשר בהתאם לאמור בסעיף 1(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 עליו להיות מוגש לכנסת עד ליום 23.04.2020. ההסכם מעגן את תקנון וחלק מקווי היסוד הזמניים לממשלה ה-35.

58. כבר בנקודה זו יאמר, כי ההסכם הקואליציוני כפי שפורסם בכלי התקשורת, רווי הסדרים אשר במידה ויעלו כדי חקיקה ראשית, בין אם בחוק רגיל ובין אם בחוק יסוד, יעמדו **כהסדרים שאינם חוקתיים**, המחייבים את התערבותו של בית המשפט הנכבד.

59. יחד עם זאת, ובעת הזאת, סברה העותרת כי יש ראשית להביא בפני בית המשפט הנכבד את אותם ההסדרים אשר אינם מחייבים לפי שעה תיקוני חקיקה, אך בוודאי – וכפי שיתואר בחלקה המשפטי של עתירה זו להלן – אינם עומדים בתנאים המחייבים הסדרים הקבועים בהסכמים קואליציוניים, כפי שנקבעו בשורה ארוכה ועקבית של פסקי דין אשר עסקו בנושא.

60. אשר על כן, **ולעת הזו כאמור**, הן בשל צוק העתים המחייב התערבותו של בית המשפט הנכבד כבר עתה, והן משום מושכלות היסוד לפיהן לא יתערב בית המשפט בהליכי חקיקה אשר טרם מוצו, אלא במקרים חריגים, יובאו בעתירה זו אותם ההסדרים אשר כבר בעת הזו מהווים פגיעה קשה בתקנות הציבור, פוגעים בשיטת המשטר הישראלי ומערערים את יסודותיה, כובלים את שיקול דעתה של הכנסת ואף פוגעים בעצמאות הרשות השופטת על ידי פגיעה בוועדה למינוי שופטים ותוך חריגה מנוהג חוקתי רב שנים.

61. העותרת תציין כי היא שומרת לעצמה את מלוא זכויותיה וטענותיה כלפי כל אחד מההסדרים אשר אינם מובאים בפני בית המשפט בעת הזו, ובפרט אלו הטעונים שינויי חקיקה אשר יובאו בפני הכנסת בהמשך.

62. כאמור, ההסדרים הללו שנקבעו בהסכם הקואליציוני, מביאים לכבילת שיקול דעתה של הכנסת ואיסור חקיקה בחצי השנה הקרובה; כבילת שיקול דעתה של כנסת עד כדי התפרקותה מסמכות מקום בו יפסוק בגיץ כי נאשם בפלילים אינו יכול להרכיב ממשלה; מתן זכות וטו על החלטות הבאות בפני הממשלה – ולרבות החלטות הנוגעות למינויים; פגיעה קשה בוועדה למינוי שופטים – לרבות חריגה מנוהג חוקתי רב שנים; ופגיעה קשה בחלוקת הוועדות בין הקואליציה לאופוזיציה בכנסת.

63. ההסכם נפתח במילים "הואיל ומדינת ישראל נקלעה למשבר היסטורי עקב התפשטות נגיף הקורונה ועקב המשבר החברתי, הרפואי והכלכלי שנובע ממנו, הגיעו ראש הממשלה ויו"ר הליכוד, חה"כ בנימין נתניהו, ויו"ר כחול לבן וראש הממשלה החלופי, חה"כ בנימין גנץ, לכדי החלטה, כי טובתה של מדינת ישראל מחייבת הקמה לאלתר של ממשלת חירום ואחזות לאומית ובכללה קבינט חירום למאבק בנגיף הקורונה וקבינט פיוס שיפעל לאיחוי הקרעים בחברה הישראלית."

64. ואולם, תחת אותן כותרות מליציות, עיון בהסכם מגלה כי הוא טומן בחובו רמיסה מובנית ושיטתית של שיטת המשטר הישראלית הדמוקרטית, פגיעה חסרת תקדים בעצמאותה של הכנסת ובשיקול דעתה, תוך הכפפתה באופן כמעט מלא לרצון הממשלה, עד כדי אבדן גמור של סמכויות החקיקה והפיקוח – שהן נשמת אפן של הרשות המחוקקת, ותפקידה החשוב ביותר במארג הפרדת הרשויות.

65. ביצור מעמדה של הממשלה כגורם השלטוני היחיד הנותר ללא פיקוח ובקרה ממשך אף תוך פגיעה בעצמאות הרשות השופטת, בעצמאות שומרי הסף והממונים על אכיפת שלטון החוק במדינת ישראל, ובוועדה למינוי שופטים. לשם הסדר הטוב יובאו הסדרי ההסכם בהם תתמקד עתירה זו על פי סדרם בהסכם, ובקצרה:

א. סעיף 3(ד) בהסכם הקואליציוני – **השבעת ממשלה ללא קווי יסוד ברורים:**

סעיף 3(ד) להסכם הקואליציוני קובע כי:

"עם השבעת הממשלה קווי היסוד של הממשלה יתייחסו לענין משבר הקורונה והשלכותיו רחבות ההיקף על המשק והחברה בישראל (בריאנות, כלכלה, חברה בדגש על אוכלוסיות חלשות, שת"פ אזורי בתחום הקורונה עם מדינות וגופים במזרח התיכון). לאחר כינון הממשלה יוקם צוות בראשות נציג מכל גוש ובו לפחות נציג אחד מכל סיעה השותפה לממשלה, לשם ניסוח קווי היסוד של הממשלה וסיכומים נוספים ככל שיידרשו ביחס לאופן עבודת הממשלה בתקופת האחדות. כן יגבש הצוות, בהסכמה כמפורט להלן, כללים לביצוע מינויים בכירים בשרות הציבורי הטעונים אישור ממשלה לתקופה שלאחר תקופת החירום. הרכב הצוות יהיה שיוויוני בין הגושים, באופן שבמידה וגוש מסויים ימנה יותר סיעות, הגוש השני יהא רשאי להוסיף חברים מטעמו לשם השגת מספר שווה של חברים בוועדה. כל החלטה שתתקבל בוועדה טעונה הסכמה של שני ראשי הוועדה משני הגושים. הוועדה תסיים את עבודתה עד לתום תקופת החירום."

על פי האמור בסעיף 3(ד), תתבקש הכנסת למנות ולהשביע את הממשלה ה-35 לפרק זמן של 3 שנים, כאשר קווי היסוד אשר יונחו בפניה יחולו אך לתקופת הזמן של חצי שנה בהם תוכרז ממשלת חירום. על פי סעיף זה, לאחר כינון הממשלה יתגבש צוות משותף אשר יחליט מהם קווי היסוד של הממשלה – על אף שזו כבר הושבעה ומונתה – ומבלי שקווי יסוד אלו המהווים את בסיס עבודת הממשלה יובאו לאישור הכנסת.

ב. סעיף 3(ג) וסעיף 20 בהסכם הקואליציוני – **הקפאה והטלת וטו על מינויי בכירים בשירות הציבורי:**

סעיף 3(ג) להסכם הקואליציוני קובע כי:

"בתקופת החירום, לא תבוצע, לא תידון ולא תקודם כל חקיקה ראשית/או משנית שאינה קשורה להתמודדות עם משבר הקורונה

על כל היבטיו, לרבות ההיבט הרפואי, ההיבט החברתי וההיבט הכלכלי, וכן חקיקה הנדרשת לצורך כך. על אף האמור בסעיף קטן זה, ניתן יהיה לקדם בתקופת החירום חקיקה ראשית ו/או חקיקת משנה בהסכמה בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי.

בתקופת החירום לא יבוצעו מינויים בכירים בשירות הציבורי הטעונים אישור הממשלה. כל המינויים הבכירים כאמור, הזמניים ו/או המינויים בפועל הקיימים במשרדים יוארכו לתקופה כאמור. האמור לא יחול לעניין מינוי מנכ"לים במשרדי הממשלה, אשר מינויים יובא בפני הממשלה על פי שיקול דעת השר אשר המינוי מתבקש במשרד."

סעיף 20 להסכם הקואליציוני קובע כי:

"קביעת סדר יום לעבודת הממשלה ולדיוניה תיעשה מראש ובהסכמה של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה. לא יועלה נושא שלא זכה להסכמה מראש בין השניים. בכל פורום שראש הממשלה יושב בו – יישב אף ראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה יחשפו באופן מלא ותואם לכל חומרי המודיעין ולכל חומר אחר."

על פי האמור בסעיף 3(ג) יתקיים הסדר המקפיא את מינוי הבכירים במינוי קבע לחצי השנה הקרובה – וזאת על אף הצורך האקוטי במינוי קבע. חמור מכך, קובע ההסדר מנגנון המאריך באופן אוטומטי את מינוים הזמניים של אלו אשר מונו לתפקידם בתקופת ממשלת המעבר – וזאת תוך התעלמות מהסדרים שונים החלים על הארכת מינויים אלה, דוגמת מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה.

לצד אלו, מעניק סעיף 20 להסכם, זכות וטו מוחלטת לסיעת הליכוד בראשות בנימין נתניהו על קביעת סדר יומה של הממשלה, כאשר "לא יועלה נושא אשר לא זכה להסכמה מראש". בכך מעניק ההסכם סמכות וטו לנאשם בפלילים, אשר יחל את משפטו הפלילי בעוד שבועות מספר, על מינויים של שומרי הסף הבכירים ביותר במדינת ישראל, היועמ"ש לממשלה, פרקליט המדינה ומפכ"ל המשטרה.

ג. סעיף 3(ג) וסעיף 8 בהסכם הקואליציוני – כבילת שיקול דעתה של הרשות המחוקקת ופירוקה מסמכות:

סעיף 8 להסכם הקואליציוני קובע כי:

הצדדים ייתנו זה לזה בטחונות נוספים לקיום מלא של הסכם זה, ובפרט לעניין הסדר הרוטציה בתפקידי ראש הממשלה ומ"מ ראש הממשלה וכהונת מר בנימין נתניהו ומר בני גנץ בתפקידי האמורים בהסכם זה. ייקבע הסדר מיוחד לעניין הצבעת אי אמון: ההסדר הקיים יותר על כנו אבל ראש ממשלה וראש ממשלה החלופי לא יוכלו לעמוד בראש ממשלה שתכהן כתוצאה מהצעת אי אמון בממשלה. פיזור הכנסת בחוק במהלך השנה וחצי הראשונות יביא לכניסה לתפקיד של ראש הממשלה החלופי, שיכהן בתקופת ממשלת המעבר ובלבד שלפחות 12 חברי כנסת שנמנו במועד השבעת הממשלה על גוש הליכוד תמכו בהצעת החוק. פיזור הכנסת בשנה וחצי האחרונות יותיר את ראש הממשלה החלופי בתפקידו ובלבד שלפחות 12 חברי כנסת מגוש הליכוד (במועד השבעת הממשלה) תמכו בהצעת החוק לפיזור הכנסת. פחת מספר חברי גוש הליכוד מ-59 ביום השבעת הממשלה, יפחת בהתאמה מספר 12 הח"כים הנזכר לעיל. פיזור הכנסת בחוק במהלך השנה וחצי האחרונות יביא לכניסה לתפקיד של ממלא מקום ראש הממשלה, שיכהן בתקופת

ממשלת המעבר ובלבד שלפחות 12 חברי כנסת שנמנו במועד השבעת הממשלה על גוש כחול לבן תמכו בהצעת החוק.

היה ובסמוך להשבעת הממשלה ועד תום תקופת החירום תהיה או תתהווה מניעה נוכחית או עתידית למינוי ראש הממשלה בנימין נתניהו ו/או ח"כ בני גנץ לתפקיד ראש הממשלה ו/או לתפקיד ראש הממשלה החלופי ומ"מ ראש הממשלה (לאחד או שני התפקידים באחת או שתי תקופות הממשלה) הליכוד וכחול לבן מתחייבות שלא להציע כל מועמד חלופי לתפקיד ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי בכנסת ה- 23 ולא לתמוך בכל מועמד אחר. במקרה האמור, יפעלו הצדדים במשותף להביא את הכנסת לפיזור.

הוראת פסקה זו תעמוד למשך 6 חודשים מיום כינון הממשלה או 30 יום מהיווצרות המניעה (כאמור לעיל) לפי הזמן הקצר ביניהם.

הנסיבות האמורות בסעיף 43א(א) להצעת חוק יסוד: הממשלה (ממשלת חילופים) לא יחשבו מניעה לענין סעיף זה.

על פי האמור בסעיף 3(ג) רישא יתקיים הסדר הכובל את הרשות המחוקקת מקיום מלאכת החקיקה לתקופת זמן של חצי שנה, הניתנת להארכה בשלושה חודשים בכל פעם, מבלי שיינתן לה כל שיקול דעת המאפשר לה לקיים את תפקידה המהותי כמחוקק.

הסדר בלתי חוקתי זה מושלם על ידי סעיף 8 להסכם, אשר לא די בכך שכובל את שיקול דעת הכנסת ואת יכולתה לחוקק – אלא מפרק אותה לחלוטין מסמכויותיה, במהלך שכל כולו הילך אימים על בית המשפט העליון של מדינת ישראל, ועל הרשות השופטת. כך, סעיף 8 קובע כי ככל שבית המשפט העליון יפסוק כי ח"כ הנאשם בפלילים אינו יכול להרכיב ממשלה – קביעה שמשמעה כי יו"ר המשיבה 2 לא יוכל לכהן כראש הממשלה – או אז תביא הכנסת לפיזור וליציאה לבחירות חדשות.

העותרת תטען, כי יש בכך עד כדי ניסיון להשפיע על החלטה שיפוטית, תוך איום באמצעי "ענישה", אשר יבוצע באמצעות כיפוף ידה של הרשות המחוקקת. מהלך זה, אשר לא נראה מעולם במקומותינו, עומד עד כדי שינוי מוחלט של שיטת המשטר הישראלית, והענקת עצמה חסרת תקדים לרשות המבצעת אל מול שתי אחיותיה.

ד. סעיף 22 בהסכם הקואליציוני – פגיעה במעמד האופוזיציה ובמעמד הכנסת כרשות המפקחת על עבודת הממשלה:

סעיף 22 להסכם הקואליציוני קובע כי:

א. ועדות הכנסת אשר ראשותן תימסר לגוש הליכוד הן: ועדת הכספים, ועדת החוקה חוק ומשפט, הוועדה לענייני קורונה, ועדת העבודה והרווחה, ועדת העליה והקליטה, הוועדה לענייני סמים, ועדת הכלכלה.

ב. ועדות הכנסת שראשותן תימסר לגוש כחול לבן הן: ועדת החוץ והביטחון, ועדת הפנים והגנת הסביבה, ועדת החינוך, ועדת הכנסת, ועדת המדע והטכנולוגיה, הוועדה למעמד האשה, הוועדה למעמד הילד

ג. יו"ר ועדת הכנסת לכל התקופה, יהיה מטעם גוש כחול לבן. כהונתו תוגדר לשנה וחצי ולאחר מכן הוא יועמד לבחירה מחדש או שיבחר מועמד אחר מגוש כחול לבן.

יו"ר וועדת חוקה חוק ומשפט לכל התקופה, יהיה מטעם גוש הליכוד. כהונתו תוגדר לשנה וחצי ולאחר מכן הוא יועמד לבחירה מחדש או שיבחר מועמד אחר מגוש הליכוד."

סעיף 22 להסכם קובע את מפתח חלוקת ראשות הוועדות בקואליציה, ומעניק באופן חריג ביותר 11 מתוך 12 וועדות לידי הקואליציה, כאשר הוועדה היחידה הנשארת בראשות ת"כ מהאופוזיציה היא הוועדה לביקורת המדינה, אשר כהונת חבר כנסת מהאופוזיציה בראשה מתתייבת מהוראות תקנון הכנסת.

ה. סעיף 26 בהסכם הקואליציוני – פגיעה בוועדה למינוי שופטים:

סעיף 26 להסכם הקואליציוני קובע כי:

"הוועדה למינוי שופטים - נציגי הממשלה בוועדה לבחירת שופטים יהיו שר המשפטים ושר נוסף מגוש הליכוד. הקואליציה תציג חברת כנסת אחת מטעם גוש הליכוד (גב' אסנת הילה מארק) וחבר כנסת אחד מטעם גוש כחול לבן (ח"כ צבי האוזר) לבחירה מבין חברי הכנסת. כל חברי הקואליציה מחוייבים שלא להציג מועמדים נוספים ומחוייבים לבחור באותם שני המועמדים של הקואליציה לאחר אישור ה"חוק הנורבגי" בכנסת. לא יחולו שינויים בהרכב הוועדה, בתהליכי המינוי בה ובמועדי מינוי השופטים המקובלים ובכלל זה לא ימונו מראש שופטים שכהונתם אמורה להתחיל לאחר תום מועד כהונתה של הכנסת ה - 23."

על פי האמור בסעיף 26 להסכם נציגי הרשות המחוקקת בוועדה למינוי שופטים יהיו שניהם מהקואליציה - הגב' אסנת הילה מארק, שכלל אינה בשלב זה חברת הכנסת, וח"כ צבי האוזר. אלה ייבחרו על ידי הקואליציה בהצבעה חשאית בכנסת, כאשר לפי הסעיף כל חברי הקואליציה מחוייבים שלא להציג מועמדים אחרים ומחוייבים לבחור בהתאם להסכם, לאחר שאושר "החוק הנורבגי" המוצע לחקיקה. מעבר לכבילת שיקול דעת הכנסת קובע הסעיף כי לרשות המבצעת יהיו 4 נציגים בשולחן הוועדה למינוי שופטים, אשר יחליטו על כל מינוי בהסכמה מלאה בלבד.

יחד עם סעיף 20 להסכם הקובע כי לא יועלה דבר שלא זכה להסכמה מראש בין יו"ר המשיבה 1 חה"כ נתניהו ליו"ר המשיבה 2 חה"כ בני גנץ, ברור כי גם בוועדה למינוי תהיה לראש הממשלה שההליך בענייניו תלוי ועומד בבית המשפט המחוזי בירושלים, זכות להטיל וטו על שופט כזה או אחר. כל זאת, באמצעות 4 החברים מטעם הרשות המבצעת בוועדה למינוי שופטים.

**העתק ההסכם הקואליציוני כפי שנחתם על ידי המשיבות 1 ו-2 ביום 20.4.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/2.**

66. העותרת תבקש לציין כי לא בוודאי שלא נעלמו מעיניה נסיבות החירום בהן נחתם ההסכם הקואליציוני בין המשיבות 1 ו-2. כאשר החל מחודש פברואר 2020, מתפשט ברחבי העולם נגיף הקורונה (COVID-19). המגפה שהחלה בסין, התפשטה בלמעלה מ-150 מדינות ברחבי העולם, וביום 11.03.2020 הוכרזה על ידי ארגון הבריאות העולמי כפנדמיה כלל עולמית.

67. בצל משבר רפואי תמור זה, נחתם ההסכם, אשר כפי שתואר לעיל, מנכס לממשלה שליטה מקסימלית על תחומים רבים, כל זאת, תוך זניחת הרשות המחוקקת תחת גלגלי רכבת החירום

הקואליציונית. יחד עם זאת, ועל אף ששמו של ההסכם הקואליציוני נקשר למצב החירום, אין ההסכם בכללותו או במקצתו אכן מבקש להכין את המדינה לקראת או לימים שאחרי המשבר הרפואי-כלכלי שתביא המגפה – ואשר על כן, הגם שעניין זה בוודאי ייטען, סבורה העותרת כי אין לקבל פגיעות חמורות אלו בשיטת המשטר הישראלית אף לא בשל מצב החירום שהביאה מגיפת הקורונה.

68. הגם שבכל רחבי העולם נקטו ממשלות שונות צעדים שונים לבלמת התפשטות המחלה, לרבות איסור התקהלויות, סגירות בתי עינוגים ומקומות בילוי, השבתת מערכות החינוך ואף הכרזת סגר מלא – היו אלו מדינות ספורות בלבד אשר ניצלו את משבר הקורונה על מנת לפגוע פגיעה משטרית וחוקתית חמורה ביותר בעקרונות הפרדת הרשויות, ותוך נטילת סמכויות בלתי מפקחות ובלתי מבוקרות לידי הרשות המבצעת ולידי העומד בראשה.<sup>1</sup>

69. לצערה הרב של העותרת, דומה כי בעניין זה עומדת מדינת ישראל ברשימה שאינה מחמיאה, בלשון המעטה, לצד מדינות נחשלות, מתפתחות ודיקטטוריות בכל רחבי העולם – וכפי הנראה, שמה יצא למרחוק עד כדי כלילתה ברשימות "מכובדות" כגון הרשימה המוצגת בנספח שלהן. אור לגויים, גרסת 2020.

## 5.ג. מיצוי הליכים מטעם העותרת

70. כאמור, העותרת מלווה את הליכי גיבוש ההסכם הקואליציוני אך מראשיתם, ולרבות פנייה לכלל הגורמים הרלוונטיים בנושאים השונים העומדים בבסיס ההסדרים הפוגעים הקבועים בו.

71. על מנת שתעמוד בפני בית המשפט הנכבד מלוא התמונה, גם בנוגע להסדרים בלתי חוקתיים נוספים הקבועים בהסכם זה, ואשר בכוונת המשיבים 1-2 להביא לכדי חקיקה במורד הדרך.

72. ביום 30.3.2020 פנתה העותרת ליו"ר המשיבה 1 ולמשיבים 3 ו-4 בדרישה להימנע מהרחבת הממשלה מעבר למגבלות חוק יסוד: הממשלה. וזאת, לאור הפרסומים בתקשורת, לפיהם המגעים הקואליציוניים להרכבת הממשלה בראשות חה"כ בנימין נתניהו, כוללים התחייבות להרחבה משמעותית של מספר השרים וסגני השרים בממשלה.

73. העותרת קראה לראש הממשלה להימנע מהגדלת מספר השרים הקבוע בחוק, ולהשכיל להתאים את הממשלה לצרכי המדינה בשעת חירום זו, ולא להיפך. הגדלת מספר השרים וסגני השרים, במסגרת תן-וקח פוליטיים, הדגישה העותרת, מהווה בשעה זו חוסר אתריות לאומי, תפגע באינטרס הציבורי, תפגע באמון הציבור בממשלה ובתפקודה, ותעשה את חוקי הכנסת למרמס.

העתק פניית העותרת אל יו"ר המשיבה 1 והמשיבים 3 ו-4 מיום 30.3.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/3.

<sup>1</sup> איתי בר-סימן-טוב, איתי כהן, תאיר סמימי גולן וחני קוט "פעילות הפרלמנט ופיקוח פרלמנטרי בעת מגפת הקורונה" ICON-S-IL Blog (7.4.2020).

74. ביום 6.4.2020 שבה ופנתה העותרת אל ראש הממשלה יו"ר המשיבה 1 ולמשיבים 3 ו-4 בדרישה חוזרת להימנע מהרחבת הממשלה ה-35 ולפעול בהתאם לחוק יסוד: הממשלה. עוד הוסיפה העותרת בפנייתה, הרחבת מספר השרים בממשלה אינו מכבד את מעמד הממשלה כגוף השלטוני המוביל במדינה, ומבזה את חוקי היסוד במדינה ואת הצורך לכבדם. חוקי היסוד הדגישה העותרת, מהווים נורמה חוקתית על-חוקית בשיטתנו, והם נועדו לקביעת הסדרי השלטון המרכזיים במדינה. שינויים המזדמן בכפוף לצרכים פוליטיים כאלו ואחרים מהווה זילות חוקי היסוד, ופוגע באמון הציבור במערכת החוק בכללותה.

**העתק פניית העותרת אל יו"ר המשיבה 1 והמשיבים 3 ו-4 מיום 6.4.2020 מצורף ומסומן כנספח 4/ע.**

75. ביום 30.3.2020 פנתה העותרת אל יושבי ראש המשיבות 1 ו-2 בקריאה דחופה להימנע מקידום תיקון חוקתי פרסונאלי ופסול לחוק יסוד: הממשלה. זאת לאור דיווחים שונים בתקשורת לפיהם במשא ומתן המתהווה בין המשיבות 1 ל-2 עולה הכוונה לחוקק תיקון בו ניתן יהיה "לעקוף" את ההלכה המכונה הלכת דרעי-פנחסי שנקבעה בבג"ץ 4287/93 **אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו 8.9.1993) וזכתה לעיגון בעניינם של שרים במסגרת בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו 8.9.1993) (לעיל ולהלן: "**הלכת דרעי-פנחסי**").

76. בפנייתה עמדה העותרת על כך שהלכה למעשה מדובר בחקיקה פרסונאלית פסולה; שהתיקון החוקתי אינו חוקתי ופוגם בעקרונות שלטון החוק, טוהר המידות ואמון הציבור בממשלה; וכן אף על כך שהתיקון החוקתי מהווה שימוש לרעה בסמכותה המכוננת של כנסת ישראל. לבסוף, קראה העותרת למשיבות 1 ו-2 להימנע מכל תיקון פסול מוסרית ומשפטית של חוק יסוד: הממשלה ולפעול לשמר את כבודה של הכנסת והממשלה דווקא בעת משבר זו.

**העתק פניית העותרת אל יושבי ראש המשיבות 1 ו-2 מיום 30.3.2020 מצורף ומסומן כנספח 5/ע.**

77. ביום 1.4.2020 התקבל מענה מטעם המשיבה 2. מענה זה לא היה בו כדי להניח את הדעת באשר לטענות המהותיות שבפניית העותרת לעניין החקיקה לביטול הלכת דרעי-פנחסי מיום 30.3.2020, אלא אך לעדכן כי ההסכם נמצא בחליכי משא ומתן, וכאשר ייתתם ניתן יהיה להתייחס לאמור בו.

**העתק מענה מטעם המשיבה 2 לעותרת מיום 1.4.2020 מצורף ומסומן כנספח 6/ע.**

78. ביום 2.4.2020 פנתה העותרת אל המשיבים 3 ו-4 בבקשה דחופה לפרסם את חוות דעתם בעניין קידום תיקון חוקתי פרסונאלי ופסול לחוק יסוד: הממשלה. לאור פרסומים שונים כי במשא ומתן הקואליציוני שמתהווה בין המשיבות 1 ו-2, מתגבש תיקון חקיקה "לעקוף" את הלכת דרעי-פנחסי.

79. העותרת הדגישה, כי לשיטתה יש מקום כי המשיבים 3 ו-4 יפעלו כדי להבהיר את המצב המשפטי והנורמטיבי – בטרם יגובש תיקון חוקתי לא חוקתי ומבלי להמתין לסיום הליכי החקיקה. שהרי, הדגישה העותרת בפנייתה, באם מתקיימת מניעה משפטית, אין זה רצוי כי יתבססו ההסכמים הקואליציוניים על התנחה לפיה ניתן לקדם חקיקה מעין זו, ואף אין זה רצוי להניח לחקיקה זו להתגבש בטרם יידרשו להשלכותיה המשפטיות.

80. לבסוף הוסיפה העותרת בפנייתה, כי לא נעלם מעינה הצורך בהקמת ממשלה לישראל, להתמודדות עם התפרצות מגיפת הקורונה. ואולם, אין במצב החירום הבריאותי בו מצויה המדינה והעולם כדי להצדיק את ריסוקן של נורמות שלטוניות דמוקרטיות תקינות, במהלכים שבכוחם לעצב את דמותה של מדינת ישראל לעתיד לבוא, לאחר שיחלוף המשבר הנוכחי. אדרבא, דווקא במצב חירום נבחנת דמותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

#### **העתק פניית העותרת אל המשיבים 3 ו-4 מיום 2.4.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/7.**

81. ביום 1.4.2020 פנתה העותרת אל המשיב 3 בדרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ בנימין נתניהו, יו"ר המשיבה 2, עקב ניגוד העניינים החריף שבהתערבותו האסורה במינויים במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת. וזאת לאור פרסומים בתקשורת כי **במסגרת המשא ומתן הקואליציוני מתערב חה"כ נתניהו התערבות ישירה במינוי שרי המשפט, ביטחון הפנים והתקשורת ואף מבקש להתערב במינויים המקצועיים של הדרגים הבכירים במשרדים אלה.**

82. העותרת הדגישה בפנייתה, כי על המשיב 3, היועץ המשפטי לממשלה, להודיע ולפרסם כעת לשני צוותי המשא ומתן הקואליציוני כי תל איסור על חה"כ נתניהו, או כל אחר מחברי הכנסת המנויים על עדי התביעה במשפטו, לדון או להטיל זכות וטו על כל מינוי לתפקיד מקצועי במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות מינויי: שופטים; פרקליט המדינה; מפכ"ל ונציבי משטרה; יועץ משפטי לממשלה והמשנים לו; מנכ"ל משרד התקשורת וכו', כל מינוי אחר בו מצוי ואף עתיד להימצא חה"כ נתניהו בניגוד עניינים וחשש מובנה למשוא פנים.

#### **העתק פניית העותרת אל המשיב 3 מיום 1.4.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/8.**

83. מפאת החשיבות שבדבר והדחיפות ביום 5.4.2020 פנתה שוב העותרת אל המשיב 3 בדרישה שיקבע בהקדם הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ נתניהו, ראש הממשלה, בהם יידרש שלא להתערב בכל תחום העומד בניגוד עניינים חריף לעצם היותו נאשם בפלילים.

84. כמו כן, הוסיפה העותרת בפנייתה, כי במסגרת המשא ומתן הקואליציוני, על המשיב 3, היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע כי תל איסור גם על האפשרות שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני יוטל וטו על מינויי שופטים בין מפלגות הליכוד וכחול לבן ותחול התערבות פוליטית אסורה בעבודת הוועדה למינוי שופטים כאשר אפשרות זו, אף אינה בהתאם לדין ועומדת בניגוד לסעיף 6א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984.

85. בפנייתה זו, שבה הדגישה העותרת, כי על המשיב 3 חלה החובה למנוע את האפשרות שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני לא יזהם חה"כ נתניהו את עבודת הוועדה למינוי שופטים, בין היתר, באמצעות הטלת וטו על מינוי שופטים מסוימים והכנסת הפוליטיקה הצינית, דרך הסכם קואליציוני חתום אל שולחן הוועדה למינוי שופטים.

#### **העתק פניית העותרת אל המשיב 3 מיום 5.4.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/9.**

86. באותו העניין פנתה העותרת ביום 5.4.2020, אל יושבי ראש המשיבות 1 ו-2 בבקשה דחופה, כי במסגרת המשא ומתן הקואליציוני יחדלו המשיבות 1 ו-2 (כחול לבן והליכוד) לדון, לסכם, או להטיל זכות וטו על כל מינוי לתפקיד במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות מינויי: שופטים; פרקליט המדינה; מפכ"ל ונציבי משטרה; יועץ משפטי לממשלה והמשנים לו;

מנכ"ל משרד התקשורת וכן, כל מינוי אחר בו מצוי ואף עתיד להימצא תה"כ נתניהו בניגוד עניינים וחשש מובנה למשוא פנים.

87. כמו כן, קראה וביקשה העותרת בפנייתה מיושבי ראש המשיבים 1 ו-2, שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני לא יוסכם על זיהום עבודתה של הוועדה למינוי שופטים, בין היתר, באמצעות הטלת וטו על מינוי שופטים מסוימים והכנסת הפוליטיקה המפלגתית, דרך הסכם קואליציוני חתום אל שולחן הוועדה למינוי שופטים. ובכך, להביא לפגיעה קשה ממשוא בקודש הקודשים של המשפט בישראל – הליך בחירת השופטים.

**העתק פניית העותרת אל יושבי ראש המשיבות 1 ו-2 מיום 5.4.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/10.**

88. בערבו של יום 20.4.2020 נחתם ההסכם הקואליציוני בין המשיבות 1 ו-2, המעגן את קווי היסוד הזמניים לממשלה ה-35. על כן, ביום 21.4.2020 פנתה העותרת אל המשיבים 1-4 בדרישה לבטל סעיפים בהסכם הקואליציוני אשר אינם חוקיים ואינם עומדים בתקנת הציבור; הסדרים בהסכם השוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל; הסדרים הכובלים את שיקול דעתה של הכנסת ושל בית המשפט; והסדרים בהסכם שנכתבו לא בתום לב ויש בהם סממנים של חשד לשחיתות או פגיעה בטוהר המידות – וכפי שהובא לעיל בפרק הקודם בעתירה זו.

89. העותרת ביקשה את תגובת המשיבים 1-4 לפנייה זו, בהקדם האפשרי, ובטרם הנחת ההסכם על שולחן הכנסת, ולא יאוחר מיום חמישי 23.4.2020.

**העתק פניית העותרת אל המשיבים 1-4 מיום 21.4.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/11.**

90. ביום 22.4.2020 שבה העותרת ופנתה למשיבים 1-4 את פנייתה בעניין ביטול הסעיפים הנדרשים בהסכם הקואליציוני ועמדה על בקשתה לתגובתם, בטרם יונח ההסכם על שולחן הכנסת ולא יאוחר מיום חמישי 23.4.2020 בשעה 08:00.

**העתק פניית העותרת אל המשיבים 1-4 מיום 22.4.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/12.**

91. עד למועד הגשת עתירה זו לא השיב מי מהמשיבים האמורים לכלל פניותיה של העותרת, כל שכן לא קיים את אשר ביקשה היא ממנו. במצב עניינים זה, 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.

## ד. הטיעון המשפטי

### 1.ד. התשתית הנורמטיבית – הסכמים קואליציוניים

92. מדינת ישראל היא מדינה המקיימת שיטת משטר של דמוקרטיה פרלמנטארית, במסגרתה ציבור בעלי זכות הבחירה בוחר את נבחריו לפרלמנט, אשר מתוכו מוקמת הממשלה.
93. היות ועל פי רוב, הכנסת, היא הפרלמנט הישראלי, מתאפיינת בריבוי סיעות מוקמות ומורכבות הממשלות בישראל ממספר סיעות הפועלות במשותף, הקובעות ביחד את מתווה הפעולה של הממשלה העתידית, כמו גם את קווי היסוד עליה תשען והרכבה האנושי.
94. החלטה משותפת זו של הסיעות השונות, נעשית בדרך של הסכמים קואליציוניים. לפיכך, בשיטה הפוליטית הנהוגה בישראל, הסכמים קואליציוניים הינם חלק בלתי נפרד, שאין בלתו, מהליך הרכבת הממשלה.
95. מתוך מושכלות היסוד עליהם מושתתת הדמוקרטיה הישראלית, ובהם עקרון הפרדת הרשויות, אשר על פיו – בין היתר – הכנסת היא הריבון הממנה את הממשלה, ההסכמים הקואליציוניים מוצגים בסופו של יום בפני הרשות המחוקקת, ועל בסיסם היא מביעה אמון בממשלה ובכך מעניקה לה את המנדט לפעול בשם אזרחי המדינה.
96. עניין זה עוגן כבר בראשיתו של חוק הממשלה, התשס"א-2001, שם נקבע בסעיף 1 לחוק כי:

1" (א) נעשה הסכם בכתב בקשר לכינונה של ממשלה או בקשר להבעת אי אמון בה או בקשר להצבעה על חוק התקציב, או בקשר לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה, או בקשר למינויו של סגן שר, ימסרו הצדדים להסכם את נוסחו המלא למזכיר הכנסת, בתוך שלושה ימים מיום החתימה ולא יאוחר מ-48 שעות לפני יום הבחירות או מ-24 שעות לפני כינון הממשלה או ההצבעה בכנסת או ההודעה לכנסת, לפי הענין; במנין הימים והשעות לא יבואו בחשבון ימי מנוחה או שבתון על פי חיקוק; נעשה הסכם מטעם רשימת מועמדים לכנסת, ימסרו אותו הצדדים להסכם מיד למזכיר הכנסת.

(ב) מזכיר הכנסת יביא מיד לידיעת חברי הכנסת, ובתקופה של בחירות לכנסת - גם לידיעת באי כוח רשימות המועמדים, כל הסכם שנמסר לו לפי סעיף זה.

(ג) לאחר המועד האמור בסעיף קטן (א) לא ייחתם הסכם בקשר לענינים האמורים בו, אלא אם כן נקבע מועד חדש לאותו ענין, המאפשר פרסום ההסכם כאמור בסעיף זה."

97. בהמשך, ולאחר שהורכבה ממשלה על פי אחד מהסעיפים הקבועים בחוק יסוד: הממשלה (סעיפים 7-10), ומשהוטלה הרכבת הממשלה באופן סופי על אחד מחברי הכנסת, על ידי הנשיא, ומתוך אחד ההסדרים הקבועים בחוק – תביא הממשלה את תוכנם של ההסכמים הקואליציוניים לאישורה של הכנסת.

98. עניין זה מעוגן בסעיף 13(ד) לחוק יסוד: הממשלה הקובע כך:

"(ד) משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים, ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם."

99. כך, רק לאחר שהביעה הכנסת אמון בממשלה, תיכון הממשלה, ומאותו הרגע למעשה תכנס לכהונתה.

100. הנה כי כן, להסכמים אלו חשיבות עליונה במתווה הקמת המשלה במדינת ישראל, תוך שההסדרים החוקיים והחוקתיים הקבועים בהם מהווים ביטוי למעמדה של הכנסת כריבון וכגורם האמון על מינוי הממשלה ומתן הסמכות השלטונית בידה.

## 2.ד. סמכותו של בית המשפט להתערב בהסכמים הקואליציוניים

101. שיטת המשטר בישראל, המבטיחה לממשלה חדשה רוב אוטומטי בכנסת שיביע בה אמון בדמות הקואליציה, מחייבת כי גורם חיצוני ואובייקטיבי, שאינו נמנה על הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, יפקח על תנאי ההסכם ויבטיח כי אינטרס הציבור נשמר – וזוהו תפקידה של הרשות השלישית במארג הרשויות בישראל, היא הרשות השופטת.

102. הביקורת השיפוטית על הסכמים נועדה לממש את התכלית האמורה לעיל, ולהבטיח כי הסיעות המרכיבות את הקואליציה לא יחתמו על הסכמים אשר יובילו למעשים פסולים שאינם עולים בקנה אחד עם עקרונות היסוד של שיטתנו:

"הוא שאמרנו, לא בתוקפו המחייב של הסכם פוליטי אנו עוסקים, אלא בתוקפו של המעשה שנעשה, או שאמור להיעשות, בעקבות ההסכם, האם בלתי חוקי הוא או האם פסול הוא על פי הנורמות המקובלות עלינו מן המשפט הציבורי. דהיינו, אם מתיישב המעשה, או אינו מתיישב, במהותו עם עקרונות היסוד של מדינה מתוקנת, המנחים אותנו בפסיקתנו. במלים אחרות, לא 'העניין הפנימי' של הסיעות או המפלגות המתקשרות הוא ציר הדיון, אלא 'העניין החוקתי', 'קונסטיטוציוני', במובנו הרחב, שבמהות ההתחייבות." (בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 868 (1991) (להלן: "פרשת ז'רז'בסקי"))

103. ואכן, אף שופטי בית המשפט העליון שהחזיקו בגישה מסויגת וזהירה בסוגיה זו, ככבוד השופט (כתוארו אז) מ' חשין, פסקו כי הסכמים פוליטיים אינם חסינים בפני ביקורת שיפוטית:

"בית-משפט לא ידיר עצמו מדיון בהסכם פוליטי אך באשר הסכם פוליטי הוא, ובהקשר המתאים יוכל שיכריז עליו - בין במפורש בין מכללא - כהסכם בלתי חוקי או כהסכם הנוגד את תקנת הציבור. לשון אחר: היותו של הסכם 'פוליטי' לא יקנה לו להסכם 'חסינות' מפני הבאתו לבית-משפט כנושא לדיון; בית-משפט יכול שיטפל בו כראוי לו, והוא במקום שעשוי הוא לפגום בעיקר מעיקרי החברה או ביסוד מיסודי המשפט. אין אדם דר עם נחש בכפיפה אחת, והסכם קואליציוני הפוגם בתקנת הציבור באורח מהותי כמוהו כנחש על עקבנו. על הסכם קואליציוני בלתי חוקי ייאמר: וביערת הרע מקרבך, וכן נעשה." (בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 823 (1995) (להלן: עניין ולנר))

104. הנה כי כן, על אף שככלל ינהגו בתי המשפט בריסון וזהירות בבואם לבחון פסילת הסכם פוליטי, הרי שבבואו לדון בהסכם הקואליציוני, בשל החשיבות הרבה הנודעה לו כהסכם ייחודי, לא יהסס בית המשפט הנכבד לבטל הסכם אשר ימצא בלתי חוקי או סותר את תקנת הציבור, או הסדר מסוים מתוכו (וראו לעניין זה בג"ץ 306/05 סיעת המפד"ל בכנסת נ' ממשלת ישראל (21.8.2005)). אמת המידה בסוגיה זו, היא אם יש בהסכם כדי לפגוע:

"בערכים מהותיים של שיטת המשטר שלנו, לפגיעה בעקרונות הנוגעים במבנה החוקתי של שיטתנו הדמוקרטית או, אם פוגעים בהם בערכי היסוד העומדים בבסיס השיטה המשפטית שלנו. כך גם נבחן אם נגוע ההסכם בסממני שחיתות או בהשחתת המשטר" (שם, בפס' 13).

105. ובענייננו, וכפי שיובא במורד חלקה המשפטי של עתירה זו, תטען העותרת כי ההסדרים אשר יובאו להלן, המעוגנים בהסכם הקואליציוני שבין המשיבות 1-2, עולים כדי פגיעה תמורה בתקנות הציבור, פוגעים באופן בלתי הפיך בעקרונות הנוגעים במבנה החוקתי של שיטת המשטר הדמוקרטית הישראלית, מהווים כבילה אסורה של שיקול דעתה של הרשות המחוקקת, פוגעים בנוהג חוקתי רב שנים ותוך פגיעה בעקרון ייצוג המיעוט בכנסת.

106. נוסף על כך, תטען העותרת כי ההסדרים אשר יוצגו להלן אף עולים כדי פגיעה חמורה בעצמאות הרשות השופטת ובעצמאות שומרי הסף ושלטון החוק של מדינת ישראל, מקום בו הם מעניקים לנאשם בפלילים זכות וטו במינוים של פרקליט המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ומפכ"ל המשטרה, וכן זכות וטו בבחירת שופטים, על ידי קיבוע הוועדה למינוי שופטים.

107. מתוך כל אלו, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על בטלותם של סעיפים אלו, ועל בטלות ההסדרים הקבועים בהם, וזאת מתוך הסיבות אשר יוצגו להלן, על פי סדרם של הסעיפים.

### **3. ד. ההסכמה שלא להניח קווי יסוד לממשלה בטרם כינונה – סעיפים**

#### **3(ב) ו-3(ד) להסכם**

108. עיון בהסכם, למן הפסקה הראשונה שבפתחו, מלמד כי הוא נוסח לאור עקרון בסיסי מנחה – התמודדות עם משבר הקורונה וההשלכות הרבות אשר נובעות ממנו. עקרון זה, לשיטת המשיבים 1-2, מוליד צורך בחלוקת ימי חייה של הממשלה ה-35 לתקופות שונות, שתיים במספר – הראשונה תקופת חירום, בת שישה חודשים (עם אפשרות להארכה בהסכמה), ולאחריה ועד תום כהונת הממשלה "תקופת האחדות".

109. הסדר החלוקה לתקופת "חירום" ותקופת "אחדות", מעוגן במסגרת סעיף 3.ב. להסכם:

3" א. הממשלה היא ממשלת חירום ואחדות לאומית.

ב. בפרק הזמן שממועד כינון הממשלה ועד תום ששה חודשים ממועד זה תפעל הממשלה כממשלת חירום. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יוכלו ביחד להאריך את תקופת ממשלת החירום בהסכמה, בהתאם לנסיבות, לתקופות נוספות, כל פעם לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים (להלן: "תקופת החירום").

110. בהמשך לאבחנה האמורה בין תקופת החירום והאחדות, ובאותה רוח דואלית, סעיף 3(ד) להסכם מעגן הסכמה מרחיקת לכת באשר לקווי היסוד שיונחו עבור הממשלה המתגבשת:

"עם השבעת הממשלה קווי היסוד יתייחסו לענין משבר הקורונה והשלכותיו רחבות ההיקף על המשק והחברה בישראל (בריאות, כלכלה, חברה בדגש על אוכלוסיות חלשות, שת"פ אזורי בתחום הקורונה עם מדינות וגופים במזרח התיכון). לאחר כינון הממשלה יוקם צוות בראשות נציג מכל גוש ובו לפחות נציג אחד מכל סיעה השותפה לממשלה, לשם ניסוח קווי היסוד של הממשלה וסיכומים נוספים ככל שיידרשו ביחס לאופן עבודת הממשלה בתקופת האחדות.

[...] הוועדה תסיים את עבודתה עד לתום תקופת החירום". [ההדגשות אינן במקור]

111. הווה אומר, כי אין בכוונת השותפים לממשלה המתגבשת לשקף בפני הכנסת קווי יסוד מנחים לתקופת כהונתה, אשר על בסיסם תבקש היא את אמון הכנסת (להוציא קווי יסוד הנוגעים לששת חודשיה הראשונים).

112. ייאמר מיד, כי ניסיון מעין זה, להביא לכינונה של ממשלה מבלי לבקש את אמון הכנסת על בסיסם של קווי יסוד לתקופת כהונתה, בניגוד מפגיע להוראות חוק יסוד, מהווה צעד חסר תקדים שכמותו טרם נראה במשטרנו.

113. סעיף 13 (ד) לחוק יסוד: הממשלה (להלן: "חוק היסוד") קובע:

"משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים, ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם."

114. הנה כי כן, ההסכמה המעוגנת בסעיף 3(ד) להסכם עומדת בניגוד גמור להוראות סעיף 13 לחוק היסוד. כך, בעוד שנקבע בחוק היסוד כי על הממשלה להודיע על קווי היסוד של מדיניותה, ועל בסיסם לבקש את אמונה של הכנסת, ההסכם מציע לדלג על החובה להציג עקרונות אלה בפני בית הנבחרים, ותחת זאת להציג קווי יסוד מוגבלים – הן בנושאם והן בתקופת תחולתם. כן אנו למדים כי הצדדים הסכימו ביניהם כי אך עם סיומה של תקופה החירום יוצגו קווי היסוד המלאים של הממשלה ה-35.

115. סידור מעין זה, לא ניתן למצוא לו עיגון, ולו בזכר, בהוראות היסוד המסדירות את כינונה של ממשלה בישראל. הסכמה זו, כאמור, מנוגדת להוראות סעיף 15 הברורות, שחור על גבי לבן.

116. כאן המקום להזכיר הוראה נוספת מתוך חוק היסוד – הוראת סעיף 3, אליה הוראת סעיף 13 קשורה בטבורה, ולפיה: "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת". דומה כי לשיטת הצדדים להסכם נגזר על הכנסת לחסותפק באמון מהסוג העיוור.

117. כידוע, ובהתאם לתשתית הנורמטיבית שהניחה העותרת לעיל, הסכם פוליטי אשר טומן בחובו הוראה המנוגדת לחוק או לתקנת הציבור דינו בטלות. וכפי שנפסק זה מכבר ביחס לביקורת בית המשפט הנכבד על הסכמים פוליטיים, וביחס למקרים בהם יהא עליו להתערב בהם:

"בית-משפט לא ידיר עצמו מדיון בהסכם פוליטי אך באשר הסכם פוליטי הוא, ובהקשר המתאים יוכל שיכריז עליו - בין במפורש בין מכללא - כהסכם בלתי חוקי או כהסכם הנוגד את תקנת הציבור." (בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 823 (1995))

118. והנה, דומה כי בדיוק בעבור מקרים כגון דא נועדו מילים אלה, ונועדה הביקורת השיפוטית על הסכמים פוליטיים. הוראה זו בהסכם, בהיותה נגועה באי-חוקיות לצד פגיעתה במעמד בית הנבחרים, נדרש לבטלה, או לחלופין וכפי שייראה לנכון בית המשפט הנכבד, נדרש לבטל את ההסכם כולו.

119. כמו כן, יודגש כי אף מבלי שתבטל את ההוראה האמורה, ככל שיימשכו הליכי הקמת הממשלה בדרך שנסללה על ידי הצדדים להסכם, לא ניתן יהיה לכונן ממשלה בתנאים אלה – דהיינו מבלי שזו תציג קווי יסוד לשם קבלת אמון הכנסת. ודוק, במצב דברים זה, ככל שתקום ממשלה בנסיבות אלה, לא יהיה מנוס מלקבוע כי כינון הממשלה נעשה בחוסר סמכות.

120. בשולי הדברים לחלק זה, ולמען הזהירות, תתייחס העותרת בקצרה לאפשרות כי בכוונת הצדדים לבצע תיקון חקיקה שמטרתו לרפא את אי החוקיות הנדונה. אמנם אפשרות זו אינה נזכרת במפורש, אך יתכן כי על פי כוונת הצדדים היא נכללת בגדרי סעיף 7 לפיו "טרם כינונה של הממשלה תועבר בכנסת כל החקיקה הנדרשת לצורך כינון הממשלה כנדרש על פי הסכם זה".

121. לצערה של העותרת בתיקון מעין זה אין כדי לרפא את הפגם החמור כלל ועיקר, ויכול שאף יהיה בו כדי להחמיר ולהעמיק את הפגיעה. והדברים אמורים בכך שתיקון מעין זה יידרש להיעשות בחוק יסוד: הממשלה, ולפיכך יתוקן תוך שימוש פסול בסמכות המכוננת לצורך פתרונות הנבנים טלאי על טלאי, לצרכים קואליציוניים צרים.

122. תיקון או חקיקה של חוק יסוד, באשר הם מכוונים לקביעת הנורמות החוקתיות הבסיסיות במשטר הדמוקרטי, עליו להיעשות תוך דיון ציבורי, ובהליך ממושך ויסודי. שימוש בסמכות המכוננת של הכנסת לקביעת חוקי היסוד צריך שיעשה ביראת קודש, ומתוך הסתכלות ארוכת-טווח על האינטרסים והערכים המנחים את מדינת ישראל. ויפים לעניין זה הדברים מפי כב' השופטת דורנר:

"אין זה רצוי שחוקי יסוד – המהווים פרקים של חוקת המדינה – יתקבלו או יתוקנו לצורך סיפוק צורכי שעה קואליציוניים"

בג"ץ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה חוק ומשפט, בסעיף 7 לפסק דינה של השופטת דורנר (פורסם בנבו 5.8.1999).

123. אמנם, בית המשפט העליון קבע בעבר כי העובדה שתיקון לחוק יסוד נחקק ממניעים קואליציוניים, אין בה לבדה כדי להביא לפסילתו (בג"ץ 4908/10 בר-און נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו 7.4.2011)), אך בעוד שקביעות אלו ניתנו בהקשר להוראת שעה הנוגעת בתקציב דו-שנתי, בענייננו המדובר בשינוי סדרי משטר בסיסיים, לשם התאמתם לצרכים פוליטיים רגועים. רוצה לומר, כי אמנם נדון השימוש בחוקי היסוד בשירותו של צורך נקודתי, אך טרם נדרש בית המשפט להתמודד עם שימוש בחוקי היסוד תוך כיפופם של עקרונות יסוד בסיסיים לצרכים קואליציוניים.

124. חקיקה שכזו, שנועדה לתכלית פסולה, מהווה ניצול לרעה של סמכותה המכוננת של הכנסת, "מוזילה" את מעמד חוקי היסוד, ושוחקת את עקרון שלטון החוק והמבנה החוקתי בישראל. בשל כך, המדובר במהלך תקדימי פסול ומוזיק, אשר יש להישמר ממנו.

125. לבסוף, יש לתת את הדעת למעמדו של הסעיף שבפגיעה בו עסקינן. הפגיעה הגלומה בהסכמה זו היא ללא ספק קשה במיוחד שכן אין עסקינן בסעיף עלום שבתקנות, אלא בהוראה קרדינלית המעוגנת בחוק יסוד במדינת ישראל. הוראה זו נוגעת ליסודות הבניין של שיטת משטרנו, ומבטאת עוגנים בחקיקה לעקרונות בסיס בדבר היחס שבין הרשויות, ומערכת האיזונים והבלמים השוררת ביניהן.

126. לא למותר לציין, כי הפגיעה מתגברת לנוכח היציבות המיוחדת שצפויה לקואליציה המתגבשת, בזכות הוראות השיריון המעוגנות בהסכם, המבטיחות לה יציבות ומשילות. עינינו הרואות, כי לשיטת הצדדים להסכם, הכנסת נדרשת להביע אמון בממשלה הנהנית מיציבות משוריית, ודווקא בבואה של ממשלה מעין זו לבקש את אמונה של הכנסת, מתנהלת היא בעמימות ואינה

מניחה קווי יסוד שעל בסיסם תוכל הכנסת לתת בה אמון. זאת אין לקבל, ועל כן נדרש לבטל את ההוראה הקבועה בסעיף 3(ד) להסכם.

#### **ד.4. הטלת וטו על מינויי בכירים בשירות הציבורי והקפאת המינויים**

##### **הזמניים – סעיפים 3(ג) ו-20 להסכם**

127. בימים כתיקונם, מינויי קבע לתפקידים בכירים בשירות הציבורי הם קריטיים לצורך עבודה תקינה של הרשויות הטומנות בחובה עצמאות ורציפות מקצועית. בימים אלו תחת משבר הקורונה, חשיבות זו אף מקבלת משנה תוקף, לאור חשיבותן הרבה של רשויות ציבוריות מתפקדות.

128. כאמור בפרק העובדתי, כמה משומרי הסף החשובים ביותר במערכת אכיפת החוק, מכהנים כיום בגדר מינויים זמניים: ובחם מפכ"ל המשטרה ופרקליט המדינה. כמו כן, כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה וחלק מהמשנים לו עתידים להסתיים בשנתיים הקרובות.

129. סעיף 3(ג), כזכור, קובע כי:

"בתקופת החירום, לא תבוצע, לא תידון ולא תקודם כל חקיקה ראשית ו/או משנית שאינה קשורה להתמודדות עם משבר הקורונה על כל היבטיו, לרבות ההיבט הרפואי, ההיבט החברתי וההיבט הכלכלי, וכן חקיקה הנדרשת לצורך כך. על אף האמור בסעיף קטן זה, ניתן יהיה לקדם בתקופת החירום חקיקה ראשית ו/או חקיקת משנה בהסכמה בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי. בתקופת החירום לא יבוצעו מינויים בכירים בשירות הציבורי הטעונים אישור הממשלה. כל המינויים הבכירים כאמור, הזמניים ו/או המינויים בפועל הקיימים במשרדים יוארכו לתקופה כאמור. האמור לא יחול לעניין מינוי מנכ"לים במשרדי הממשלה, אשר מינויים יובא בפני הממשלה על פי שיקול דעת השר אשר המינוי מתבקש במשרד."

סעיף זה מקפיד את מינויי הבכירים בשירות הציבורי לחצי השנה הקרובה – וזאת על אף הצורך האקוטי במינויי קבע. חמור מכך, קובע ההסדר מנגנון המאריך באופן אוטומטי את מינויים הזמני של אלו אשר מונו לתפקידם בתקופת ממשלת המעבר – וזאת תוך התעלמות מהסדרים שונים החלים על הארכת מינוי זו, דוגמת מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה.

130. לצד אלו, מופיע סעיף 20 להסכם:

"קביעת סדר יום לעבודת הממשלה ולדיוניה תיעשה מראש ובהסכמה של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה. לא יועלה נושא שלא זכה להסכמה מראש בין השניים. בכל פורום שראש הממשלה יושב בו – יישב אף ראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה ייתשפו באופן מלא ותואם לכל חומרי המודיעין ולכל חומר אחר."

סעיף זה מעניק זכות וטו מוחלטת לסייעת הליכוד בראשות בנימין נתניהו על קביעת סדר יומה של הממשלה, כאשר "לא יועלה נושא אשר לא זכה להסכמה מראש".

131. על כן, תטען העותרת, כי הלכה למעשה מעניק ההסכם הקואליציוני סמכות וטו לנאשם בפלילים (אשר יחל את משפטו הפלילי בעוד כחודש) על מינויים של שומרי הסף הבכירים ביותר במדינת ישראל: היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ומפכ"ל המשטרה.

132. והנה, למרות שממילא אנו נמצאים בתקופה רגישה מבחינת המינויים של גורמי אכיפת החוק, ולמרות החשיבות הרבה של שומרי הסף ובהליך מנהלי תקין ושאינו נגוע בניגוד עניינים במינויים, לפי ההסכם הקואליציוני נשוא העתירה, אין בממשלה אפשרות למנות פקידים לתפקידים בכירים, כולל למינויים של אותם שומרי הסף בתקופת החירום.

#### ד.4.א. הקפאת המינויים הזמניים

133. כאמור בחלקה העובדתי של העתירה, בעת הזאת עומדים מפכ"ל המשטרה ופרקליט המדינה ממלאי מקום, אשר מונו על ידי ממשלה זמנית היונקת את סמכותה מכנסת שפזרה עוד בשלהי שנת 2018.

134. חמור המצב אף יותר בכל הנוגע לממלא מקום פרקליט המדינה, אשר מונה לתפקידו על ידי שר זמני בממשלה זמנית, אשר מעולם לא קיבל את אישור הכנסת לכהונתו, ואשר מונה בהחלטת ממשלה טלפונית.

135. הנה כבר כאן, תטען העותרת כי עצם הקפאת המינויים הזמניים והפיכתם דה פקטו לקבועים (ולעניין זה יצוין כי ממלא מקום המפכ"ל עתיד להשלים למעלה משנתיים בתפקידו ה"זמני"), מבלי שעמדו בכללי המינוי הסטטוטוריים, עומדת כפגם כשלעצמו ההופך את הוראות סעיף 3(ג) לבלתי חוקי.

136. לצד אלו, אף במבט צופה פני עתיד פוגע ההסכם בהסדרי המינוי אשר נקבעו בחוק, ועניינם במינוי של שומרי סף עצמאיים אשר אינם תלויים בשיקול דעת יחיד של גורם פוליטי זה או אחר.

#### מינוי פרקליט המדינה

137. הממשלה החילה את חובת הפטור ממכרז לתפקיד פרקליט המדינה, בהחלטה מס' 1585, מיום 29.2.2004, בתנאי שיקויים הליך מינוי מיוחד של ועדה חיצונית ומקצועית לאיתור מועמדים. כמו כן, נקבע בהחלטה זו, שהמועמד לתפקיד פרקליט המדינה, צריך להיות כשיר להתמנות לשופט של בית המשפט העליון. בנוסף, נקבע כי החלטות הוועדה יתקבלו ברוב של 4 מחבריה, וכהונתו של פרקליט המדינה תוקצב לכשש שנים.

138. עם זאת הוועדה היא רק ועדת איתור. קרי, ההחלטה למנות פרקליט מדינה נשארה כהחלטת רשות המבצעת, קרי החלטת הממשלה.

העתק החלטה מס' 1585 של הממשלה, מיום 29.2.2004, מצורף ומסומן כנספח ע/13.

139. יחד עם זאת, הליך זה לא חל על הארכת כהונתו של ממלא מקום פרקליט המדינה. לפי סעיף 23א(ג) לחוק שירות מדינה (מינויים) (להלן: "חוק שירות המדינה"), רשאי שר המשפטים

להאריך את כהונתו של ממלא מקום פרקליט המדינה בכשלושה חודשים נוספים, ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה אף לתקופות נוספות.

140. הנה, דרך ניסוחו של הסעיף מתעלמת למעשה מההסדרים הקבועים בחוק, הן לעניין הארכת כהונתו של פרקליט זמני, ובוודאי במבט צופה פני עתיד, למינוי קבע מקום בו הסעיף מבטל הלכה למעשה את שיקול דעתה של הוועדה החיצונית לאיתור פרקליט המדינה ומותיר את המינוי להכרעת הממשלה בלבד.

#### מינוי מפכ"ל המשטרה

141. בכל הנוגע למינוי מפכ"ל, סעיף 8א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (להלן: "פקודת המשטרה") קובע את דרכי המינוי של מפכ"ל המשטרה, ולשונו:

**"המפקח הכללי של משטרת ישראל יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת השר."**

142. בהמשך לדברים אלו, יודגש כי החוק אינו קובע משך כהונה מוגדר למפכ"ל המשטרה. בשל חלל חקיקתי זה, מינתה הממשלה לאורך השנים מפכ"לים על ידי החלטות ממשלה מיוחדות הקובעות את משך המינוי. ב-2007 נדמה כי נפל דבר בכל הנודע לקשיחות משך הכהונה של מפכ"ל המשטרה, מאחר שבהחלטת ממשלה מס' 1584, מיום 22.4.2007, הוחלט כי תקופת כהונתו של מפכ"ל המשטרה תוקצב לארבע שנים, אך נקבע גם כן, שהממשלה רשאית להאריך את תקופת כהונתו למשך של שנה נוספת.

**העתק החלטת ממשלה מס' 1584, מיום 22.4.2007, מצורף ומסומן כנספח ע/14.**

143. אולם לא די בפגיעות אלו. העותרת אף תפנה לסעיף 20 להסכם, המעניק דה פקטו זכות וטו לראש הממשלה והנאשם בפלילים בנימין נתניהו, בעת קבלת החלטות על מינוי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ומפכ"ל המשטרה.

#### ד.4.ב. הטלת וטו על מינויים בכירים בשירות הציבורי בידי נאשם פלילי

144. סעיף 20 להסכם קובע כי ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה יכולים להטיל וטו אף על הנושאים העולים לסדר יום עבודת הממשלה ולדיוניה בכללם, וכפועל יוצא, גם את נושא המינויים לתפקידים בכירים במערכת אכיפת החוק בפרט, שכאמור, אמורים להגיע לפתחה של הממשלה המיועדת במהלך תקופתה.

145. בכל עת, ובפרט בעת הזו בה נרמסת הכנסת תחת גלגלי הממשלה, נדרשים לתפקידים הבכירים בשירות הציבורי אחת או אחד שלא יהיה כפוף לשררה ויהיה חזק וישר מספיק כדי לא להתקפל, כזה שיעמוד איתן בלחצים ואף בגידופים והסתה מצדם של אלה המעוניינים להעמיק ולהחריף את המשבר המשטרי-חוקתי.

146. לעניין זה נשוב ונזכיר כי תה"כ בנימין נתניהו, עומד נאשם בפלילים בעבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים, ומכיוון שתביעתו תנוהל על היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות עובדים של פרקליטות המדינה. כן נשוב ונזכיר כי למעלה מ-100 מעובדי המשטרה ביחידות מרכזיות, צפויים לשמש כעדי תביעה במשפטו.

147. והנה, המינויים לתפקידים הללו יוכרעו תוך מתן זכות וטו לנאשם בפלילים אשר עניינו נוגע באופן ישיר לזכותם של אלו אשר ימונו לתפקיד.

148. כאמור לעיל, בפסיקה ענפה, נקבע כי הסכם פוליטי שתוכנו נוגד את תקנת הציבור – בטל. דוגמה להסכם שנוגד את תקנת הציבור הוא למשל הסכם קואליציוני המציב נאשם בפלילים במצב של ניגוד עניינים מובנה ואינהרנטי, המאפשר לו ליטול חלק מרכזי בבחירת הנששים או הנשים אשר יעמדו בראשם של גופים חשובים אלו, ובאופן הפוגע פגיעה חמורה וחסרת תקדים באמון הציבור בהליך המינוי, ובוודאי באלו אשר ימונו לתפקידם.

149. נשוב לקביעתו של בית המשפט הנכבד בפסק הדין בעניין ז'רז'בסקי שם קבע כי:

"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 בטלי" (שם, בעמ' 846) (ההדגשות אינן במקור).

150. הנה, רק מטעמים אלו דינו של סעיף זה בטלות. יחד עם זאת סבורה העותרת כי אף לו לא היה ראש הממשלה (או ראש הממשלה החלופי) נאשם בפלילים, עומדת זכות הוטו האמורה - המקנה למעשה לשני אנשים בודדים מוטת שליטה חסרת תקדים, תוך פגיעה בעצמאות הממשלה ושריה וביכולתם לפעול כפי הוראות החוק המנחה אותם בשאלות מינויים והחלטות ממשלה נוספות – פגיעה חמורה בתקנת הציבור העומדת לבדה, ומחייבת ולו מטעם זה, פסילה מטעמי הבטלות האמורים לעיל.

## 5. ד. התפרקות הכנסת והממשלה משיקול דעת וכבילתו – סעיפים 3(ג),

### 8 להסכם

#### 5. ד. א. יסודות האיסור החוקתי להתפרקות מוחלטת משיקול דעת או מכבילתו

151. כידוע, אחד מעקרונות היסוד של המשפט המנהלי הוא החובה המוטלת על הרשות המנהלית להפעיל את שיקול דעתה, ולשקול את הצורך התמידי בהפעלת סמכותה. לכן, ככלל, הרשות אינה יכולה לכבול מראש את שיקול דעתה ואסור לה להתחייב מראש שלא לשנות את החלטותיה. איסור זה נובע מחובתה המתמדת של הרשות להפעיל את שיקול דעתה.

"הלכה ידועה היא, והיא באה לידי ביטוי בשורה של פסקי דין שניתנו בבית משפט זה, שאין רשות ציבורית יכולה להתחייב, שהיא לא תמלא את חובתה הציבורית ולא תשתמש בעתיד בסמכויותיה השלטוניות, ולכל התחייבות כזו אין תוקף" [בג"ץ 594/78 אומן מפעלי סריגה בע"מ נ' שר התעשייה המסחר והתיירות, פ"ד לב(3) 474]

וראו עוד: דפנה ברק-ארז המשפט המנהלי 201-202 (2010)

152. הדרישה החוקתית בהפעלת שיקול דעת של הרשות נובע מהצורך בהתאמת המדיניות העדכנית לנסיבות המשתנות, וקידומו המתמיד של האינטרס הציבורי. הגם שהגבלות מסוימות על שיקול הדעת הן כורח המציאות והחיים בהקשר של התחייבויות חוזיות של רשויות, וכשלעצמן אינן אסורות – הרי שתמיד המשיך לעמוד הכלל החוקתי האוסר על התנערות מוחלטת והתפרקות נרחבת מחובתה של הרשות להפעיל שיקול דעת.

"אכן, באופן מסורתי, המשפט המינהלי אוסר על כבילת שיקול הדעת של הרשות המינהלית, ובכלל זה רשות מקומית, על מנת שתוכל להתאים את החלטותיה לנסיבות המשתנות, לשם קידומו של האינטרס הציבורי. כלל זה, שהוחל לפני שנים רבות באופן גורף ודווקא בכל הנוגע להתחייבויות חוזיות של רשויות (ראו: בג"ץ 30/51 בלבן נ' עיריית תל-אביב, פ"ד ו' 257 (1952)), קיבל בהמשך פרשנות מרוככת יותר. בהתאם לכך, מוכר כוחה של הרשות להתחייב בחוזה, באופן הכרוך בהכרח בכבילה מתוחמת של שיקול הדעת השלטוני, ובלבד שאין מדובר בהתנערות מוחלטת או בהתפרקות נרחבת של הרשות מחובתה להפעיל שיקול דעת..."

... הכלל הוא אפוא כדלקמן: "כבילה גורפת מראש, של שיקול דעתה של הרשות המינהלית, ללא הותרת דרך מעשית וסבירה לשיקול ענייני ופרטני בעתיד של כל סוגיה רלבנטית, הטעונה עיון ובחינה בהתאם לצרכי השעה המשתנים, אינה יכולה לעמוד" (בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה ק"ז לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין (27.3.2016) (להלן: עניין מתווה הגז)). כבילה מתוחמת ומסוימת של שיקול דעתה של הרשות, לעומת זאת, היא מחויבת המציאות והדין מכיר בה. אולם, אין בה כדי לפטור את הרשות מן החובה לשיקול אם ראוי שתפעיל את סמכותה, אף בניגוד להתחייבות שנתנה – בין היתר בגדריה של הלכת ההשתחררות" [ע"א 4872/17 המועצה המקומית זכרון יעקב נ' מאיר אפרת אחזקות בע"מ, בפסקות 49-50 לחוות דעתה של כב' השופטת ד' ברק ארז (פורסם בנבו, 09.10.2018) והאסמכתאות  
[שם]

153. יש לציין שדברים אלו נאמרו אמנם ביחס למגבלות שנוטלת על עצמה הרשות המנהלית, ובהקשר ל"חוזים שלטוניים" (קרי, אל מול גורמים פרטיים), ואולם יסודם של הדברים נכון בבחינת קל וחומר – באיסור על התפרקות משיקול דעת חוקתי. כך גם עולה במובהק מהאסמכתאות עליהן מושתת חוות-דעתה של כב' השופטת ד' ברק-ארז לעיל – הן פרשת ז'רז'בסקי ופרשת אמינוף (בג"ץ 816/98 אמינוף נ' אלטלף, פ"ד נב(2) 769 (1988) (להלן: "פרשת אמינוף").

154. בפרשת ז'רז'בסקי הציג כב' השופט (כתוארו אז) א' ברק את מבחן "ייסוד הכבילה", וזאת על מנת לבחון את תוקפו של ההסכם הקואליציוני. ביסודו של מבחן זה, יש לבחון אם בשעה שתצטרך הרשות להפעיל שיקול דעתה, קרי לקיים את ההסכם או להשתחרר ממנו בשל צורך חיוני, יהיה ההסכם שיקול מותר בהחלטתה, בהתאם למסגרת המותרת בדין: "אם ניתן לקבוע כבר עתה, כי השיקול של מתן ההבטחה במסגרת ההסכם לא יהיה שיקול הנופל למסגרת השיקולים שמוותר יהיה לרשות לקחתם בחשבון, כי אז יש לומר כבר עתה, כי ההסכם בטל ומבוטל. לעומת זאת, אם ניתן לקבוע כבר עתה, כי עצם השיקול של מתן ההבטחה במסגרת ההסכם הינו שיקול רלוואנטי, שיהא מותר להתחשב בו בעת הפעלת הסמכות, כי אז ניתן לומר כבר עתה, כי ההסכם תופס" [שם, בעמ' 849].

155. טענת העותרת היא כי "יסוד הכבילה" המצוי ביסוד בהסכם הקואליציוני הוא אסור, בהיותו כבילה אסורה של שיקול דעת הרשות המחוקקת, ולמעשה "התפרקות מוחלטת" משיקול דעת; ודין אותם סעיפי "כבילה" – בטלות.

156. ההתפרקות המוחלטת משיקול הדעת בא לידי ביטוי באמצעות השימוש בשני מנגנונים שונים. תראשון, הוא ביסוד ההסכמה שבהסכם המבקש להגביל את פעילות הרשות המחוקקת לתחום עניין אחד בלבד – חקיקה בענייני קורונה, ולמעשה שיתוק מוסכם של הפעילות הפרלמנטרית; והשני, הוא ניסיון "להחציץ" את שיקול הדעת בדבר פיזור הרשות המחוקקת אל עבר הרשות השופטת. לבחינת יסודות הכבילה האסורים בהסכם נפנה עתה.

#### ד.5.ב. כבילת שיקול דעת הממשלה והכנסת לפעול בתקופת החירום

157. הוראת סעיף 3(ג) רישא בהסכם הקואליציוני קובעת כך:

**בתקופת החירום, לא תבוצע, לא תידון ולא תקודם כל חקיקה ראשית ו/או משנית שאינה קשורה להתמודדות עם משבר הקורונה על כל היבטיו, לרבות ההיבט הרפואי, ההיבט החברתי וההיבט הכלכלי, וכן חקיקה הנדרשת לצורך כך. על אף כל האמור בסעיף זה, ניתן יהיה לקדם בתקופת החירום חקיקה ראשית ו/או חקיקת משנה בהסכמה בין ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי.**

158. המדובר בסעיף חריג בהיקפו, ובנפיקתו: למשך "תקופת החירום" (שבהתאם להסכם אורכה לפחות שישה חודשים, עם אפשרות להארכתה (סעיף 3(ב)) – לא תבוצע כל חקיקה ראשית, קרי "תוקפא" פעילות החקיקה של הכנסת; וכל חקיקה משנית, קרי "תוקפא" פעילותה של הממשלה במסגרת התקנת תקנות – שאיננה "קשורה להתמודדות עם משבר הקורונה". משמעות הוראה זו מובנת מאליה: שיתוק מוחלט והקפאה מוחלטת של כלל הפעילות הממשלתית והפרלמנטרית בישראל.

159. בסעיף זה למעשה "מתפרקת" הממשלה מכל תפקידיה וסמכויותיה החוקתיות לפיה "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחר" (סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה). המדובר אפוא בהתפרקות מוחלטת מאחריותה של הממשלה לפעול בכל תחום, בהתאם לשיקול דעתה ובכפוף לדין. התפרקות אסורה, שהרי בצד הסמכות לפעול – מוטלת החובה לפעול.

160. זאת ועוד, סעיף זה בהסכם הקואליציוני אינו מתמצה בהקפאת פעילותה של הממשלה, אלא גם מביא בפועל להקפאת פעילותה של הכנסת. בשים לב לשליטתה של הממשלה בפעילות החקיקה בכנסת, באמצעות היתרון הקואליציוני – משמעות ההוראה שבסעיף היא כבילת יכולתה של הכנסת להפעיל את שיקול דעתה בקידום חקיקה בעניינים שונים.

161. הנה כי כן, משמעות ההוראה שבסעיף זה היא כבילת שיקול הדעת של הממשלה ושל הכנסת לפעול במגוון התחומים האחרים, שאינם קשורים למגיפת הקורונה. "יסוד כבילה" זה יורד לשורש תפקידן החוקתי של הרשות המבצעת ושל הרשות המחוקקת לפעול בהתאם לשיקול דעתן, ובכלל התחומים – והוא אפוא אסור, סותר את תקנת הציבור; ודינו בטלות.

#### ד.5.ג. התפרקות מוחלטת משיקול דעת בדבר פיזור הכנסת ו"החצנת" שיקול הדעת

162. הוראת סעיף 8 (בפסקה השנייה) בהסכם הקואליציוני קובעת כך:

היה ובסמוך להשבעת הממשלה ועד תום תקופת החירום תהיה או תתהווה מניעה נוכחית או עתידית למינוי ראש הממשלה בנימין נתניהו ו/או ח"כ בני גנץ לתפקיד ראש הממשלה ו/או לתפקיד ראש הממשלה החלופי ומ"מ ראש הממשלה (לאחד או שני התפקידים באחת או שתי תקופות הממשלה) הליכוד וכחול לבן מתחייבות שלא להציע כל מועמד חלופי לתפקיד ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי בכנסת ה-23 ולא לתמוך בכל מועמד אחר. במקרה האמור, יפעלו הצדדים במשותף להביא את הכנסת לפיזור [ההדגשות שלנו]

163. סעיף זה אמנם מנוסח בעמימות יחסית, בצורה שוויונית וכוללנית, אולם ברקע המציאות או "החיים עצמם" – משמעותו ברורה לכל: ככל שייקבע שבנימין נתניהו, שכנגדו הוגש כתב אישום בגין עבירות שוחד מרמה והפרת אמונים לא יוכל לקבל את המנדט להרכיב את הממשלה, משום שהעבירות שהוגשו לבג"ץ בעניינו תתקבלנה – הכנסת תתפזר, ובפתח השער: בחירות רביעיות במספר.

164. חשוב להדגיש: סעיף זה מציב "אקדח על שולחנה" של הרשות השופטת – בבסיסו מסר מאיים המופנה אל הרשות השופטת, ומשמעו: אם תקבלו החלטה על מעמדו המשפטי של בנימין נתניהו, שלפיה אין בכשירותו המשפטית לקבל מנדט ולהרכיב ממשלה – תהיו אתם, הרשות השופטת, אחראים לעריכתן של בחירות נוספות. ונוספות. ונוספות. לא רק רביעיות במספר; אלא – בהנחה שסעיף זה לא ייפסל – החמישיות, השישיות, וכל אלו שיבואו אחריהן. עד שתתקבל החלטה משפטית אחרת – כלומר, עד שייקבע בבית המשפט הגבוה לצדק כי חבר-כנסת הנאשם בפלילים יוכל לקבל את המנדט להרכיב ממשלה בישראל.

165. המסר הוא ברור – אתם, הרשות השופטת, תיכנעו לתכתיב זה – או שלעולם נמשיך להתגלגל מבחירות לבחירות, בגללכם. מוסדות המדינה תחדלנה מלתפקד – בגללכם, הרשות השופטת. רשויות השלטון תשותקנה – בגללכם, הרשות השופטת. איום זה המונח לפתחה של הרשות השופטת הוא חמור מאוד; והוא אף בלתי חוקתי.

166. לא למותר לציין בהקשר זה שדומה שאף לעמדת כבי' המשנה לנשיא מ' אלון כפי שבאה לידי ביטוי בפרשת ז'רז'ינסקי (לפיה הסכם פוליטי הוא בעל שפיטות מוגבלת; וכי הסכמים המגבילים סמכות שלטונית אינם בטלים כשלעצמם, שעה שיוכל בעל הסמכות להשתחרר מההסכם, אם צורכי ציבור חיוניים יצדיקו זאת) – תביא לפסילת סעיף זה; משום שהשפעתו של סעיף זה כלל אינה תלויה במימושו במועד עתידי, אלא היא מתקיימת כבר בהווה, ודי באיום בה כדי לנסות ולהלך אימים על הרשות השופטת.

167. אי-חוקתיותו של סעיף זה מצוי בהתפרקותה המוחלטת של הכנסת משיקול דעתה, באמצעות היתרון הקואליציוני של הממשלה בכנסת. כאמור, סעיף זה "מחציץ" את שיקול הדעת של הכנסת בדבר מועד פיזור ותנאי פיזור להחלטות בג"ץ; הוא מחליף אפוא מערכת של שיקולים ציבוריים-פוליטיים של הכנסת במערכת שיקולים חוקתיים-משפטיים של בג"ץ. במילים אחרות, יכולת פוליטית – לחוד; וכשירות משפטית – לחוד. מנגנון זה הקיים בהסכם מערבב אפוא בין גדרי חלוקת אחריות חוקתיים. ואף אינו עולה בקנה אחד עם המנגנון הקבוע בסעיף 29 לחוק יסוד: הממשלה שכותרתו "סמכות לפזר את הכנסת".

168. ראוי לציון מקרה כזה של התפרקות משיקול דעת והחצנתו מרשות מבצעת אל גורם שיפוטי שאליו כבר התייחס בעבר כבי' השופט י' זמיר בפרשת אמינוף בה נקבע כי הסכם בוררות,

המעביר לידי בורר את ההחלטה בשאלה כיצד להפעיל סמכות שהוקנתה לרשות מינהלית על-ידי חוק, הוא בלתי תקף הן לפי סעיף 3 לחוק הבוררות והן לפי סעיף 30 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973. הוא בלתי תקף משום שהוא נוגד דין מצווה, וכן משום שהוא סותר את תקנת הציבור, משתי בחינות: ראשית, מבחינת סדרי המינהל המחייבים כי הסמכות תופעל בידי הרשות המינהלית; ושנית, מבחינת הדין המהותי החל על הפעלת סמכויות מינהליות, והמחייב את הרשות להפעיל את סמכותה במסגרת החוק, בהתאם לתכליתו, על-פי השיקולים הענייניים העולים ממנו, במיתחם הסבירות ובאופן מידתי. העברת הסמכות לידי בורר פותחת את האפשרות שהסמכות תופעל בניגוד לאותם כללים.

**"קיים הבדל מהותי בין הסכם שבו רשות מינהלית מתחייבת כיצד היא תפעיל את סמכותה לבין הסכם שבו רשות מינהלית מסכימה שבורר יחליט כיצד היא תפעיל את סמכותה. כאשר רשות מינהלית מתקשרת בהסכם שבו היא מתחייבת להפעיל את סמכותה בדרך מסוימת, היא אינה מתפרקת מסמכותה, אלא היא מפעילה את סמכותה. לא זו בלבד. גם לאחר החתימה על ההסכם, הרשות המוסמכת עדיין שומרת את הסמכות בידיה, והיא רשאית להפעיל אותה לפי שיקול-דעתה, אף בניגוד להסכם, אם צרכי ציבור חיוניים דורשים זאת. לעומת זאת, אם הרשות המוסמכת מתקשרת בהסכם שבו נאמר כי בורר הוא שיחליט כיצד להפעיל את הסמכות, אין היא מפעילה את הסמכות, אלא היא מעבירה את הסמכות לאחר (פרשת אמינוף, בעמ' 1806 – 807א)."**

169. הנה כי כן, משמעותה המעשית של הוראת סעיף 8 היא התפרקותה משיקול דעת של הכנסת (באמצעות היתרון הקואליציוני של הממשלה); ו"החצנת" שיקול דעת זה אל עבר הרשות השופטת. אולם חמור מכך הוא המסר המאיים המצוי בגדרי סעיף זה – המופנה בראש ובראשונה אל הרשות השופטת, בבחינת חרב דמוקלס המתהפכת מעל ראשה – אם יימנע מחבר-הכנסת בנימין נתניהו לקבל את המנדט להרכבת הממשלה, בשל אישומיו הפליליים – האחריות על פיזור הכנסת מוטלת על שופטי ישראל. ראו הוזחרתם. לקרוא, ולא להאמין.

170. אשר על כן, ומתוך האמור לעיל, תטען העותרת כי אף דינם של שני סעיפים אלו, בשל הפגיעה הקשה ביסודות המשטר הפרלמנטרי הישראלי, ולנוכח כבילת שיקול הדעת העתידי של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, וכן הפגיעה בעצמאות הרשות השופטת, דינם בטלות

## **ד.6. פגיעה בוועדת השופטים ובעצמאות הרשות השופטת כגוף בלתי תלוי**

### **– סעיף 26 להסכם**

171. סעיף 26 להסכם קובע כי:

"הוועדה למינוי שופטים - נציגי הממשלה בוועדה לבחירת שופטים יהיו שר המשפטים ושר נוסף מגוש הליכוד. הקואליציה תציג חברת כנסת אחת מטעם גוש הליכוד (גב' אסנת הילה מארק) וחבר כנסת אחד מטעם גוש כחול לבן (ח"כ צבי האוזר) לבחירה מבין חברי הכנסת. כל חברי הקואליציה מחוייבים שלא להציג מועמדים נוספים ומחוייבים לבחור באותם שני המועמדים של הקואליציה לאחר אישור ה"חוק הנורבגי" בכנסת. לא יחולו שינויים בהרכב הוועדה, בתהליכי המינוי בה

ובמועדי מינוי השופטים המקובלים ובכלל זה לא ימונו מראש שופטים שכהונתם אמורה להתחיל לאחר תום מועד כהונתה של הכנסת ה-23.

172. הנה, סעיף זה מקפל בתוכו מכלול רחב של פגיעות המשתרעות החל מפגיעה בכנסת (דרך פגיעה בעקרון השתתפות המיעוט בהליכי קבלת החלטות ובעקרון הייצוג היחסי), פגיעה בנוהג חוקתי רב שנים, פגיעה בעצמאות הוועדה למינוי שופטים – ומתוך כך אף פגיעה חמורה ברשות השופטת עצמה.

173. ההסדר הגלום בסעיף 26 מותיר למעשה את האופוזיציה נטולת ייצוג בוועדה לבחירת שופטים, כובל את יכולתה של הכנסת להציג מועמדים עצמאיים לתפקיד, ומאפשר לנאשם בפלילים מוטת שליטה רחבה ביותר בהליך המינוי, הן על ידי זכות וטו מובנית תוך שליטה בארבעה מחברי הוועדה, וכן באצמעות מנוף לחץ ייחודי על אחת מחברות הוועדה אשר עתידה להתמנות לתפקידה בחסות החוק הנורבגי אשר טרם חוקק.

174. העותרת תטען כי פגיעה זו בהליך בחירת השופטים, כמוה למעשה כפגיעה חמורה בעצמאות הרשות השופטת כולה, שעה שמינויים של השופטים יעבור דרך המסנתת האישית של הנאשם בפלילים העתיד להתחיל ולנהל את משפטו כבר בעת הקרובה.

175. ואך נפנה לדבריו של כב' השופט ברק (כתוארו אז) בבג"ץ 5364/94 זאב ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית, מט(1) 758 (1995) (להלן: "עניין ולנר") (בדעת מיעוט) כי סעיף בהסכם הקואליציוני שפוגע בעצמאות הרשות השופטת ופגיעתו בתקנת הציבור היא מהותית - דינו בטלות שכן הוא פוגע בעקרונות היסוד של המשטר החוקתי שלנו :

**"תוצאת לוואי ראשונה מפגיעתו של ההסכם הקואליציוני בתפקיד בית המשפט כמכריע בסכסוך, היא בפגיעתו האפשרית בעצמאות השיפוטית. מן המפורסמות היא, כי עצמאותה (או אי-תלותה) של השפיטה היא אחד מערכיה המרכזיים של הדמוקרטיה הישראלית... עצמאות זו מתבטאת בהיבטים אישיים ("אי-תלות אישית") ובהיבטים מהותיים ("אי-תלות מהותית"). מנקודת המבט המהותית - והיא זו המעניינת אותנו בעתירות שלפנינו - משמעותה של העצמאות הינה, כי "בעניני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין" (סעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה). כל ניסיון, מכוון או בתום-לב, ישיר או עקיף, של גופים פוליטיים להשפיע על ההכרעה השיפוטית, פוגע בעקרונות יסוד של המשטר החוקתי שלנו." (עניין ולנר, פסקה 7 לפסק דינו של כב' השופט ברק (כתוארו אז)).**

176. אשר על כן, יובאו הדברים כפי סדרם להלן :

#### **ד.6.א. קיומו של מנהג חוקתי המחייב ייצוג רחב בוועדה למינוי שופטים**

177. הגם שבשיטתנו המשפטית טרם נקבע תוקפו המחייב של המנהג החוקתי, הרי שפסיקת בית המשפט בנושא ייחסה ערך ניכר למעמדו כמוסד המעגן נורמות ערכיות. כך, למשל, כתב השופט (כתוארו אז) רובינשטיין בדנג"ץ 219/09 שר המשפטים נ' ניר זוהר, פ"ד סד(2) 421, פסקה ד לחוות דעתו (2010), בו נידון מעמדו של המנהג החוקתי בישראל:

"תומך אני מאוד בדוקטרינת המוסכמה החוקתית שתיארה הנשיאה. בעיני, מעבר לאמות המידה שעליה דיברה, יש להכרה במוסד של מוסכמה חוקתית חשיבות חינוכית וערכית, המקרינה יציבות והמשכיות במערכת הנורמטיבית, והמאפשרת – גם במדינה שמלאכת כינון חוקתה לא הושלמה עד תום, ומוסדותיה החוקתיים אינם מושרשים במלואם בחוקה כתובה ככל משפט – להנחיל מורשה חוקתית מדור לדור. לטעמי אין ערוך לחשיבות הדבר".

178. בהמשך, פירט בית המשפט את המבחנים ליצירת מנהג חוקתי (המבוססים היטב בשיטות משפט אחרות, וראו את הגדרת המבחנים ויישומם בחוות הדעת של בית המשפט הפדרלי העליון בקנדה, Re Resolution to Amend the Constitution [1981] 1 S.C.R. 753, 888; כן ראו Hogg, p. 23-25), זאת מבלי לקבוע בדבר מעמדו המחייב של המנהג בדין הישראלי.

179. המבחן הראשון, האובייקטיבי, עניינו בשאלה האם ניתן להצביע מבחינה אמפירית על פרקטיקה מושרשת. המבחן השני, הסובייקטיבי, עוסק בשאלה האם ישנה "תודעת חיוב" בקרב המקיימים את הפרקטיקה, לפיה המנהג מוכר ומופנם ככזה. המבחן השלישי, הנורמטיבי, בוחן את השאלה אם קיים רציונל הגיוני לקיום המנהג, לאור העקרונות החוקתיים הנהוגים (בג"ץ 9029/16 עו"ד יצחק אבירם נ' שרת המשפטים (פורסם באתר הרשות השופטת, 1.2.2017) (להלן: "עניין אבירם"), פסי' 6 לדברי השופט הנדל).

180. העותרת תטען כי סעיף 26 בהסכם הקואליציוני הקובע כי נציגי הרשות המחוקקת בוועדה יהיו שניהם מהקואליציה - "חברת כנסת אחת מטעם גוש הליכוד (גב' אסנת הילה מארק) וחבר כנסת אחר מטעם גוש כחול לבן (ח"כ צבי האזור)" מפר הלכה למעשה את המנהג ארוך השנים המבטיח ייצוג עצמאי ובלתי תלוי בוועדה למינוי שופטים, וכן מבטיח נציג למפלגות האופוזיציה.

181. על פי המבחנים שנקבעו בעניין אבירם, תטען העותרת כי בישראל מתקיים נוהג חוקתי המחייב (לצד הצורך בבחירה בנציגים עצמאיים ובלתי תלויים לוועדה) בחירה בנציג אופוזיציה. וכפי שהיטיב לקבוע כב' השופט הנדל בעמ' 22-23:

"הרשות השופטת חייבת להיות גוף ניטרלי ועצמאי שאינו תלוי בגורמים פוליטיים. לשם כך, גם הוועדה לבחירת שופטים צריכה להיות ועדה ניטרלית, ככל שניתן, שאינה מייצגת באופן מובהק סיעה או מפלגה פוליטית. במובן זה, ככל שהייצוג רחב יותר – וכולל גם את נציגי האופוזיציה – מתחזקת אי התלות. מקום בו שופטים ממונים על ידי ועדה בעלת אופי פוליטי, הדבר עשוי "לצבוע" את זהות השופטים ולפגוע בעקרון העצמאות ואי-התלות... הדרך בה בחר המחוקק הישראלי לאזן בין העקרונות היא באמצעות הוועדה למינוי שופטים. במובן זה, הוועדה צריכה לבטא את העובדה כי הרשות השופטת אינה זרוע ארוכה של הרשות המבצעת, אלא אחות תאומה במעמדה לרשות המבצעת והמחוקקת. משכך, נכון הוא לכלול בוועדה גם את נציג האופוזיציה. כך מתקבל ייצוג מלא של הרשות המחוקקת..

..נדרשת הבהרה מהותית. בית המשפט אינו מוסד פוליטי. הוועדה לבחירת שופטים גם היא אינה מוסד פוליטי. הדין קובע: "חבר הוועדה יצביע על פי שיקול דעתו, ולא יהיה מחויב להחלטות הגוף שמטעמו הוא חבר בוועדה" (סעיף 6 לחוק בתי המשפט). חברי הוועדה לבחירת שופטים צריכים גם הם להפעיל שיקול דעת עצמי."

182. העותרת תטען כי בישראל התפתח מנהג חוקתי לפיו מאז שנת 1990 ולמעלה מ-30 שנים, לפיו בוחרת הכנסת בהצבעה חשאית נציג אופוזיציה אחד לפחות שיהיה נציגה בוועדה למינוי שופטים.

183. מנהג זה התקבע והושרש כפרקטיקה כאמור לאורך 30 השנים האחרונות בהן כיבדו הן הממשלה והן הכנסת ובחרו נציג אחד מהאופוזיציה לוועדה. לגבי השאלה האם קיימת "תודעת החיוב" בקרב המקיימים את הפרקטיקה השיב כבר כב' השופט הנדל בעניין אבירם כי "הנוהג למנות חבר מטעם סיעות האופוזיציה לוועדה לבחירת שופטים לווה בתודעת חיוב במשך תקופה ארוכה" (שם, פסקה 8).

184. והנה, במקרה דנן מתרחשת למעשה פגיעה כפולה. עצם קביעת שמות נציגי הכנסת בוועדה למינוי שופטים כחלק מההסכם הקואליציוני מייתר את ההצבעה החשאית ולמעשה מחיל על הוועדה למינוי שופטים אופי פוליטי מובהק. כן, מונע ההסכם הקואליציוני מינויו של חבר כנסת מטעם האופוזיציה, ותוך פגיעה חמורה בעקרונות ייצוג והשתתפות המיעוט בקבלת ההחלטות. בעשותה כן מכפיפה לעצמה הרשות המבצעת את השליטה בוועדה למינוי שופטים ופוגעת פגיעה ממשית בעצמאותה של הרשות השופטת.

185. וכפי שנקבע בפסיקה, השיקולים כבדים בדבר עצמאות הרשות השופטת כגוף בלתי תלוי, עקרון הייצוג היחסי, אמון הציבור בוועדה למינוי שופטים, ועקרונות השיטה המשטרית-חוקתית – כל אלו מחייבים כולם את ההכרעה כי אין להתיר מצב בו הסכם פוליטי הופך הלכה למעשה את הוועדה למינוי שופטים לוועדה פוליטית הנשלטת על ידי הרשות המבצעת. בעניין זה קבע כב' השופט עמית בעניין אבירם כי:

"אחד התנאים הנדרשים על מנת להבטיח עצמאות ואי-תלות של השופטים בישראל, הוא שארבעת נציגי הרשות המחוקקת והמבצעת לא יהיו עשויים מקשה אחת. הסכנה-רבתי שבמצב מעין זה לא נעלמה מעיני הכנסת, ולא בכדי נוצרה לאורך השנים מעין מוסכמה חוקתית, כי הבחירות בכנסת לבחירת הנציגים לוועדה, תיערכנה באופן שלפחות אחד מתוך שני הנציגים ישתייך לאופוזיציה (אציין כי באחד המקרים בעבר נוצר מצב בו נבחרו שני נציגים מהאופוזיציה). " (עניין אבירם, עמ' 28 פסקה 1 לפסק דינו של כב' השופט עמית).

186. הנה כי על אף שהדברים עומדים ברורים כשמש, בחרו מנסחי ההסכם להתעלם מקיומה של האופוזיציה בעניין זה, ולקבוע כי חברי הכנסת החברים בוועדה יהיו נציגי הקואליציה, ותוך ציון שמם המפורש – בהסדר הכובל את שיקול דעתה של הכנסת, ומונע ממנה למעשה להעמיד נציגים עצמאיים לתפקיד (יצוין בעניין זה כי הפגיעה החמורה פה היא אף פגיעה בסיעות הקואליציה המוצאות עצמן ככולות להסכם קואליציוני המציין את שמות חברי הכנסת אשר יכהנו בוועדה).

187. לסיכומו של פרק זה, תטען העותרת כי בישראל קיים מנהג חוקתי המונע את השתלטות הקואליציה על הוועדה למינוי שופטים. העותרת תציין כי לכל הפחות, יש להכיר במנהג זה כמנהג חוקתי אשר בכוחו להנחות את בית המשפט בפרשו את הדין, גם אם אינו מחייב כשלעצמו. וכפי שאמרה השופטת (כתוארה אז) ביניש בפסק דינה בבג"ץ 1020/99 דואק נ' ראש-עיריית קרית ביאליק, פי"ד נה(2) 602:

**"... מנהג כזה הוא בעל משקל מההיבט הנורמטיבי ולפיכך יש להתחשב בו ואין לבטלו במחי יד בלא שיש לכך נימוק משכנע".**

188. אשר על כן, סבורה העותרת כי על בית המשפט הנכבד להורות כי סעיף 26 בהסכם בטל ויש לתקנו על מנת להתיר לנציג האופוזיציה ייצוג בוועדה כמו גם, באופן שיכבד את ההצבעה החשאית בכנסת ולא יכבול את שיקול דעתה.

#### **ד.6.ב. מתן זכות וטו על מינויים לנאשם בפלילים**

189. קריאת סעיף 26 להסכם הקואליציוני ביחד עם מכלול ההסכם כולו (ולרבות סעיף 20 האמור לעיל), מבהיר היטב את כוונת המנסחים, המעוניינים לתת זכות וטו לראש הממשלה והנאשם בפלילים בנימין נתניהו בסוגיות הנוגעות למינוי שופטים.

190. בכך, מדגים ההסכם הקואליציוני הלכה למעשה כיצד ידה הארוכה של הרשות המבצעת תשלוט בארבעת נציגיה בוועדה למינוי שופטים ללא עוררין ותקבע על מינוי שופטים אך ורק בהסכמתו של ראש הממשלה (וראש הממשלה החלופי), בעוד שלגבי מינוים של שופטים אחרים קונה לו ההסכם הקואליציוני זכות וטו.

191. יפים לעניין דבריו של כב' השופט הנדל **בעניין אבירם**, עמ' 18 פסקה 14 :

**"מכאן, שהרשות השופטת אינה – ואסור שתהיה – ידה הארוכה של הרשות המחוקקת או המבצעת. הרשות השופטת חייבת להיות עצמאית ובלתי תלויה ביתר הרשויות. לצד זאת, הרשות השופטת מהווה אחת משלוש הרשויות של המדינה והיא חייבת להביא לידי ביטוי מחויבות לציבור האזרחים ולערכים הדמוקרטיים."**

192. הנה כי כן, כוחה של הרשות השופטת בעצמאותה של הוועדה למינוי שופטים כגוף בלתי תלוי - הכפפתה של הוועדה למינוי שופטים באמצעות שינוי דרך הייצוג בוועדה וההסכם הקואליציוני המחייב הסכמה מהווה השתלטות של הרשות המבצעת. כל זאת כאשר בראש ההשתלטות עומד נאשם בעבירות הפליליות החמורות ביותר שעובד ציבור נאשם בהן כשההליך הפלילי בענייניו עוד תלוי ועומד בבית המשפט המחוזי.

193. ואולם אם דברים אלו יפים בשעת שגרה, בוודאי ובוודאי שנכונים הם בשעה שהגורם האמון על המינויים מטעם הרשות המבצעת הינו ראש הממשלה הנאשם בפלילים. כאן המקום להזכיר, כי על חומרת המעשים בהם מואשם ח"יכ נתניהו בפרשת 4000, שהם הקשים והחמורים ביותר במסגרת כתב האישום, נאמרו הדברים הבאים, המתייחסים לניגוד העניינים החמור ולכך שביצע את המעשים ממעמדו השלטוני הרם :

**"[במעשיו] פעל הנאשם נתניהו בניגוד עניינים חריף, לעיתים תוך סטייה מן השורה, וכן תוך הטעיית הגורמים שמורטו 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 שהוגש נגד בנימין נתניהו לבית המשפט המחוזי בירושלים).

194. הישמע כדבר הזה, כי נאשם בעבירות חמורות ביותר של פעולה בניגוד עניינים חריף, תוך סטייה מן השורה, וכן תוך הטעיית הגורמים שפורטו לעיל ובכללם הגורמים האמונים על הסדרת ניגודי העניינים שלו כעובד ציבור בכיר – יהא זה האמון על מינויים של שופטים במדינת ישראל?

195. בשולי הדברים לעניין זה, אך בוודאי שלא בשולי חשיבותם, תבקש העותרת לעמוד על מועמדת "גוש סיעת הליכוד" בוועדה למינוי שופטים, היא הגברת אסנת הילה מארק, אשר נכון לכתובת שורות אלו אינה מכהנת כחברת כנסת, ואשר עתידה להיות מושבעת לתפקיד ככל שיתקיים הסדר "חוק נורבגי" שיאפשר לה להיכנס תחת חבר כנסת שיתפטר על מנת להתמנות לשר. בדברים אלה מוצאת העותרת חשיבות רבה, אשר תוסבר להלן.

196. ככל שיחוקק "חוק נורבגי" הקובע הסדרים דומים לאלו שנקבעו בעבר, ולפיהם תלויה כהונתו של חבר כנסת הנכנס מכח החוק הנורבגי, בתקופת כהונתו של השר אותו החליף בתפקידו, הרי שחברי הכנסת הנכנסים תחת אלו המתמנים לשרים, הינם "חברי כנסת מסדר שני", כאלו הנמצאים על זמן שאול וחבים את תפקידם לבחירתו של שר להמשיך ולכהן בתפקידו. רצה השר להתפטר ולשוב ולכהן כחבר הכנסת המשמעות המיידית לכך היא סיום כהונתו של חבר הכנסת אשר נכנס תחתיו.

197. במצב עניינים זה, עולה חשש כבד מאוד לפגיעה בעצמאותו של חבר הכנסת אשר נכנס לתפקידו בחסות "החוק הנורבגי", ואשר יודע כי בכל רגע נתון עשוי הוא להיפלט מן הכנסת על ידי סיום כהונתו של שר – בין אם בהתפטרות השר, ובין אם בפטוריו על ידי ראש הממשלה.

198. כאמור, עסקינן בראש ממשלה המואשם בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים, אשר וככל שדבר כהונתו לא ייפסל על ידי פסיקת בית המשפט הנכבד, צפוי לכהן תוך שהוא מנהל את משפטו בבית המשפט המחוזי. הדעה נותנת כי אדם הנמצא במצב זה, כפי שאינו ראוי למנות שומרי סף ובכירים בשירות הציבורי – בוודאי שאינו יכול למנות שופטים במדינת ישראל.

199. הנה כי כן, סעיף 26 בהסכם הקואליציוני פוגע בטוהר המידות ומהווה עיוות מוסרי כאשר נאשם בפלילים יכול באמצעות ידו הארוכה לקבוע האם שופט כזה או אחר מוסכם עליו. אין לה, לעותרת, אלא להפנות בשנית לדבריו הקולעים של כב' השופט ברק (כתוארו אז) (בדעת מיעוט) בעניין ולנר כי סעיף בהסכם הקואליציוני שפוגע בעצמאות הרשות השופטת דינו בטלות:

" האם לא נפעיל את סמכותנו ונכריז על בטלותו של הסכם החותר תחת מבנה השפיטה ותיפקודה? .. ומה יהיה על מעמד בית המשפט ושופטיו בחברה דמוקרטית? ומה יהיה על הפרדת הרשויות? אכן, אל לנו הירתע. אנו שומרי החומה החוקתית. עלינו לסתום את הפירצה הזו, שאם לא כן קיים חשש לגורל החומה כולה. (עניין ולנר, פסקה 18 לפסק דינו של כב' השופט ברק (כתוארו אז)).

200. על כן, העותרת סבורה כי על בית המשפט הנכבד לעמוד כחומה בצורה ולהפעיל את סמכותו כדי לבטל את סעיף 26 בהסכם הקואליציוני המכפיף את הוועדה למינוי שופטים לרשות המבצעת.

201. יתרה מכך, יחד עם פרשנות ההסכם הקואליציוני ולרבות סעיף 20, לא ניתן להתעלם מזכות הטלת הוטו שנקבעה לנתניהו העומד בראש המשיבה 1 ומעצם העובדה כי נאשם בפלילים יוכל להסכים או להסכים למינוי שופט כזה או אחר.

202. לאור כל זאת, סבורה העותרת כי לא ניתן להשלים עם הפגיעה הקשה בעצמאות הרשות השופטת כגוף בלתי תלוי; לא ניתן להשלים עם צביעתה וסימונה של הוועדה למינוי שופטים בפוליטיקה מפלגתית; לא ניתן להשלים עם הפגיעה בעקרון הייצוג היחסי של המיעוט בוועדה למינוי שופטים המהווה מנהג חוקתי.

203. על כן, כאמור, לא ניתן אלא להכריע כי ההסכם הקואליציוני בנושא הוועדה למינוי שופטים נערך שלא בתום לב ובניגוד עניינים קיצוני וככזה הוא נושא סממני שחיתות או השחתה נוגד את תקנת הציבור, תוך פגיעה חמורה בעצמאות הכנסת, בעקרונות ייצוג והשתתפות המיעוט, ותוך פגיעה במנהג החוקתי רב השנים המחייב השתתפות חבר אופוזיציה, ועל כן יש להביא לבטלותו.

#### **ד.7. פגיעה חמורה בכנסת, ובעקרונות השתתפות וייצוג המיעוט – סעיף**

##### **22 להסכם**

204. בטרם סיום, וכפרק המסכם למעשה את כלל הפגיעות האמורות לעיל, תבקש העותרת לייחד התייחסות נפרדת לפגיעה הקשה המגולמת בסעיף 22 להסכם.

205. עיון בסעיף זה מלמד כי באופן חריג ותקדימי נטלה הקואליציה לעצמה את "הבעלות" על כלל הוועדות בכנסת, שעה שמינתה לראשות 11 מתוך 12 ועדות יושבי ראש מתוך הקואליציה (למעט הוועדה לביקורת המדינה).

206. ומקום בו עסקנו בנוהג חוקתי אשר התקבע לאורך 30 שנים, אך מתחייב לציין כי בעניין זה המדובר בנוהג אשר התקבע עוד מראשית ימיה של מדינת ישראל. הנה, מבדיקה שערכה העותרת עולה כי מעולם, למעט תקופת כהונתן של שלוש כנסות (אליהן תתייחס העותרת להלן), לא התרחש מצב בו בידי האופוזיציה לא נותרת כל וועדה למעט הוועדה לביקורת המדינה.

207. המקרים היחידים בעבר בהם התרחש מצב דומה התרחשו כאשר הקואליציה מנתה למעלה מ-3/4 מסך חברי הכנסת (למעלה מ-90 ח"כים). כך קרה בכנסת ה-7 בה מנתה הקואליציה 102 חברי כנסת; בכנסת ה-11 בה מנתה הקואליציה 97 חברי כנסת; ובכנסת ה-12, אשר גם בה מנתה הקואליציה 97 חברי כנסת. לעניין זה יצוין כי הן הכנסת ה-11 והן הכנסת ה-12 התכנסו תחת ממשלות אחדות לאומיות, ועדיין – אלו ראו במתן זכות וייצוג למיעוט עקרון עליון.

208. על מנת שלא יעלם דבר מעיניו של בית המשפט הנכבד, תציין העותרת כי בכנסת ה-6 מנתה הקואליציה 75 חברי כנסת, והותירה 3 ועדות בידי האופוזיציה, אולם בתקופת מלחמת ששת הימים עת מונתה ממשלת חירום תחת קואליציה של 111 חברי כנסת, נותרה ועדה אחת בידי האופוזיציה.

209. והנה, בענייננו, קואליציה הצפויה למנות 74 חברי כנסת, מבקשת להשתלט לחלוטין על הכנסת, תוך מניעת האופוזיציה מניהול הוועדות, ופגיעה תמורה בהשתתפות המיעוט בתהליכי קבלת ההחלטות הפרלמנטריות.

210. ואולם, אין המדובר רק בפגיעה במנהג החוקתי המובהק, אלא פגיעה עמוקה יותר ביסודות הדמוקרטיה במדינת ישראל. שהרי, יישומו המלא של הרעיון הדמוקרטי אינו רק שלטון הרוב, והוא אף אינו מסתכם בהכרה של הרוב בזכויות המיעוט – הדמוקרטיה המודרנית רואה ערך בשיתוף המיעוט בתנהגה ובהליכי קבלת ההחלטות, יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט הנדל בעע"מ 1207/15 רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק [פורסם בנבו] (18.8.2016), שם כתב בפסקה 9 כי:

"ההכרה בזכותו של המיעוט להיות שותף בהליך קבלת ההחלטות – ולא רק בזכותו הפוליטית לבחור את מקבלי ההחלטות – קיבלה דגש מיוחד בקרב פילוסופים פוליטיים רבים במחצית השנייה של המאה העשרים. ניתן לומר שזהו השלב השלישי בהתפתחות הרעיון הדמוקרטי. עקרון שבראשיתו – בפוליס היווני באתונה – משמעותו היתה שלטון הרוב [פירוש המילה דמוס היא עם, המשמעות המקורית של הדמוקרטיה היתה שלטון על-ידי 'העם' (rule of the people), בניגוד למשטרים מונרכיים ואוליגרכיים]. הדמוקרטיה הפכה בשלב השני לחובתו של הרוב להכיר בזכויות המיעוט, והשתכללה בשלב השלישי, להכרה בכך שאף המיעוט צריך להיות חלק אינטגרלי מהליך קבלת ההחלטות"

211. על חשיבותו של שיתוף המיעוט בהליך קבלת ההחלטות הרחיב כב' השופט הנדל אף בעניין **אבירם**, עת כתב (בפסקה 11 לפסק דינו) כי:

"שיתוף המיעוט אינו פוגע במעמדו של הרוב. המשילות של הרוב באה לידי ביטוי בעובדה שחלקו, מעצם הגדרתו כרוב, גדול מזה של המיעוט. על כן בפרוצדורת ההכרעה הדמוקרטית אשר סוכמת את מספר הקולות – "אצבעותיו" של הרוב תשארנה על העליונה. עם זאת, שיתוף המיעוט בהליך קבלת ההחלטות מבטא יחס שוויוני ומכבד לכל אדם ומאפשר הדברות ושכנוע הדדיים. **רכיבים אלה מעשירים את השיח ובסופו של דבר הם שמעניקים לגיטימציה להחלטות הרוב, גם במקרים בהם הן נוגדות באופן עמוק את עמדת המיעוט"**

212. והנה, לא בכדי בתרה העותרת להתייחס אך בסיום דבריה להסדר זה, הגם שסדר הדברים מחייב היה כי הדיון בסעיף 22 יערך קודם לכן. זאת משום שהסדר בעייתי זה אינו עומד לבדו, אלא עומד כחלק מקריאת כלל ההסכם הקואליציוני, ומתוך ההבנה המתגבשת אצל הקורא כי כל מטרתו של הסכם זה היא לרסק את עצמאות הכנסת, ואת יכולתה של הרשות המחוקקת למלא תפקידה כמחוקק, המבקר והמפקח על עבודת הרשות המבצעת.

213. הנה כי כן, הפגיעה בייצוג האופוזיציוני אינה אלא תסמין נוסף של הסכם שכל כולו החלשת הכנסת והפיכתה לזרועה הארוכה של הממשלה, העושה שימוש פסול בשיטת המשטר הפרלמנטרית קואליציונית, עד כדי הפיכת הכנסת ל"לחקת המעודדות" של הממשלה, כלשונו הצוירית של כב' המשנה לנשיאה א. רובינשטיין בבג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל, פס' קמב (27.03.2016)).

214. אך לפני שבועות מספר עלה עניין הפגיעה בכנסת על ידי הממשלה בפסק דינו (החלקי) של בית משפט נכבד זה, בבג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' יו"ר הכנסת בפועל, (25.03.2020)), שם הטעימה כב' הנשיאה א. חיות כי

"אכן, בשיטת המשטר הנהוגה בישראל נהנית הממשלה מרוב בכנסת, ויש לה יכולת ניכרת להשפיע על פעילותה בשל כך וכן בשל הפרקטיקה בדבר משמעת קואליציונית. אך משמעות הדבר אינה בשום אופן כי בשל כך ניתן לנקוט צעדים אשר יש בהם משום כרסום מהותי בעצמאותה של הכנסת".

215. וכמו כדי לחזק את דברי העותרת פה, המשיכה הנשיאה במורד דבריה, ועמדה על המשקל שיש לתת ל"מסורת העבודה של הכנסת על פי הנהוג והמקובל בה", [שם, בפסקה 12, כן ראו הפנייתה של כב' הנשיאה חיות לפסקה 9 לחוות דעתה בבג"ץ 706/19 פריג' נ' יו"ר הכנסת, (28.3.2019)]

216. אין זה אלא "סיוס הולם" לעתירה שכל כולה בהסכם קואליציוני הפוגע פגיעה אנושה בעצמאות הכנסת, בעקרונות היסוד המנחים אותה, במנהגיה החוקתיים ובמסורות העבודה שלה. הסכם קואליציוני אשר מציג את הפגיעה אותה הוא מעניין לפגוע, ולאחר מכן מקיים מציג את הדרכים בהן יעשה זאת – וכמעין מפת דרכים אשר כל כולה הפרת האיזון שבין הרשויות, ובאופן המחייב את התערבותה של הרשות השופטת.

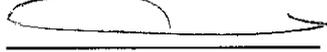
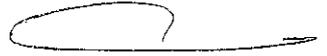
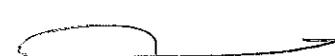
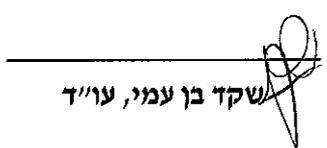
## ה. סיכום

217. הנה כי כן הונחה עתירה בעלת חשיבות עליונה בפני בית המשפט הנכבד.
218. המשיבות 1-2 מבקשות לקדם הסכם פוליטי המבטל את כלל עקרונות היסוד עליהם מושתתת מדינת ישראל. כך, באבחת קולמוס מבקשות הן לשנות סדרי יסוד, לרמוס את הכנסת, לפגוע בעצמאות הרשות השופטת ולבצר את הממשלה (בראשותו של נאשם בפלילים), בשליטת על במדינה המתיימרת להציג מצג של "הפרדת רשויות".
219. מקום בו הרשות המבצעת מבקשת לפגוע פגיעה כה חמורה ברשות המחוקקת, לשלול ממנה את סמכויות הפיקוח והבקרה שלה, ואף את סמכויות החקיקה – נדרשת התערבותה של הרשות השלישית, היא הרשות השופטת.
220. אשר על כן, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן צווים כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולעשותם למוחלטים, ולרבות הוצאת צו הביניים המבוקש ברישא לעתירה, ועד אשר עתירה זו תתברר.
221. העותרת תבקש כי בית המשפט הנכבד יקיים דיון דחוף בעתירה נוכח הצורך לברר במהרה את השאלות הניצבות בבסיס העתירה, ועוד בטרם יובאו קווי היסוד האמורים בהסכם לאישורה של הכנסת ה-23.
222. כן, וכפי האמור לעיל ברישא לעתירה, תבקש העותרת כי הדיון בעתירה דן יאוחד לדיון משותף עם העתירות המתוקנות אשר הוגשו בבג"ץ 2593/20 וכן בג"ץ 2594/20, אשר אוחדו אף הן לדיון

משותף עם העתירה בבג"ץ 2592/20 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי  
לממשלה ואח'

223. עתירה זו נתמכת בתצהירה של עוה"ד גילי גוטווירט מנהלת מחלקת פניות הציבור אצל  
העותרת.

224. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה.

 אריאל ברזילי, עו"ד	 תומר נאור, עו"ד	 ד"ר אליעד שרגא, עו"ד
 אבינתר אילון, עו"ד	 הידי נגב, עו"ד	 שקד בן עמי, עו"ד

ב"כ העותרת

היום, 23 באפריל 2020,

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

העותרת

- נ ג ד -

1. סיעת הליכוד
2. סיעת כחול לבן
3. היועץ המשפטי לממשלה
4. ממלאת מקום היועצת המשפטית לכנסת
5. כנסת ישראל
6. סיעת יש עתיד-תל"ם
7. סיעת הרשימה המשותפת
8. סיעת ש"ס
9. סיעת יהדות התורה
10. סיעת ישראל ביתנו
11. סיעת ימינה
12. סיעת העבודה
13. סיעת מרצ
14. סיעת גשר
15. סיעת דרך ארץ

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ עו"ד גילי גוטוירט, מס' זהות 201373271, מנהלת מחלקת פניות הציבור אצל העותרת. מצהירה בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.



חתימת המצהירה

אישור

אני עו"ד תומר נאור, מאשר בזאת כי ביום 23/4/2022, חתמה לפני גילי גוטוירט, מס' זהות 201373271 על הצהרתה דלעיל, לאחר שהזהרתי כי עליה להצהיר ולומר את האמת, וכי תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, ולאחר שאישרה את נכונות הצהרתה.

תומר נאור, עו"ד  
מ.ר. 66882

תומר נאור, עו"ד

# רשימת נספחים

כתבתנו של אברהם בלוך "הנשיא קיבל לידינו את תוצאות הבחירות הסופיות" מיום 11.3.2020.	.....	<u>נספח ע/1</u>
ההסכם הקואליציוני כפי שנחתם על ידי המשיבות 1 ו-2 ביום 20.4.2020.	.....	<u>נספח ע/2</u>
פניית העותרת אל יו"ר המשיבה 1 והמשיבים 3 ו-4 מיום 30.3.2020.	.....	<u>נספח ע/3</u>
פניית העותרת אל יו"ר המשיבה 1 והמשיבים 3 ו-4 מיום 6.4.2020.	.....	<u>נספח ע/4</u>
פניית העותרת אל יושבי ראש המשיבות 1 ו-2 מיום 30.3.2020.	.....	<u>נספח ע/5</u>
מענה מטעם המשיבה 2 לעותרת מיום 1.4.2020.	.....	<u>נספח ע/6</u>
פניית העותרת אל המשיבים 3 ו-4 מיום 2.4.2020.	.....	<u>נספח ע/7</u>
פניית העותרת אל המשיב 3 מיום 1.4.2020.	.....	<u>נספח ע/8</u>
פניית העותרת אל המשיב 3 מיום 5.4.2020.	.....	<u>נספח ע/9</u>
פניית העותרת אל יושבי ראש המשיבות 1 ו-2 מיום 5.4.2020.	.....	<u>נספח ע/10</u>
פניית העותרת אל המשיבים 1-4 מיום 21.4.2020.	.....	<u>נספח ע/11</u>
פניית העותרת אל המשיבים 1-4 מיום 22.4.2020.	.....	<u>נספח ע/12</u>
החלטה מס' 1585 של הממשלה מיום 29.2.2004.	.....	<u>נספח ע/13</u>
החלטת ממשלה מס' 1584 מיום 22.4.2007.	.....	<u>נספח ע/14</u>

## נספח ע/1

כתבתו של אברהם בלוד "הנשיא  
קיבל לידיו את תוצאות הבחירות  
הסופיות" מיום 11.3.2020.

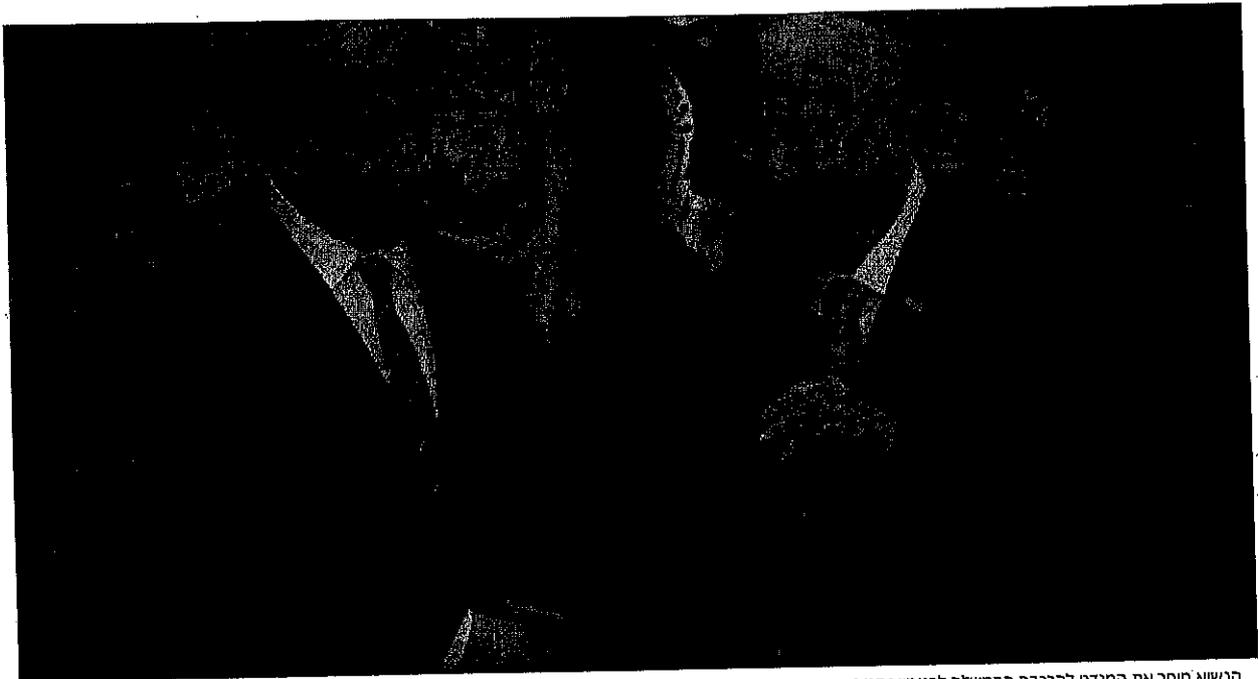
חדשות סרוגים > חדשות > חדשות פוליטי מדיני > הנשיא קיבל לידי את תוצאות הבחירות הסופיות

חדשות, חדשות פוליטי מדיני

## הנשיא קיבל לידי את תוצאות הבחירות הסופיות

נשיא המדינה, ראובן ריבלין, קיבל לידי היום את התוצאות הסופיות של הבחירות לכנסת מידי השופט ניל הנדל, ואמר כי הוא מקווה שבעת הבחירות הבאות יהיה במשכן הנשיא אדם אחר

אברהם בלון, חדשות סרוגים  
10:17 11.03.20 ס"י באדר תשפ



הנשיא חוסר את המנדט להרכבת הממשלה לבנימין נתניהו בסוף מערכת הבחירות הקודמת (צילום: יונתן וינדל/פלאש 90)

נשיא המדינה, ראובן ריבלין קיבל לידי היום (רביעי) בטקס רשמי בבית הנשיא את תוצאות הבחירות הרשמיות לכנסת העשרים ושלוש מידי יו"ר ועדת הבחירות, שופט בית המשפט העליון, השופט ניל הנדל.

הנשיא אמר: "ועדת הבחירות המרכזית הייתה לשומר הסף של הממלכתיות הישראלית ושל המנגנונים הדמוקרטיים הרגישים והיקרים כל כך של מדינתנו האהובה. הוועדה, בראשותו של השופט ניל הנדל, עמדה איתנה מול שלל האתגרים הצפויים והבלתי צפויים שהתגלגלו לפתחה, אפילו כשנדרשו למצוא פתרון לאלפי ישראליות וישראלים שהונחו להימצא בביזוד בשל החשש מהתפשטותו של נגיף הקורונה, ושאכן הובטחה, בסופו של דבר, זכותם הדמוקרטית להשתתף בבחירות לכנסת".

עוד באותו נושא

**בחירות רביעיות? מסמך הנאמנות החדש של דרעי**

לכתבה המלאה בסרוגים >



"פעילותה המקצועית של הוועדה, שעבדה גם הפעם בצורה עניינית, וללא משוא פנים, היא תנאי הכרחי לשמירה על אמון הציבור במערכת, משימה שהפכה קשה יותר נוכח התסכול שנכרך במערכות הבחירות התכופות. פתגם ערבי ידוע אומר: 'החיפזון מהשטן, ואורך הרוח מהאל'. וועדת הבחירות השכיחה לנהוג לפי העיקרון הזה, בשיקול דעת, בזהירות, באורך רוח, תוך הקפדה בקלה כבחמורה, כיאה לעוסקים בטוהר הבחירות, שהוא קודש הקודשים של כל דמוקרטיה".

Recommended by

"הוועדה הקפידה לתת לכל קול וקול את הזכות להישמע, להיספר, להיחשב. במשוואה היהודית והדמוקרטית, כל קול נחשב. 'תורה אחת ומשפט אחד יהיה לכם ולגור הגר אתכם' (במדבר ט"ו, פס' ט"ז). אין במדינת ישראל חצאי אזרחים. יש חילוקי דעות עמוקים, אבל אין חצאי אזרחים. בשם העם בישראל, בשם של אזרחי ישראל כולם, אני מבקש להודות לכם על עבודתכם המסורה, על המשימה שלקחתם על עצמכם מתוך תחושת שליחות אמתית ומחויבות למנגנון הדמוקרטי והערכים הדמוקרטיים של מדינת ישראל".

23.4.2020

הנשיא קיבל לידיו את תוצאות הבחירות הסופיות - סרוגים

"כאן המקום להזכיר לראשי הסיעות ובבחרי הציבור כי אני ובית זה, עומדים לרשותכם בכל שיח רציני וכן שתמצאו לנהל. כל מתווה אותו תצליחו לבש עבור ממשלה יציבה שתקבל את אמון הכנסת - יבורך. בין היתר, מונח לפניכם המתווה אותו הצעתי בבחירות הקודמות. אני קשוב בהחלט לביקורת הרבה שספג המתווה, אותו אני הצעתי בזמנו, לרובה אני מסכים, ועם זאת חשבתי שלא הייתה דרך אחרת ונראה שגם היום לא השתנה המצב בהרבה".

הנשיא סיים את דבריו: "רבים נושאים לכאן עיניים בתקווה שמבית זה תבוא הישועה - הישועה בידכם, מי שהעם בחר כמנהיגיו, והריני מוסרה לפתחכם שוב. כולי תקווה שהכנסת העשרים ושלוש שתושבע בשבוע הבא תאריך ימים בניגוד לקודמותיה, ושהנשיא שיעמוד כאן במעמד הגשת תוצאות הבחירות לכנסת העשרים וארבע יהיה אדם אחר".

בחירות 2020 ועדת הבחירות המרכזית פיל הנדל נשיא המדינה האוקריבלין תוצאות הבחירות

## נספח ע/2

ההסכם הקואליציוני כפי שנחתם על ידי המשיבות 1 ו-2 ביום 20.4.2020.

16 באפריל 2020

## הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית

שנערך ונחתם בתאריך 20 אפריל 2020

כ"ב בניסן התש"פ

בין-

סיעת הליכוד בכנסת ה-23 (להלן: "הליכוד")

ל בין-

סיעת כחול לבן בכנסת ה-23 (להלן: "כחול לבן")

**הואיל:** ומדינת ישראל נקלעה למשבר היסטורי עקב התפשטות נגיף הקורונה ועקב המשבר החברתי, הרפואי והכלכלי שנובע ממנו, הגיעו ראש הממשלה ויו"ר הליכוד, ח"כ בנימין נתניהו (להלן: "ראש הממשלה"), ויו"ר כחול לבן וראש הממשלה החלופי, ח"כ בנימין גנץ (להלן: "ראש הממשלה החלופי"), לכדי החלטה, כי טובתה של מדינת ישראל מחייבת הקמה לאלתר של ממשלת חירום ואחדות לאומית ובכללה קבינת חירום למאבק בנגיף הקורונה וקבינת פיוס שיפעל לאיחוי הקרעים בחברה הישראלית.

**והואיל:** וממשלת החירום הלאומית תוביל את ההתמודדות עם מגפת הקורונה על כל היבטיה.

הממשלה תפעל באמצעות קבינת הקורונה שיתכלל את כלל פעולות הממשלה בתיאום עם משרדי הממשלה, כנסת ישראל, מערכת הביטחון ויתר רשויות המדינה על מנת לטייב את פעולותיה של מדינת ישראל בתחום הבריאותי, הכלכלי והחברתי.

הקבינת גם ירכז את אסטרטגיית היציאה של ישראל מתקופה זו בהיבטים השונים.

הממשלה תנחל את כלל הפעולות למיגור המגפה, כולל הגבלת פעולת המשק בהתאם להערכות מצב ורכישת הציוד הרפואי הנדרש. כמו כן תפעל הממשלה על מנת לחזק את מערכת הבריאות הציבורית והצוותים הרפואיים שמובילים את העשייה בתחום.

הממשלה תוביל תוכניות כלכליות ותקציב מדינה המותאמים לצרכים חסרי התקדים בעקבות המגפה. התוכניות יכללו מענים בסוגיות של תעסוקה, דאגה לעובדים ולמעסיקים, הסרת חסמים מיותרים, תמיכה כלכלית למגזר העסקי, העצמאיים והמגזר השלישי ופעולות נוספות להתמודדות עם המיתון הקשה שאליו נקלע המשק הישראלי.

הממשלה תפרוש רשת ביטחון כלכלית-חברתית תחת כלל אזרחי המדינה, בדגש על האוכלוסיות החלשות. ייבנו תוכניות לטיפול באוכלוסיות ייעודיות המצויות במצוקה כלכלית וחברתית קשה במיוחד.

מתוך תפיסה כי עת חירום היא, אנו נפעל במשותף על מנת לחלץ את מדינת ישראל שנקלעה יחד עם האנושות כולה למשבר בריאותי, כלכלי וחברתי חסר תקדים.

**והואיל:** ובממשלה שתקום בתקופת החירום לא תבוצע כל חקיקה ראשית או משנית שאינה קשורה להתמודדות עם משבר הקורונה בכפוף לאמור לחץ בהסכם זה;

**והואיל:** והצדדים סיכמו כי לאחר כינון הממשלה יוקם צוות לשם ניסוח קווי היסוד של הממשלה בתקופת האחדות;

**לפיכך הוסכם והותנה בין הצדדים כי ממשלת החירום והאחדות הלאומית תיכון על בסיס העקרונות המפורטים להלן:**

1. א. תוקם ממשלת חירום ואחדות לאומית היא הממשלה ה-35 (להלן: "הממשלה") לתקופה של 36 חודשים. המועד כאמור יימנה מיום השבעת הממשלה בכנסת.  
ב. הבחירות לכנסת ה-24 תערכנה ביום שלישי הראשון שלאחר תום 36 חודשים מיום כינון הממשלה.  
ג. על אף האמור בסעיף קטן ב' דלעיל, במידה ויחליטו הצדדים לחשאיך את תאריך התפורות החוקי של הכנסת ה-23 כפי שהוא קבוע כיום בחוק על כנו, יוכלו עד תום שנתיים וחצי ממועד השבעת הממשלה ה-35 להאריך את תוקפו של הסכם זה בהסכמה, ולתקופה שלא תעלה על המועד הקבוע בחוק כמועד התפורות של הכנסת ה-23, ברוב של 75 חברי כנסת.
2. א. הממשלה תהא ממשלה זו גושית: מפלגת הליכוד תהיה גוש ביחד עם כל מפלגה שהיא תבקש לצרף עמה לממשלה, וכחול לבן תהיה גוש ביחד עם כל מפלגה שהיא תבקש לצרף עמה לממשלה. כל מפלגה שתצטרף לממשלה מטעם גוש מסויים, תהיה מחוייבת לכל הוראות הסכם זה.  
ב. הממשלה תהיה פריטטית. מספר השרים שיהיו לגוש הליכוד יהיה שווה למספר השרים שיהיו לגוש כחול לבן. השמירה על האיזון בין הגושים תהיה בכל המסגרות הנגזרות מחממשלה, הכנסת; וניהול הקואליציה, לרבות בוועדות שרים, בקבינט המדיני-בטחוני, בקבינט החירום לקורונה, בקבינט הפיוס הלאומי ובקבינט העל הכלכלי (שיכלול את ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי, שר האוצר ושר הכלכלה). השמירה על האיזון בין הגושים תיעשה גם במקרה שבו יצורפו שרים לממשלה במהלך כהונתה, באופן שמספר השרים של גוש הליכוד יהיה תמיד שווה לזה של גוש כחול לבן ולהפך.

ג. על אף האמור בסעיף קטן ב' מובהר כי ייצוג הסיעות השונות החברות בקואליציה בוועדות הכנסת יהא על פי גודלן כמתחייב מאופן חלוקת המקומות בוועדות הכנסת על פי כללי העבודה של הכנסת. מוסכם בין הצדדים כי הם יסייעו האחד לשני בפתרון בעיות ובמתן מענה לצרכים של צד כזה או אחר לנציגות בוועדה בוועדות הכנסת.

3. א. הממשלה היא ממשלת חירום ואחדות לאומית.

ב. בפרק הזמן שממועד כינון הממשלה ועד תום ששה חודשים ממועד זה, תפעל הממשלה כממשלת חירום. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יוכלו ביחד להאריך את תקופת ממשלת החירום בהסכמה, בהתאם לנסיבות, לתקופות נוספות, כל פעם לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים (להלן: "תקופת החירום").

ג. בתקופת החירום, לא תבוצע, לא תידון ולא תקודם כל חקיקה ראשית ו/או משנית שאינה קשורה להתמודדות עם משבר הקורונה על כל היבטיו, לרבות ההיבט הרפואי, ההיבט החברתי וההיבט הכלכלי, וכן חקיקה הנדרשת לצורך כך. על אף האמור בסעיף קטן זה, ניתן יהיה לקדם בתקופת החירום חקיקה ראשית ו/או חקיקת משנה בהסכמה בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי.

בתקופת החירום לא יבוצעו מינויים בכירים בשירות הציבורי הטעונים אישור הממשלה. כל המינויים הבכירים כאמור, הזמניים ו/או המינויים בפועל הקיימים במשרדים יוארכו לתקופה כאמור. האמור לא יחול לעניין מינוי מנכ"לים במשרדי הממשלה, אשר מינויים יובא בפני הממשלה על פי שיקול דעת השר אשר המינוי מתבקש במשרדו.

ד. עם השבעת הממשלה קווי היסוד של הממשלה יתייחסו לענין משבר הקורונה והשלכותיו רחבות ההיקף על המשק והחברה בישראל (בריאות, כלכלה, חברה בדגש על אוכלוסיות חלשות, שתייפ אזורי בתחום הקורונה עם מדינות וגופים במזרח התיכון). לאחר כינון הממשלה יוקם צוות בראשות נציג מכל גוש ובו לפחות נציג אחד מכל סיעה השותפה לממשלה, לשם ניסוח קווי היסוד של הממשלה וסיכומים נוספים ככל שיידרשו ביחס לאופן עבודת הממשלה בתקופת האחדות. כן יגבש הצוות, בהסכמה כמפורט להלן, כללים לביצוע מינויים בכירים בשירות הציבורי הטעונים אישור ממשלה לתקופה שלאחר תקופת החירום. הרכב הצוות יהיה שיוויוני בין הגושים, באופן שבמידה וגוש מסוים ימנה יותר סיעות, הגוש השני יהא רשאי להוסיף חברים מטעמו לשם השגת מספר שווה של חברים בוועדה. כל החלטה שתתקבל בוועדה טעונה הסכמה של שני ראשי הוועדה משני הגושים. הוועדה תסיים את עבודתה עד לתום תקופת החירום.

ה. עם תום תקופת החירום, יהא קידומן של כל יוזמות חקיקה ראשית מותנה באישור ועדת השרים לחקיקה, אשר תפעל במתכונת המחייבת הסכמה הדדית כמפורט בסעיף 21 להסכם זה.

ו. בכל תקופת כהונת הממשלה כל חברי הכנסת מסיעות הקואליציה יהיו מחוייבים להתנגד לכל דבר חקיקה ראשית שלא אושר מראש על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה.

4. א. משך 18 החודשים הראשונים לכהונתה של הממשלה יעמוד בראשה ראש הממשלה, וראש הממשלה החלופי ימונה כממלא מקום ראש הממשלה.

ב. בתום 18 החודשים הראשונים כאמור, בסעיף קטן א', ולמלא התקופה בת 18 החודשים שנותרה לכהונת הממשלה, יכהן ראש הממשלה החלופי, כראש הממשלה, וראש הממשלה יכהן כראש ממשלה חלופי וממלא מקום ראש הממשלה.

ג. חוק יסוד: הממשלה וכל חוק אחר הנוגע לדבר יתוקנו לפני השבעת הממשלה, בין היתר, באופן שיאפשר את עיגון ההסדר כאמור בעת השבעת הממשלה, ללא צורך בהתפטרות ראש הממשלה בתום 18 החודשים לכהונתו וללא צורך בהשבעת חוזרת של הממשלה עם כניסתם של ראש הממשלה החלופי לתפקיד ראש הממשלה וראש הממשלה לתפקיד ראש הממשלה החלופי.

ד. במסגרת תיקוני החקיקה הנזכרים בסעיף קטן ג' לעיל, ייקבע גם כי סעיפים 17 ו-18 לחוק יסוד: הממשלה, וסעיף 4 לחוק הממשלה, יחולו גם על מי שנושא בתפקיד ראש הממשלה החלופי וכי סעיף 22 (ב) לא יחול על מי שנושא בתפקיד ראש הממשלה החלופי. פרט לאמור בסעיף זה ולאמור בהצעת החוק המציינת, לא ייעשה שינוי במעמד ראש הממשלה או במעמד ממלא מקומו, אולם בהצעת החוק יקבע שראש הממשלה לא יכול במסגרת סעיף 22 לפטר שרים מהגוש של כחול לבן אלא רק ממלא מקומו יוכל לעשות זאת ובתקופת הרוטציה רק מ"מ רה"מ יוכל לפטר או למנות את שרי גוש הליכוד.

ה. כן תיקבענה הוראות נוספות לעניין אבטחת ראש הממשלה החלופי ומ"מ ראש הממשלה ונושאים הנגזרים מכך דוגמת סידורי דיור, משרד וכל הנגזר מכך באופן ישיר ועקיף, כשאין בכך כדי לגרוע מאום מכך שמשוהיה ראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה לראש ממשלה יהיה ראש הממשלה לכל דבר וענין לרבות סידורי דיור של ראש הממשלה וכיו"ב, וראש הממשלה, שיהפוך לראש ממשלה חלופי וממלא מקום ראש הממשלה יהיה זכאי לכל התנאים הנלווים למ"מ ראש ממשלה.

5. לא ימונו סגני ראש ממשלה.

6. העברת סמכויות או אגפים בין משרדים שבידי אחד הגושים, תיעשה בהסכמת ראש הממשלה כשמדובר בגוש הליכוד ובהסכמת ראש הממשלה החלופי כשמדובר בגוש כחול לבן. העברת סמכויות בין משרדים המוחזקים על ידי שרים שלא מאותו גוש, תיעשה בהסכמה בין ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי.
7. טרם כינונה של הממשלה תועבר בכנסת כל החקיקה הנדרשת לצורך כינון הממשלה כנדרש על פי הסכם זה. בכלל זה, תעוגן בחקיקה השבעתם במועד כינון הממשלה של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי לתפקידיהם לכל אורך תקופת כהונת הממשלה, באופן שעם ביצוע הסדר הרוטציה הקבוע בהסכם זה הממשלה תמשיך לכהן מבלי שיהיה צורך להביע בה שוב אמון בכנסת. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יושבעו בכנסת לתפקידיהם על פי תקופות הכהונה בתפקידיהם אלה הקבועות בהסכם זה, במועד כינון הממשלה. כן יחוקקו ההוראות בדבר מועד פיזור של הכנסת ה-23 ועריכת הבחירות לכנסת ה-24, תוך שייקבע כי הממשלה תכהן לכל אורך תקופת כהונתה ללא מגבלות כממשלה מכהנת.
8. הצדדים ייתנו זה לזה בטחונות נוספים לקיום מלא של הסכם זה, ובפרט לעניין הסדר הרוטציה בתפקידי ראש הממשלה ומ"מ ראש הממשלה וכהונת מר בנימין נתניהו ומר בני גנץ בתפקידי האמורים בהסכם זה. ייקבע הסדר מיוחד לעניין הצבעת אי אמון: ההסדר הקיים יותר על כנו אבל ראש ממשלה וראש ממשלה החלופי לא יוכלו לעמוד בראש ממשלה שתכהן כתוצאה מהצעת אי אמון בממשלה. פיזור הכנסת בחוק במהלך השנה וחצי הראשונות יביא לכניסה לתפקיד של ראש הממשלה החלופי, שיכהן בתקופת ממשלת המעבר ובלבד שלפחות 12 חברי כנסת שנמנו במועד השבעת הממשלה על גוש הליכוד תמכו בהצעת החוק. פיזור הכנסת בשנה וחצי האחרונות יותיר את ראש הממשלה החלופי בתפקידו ובלבד שלפחות 12 חברי כנסת מגוש הליכוד (במועד השבעת הממשלה) תמכו בהצעת החוק לפיזור הכנסת. פחת מספר חברי גוש הליכוד מ-59 ביום השבעת הממשלה, יפחת בהתאמה מספר 12 הח"כים הנזכר לעיל. פיזור הכנסת בחוק במהלך השנה וחצי האחרונות יביא לכניסה לתפקיד של ממלא מקום ראש הממשלה, שיכהן בתקופת ממשלת המעבר ובלבד שלפחות 12 חברי כנסת שנמנו במועד השבעת הממשלה על גוש כחול לבן תמכו בהצעת החוק.
- היה ובסמוך לחשבעת הממשלה ועד תום תקופת החירום תהיה או תתהווה מניעה נוכחית או עתידית למינוי ראש הממשלה בנימין נתניהו ו/או ח"כ בני גנץ לתפקיד ראש הממשלה ו/או לתפקיד ראש הממשלה החלופי ומ"מ ראש הממשלה (לאחד או שני התפקידים באחת או שתי תקופות הממשלה) הליכוד וכחול לבן מתחייבות שלא לחציע כל מועמד חלופי לתפקיד ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי בכנסת ה-23 ולא לתמוך בכל מועמד אחר. במקרה האמור, יפעלו הצדדים במשותף להביא את הכנסת לפיזור.

חוראת פסקה זו תעמוד למשך 6 חודשים מיום כינון הממשלה או 30 יום מהיווצרות המניעה (כאמור לעיל) לפי הזמן הקצר ביניהם.

הנסיבות האמורות בסעיף 43א (א) להצעת חוק יסוד: הממשלה (ממשלת חילופים) לא יחשבו מניעה לענין סעיף זה.

9. חדל או נבצר מראש הממשלה נתניהו לכהן באופן קבוע כראש ממשלה טרם הזמן שנקצב לו, מסיבות בריאותיות או מפני שהתפטר מתפקידו מבחירתו וביוזמתו, ייכנס לתפקידו ממלא מקומו ויכהן את מלוא התקופה שנקצבה לו (18 חודשים). לאחר 18 החודשים האמורים ישוב ראש הממשלה נתניהו לתפקיד ראש הממשלה לשארית התקופה שהיתה עומדת לו אלמלא הסתיימה כחונתו כאמור בסעיף זה. כן יחולו יתר התנאים המפורטים בהצעת החוק המצורפת להסכם זה.

10. א. לא יפוטר שר השייך לגוש הליכוד ללא הסכמת ראש הממשלה ולא יפוטר שר השייך לגוש כחול לבן ללא הסכמת ראש הממשלה החלופי. ראש הממשלה לא יהיה רשאי לפטר את ממלא מקומו או שר מהגוש שבראשו עומד ממלא מקום ראש הממשלה. ההסדר כאמור יחול בהתאמה גם בתקופת הכהונה השנייה. ב. חדל אחד השרים לכהן כחבר ממשלה מכל סיבה שהיא, יבחר ראש הממשלה או ממלא מקום ראש הממשלה לפי הענין את השר השייך לגוש שבראשו הוא עומד אשר יבוא במקומו, למען הסר ספק מנגנון האיזון הפריטטי בין שני הגושים, כאמור בהסכם זה ישמר.

ג. במקרה בו חבר ממשלה יהא מנוע מלהשתתף בהצבעה בעניין מסויים, ייקבע מנגנון קיזוז לפיו שר השייך לגוש השני לא ישתתף אף הוא בהצבעה על מנת לתבטח שעקרון הפריטטיות יישמר. עיקרון זה יפעל אף במקרה בו אחד הגושים נמנע, באופן זמני או קבוע, מלמנות את מלוא מכסת השרים המוקצית לו על פי הסכם זה.

11. יינתנו ערבויות ובטחונות מירביים של כל הסיעות החברות בקואליציה לקיום ההסכם הקואליציוני, שייחתם אף הוא על ידי המפלגות השותפות לקואליציה. תקבע התחייבות סיעתית שלא לשתף פעולה בפירוק אפשרי כלשהו של הקואליציה. כל סיעות הקואליציה יתמכו בהמשך כינון קואליציה זו אף אם אחד הצדדים להסכם זה הפר או פרש מהמסגרת הקבועה בהסכם.

12. בתקופת החירום הממשלה תורכב מ- 32 שרים (כולל ראש הממשלה וממלא מקומו). עד 30 ימים לאחר תום מלוא תקופת החירום יתמנו עוד 4 שרים (שני שרים לכל צד). היה וצד לא ימנה את השרים שהוא רשאי למנות על פי סעיף זה, לא יפגע הדבר בעיקרון הפריטטיות כאמור בסעיף 10(ג).

13. א. הממשלה תכלול עד 8 סגני שרים לכל גוש, כאשר כל גוש ימנה סגני שרים למשרדים המוחזקים על ידו, אלא אם הושגה הסכמה בין ראש הממשלה לבין ראש הממשלה החלופי למינוי סגן שר השייך לגוש אחד במשרד המוחזק על ידי הגוש השני.

ב. על אף האמור בסעיף קטן א' לעיל, כל צד יוכל למנות עד שני סגני שרים במשרדים של הצד השני (ובלבד שלא שני סגני השרים מגוש אחד ימונו במשרד שבראשות שר מהגוש השני), בכפוף לכך שזהות סגן השר תהיה מוסכמת על השר הרלבנטי. ניתן יהיה למנות שני סגני שרים במשרד וחוק יתוקן לשם כך.

ג. לצורך ביצוע כל האמור בסעיף זה, יבוצעו טרם כינון הממשלה כל תיקוני החקיקה הדרושים, לרבות תיקון סעיף 25(ד) לחוק יסוד: הממשלה.

14. א. משרדי הממשלה יחולקו בין הגושים באופן המפורט להלן בסעיף זה. ראש הממשלה וממלא מקומו יקבעו לאורך כל תקופת כהונת הממשלה, כל אחד ביחס לגוש שלו, את זהות השרים, לרבות אילו תיקים יימסרו לסיעות נוספות החברות בקואליציה.

ב. משרדי הממשלה אשר יימסרו לגוש הליכוד הם: ראש הממשלה למשך התקופה הראשונה לכהונתה של הממשלה.

ראש הממשלה החלופי ומ"מ ראש הממשלה לתקופה השנייה לכהונתה של הממשלה, כמוסדר בסעיף 4 לעיל. ראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה יפעל בהסכמה מראש ובתיאום עם ראש הממשלה בענין הקשרים הבינלאומיים של ישראל.

(1) משרד האוצר

(2) תיק החוץ למשך התקופה השנייה לכהונתה של הממשלה

(3) המשרד לבטחון פנים

(4) משרד החינוך

(5) משרד הפנים

(6) משרד התחבורה

(7) משרד הבינוי והשיכון

(8) משרד הבריאות

(9) המשרד לשירותי דת

(10) משרד האנרגיה

(11) המשרד לחגנת הסביבה

- (12) המשרד לענייני מודיעין
- (13) המשרד לשיתוף פעולה אזורי
- (14) המשרד לנגב לגליל ולפריפריה
- (15) משרד לענייני ירושלים ומורשת

ד. משרדי הממשלה אשר יימסרו לכחול לבן הם:

- (1) ראש הממשלה החלופי ומ"מ ראש הממשלה לתקופה הראשונה לכהונת הממשלה. ראש הממשלה לתקופה השנייה לכהונת הממשלה.
- (2) משרד הביטחון
- (3) משרד החוץ לתקופה הראשונה לכהונת הממשלה
- (4) משרד המשפטים
- (5) משרד הכלכלה
- (6) משרד העבודה והרווחה
- (7) משרד התקשורת
- (8) משרד החקלאות
- (9) משרד התרבות והספורט.
- (10) משרד העלייה והקליטה
- (11) משרד התיירות
- (12) משרד לענייני מיעוטים
- (13) משרד לענייני תפוצות
- (14) משרד המדע וחלל
- (15) המשרד לעניינים אסטרטגיים

## 16) המשרד לשוויון חברתי והגמלאים

משרד האנרגיה או המשרד להגנת הסביבה בתקופה השניה לכהונת הממשלה, כפי שיקבע בהסכמה בין ראש הממשלה לממלא מקומו

15. 48 שעות טרם כינון הממשלה יתפטר יו"ר הכנסת בני גנץ מתפקידו, ויבחר יו"ר חדש לכנסת מטעם גוש הליכוד. מועמד גוש הליכוד לתפקיד יו"ר הכנסת יהיה מוסכם על ראש הממשלה החלופי. כל חברי הכנסת של סיעות הקואליציה יתמכו במועמד גוש הליכוד לתפקיד יו"ר הכנסת. באותה ישיבה תושבע גם הממשלה.

16. תפקיד יו"ר הכנסת יהא שייך לגוש הליכוד לכל אורך תקופת כהונת הכנסת ה-23. נפסקה מסיבה כלשהי כהונת יו"ר הכנסת במהלך תקופת כהונת הכנסת ה-23 יתמכו כל חברי סיעות הקואליציה במועמד גוש הליכוד שיבוא במקומו שיהיה מוסכם גם על ראש הממשלה החלופי.

17. א. יחוקק חוק נורבגי שיאפשר לשר או לסגן שר להתפטר מחברותו בכנסת לטובת הבא ברשימת סיעתו, ולחזור ולכהן בכנסת מיד עם התפטרותו מתפקידו המיניסטריאלי. במסגרת החוק ייקבע כי מרגע שחדל שר או סגן שר שהתפטר מן הכנסת במסגרת ההסדר הקבוע בחוק הנורבגי, מלכהן בתפקידו המיניסטריאלי, הוא ישוב באופן אוטומטי לכהן כחבר כנסת, ואחרון חברי הרשימה של סיעתו שמכהן בכנסת באותה עת, יחדל מלכהן בה.

ב. בחוק ייקבע כי לעניין רשימת מועמדים המורכבת מצירוף של מפלגות, ייראה כל מרכיב שלה לצרכי החוק הנורבגי כסיעה נפרדת, באופן שבמקום שר או סגן שר שיתפטר מן הכנסת, יבוא המועמד הראשון ברשימה שאינו חבר כנסת הנמנה עם מפלגתו של השר או סגן השר בהתאם לרשיום שנעשה בעת אישור רשימת המועמדים לכנסת על ידי ועדת הבחירות המרכזית.

ג. מספר השרים וסגני השרים שיוכלו להתפטר מן הכנסת במסגרת ההסדר הקבוע בחוק הנורבגי לא יעלה על חמישה מכל סיעה בת פחות מ-20 חברי כנסת, אך לא יותר משליש סיעה או שני חברי כנסת הגבוה מביניהם ולא יעלה על 2 מכל סיעה בת יותר מ-20 חברי כנסת בעת ובעונה אחת.

18. זהות שגריר ישראל בווינגטון תיקבע תמיד על ידי ראש הממשלה המכהן, כך שבמהלך תקופת כהונתו של ראש הממשלה החלופי כראש ממשלה, תיקבע על ידי ראש הממשלה החלופי.

19. שגריר ישראל באו"ם, שגריר ישראל בלונדון, שגריר ישראל בפרזי ושגריר ישראל בקנברה ימונו על ידי ראש הממשלה לכל תקופת כהונתה של הממשלה (לא יוחלפו גם בעת ולאחר ביצוע הרוטציה).

20. קביעת סדר יום לעבודת הממשלה ולדיוניה תיעשה מראש ובהסכמה של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה. לא יועלה נושא שלא זכה להסכמה מראש בין השניים. בכל פורום שראש הממשלה יושב בו – יישב אף ראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה יחשפו באופן מלא ותואם לכל חומרי המודיעין ולכל חומר אחר.

21. שר המשפטים יהא יו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה. גוש הליכוד ימנה מ"מ ליו"ר הוועדה. לא יועלה על סדר היום בוועדה, ולא תתקיים הצבעה, בשום נושא שלא יוסכם במפורש ומראש בין יו"ר הוועדה לממלא מקומו. ועדת השרים לענייני חקיקה תהא גם היא פריטטית באופן שמספר החברים בה מכל גוש יהא שווה. כל חברי הקואליציה יתנגדו לכל הצעת חוק פרטית שלא אושרה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה.

22. א. ועדות הכנסת אשר ראשותן תימסר לגוש הליכוד הן:

(1) ועדת הכספים

(2) ועדת החוקה חוק ומשפט

(3) הוועדה לענייני קרונה

(4) ועדת העבודה והרווחה

(5) ועדת העליה והקליטה

(6) הוועדה לענייני סמים

(7) ועדת הכלכלה

ב. ועדות הכנסת שראשותן תימסר לגוש כחול לבן הן:

(1) ועדת החוץ והביטחון

(2) ועדת הפנים והגנת הסביבה

(3) ועדת החינוך

(4) ועדת הכנסת

5) ועדת המדע והטכנולוגיה

6) הוועדה למעמד האשה

7) הוועדה למעמד הילד

ב. יו"ר וועדת הכנסת לכל התקופה, יהיה מטעם גוש כחול לבן. כהונתו תוגדר לשנה וחצי ולאחר מכן הוא יועמד לבחירה מחדש או שיבחר מועמד אחר מגוש כחול לבן.

יו"ר וועדת חוקה ומושפט לכל התקופה, יהיה מטעם גוש הליכוד. כהונתו תוגדר לשנה וחצי ולאחר מכן הוא יועמד לבחירה מחדש או שיבחר מועמד אחר מגוש הליכוד.

23. יו"ר הקואליציה והשר המקשר בין הממשלה לכנסת ימונו על ידי מי שמהן באותה עת בתפקיד ראש הממשלה.

24. עם כינון הממשלה יחוקק חוק הגיוס על פי הצעת משרד הביטחון וצה"ל, תוך תיקון לפיו יעדי הגיוס יקבעו בהחלטת ממשלה ולא בחקיקה ראשית. כן יערכו התאמות במועדים האמורים בהצעת החוק (שהוגשה בחודש יולי 2018), כך שכל המועדים ידחו בהתאמה ממועד קבלת החוק בקריאה שלישית בכנסת. עוד תתוקן ההצעה באופן שבמקרה שבו פחת מספר המתגייסים בפועל, החל משנת הגיוס 2022, מ־85 אחוזים מיעד הגיוס השנתי הכולל במשך שלוש שנות גיוס רצופות, תחליט הממשלה בתוך שנה על תכנית יעדי גיוס שנתיים ותאשר תכנית לתמריצים כלכליים - חיוביים ושלילים, לעמידה או לאי עמידה ביעדים. חרף האמור לעיל, לאחר חקיקת חוק הגיוס האמור, תגבש הממשלה להצעת שר הביטחון חוק חדש ומקיף בדבר גיוס לצה"ל ושרות לאומי בהתאם למיתווה רחב ועדכני התואם את צרכי החברה בישראל על גוונייה ורבידיה בהסכמת סיעות הקואליציה.

25. הצדדים יפעלו להגיע ביניהם להסכם בדבר הקמת קואליציה משותפת במוסדות הלאומיים, וקביעת בעלי התפקידים השונים בהם בהסכמה.

26. הוועדה למינוי שופטים - נציגי הממשלה בוועדה לבחירת שופטים יהיו שר המשפטים ושר נוסף מגוש הליכוד. הקואליציה תציג חברת כנסת אחת מטעם גוש הליכוד (גב' אסנת הילה מארק) וחבר כנסת אחד מטעם גוש כחול לבן (ח"כ צבי האוזר) לבחירה מבין חברי הכנסת. כל חברי הקואליציה מחוייבים שלא להציג מועמדים נוספים ומחוייבים לבחור באותם שני המועמדים של הקואליציה לאחר אישור ה"חוק הנורבגיי" בכנסת. לא יחולו שינויים בהרכב הוועדה, בתהליכי המינוי בה ובמועדי מינוי השופטים המקובלים ובכלל זה לא ימונו מראש שופטים שכהונתם אמורה להתחיל לאחר תום מועד כהונתה של הכנסת ח - 23.

27. מנהלת השרות הלאומי, החטיבה להתיישבות ומרכז החסברה יהיו באחריות שר משרי גוש הליכוד שייקבע ראש הממשלה. מנהלת ניצולי השואה ומנהלת הבדואים תהיה באחריות שר משרי כחול לבן שיקבע ראש הממשלה החלופי.

28. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יפעלו יחד ובמתואם כדי לקדם הסכמי שלום עם כל שכנותינו ולקדם שיתוף פעולה אזורי במגוון תחומים כלכליים ובעניין משבר הקורונה.

בכל הנוגע להצרת הנשיא טראמפ, ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יפעלו בהסכמה מלאה של ארה"ב, לרבות לעניין המפות מול האמריקאים ובהידברות ביני"ל בנושא, כל זאת תוך חתירה לשמירה על האינטרסים הבטחוניים והאסטרטגיים של מדינת ישראל ובהם הצורך בשמירה על היציבות האזורית, שמירה על הסכמי השלום וחתירה להסכמי שלום עתידיים.

29. על אף האמור בסעיף 3, סעיף 20, סעיף 21 וסעיף 28 לעיל, ולאחר שיתקיימו דיון והתייעצות בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי בעקרונות המפורטים מעלה, ראש הממשלה יוכל להביא את ההסכמה שתושג עם ארה"ב בעניין החלת הריבונות החל מיום 1.7.2020 לדיון בקבינט ובממשלה ולאישור בממשלה ו/או בכנסת.

במידה וראש הממשלה ירצה להביא את הצעתו בפני הכנסת, הוא יוכל לעשות זאת גם באמצעות ח"כ ובלבד שיהא מסיעת הליכוד, שיתחייב במעמד הקריאה הטורומית כי החקיקה תתוקן לנוסח זהה לזה שהוצג ע"י ראש הממשלה בקבינט ובממשלה. לאחר הקריאה הטורומית, ואם מדובר בהצעת חוק ממשלתית לאחר הקריאה הראשונה, יועבר החוק בהקדם, בדרך המהירה ביותר, ובאופן שלא ישבש ויעכב את התהליך ע"י יו"ר ועדת הכנסת וועדת הכנסת לדיון בוועדת חנוך והביטחון.

בכפוף לאמור לעיל, הנספח בדבר דרכי עבודת הקואליציה לא יחול לענין סעיף זה.

30. בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מ-90 יום ממועד השבעת הממשלה, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב המדינה, לרבות תקציבים מיוחדים להתמודדות עם משבר הקורונה. התקציב יהא זו שנתי לשנים 2020-2021. תקציב המדינה יעודכן מעת לעת בהתאם לצרכים המשתנים של המדינה בעת משבר זו. תקציב המדינה יעודכן בראשית שנת 2021 ובאותה העת יאושר כבר תקציב לשנת 2022. אם לא תחיה הסכמה על עדכון תקציב 2021, יראו את התקציב המקורי שאושר כתקציב 2021 ולא יראו בכך אי אישור של התקציב. בסוף שנת 2022 יאושר התקציב לשנת 2023. תקבע הוראת חוק המאפשרת הגשת תקציב זו שנתי ועדכונו מידי שנה לשנתיים הבאות.

במידה ולא תהיה הסכמה בנושא התקציב, יובא הנושא להכרעת ראש הממשלה וממלא מקומו.

לא הועבר התקציב במועדו המוסכם, יראו את הצד שהכשיל את העברת התקציב ו/או שלא תמך בהעברתו כמי שהפר הסכם זה. במקרה כאמור יתבצעו חילופי ראש ממשלה באופן שיוייר המפלגה המקיימת הסכם זה יהיה או ימשיך לכהן כראש הממשלה. לרשות ראש הממשלה יעמדו עוד 3 חודשים על ה-3 הקבועים בחוק (סוף יוני) במידה ולאחר ששת החודשים לא הועבר תקציב, תפוזר הכנסת ויתקיימו בחירות תוך 90 יום וראה"מ המכהן ימשיך בכהונתו כראש ממשלה.

31. כל המינויים למועצות ולתאגידים (שאינם חברות ממשלתיות) הטעונים אישור בממשלה ימונו ע"י הממשלה על בסיס שוויוני בין הגושים. אין בכך כדי לגרוע מכללי המינוי והכשירות הקיימים.

32. תוקם ועדת שרים פריטטית לכל נושא הרגולציה. בראש הועדה יעמדו נציגי הליכוד וכחול לבן, והחלטות בה יתקבלו בהסכמה. הועדה תפעל להפחתת הרגולציה במדינת ישראל.

33. תוקם ועדה פריטטית לבחינת עדכון "חוק קמיניץ".

34. יחידות הסמך, ישראל דיגיטלית, ולפ"מ תהיינה במשרד ראש הממשלה.

35. עד להקמת הממשלה, יפעלו הצדדים להסכם זה בכנסת ובוועדות הכנסת בשיתוף פעולה מלא ויצביעו בהצבעות השונות בכנסת ובוועדות הכנסת רק בהסכמה ובתיאום.

36. יוקם מנגנון לליבוך מחלוקות ולתיאום והסכמה של כל פעולות הממשלה ונציגייה בכל עניין שלא חוסדר במפורש בהסכם זה. בוועדה יהיו 4 חברים – שניים מכל צד.

37. לאחר סיום הליכי החקיקה האמורים בהסכם זה, ולפני שתחלוף התקופה האמורה בסעיף 10 לחוק יסוד: הממשלה, יחתמו כל חברי גוש הליכוד וגוש כחול לבן על פניה לנשיא המדינה, ויבקשו ממנו להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על מר בנימין נתניהו.

38. כל שינויי החקיקה הדרושים לשם ביצוע הסכם זה יזכו לתמיכה מלאה של כל חברות הקואליציה שתוקם, ובכפוף לאישורם בוועדת שרים לחקיקה.

תיקוני החקיקה הנדרשים לפני השבעת ממשלת החילופים יעשו בהצעות חוק פרטיות  
ואם הצדדים יסכימו שיעשו בהצעת חוק ממשלתית יאושרו בממשלה בדרך הקיימת  
לפני חתימת הסכם זה.

39. הצדדים רשאים לשנות הסכם זה בהסכמה ביניהם.

40. להסכם יצורף נספח בדבר דרכי עבודת הקואליציה ותקנון הממשלה יותאם לאמור  
בהסכם זה.

41. להסכם זה יצורף כנספח הצעת חוק יסוד: הממשלה (ממשלת חילופים). הצעת החוק  
מהווה חלק בלתי נפרד מהסכם זה.

ועל כך באנו על החתום:

---

סיעת כחול לבן

---

סיעת הליכוד

## נספח ע/3

העתק פניית העותרת אל יו"ר  
המשיבה 1 והמשיבים 3 ו-4 מיום  
30.3.2020 מצורף ומסומן כנספח

ע/3.



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

תאריך: ה' ניסן התש"ף, 30/03/20

		לכבוד
עו"ד איל ינון	ד"ר אביחי מנדלבלית	ח"כ בנימין נתניהו
היועץ המשפטי לכנסת	היועץ המשפטי לממשלה	ראש ממשלת המעבר
הכנסת	משרד המשפטים	לשכת ראש הממשלה
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

נכבדי שלום רב,

## הנדון: קריאה להימנע מהרחבת הממשלה מעבר למגבלות חוק יסוד: הממשלה

בשם התנועה לאיכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו מתכבדים לפנות אליך כדלקמן:

1. בימים האחרונים רבו הדיווחים בתקשורת, לפיהם המגעים הקואליציוניים להרכבת הממשלה בראשות ח"כ בנימין נתניהו, כוללים התחייבות להרחבה משמעותית של מספר השרים וסגני השרים בממשלה. כמה מן הדיווחים מצביעים על הרחבה של הממשלה אל מעל 30 שרים וסגני שרים!
2. כזכור, חוק יסוד: הממשלה קובע בסעיף 5(ו) כך:

5(ו): מספר חברי הממשלה, ובכלל זה ראש הממשלה, לא יעלה על 19, אלא אם כן הביעה הכנסת אמון בממשלה או החליטה לאשר צירוף שרים לממשלה, ברוב של שבעים חברי הכנסת לפחות.

3. התנועה למען איכות השלטון בישראל קוראת לראש הממשלה להימנע מהגדלת מספר השרים הקבוע בחוק, ולהשכיל להתאים את הממשלה לצרכי המדינה בשעת חירום זו, ולא להיפך. הגדלת מספר השרים וסגני השרים, במסגרת תן-וקח פוליטיים, תהווה בשעה זו חוסר אחריות לאומי, תפגע באינטרס הציבורי, תפגע באמון הציבור בממשלה ובתפקודה, ותעשה את חוקי הכנסת למרמס.
4. כידוע, מספר חברי הממשלה ביחס למספר חברי הפרלמנט בישראל הינו מתגובהים בעולים ממילא. כך, כיום עומד אחוז השרים מבין חברי הכנסת על כ-17.5%, ביחס למוצע של כ-10%

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 \* פקס: 02-5000076  
 شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
 208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
 E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

במדינות שנבדקו. <sup>1</sup> הגדלת מספר חברי הממשלה ל-30 תגדיל את חלקם של חברי הממשלה מבין חברי הכנסת ל-25% (1).

5. לא בכדי תוקן חוק היסוד בשנת 2014, כך שיגביל את מספר השרים בממשלה ל-19 ואת מספר סגני השרים לארבעה בלבד. כאשר פגשו ממשלות ישראל מאז בצורך קואליציוני שדחק בהרחבת מספר חברי הממשלה, הושעתה מגבלת השרים בהוראת שעה, כך שלא תחול על ממשלה שכוונה בתקופת כהונת הכנסת ה-20. <sup>2</sup> כעת, לאחר בבוואך להרכיב ממשלה בתקופת הכנסת ה-23, אין כל הצדקה לשינוי החוק או חריגה מאותה הוראת שעה.
6. הגדלה כה משמעותית של הממשלה טומנת בחובה בעיות קשות, הן בהיבטי ההוצאה הציבורית על הגדלת הממשלה בסיטואציה בה המשק הישראלי נתון במשבר חסר-תקדים, הן בהיבטי כיבוד החוק ומתן תוקף לחוקי היסוד במדינה והן בהיבטי יכולת המשילות של הממשלה עצמה.
7. ראשית, הסיטואציה הקיימת, בה בכל פעם שבה נקלעת הממשלה למשבר קואליציוני היא פועלת לשינוי חוק יסוד: הממשלה, לשם התאמת מספר חברי הממשלה לצרכי הקואליציה, אינו מכבד את מעמד הממשלה כגוף השלטוני המוביל במדינה, ומבזה את חוקי היסוד במדינה ואת הצורך לכבדם. חוקי היסוד מהווים נורמה חוקתית על-חוקית בשיטתנו, והם נועדו לקביעת הסדרי השלטון חמרויים במדינה. שינויים המזדמן בכפוף לצרכים פוליטיים כאלו ואחרים מהווה זילות חוקי היסוד, ופוגע באמון הציבור במערכת החוק בכללותה.
8. שנית, יודגש כי בימים אלו, בהם מתמודד המשק הישראלי עם גירעון חמור בגובה למעלה מ-50 מיליארד שקלים, שהם כ-3.7% מהתוצר, <sup>3</sup> ועודו צפוי להתמודד עם משבר כלכלי חמור בעקבות התפרצות נגיף הקורונה והשיתוק שזו גרמה במשק, <sup>4</sup> הגדלת ההוצאות הממשלתיות על אתנן פוליטי וסממני שלטון שנועדו לשכך את הלחצים הקואליציוניים, מהווה חוסר אחריות משווע.
9. לפי הערכות שונות, עלותה של לשכת שר נאמדת בכ-6.5 מיליון שקלים בשנה, <sup>5</sup> כך שעלות הוספת 9 שרים וסגני שרים לממשלה, משמעה הרחבת התקציב הממשלתי בכמעט 60 מיליון שקלים לשנה, לכל הפחות. בהינתן אחוזי האבטלה המזנקים והקשיים הכלכליים עמם מתמודדת הממשלה ממילא, המדובר בחוסר אחריות פיסקלי משווע.

<sup>1</sup> אסף שפירא ועופר קניג "ביטול הגבלת מספר השרים בממשלה - פגיעה במשילות הממשלה ובעבודתה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (19.5.2019), <https://www.idi.org.il/knesset-committees/26761>.

<sup>2</sup> ס"ת תשע"ח מס' 2491 מיום 13.5.2015 עמ' 188 (ח"ח הממשלה תשע"ח מס' 915 עמ' 588) – תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20, תשע"ח-2015.

<sup>3</sup> עמירם ברקת "הגירעון ב-2019: 3.7% מהתוצר - חריגה של 12 מיליארד שקל מהיעד" גלובס (6.1.2020), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001313843>.

<sup>4</sup> וול סטריט ג'ורנל "המיתון מעבר לפינה והצרכנים האירופאים עוברים מפסימיות לייאוש" גלובס (24.3.2020), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001323103>.

<sup>5</sup> צבי זרחיה "הציבור ישלם: עלות המישה שרים נוספים - 130 מיליון שקל" כלכליסט (21.5.2019), <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340.L-3762603,00.html>



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

10. שלישית, קיים חשש ממשי כי ממשלה מרובת שרים תפגע ביעילותה, ותקשה על קבלת החלטות יעילה, ועלולה להפוך לזירת התנצחויות מרובת משתתפים. אותו חוסר יעילות אף אינו ניתן להצדקה בטיעונים בדבר יציבות קואליציונית, שכן מחקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה הדגים כי אין כל קשר ברור בין גודל הממשלה ליציבותה.<sup>6</sup>
11. לבסוף, הרחבת הממשלה באופן זה פוגעת באופן חמור בעבודת הכנסת, ובכך פוגמת בהפרדת הרשויות. מציאות בה למעלה מ- 30 מבין 120 חברי הכנסת מכהנים כשרים וסגני שרים בממשלה, פוגעת קשות ביכולתם של חברי הכנסת (חן אלו המכהנים בממשלה והן חבריהם) לבקר באופן אפקטיבי את פעולת הממשלה ולפקח עליה. בכך, נפגע תפקיד מרכזי של הכנסת ומופר האיזון בין הרשויות.
12. אם כן, הרחבת הממשלה בעת הזו תפגע קשות באמון הציבור בממשלה, בכנסת ובחוקיה, תכביד מאוד את ההוצאה הציבורית הבלתי נחוצה, דווקא בעת בה מתמודדת המדינה עם משבר כלכלי חמור, ועלולה לפגוע קשות ביכולת המשילות של הממשלה הנבחרת. כל זאת, כאשר אין כל צורך ממשי בהרחבת הממשלה, למעט אילוצים פוליטיים- קואליציוניים צרים.
13. על כן, שבה התנועה לאיכות השלטון וקוראת לכם למנוע את הרחבת הממשלה מעבר למגבלת 19 השרים וסגני השרים, הקבועה בחוק יסוד: הממשלה, ולשמר את אמון הציבור בממשלה כי היא פועלת בימים קשים אלו לטובת הציבור, ולא לטובת שררת חבריה.
14. על מנת שנוכל לשקול את צעדינו להמשך, ובהם האפשרות לפנות לנתיב המשפטי, נודה לתשובתכם המהירה.

בכבוד רב,

אורי הס  
רכז האגף המשפטי

תומר נאור, עו"ד  
מנהל האגף המשפטי

<sup>6</sup> חמכון הישראלי לדמוקרטיה חוות זעת על תזכיר חוק: חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס'...) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים) (17.5.2019), <https://tinyurl.com/rkvemzq>

## נספח ע/4

פניית העותרת אל יו"ר המשיבה 1  
והמשיבים 3 ו-4 מיום 6.4.2020.



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

תאריך: יב' ניסן תשס"ף, 6/4/2020

סומן: 31200473120055

לכבוד

ח"כ בנימין נתניהו	ד"ר אביחי מנדלבליט	עו"ד שגית אפק
ראש ממשלת המעבר	חיועץ המשפטי לממשלה	מ"מ חיועץ המשפטי לכנסת
לשכת ראש הממשלה	משרד המשפטים	הכנסת
ירושלים	ירושלים	ירושלים

א.ג.נ.,

**הנדון: תזכורת לקריאה להימנע מהרחבת הממשלה מעבר למגבלות חוק יסוד:**

## הממשלה

סימוכין: מכתבנו מיום 30.3.2020

בשם התנועה לאיכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") חרינו מתכבדים לפנות אליכם פעם נוספת, כדלקמן:

- ביום 10.3.2014, תוקן חוק יסוד: הממשלה ברוב של 67 תומכים ללא מתנגדים וללא נמנעים, וכך, הגביל הלכה למעשה את מספר החברים בממשלה ל-19, על פי מפתח של 18 שרים וראש ממשלה.<sup>1</sup>
- הצעת חוק זו, אשר הוגשה על ידי הממשלה השלושים ושלוש, אשר בראשה עמד כבודו, ח"כ בנימין נתניהו, באה מתוך כוונה של מציאות מעוותת לחלוטין, שבה ממשלות ישראל שברו שיאים בגודלן, וחדשות לבקרים, הרחיבו את ממדיהן באופן חסר פרופורציונאלי לחלוטין.
- הממשלה דאז, בראשה עמד כבודו, זיהתה את הפגם המהותי אשר מציאות כזו יוצרת, ועמדה על שינויה, תוך כדי הדגשת העיוותים הרבים בכינון ממשלה רחבה. כך למשל, צוין בדברי החסבר להצעת החוק לתיקון חוק היסוד: הממשלה, כי לממשלה רחבה יש קשיי תפקוד וקבלת החלטות, מעבר תדיר של עניינים ממשרד למשרד הגורם לחוסר המשכיות בטיפול בנושאים, חיסון בצמצום יתר של מספר חברי הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה, וכמובן, החיסרון של בזבוז כספי ציבור ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת:

**"לממשלה גדולה מדי יש חסרונות: העיקרי הוא קשיי תפקוד וקבלת החלטות של הרשות המבצעת (דבר המביא ליצירת פורומים מצומצמים לקבלת**

<sup>1</sup> הכנסת התשע-עשרה, הישיבה המאה-ועשרים-וחמש, מיום 10.3.2014.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
 شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
 208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
 E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

**החלטות) ומעבר תדיר של עניינים ממשרד למשרד לפי המשרדים הנוצרים**  
**הנעלמים באופן שמוגע ביציבות ובקידום של נושאים, וגורם לחוסר המשכיות**  
**בטיפול בנושאים. בנוסף, קיים גם חיסרון בצמצום יתר של מספר חברי**  
**הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה והפיקוח על עבודת הממשלה (שכן**  
**בשיטתנו רוב השרים הם גם חברי הכנסת), והחיסרון של בזבזן כספי ציבור**  
**ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת. בעת הרכבת ממשלה קשה לעמוד**  
**בלחצים קואליציוניים. לפיכך, מוצע להגביל את מספר השרים וסגני השרים**  
**בחוק-היסוד<sup>2</sup>.**

4. כאמור, הצעה זו עוגנה בחוק יסוד: הממשלה, בסעיף 5(ו):

5(ו): מספר חברי הממשלה, ובכלל זה ראש הממשלה, לא יעלה על 19, אלא אם כן הביעה הכנסת אמון בממשלה או החליטה לאשר צירוף שרים לממשלה, ברוב של שבעים חברי הכנסת לפחות.

5. ביום 30.3.2020, פנינו אליכם וציינו כי לאחרונה רבו הדיווחים בתקשורת, לפיהם המגעים הקואליציוניים להרכבת הממשלה בראשות ח"כ בנימין נתניהו, כוללים התחייבות להרחבה משמעותית של מספר השרים וסגני השרים בממשלה. כמה מן הדיווחים מצביעים על הרחבה של הממשלה עד לכ-30 חברים.
6. בנוסף, קראנו לראש הממשלה להימנע מהגדלת מספר השרים הקבוע בחוק, ולהשכיל להתאים את הממשלה לצרכי המדינה בשעת חירום זו, ולא להיפך. הגדלת מספר השרים וסגני השרים, במסגרת תן-וקח פוליטיים, תהווה בשעה זו חוסר אחריות לאומי, תפגע באינטרס הציבורי, תפגע באמון הציבור בממשלה ובתפקודה, ותעשה את חוקי הכנסת למרמס.
7. ציינו בפנייתנו, כי כבר בימים אלו מספר חברי הממשלה ביחס למספר חברי הפרלמנט בישראל הינו מהגבוהים בעולם ממילא. כך, כיום עומד אחוז השרים מבין חברי הכנסת על כ-17.5%, ביחס לממוצע של כ-10% במדינות שנבדקו.<sup>3</sup> הגדלת מספר חברי הממשלה ל-30 תגדיל את חלקם של חברי הממשלה מבין חברי הכנסת ל-25% (i).
8. נזכיר כי הגדלה כה משמעותית של הממשלה טומנת בחובה בעיות קשות, הן בחיבטי ההוצאה הציבורית על הגדלת הממשלה בסיטואציה בה המשק הישראלי נתון במשבר חסר-תקדים, הן בחיבטי כיבוד החוק ומתן תוקף לחוקי היסוד במדינה והן בחיבטי יכולת המשילות של הממשלה עצמה.
9. ראשית, הסיטואציה הקיימת, בה בכל פעם שבה נקלעת הממשלה למשבר קואליציוני היא פועלת לשינוי חוק יסוד: הממשלה, לשם התאמת מספר חברי הממשלה לצרכי הקואליציה, אינו מכבד את מעמד הממשלה כגוף השלטוני המוביל במדינה, ומבזה את חוקי היסוד במדינה

<sup>2</sup> הצעת חוק פ/1160/19, חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), מיום 29.4.2013.  
<sup>3</sup> אסף שפירא ועופר קניג " ביטול הגבלת מספר השרים בממשלה - פגיעה במשילות הממשלה ובעבודתה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (19.5.2019), <https://www.idi.org.il/knesset-committees/26761>.



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

ואת הצורך לכבדם. חוקי היסוד מהווים נורמה חוקתית על-חוקית בשיטתנו, והם נועדו לקביעת הסדרי השלטון המרכזיים במדינה. שינויים המזדמן בכפוף לצרכים פוליטיים כאלו ואחרים מהווה זילות חוקי היסוד, ופוגע באמון הציבור במערכת החוק בכללותה.

10. לעניין זילות החוק בכל הנוגע להרחבת הממשלה באמצעות שינוי חוק יסוד: הממשלה, יפים דבריו של שר האנרגיה, ח"כ יובל שטייניץ מדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 20.7.1999 (עמ' 15), אשר מחה בזמנו על שינוי חוק היסוד לצורך כינון ממשלתו של ראש הממשלה לשעבר, אהוד ברק:

"יובל שטייניץ: מטויד אותי כאן שמשנים את כללי המשחק במהלך אותה קדנציה באופן מיידי. אני רוצה להזכיר שהחוק בו נקבעה המגבלה של 18 שרים נתקבל בזמן ממשלתו של שמיר אבל החוק לא חל על הקדנציה של ממשלת שמיר, אפילו לא על הקדנציה הבאה בתור אלא על שתי קדנציות קדימה. יש בכך היגיון רב. כאשר משנים באופן דרסטי את כללי השלטון באופן שזה יכול לשרת צד זה או אחר, הכלל הנקוט הוא - לא רק בדמוקרטיה שלנו אלא גם בדמוקרטיה מערביות אחרות - ששינוי הוא לפחות לקדנציה אחת קדימה, בעתיד, ולא באופן מיידי. פה אתם מבקשים את ההיפך הגמור, אתם מבקשים לשנות את כללי המשחק באופן מיידי כדי לשפר את יציבות הממשלה שלכם כדי להקשות עלינו את הפלכתם (...). זה פיגוע בדמוקרטיה ולא סתם חוק לא טוב."<sup>4</sup>

11. שנית, יודגש כי בימים אלו, בהם מתמודד המשק הישראלי עם גירעון חמור בגובה למעלה מ-50 מיליארד שקלים, שהם כ-3.7% מהתוצר,<sup>5</sup> ועודו צפוי להתמודד עם משבר כלכלי חמור בעקבות התפרצות נגיף הקורונה והשיתוק שזו גרמה במשק,<sup>6</sup> הגדלת ההוצאות הממשלתיות על אתנן פוליטי וסממני שלטון שנועדו לשכך את הלחצים הקואליציוניים, מהווה חוסר אחריות משווע. לפי הערכות שונות, עלותה של לשכת שר נאמדת בכ-6.5 מיליון שקלים בשנה,<sup>7</sup> כך שעלות הוספת 9 שרים וסגני שרים לממשלה, משמעה הרחבת התקציב הממשלתי בכמעט 60 מיליון שקלים לשנה, לכל הפחות. בהינתן אחוזי האבטלה המזנקים והקשיים הכלכליים עמם מתמודדת הממשלה ממילא, המדובר בחוסר אחריות פיסקלי משווע. לעניין זה יפים דבריו של ח"כ לשעבר עוזי לנדאו מסיעת הליכוד ביתנו, במליאה לדיון מוקדם בהצעת החוק להגבלת מספר החברים בממשלה, אשר עוגנה בסעיף 5(ו) המצוין לעיל:

<sup>4</sup> שיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, מיום 20.7.1999, פרוטוקול מס' 2, עמ' 15.  
<sup>5</sup> עמירם ברקת "הגירעון ב-2019: 3.7% מהתוצר - חריגה של 12 מיליארד שקל מהיעד" גלובס (6.1.2020), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001313843>  
<sup>6</sup> וול סטריט ג'ורנל "המיתון מעבר לפינה והצרכים האירופאים עוברים מפסימיות לייאוש" גלובס (24.3.2020), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001323103>  
<sup>7</sup> צבי זרחיה "הציבור ישלם: עלות המישה שרים נוספים - 130 מיליון שקל" כלכליסט (21.5.2019), <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3762603,00.html>



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

"שר התיירות עוזי לנדאו: מביאים ראשי ממשלה להמציא כל מיני משרדים

וסגני שרים למיניהם. למה הציבור צריך לשלם את הסכומים האלה, את

הבזבזים האלה?!"

12. שלישית, קיים חשש ממשי כי ממשלה מרובת שרים תפגע ביעילותה, ותקשה על קבלת החלטות יעילה, ועלולה להפוך לזירת התנצחויות מרובת משתתפים. אותו חוסר יעילות אף אינו ניתן לחצדקה בטענות בדבר יציבות קואליציונית, שכן מחקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה חזגים כי אין כל קשר ברור בין גודל הממשלה ליציבותה.<sup>8</sup>
13. לבסוף, ציינו כי הרחבת הממשלה באופן זה פוגעת באופן חמור בעבודת הכנסת, ובכך פוגמת בהפרדת הרשויות. מציאות בה 30 מבין 120 חברי הכנסת מכהנים כשרים וסגני שרים בממשלה, פוגעת קשות ביכולתם של חברי הכנסת (חן אלו המכהנים בממשלה וחן חבריהם) לבקר באופן אפקטיבי את פעולת הממשלה ולפקח עליה. בכך, נפגע תפקיד מרכזי של הכנסת ומופר האיזון בין הרשויות.<sup>9</sup>
14. אם כן, הרחבת הממשלה בעת הזו תפגע קשות באמון הציבור בממשלה, בכנסת ובחוקיה, תכביד מאוד את ההוצאה הציבורית הבלתי נחוצה, דווקא בעת בה מתמודדת המדינה עם משבר כלכלי חמור, ועלולה לפגוע קשות ביכולת המשילות של הממשלה הנבחרת. כל זאת, כאשר אין כל צורך ממשי בהרחבת הממשלה, למעט אילוצים פוליטיים- קואליציוניים צרים.
15. על כן, שבה התנועה לאיכות השלטון פעם נוספת, וקוראת לכם למנוע את הרחבת הממשלה מעבר למגבלת 19 השרים וסגני השרים, הקבועה בחוק יסוד: הממשלה, ולשמר את אמון הציבור בממשלה כי היא פועלת בימים קשים אלו לטובת הציבור, ולא לטובת שררת חבריה.
16. על מנת שנוכל לשקול את צעדינו להמשך, ובהם האפשרות לפנות לנתיב המשפטי, נודה לתשובתכם המהירה.

בכבוד רב,

אביתר אילון, ע"ר

מחלקת ליטיגציה מנהלית

התנועה למען איכות השלטון בישראל

תומר נאור, ע"ר

מנהל האגף המשפטי

התנועה למען איכות השלטון בישראל

<sup>8</sup> הישיבה העשרים-ושבע של הכנסת התשע-עשרה, מיום 8.5.2013, בעמ' 103.  
<sup>9</sup> תמכון הישראלי לדמוקרטיה חוות דעת על תזכיר חוק: חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס'...) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים) (17.5.2019), <https://tinurl.com/rkvenzq>.  
<sup>10</sup> שינוי שיטת הממשל בישראל, פחות זה יותר: גודל ממשלות, שלומית ברנע, שוריק דייפשיץ, מתן שרקנסקי, 423, 443 (2013).

23.4.2020

דואר FW - Movement for Quality Government: תשובה לפנייתך למשרד ראש הממשלה



התנועה לאיכות השלטון <litigation@mqg.org.il>

**FW: תשובה לפנייתך למשרד ראש הממשלה**  
הודעה אחת

23 באפריל 2020 בשעה 10:23

<evyatar@mqg.org.il> evyatar ayalon  
אל: <litigation@mqg.org.il> Litigation-mqg

-----Original Message-----  
<From: PMO HEB <PMOH@pmo.gov.il>  
Sent: Monday, April 6, 2020 2:50 PM  
<evyatar@mqg.org.il> To: evyatar ayalon  
Subject: תשובה לפנייתך למשרד ראש הממשלה

[cid:312294007@11082007-082D]

משרד ראש הממשלה

האגף לפניית הציבור

שלום רב,

פנייתך התקבלה באגף לפניית הציבור במשרד ראש הממשלה.

הפנייה תועבר לרדעת המומחים הנוגעים בדבר ותוכנה יישקל בתשומת לב קפדנית וראויה.

תודה על שפנית למשרדנו.

בברכה

האגף לפניית הציבור

att3cbe.png  
7K



טופס פנייה ללשכת היועץ המשפטי לממשלה

פרטי הפונה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

שם משפחה	שם פרטי	
אילון	אביתר	
מען למשלוח דואר	רחוב	
ירושלים	יפו	
מספר בית	מיקוד	תא דואר
208	9136001	36054
טלפון ראשי	טלפון מישני	פקס
02-5000073		02-5000076
דואר אלקטרוני	evyatar@mqq.org.il	

מענה המשרד יישלח בפקס או בדואר בלבד

פרטי הפנייה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

מסמך
תזכורת לקריאה להימנע מהרחבת הממשלה מעבר למגבלות חוק יסוד: הממשלה
תיאור המקרה:
אנא עיינו בקובץ המצורף.

שורה 1

מסמך

תזכורת לקריאה להימנע מהרחבת הממשלה - 6.4

טופס זה ממסח בלשון זכר אך מיועד לשני המינים כאחד.  
טופס זה מכיל מידע מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות.



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

תאריך: יב' ניסן התש"ף, 6/4/2020

סומן: 31200473120055

		לכבוד
עו"ד שגית אפק	ד"ר אביחי מנדלבלויט	ח"כ בנימין נתניהו
מ"מ היועץ המשפטי לכנסת	היועץ המשפטי לממשלה	ראש ממשלת המעבר
הכנסת	משרד המשפטים	לשכת ראש הממשלה
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

א.ג.נ.,

## הנדון: תזכורת לקריאה להימנע מהרחבת הממשלה מעבר למגבלות חוק יסוד:

### הממשלה

סימוני: מכתבנו מיום 30.3.2020

בשם התנועה לאיכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו מתכבדים לפנות אליכם פעם נוספת, כדלקמן:

1. ביום 10.3.2014, תוקן חוק יסוד: הממשלה ברוב של 67 תומכים ללא מתנגדים וללא נמנעים, וכך, הגביל הלכה למעשה את מספר החברים בממשלה ל-19, על פי מפתח של 18 שרים וראש ממשלה.<sup>1</sup>
2. הצעת חוק זו, אשר הוגשה על ידי הממשלה השלושים ושלוש, אשר בראשה עמד כבודו, ח"כ בנימין נתניהו, באה מתוך כוונה של מציאות מעוותת לחלוטין, שבה ממשלות ישראל שברו שיאים בגודלן, וחדשות לבקרים, הרחיבו את ממדיהן באופן חסר פרופורציונאלי לחלוטין.
3. הממשלה דאז, בראשה עמד כבודו, זיחתה את הפגם המתותי אשר מציאות כזו יוצרת, ועמדה על שינויה, תוך כדי הדגשת העיוותים הרבים בכינון ממשלה רחבה. כך למשל, צוין בדברי החסבר להצעת החוק לתיקון חוק היסוד: הממשלה, כי לממשלה רחבה יש קשיי תפקוד וקבלת החלטות, מעבר תדיר של עניינים ממשרד למשרד הגורם לחוסר המשכיות בטיפול בנושאים, חיסון בצמצום יתו של מספר חברי הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה, וכמובן, החיסרון של בזבז כספי ציבור ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת:

"לממשלה גדולה מדי יש חסרונות: העיקרי הוא קשיי תפקוד וקבלת החלטות של הרשות המבצעת (דבר המביא ליצירת פורומים מצומצמים לקבלת

<sup>1</sup> הכנסת התשע-עשרה, הישיבה המאה-ועשרים-וחמש, מיום 10.3.2014.

23.4.2020

דואר FW - Movement for Quality Government: תזכורת לבקשת מניעת הרחבת הממשלה



התנועה לאיכות השלטון <litigation@mqg.org.il>

**FW: תזכורת לבקשת מניעת הרחבת הממשלה**  
הודעה אחר

23 באפריל 2020 בשעה 10:33

<evyatar@mqg.org.il> evyatar ayalon  
אלי: Litigation-mqg <litigation@mqg.org.il>

**From:** evyatar ayalon <evyatar@mqg.org.il>  
**Sent:** Monday, April 6, 2020 2:52 PM  
**To:** 'lishkat-yoetz@justice.gov.il' <lishkat-yoetz@justice.gov.il>; 'hdept@knesset.gov.il' <hdept@knesset.gov.il>; 'PMO.HEB@it.pmo.gov.il' <PMO.HEB@it.pmo.gov.il>  
**Subject:** RE: תזכורת לבקשת מניעת הרחבת הממשלה

שלום רב,

מצ"ב מכתב התזכורת עם ותיקון התאריך.

עמכם הסליחה.

כמו כן, כאמור, נשמח לאישור קבלת המכתב.

בברכה,

עו"ד אביתר אילון

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר

**From:** evyatar ayalon <evyatar@mqg.org.il>  
**Sent:** Monday, April 6, 2020 2:45 PM  
**To:** 'lishkat-yoetz@justice.gov.il' <lishkat-yoetz@justice.gov.il>; 'hdept@knesset.gov.il' <hdept@knesset.gov.il>; 'PMO.HEB@it.pmo.gov.il' <PMO.HEB@it.pmo.gov.il>  
**Cc:** 'tomar naor' <tomar@mqg.org.il>; 'office@mqg.org.il' <office@mqg.org.il>; "מזכירות התנועה"  
**Subject:** תזכורת לבקשת מניעת הרחבת הממשלה

שלום רב,

ביום 30.3.2020, פנינו אליכם בבקשה למנוע את הרחבת הממשלה.

מאחר שטרם קיבלנו תשובה, אנו פונים אליכם במכתב תזכורת לבקשתו להימנע מהרחבת הממשלה לאור ההסכנות והעיוותים הרבים בממשלה רחבה.

מצ"ב מכתב תזכורת.

אנא אשרו את קבלת המכתב.

בברכה,

עו"ד אביתר אילון

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר

תזכורת לקריאה להימנע מהרחבת הממשלה - pdf.6.4  
579K

## נספח ע/5

פניית העותרת אל יושבי ראש  
המשיבות 1 ו-2 מיום 30.3.2020.



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

תאריך: ד' ניסן התש"ף, 30/03/20

לכבוד

ח"כ בנימין (בני) גנץ  
יושב-ראש הכנסת  
הכנסת  
ירושלים

סיעת כחול לבן  
הכנסת  
ירושלים

נכבדי שלום רב,

**הנדון: קריאת דחופה להימנע מקידום תיקון חקיקה פרסונלי ופסול לחוק יסוד:**

## הממשלה

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

1. ביום 28 במרץ פורסמו בכלי התקשורת דיווחים שונים, לפיהם במסגרת המשא-ומתן המתנהל בימים אלו להרכבת ממשלה בישראל, הסכמת לקדם תיקון חקיקה לחוק יסוד: הממשלה (להלן: חוק היסוד), כך שניתן יהיה "לעקוף" את החלכה המכונה הלכת דרעי-פנתסי, ולאפשר את מינויו של ח"כ בנימין נתניהו לשר ו/או ממלא מקום ראש הממשלה, לכשתסתיים תקופת כהונתו המוסכמת כראש הממשלה. לפי הדיווחים, סיעת כחול לבן בראשותך בשיתוף סיעת הליכוד, תקדמנה הצעת חוק לתיקון חוק היסוד (להלן: הצעת החוק), לפיה יעוגן מעמדו של ממלא מקום ראש הממשלה, תוך שיוקנו לו סמכויות נרחבות ליטול חלק בקביעת מדיניות הממשלה, ובד בבד תעוגן הוראה לפיה יוכל לכהן גם תחת כתב אישום פלילי.<sup>1</sup>
2. כזכור, ההלכה שנקבעה בבג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993) (להלן: פישת פנתסי), וזכתה לעיגון בעניינם של שרים במסגרת בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993) (להלן: פישת דרעי), אשר זכתה לכינוי "הלכת דרעי-פנתסי", קובעת כי תנאי כשירות החוקקים לכהונה בתפקיד ציבורי אינם ממצים, וכי בית המשפט מוסמך לפסול מועמד או נושא משרה מכהונה, מקום בו מינויו יהא בלתי סביר באורח קיצוני.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> יחזקאל ליס "גנץ צפוי לתמוך בחוק שיאפשר לנתניהו לחישאר בממשלה תחת כתב אישום גם לאחר הרוטציה" הארץ <https://www.haaretz.co.il/news/politi/premium-1.8719088>, (28.3.20)

<sup>2</sup> למעשה, יסודותיה של הלכה זו הונחו כבר בשנת 1993, עת פסל בית המשפט העליון את מינויו של יוסי גינוסר לתפקיד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, על רקע מעורבותו בפרשת קו 300, וראה בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון (פורסם בנבו 23.3.93) (להלן: עניין גינוסר). בהמשך עוגנה הלכה זו ויושמה בעניינם של סגני שרים (בג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993), ובעניינם של שרים (בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993).

רח' יפו 208, ירושלים 94383 • מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 • פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem • Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 • Tel: 02-5000073 • Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) • Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

3. כך, נקבע כי שר או סגן שר אשר כנגדם תלוי ועומד כתב אישום פלילי חמור לא יוכלו לכהן עוד בתפקידם, באשר כהונתם תהווה מינוי בלתי סביר בעליל. במסגרת פסקי הדין בעניינם של דרעי ופנחסי, נקבע כי המשך כהונתם של בכירי הממשלה הנאשמים בפלילים מהווה פגיעה קשה בעקרונות היסוד בשיטתנו השלטונית, ובהם חובת הנאמנות השלטונית, טוהר המידות בשלטון ואמון הציבור בו ובשלטון החוק.
4. הלכת זו, אשר נקבעה לפני למעלה מ-25 שנה, נותרה על כנה, ואף הוסיפה וקיבלה משנה תוקף בפסיקה, ובזירה הציבורית בישראל, ועמדה בחזית המאבק בשחיתות השלטונית.<sup>3</sup> לאור הלכה זו אף השתרש בישראל מנהג חוקתי לפיו על בעל תפקיד ציבורי בכיר אשר חוגש נגדו כתב אישום לעזוב את תפקידו, על דרך נבצרות או התפטרות, ויחא זה שר,<sup>4</sup> נשיא<sup>5</sup> או ראש ממשלה<sup>6</sup> (ואך לפני חודשים מספר היה זה ראש הממשלה בנימין נתניהו אשר אימץ נוהג זה והתפטר מארבעה תפקידים מיניסטריאליים בהם כיהן, עת חוגשו נגדו כתבי אישום).
5. עתה, כך נראה, בשם רצונכם להיכנס לממשלה, מבקשים אתה וסיעתך לשנות את הלכת דרעי-פנחסי, ולחזיריג ממנה את תפקיד ממלא מקום ראש הממשלה. אנו, בתנועה למען איכות השלטון בישראל, מפצירים בך בכל תוקף – הימנע מקידום הצעת החוק, אשר מהווה חקיקה פרסונלית ורטוראטיבית פסולה, שתפגע אנושות בטוהר המידות בשירות הציבורי, בתקינות המנהל ובאמון הציבור בו, ועומדת בסתירה להבטחותיך לבוחר בשלוש מערכות הבחירות האחרונות. ואם בכל האמור לא די, הרי שחקיקה זו ראוי לה שלא תבוא לעולם שכן היא תהווה שימוש פסול בסמכותה המכוננת של הכנסת.

### הצעת החוק מהווה חקיקה פרסונלית פסולה

6. בעוד שניתן, אולי, לברך על הכוונה לעגן בחקיקה את מעמדו של ממלא-מקום ראש הממשלה, הרי שנוכח הפרסומים, נראה כי בענייננו מדובר בכוונה לקדם חקיקה באופן חפז ונמהר, חקיקה ש"נתפרח" באופן פרסונלי למידותיו של חה"כ וראש ממשלת המעבר, בנימין נתניהו.
7. ואת הפסול הטמון בחליך מעין זה אף הדגשנו בפני מפלגתך אך לאחרונה, עת פורסמו דיווחים לפיהם בכוונתה לקדם חוק שימנע מחה"כ בנימין נתניהו אפשרות להרכיב ממשלה, במכתבנו מיום 5.3.2020.
8. כידוע, חוקי היסוד זכו בישראל למעמד בעל עליונות נורמטיבית, באשר הם קובעים את יסודות שיטת המשטר והמבנה השלטוני בישראל. לפיכך, נודעת חשיבות רבה ליציבותן של הנורמות

<sup>3</sup> במסגרתה, בין היתר, נקבע כי ראשי ערים שכנגדם עומד כתב אישום לא יוכלו להמשיך בתפקידם (בניין 4921/13 אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון, יצחק יוזבניג (פורסם בנבו 14.10.2013)) (להלן: פרשת ראשי הערים).

<sup>4</sup> כך קרה, למשל, בעניינו של השר אביגדור ליברמן, עת חוגש כנגדו כתב אישום, וראה, אטילה שומפלבי ויובל קרני "יובל האישום: ליברמן התפטר מתפקיד שר החוץ" Ynet, 14.12.2012, [tinurl.com/v3ng5xi7](http://tinurl.com/v3ng5xi7).

<sup>5</sup> כך קרה בעניינו של הנשיא לשעבר, משה קצב, עת חוגש כנגדו כתב אישום, וראה, 8296/06 עו"ד יוסי פוקס נ' נשיא המדינה (פורסם בנבו 2.11.2006).

<sup>6</sup> כך קרה בעניינו של ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט, עם המלצת המשטרה לחגיש כתב האישום כנגדו, וראה, יכפנס הקודמת: אולמרט הודיע שיתפטר לפני סיום החקירות" גלובס, 14.2.2018, [tinurl.com/v6zcc6pkz](http://tinurl.com/v6zcc6pkz).



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل  
החוקיות, ולכך ששינויים בהן ייעשו באופן זהיר וקפדני, המבטא הסכמה רחבה. לא בכדי קבע המחוקק בחוק יסוד: הממשלה את סעיף הנוקשות, הקובע כך:

סעיף 44(א): אין לשנות חוק יסוד זה אלא ברוב תברי הכנסת; הרוב הדרוש לפי סעיף קטן זה יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית; לענין סעיף זה, "שינוי" – בין מפורש ובין משתמע.

9. שינוי חוק היסוד כך שיחריג את ממלא מקום ראש הממשלה מהעיקרון שנקבע בחלכת דרעי-פנחסני הינו שינוי בכללי המשחק "תוך כדי משחק", אשר נועד אך ורק למטרה נקודתית שעניינה קידום הסכם קואליציוני בין סיעת כחול לבן לסיעת הליכוד. מקום בו חקיקה שכזו, אשר עשויות להיות לה השלכות הרות גורל על מדינת ישראל, מקודמת למטרה נקודתית מעין זו – נפגע המרקם הדמוקרטי במדינה, ונפגעים באופן אנוש עקרונות שלטון החוק ואמון הציבור במחוקק.

10. לאור האמור, קידום תיקון חוקתי בחוק היסוד, ש"יתפר" למידותיו של הה"כ נתניהו, יהווה חקיקה פרסונלית, נמחרת ופסולה, ואנו קוראים לכם בתוקף להימנע ממנה.

### הצעת החוק פסולה לגופה, באשר היא פוגמת בעקרונות שלטון החוק

11. אף שלמחוקק עומדת, כמובן, הסמכות לתקן את ההסדרים החוקיים הנקבעים בפסיקת בית המשפט, הרי שהשימוש בסמכות זו ראוי שיעשה במשנה זהירות ומתוך שקילה מעמיקה, ולא כפועל יוצא של כורח פוליטי זמני. בענייננו, כך נראה, מבקשת הצעת החוק להכפיף את החגיגות והנימוקים החשובים שעמדו בבסיס הלכת דרעי-פנחסני – שעניינם קיום עקרונות שלטון החוק, הנאמנות השלטונית ואמון הציבור – לנסיבות הפוליטיות הנוכחיות, בהן מבקשת סיעת כחול לבן להצטרף לממשלה.

12. והכל מבלי לתת את הדעת לכך שבקביעת הלכת דרעי-פנחסני, זיהה בית המשפט העליון עקרון יסוד כללי במשפט הציבורי בישראל, ובשם ההגנה עליו קבע סטנדרט ערכי להגנתם של נושאי משרה ציבורית.

13. קידום הצעת החוק תפגע קשות בחובת הנאמנות השלטונית, אשר דורשת מנבחר הציבור לצעוד לאור היושר והיושרה בפעולותיו, למען קידום האינטרס הציבורי הכללי, ולא אינטרס פוליטי דגעי ואישי. כדברי השופט (כתוארו אז) ברק בפסק דינו בפרשת גינוסר:

"אין זה סביר למנות מועמד, שעבר עבירות חמורות בנסיבותיהן, למשרה בכירה בשירות המדינה... יש להתייחס בחומרה לעבירה, שעל-פי עצם מהותה ונסיבות ביצועה פוגעת לא רק בסדר הציבורי בדרך כלל (כגון רצח, שוד, אונס) אלא באושרות המבנה השלטוני, כגון שוחד, מימחה וחפרת אמונים... מועמד אשר ביצע עבירות אלה, והוא ממלא תפקיד בכיר בשירות המדינה... יתקשה להוות דוגמה ומופת לכפופים לו. הוא יתקשה לדרוש מהם את אשר נדרש מכל עובד ציבור ושהוא עצמו חילל... כל אלה עשויים להשפיע, במידת ודאות רבה, על מעמד השירות הציבורי, יפקודו ומקומו בחברה דמוקרטית."

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

14. תיקון חוק היסוד כמוצע יפגע קשות בטוהר המידות בשירות הציבורי, באשר הוא יכשיר את כהונתו של מי שנאשם בכך שהציב את האינטרסים האישיים שלו מעל האינטרס הציבורי, בניגוד למצופה ממנו כראש הממשלה, ומעל באמון הציבור בו.
15. הצעת החוק אף תפגע קשות באמון הציבור בממשלה, באשר תוכשר עמידתו בראשה (ובחמשך, כממלא מקומו) של מי שנאשם בפשעי שחיתות תמורים – שוחד, מרמה וחפרת אמונים. אמון הציבורי ברשויות היווה טעם מרכזי לפסילתו של אדם שכנגדו הוגש כתב אישום מכחונה בתפקיד שלטוני, הנתפס כאבן הראשה של יכולת השלטון לפעול כנדרש. יכולתו של השלטון לשלוט מבוססת על אמון הציבור בו. בלא אמון הציבור, אין השלטון יכול לתפקד כלל. דברים אלו נכונים בימים כתיקונים, ונכונים שבעתים בשעת חירום, בה נדרש הציבור להשלים עם הפקעת זכויותיו לאור הנחיות הממשלה.
16. ויפה לעניין זה הקביעה לפיה שיקולים פוליטיים כאלו ואחרים אינם ממעיטים מהצורך של פוליטיקאים להתחשב בשיקולים ערכיים, כפי שעמדה על כך המשנה לנשיא (כתוארה אז), השופט נאור בפרשת ראשי הערים, בכתבה כך:
- ”לסיכום הדברים יודגש: גם פוליטיקאים צריכים לשקול שיקולים ענייניים. פוליטיקאי חייב לשאול את עצמו אם בהעדר כל אינטרס פוליטי לכאן או לכאן הוא, כאזרח הממלא תפקיד ציבורי, היה מסכים שאדם שנהג כפי המיוחס בכתב אישום למועמד מסיעתו – יישאר במשרתו. אם התשובה היא בשלילה – עליו לתמוך בהעברתו מכהונה. המוסר וטוהר המידות אינם ניתנים לחלוקה על פי שיקולים פוליטיים. עלינו לשאוף לכך שהצבעות, גם של פוליטיקאים, תהיינה הצבעות ”ניקיות” שלא יביישו את המצביע” (פסי 42)
17. על כן, בבוא המחוקק לחוקק חוק שמטרתו לאפשר כהונה בתפקיד ציבורי בכיר של נאשם בפלילים, אין לקבל זאת כי הכורח הפוליטי יגבר על שיקולים שעניינם בחובת הנאמנות השלטונית, בטוהר המידות, ובאמון הציבור.
18. הצעת החוק, כך נראה, מתעלמת משיקולים אלו כליל, ומציבה מעליהם את השיקולים הפוליטיים הצרים והזמניים כעיקר העיקרים. בכך פוגע החוק המוצע פגיעה בלתי סבירה בעקרונות המשטר בישראל, וחותר תחת הלגיטימיות של הממשלה, האמון בכנסת, והכבוד לבית המשפט העליון.
19. ויודגש, כי לשיטת התנועה אין בסמכותו הטבועה של המחוקק, לשוב לחסדרים שנקבעו במסגרת הפסיקה, כדי להכשיר פגיעה מעין זו בעקרונות היסוד של שיטתנו – עקרונות שהפסיקה הנדונה אינה אלא ניטוי שלהם.
20. קשה במיוחד לקבל פגיעה זו כאשר התומה עליה מפלגתך, אשר התחייבה לשאת את דגל את השמירה על טוהר המידות. וכפי שניסחת זאת בנאום מיום 29.1.2019:

”ממשלה ערכית היא דוגמה ומופת לנו – ולילדנו. כל חיי דיברתי אמת. שמרתי תמיד על ניקיון כפיים. איני חב דבר לאף אדם זולת לעמי. לא אתן יד לפגיעה בטוהר המידות ולא אעצום עין אם אזחה פגיעה כזו. עצם המחשבה שיכול לכהן בישראל ראש ממשלה שהוגש נגדו כתב אישום – מגוחכת בעיניי. לא יקום ולא יהיה”.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

21. אף ששמורה לכל אדם הוכות לשנות את דעתו, יש לקוות שלא כך חשתנתה דעתך.

## הצעת החוק מחווה שימוש לרעה בסמכותה המכוננת של הכנסת

22. בעיה חמורה העולה מהצעת החוק הינה הפגם המסתמך בהליך החקיקה שלו. תיקון או חקיקת חוק יסוד, באשר הם מכוונים לקביעת הנורמות החוקתיות הבסיסיות במשטר הדמוקרטי, עליו להיעשות תוך דיון ציבורי, ובהליך ממושך ויסודי. שימוש בסמכות המכוננת של הכנסת לקביעת חוקי היסוד צריך שיעשה ביראת קודש, ומתוך הסתכלות ארוכת-טווח על האינטרסים וחרכים המנחים את מדינת ישראל.

23. בחקשר זה ציינה השופטת דורנר כי "אין זה רצוי שחוקי יסוד – המהווים פרקים של חוקת המדינה – יתקבלו או יתוקנו לצורך סיפוק צורכי שעה קואליציוניים".<sup>7</sup>

24. אמנם, בית המשפט העליון קבע בעבר כי העובדה שתיקון לחוק יסוד נחקק ממניעים קואליציוניים בלבד אינה מהווה עילה לפסילתו,<sup>8</sup> אך בעוד שקביעות אלו ניתנו בחקשר לחוראת שעה הנוגעת בתקציב דו-שנתי, בענייננו המדובר בשינוי סדרי משטר בסיסיים, לשם התאמתם לצרכים פוליטיים רגועים. רוצה לומר, כי אמנם נדון השימוש בחוקי היסוד בשירותו של צורך נקודתי, אך טרם נדרש בית המשפט להתמודד עם שימוש בחוקי היסוד תוך כיפופם של עקרונות יסוד בסיסיים לצרכים קואליציוניים.

25. חקיקה שכזו, שנועדה לתכלית פסולה, מחווה ניצול לרעה של סמכותה המכוננת של הכנסת, "מוזילה" את מעמד חוקי היסוד, ושוחקת את עקרונות שלטון החוק והמבנה החוקתי בישראל. בשל כך, המדובר בחקיקה פסולה ומוזיקה, אשר יש להישמר ממנה.

## סיכום

26. ככל שיש אמת בפרסומים, לפיהם סיעת כחול לבן וסיעת הליכוד מתכוונות לקדם תיקון לחוק יסוד: הממשלה אשר יאפשר לממלא-מקום ראש הממשלה לכהן תחת כתב אישום, הרי שמדובר בחקיקה פרסונלית פסולה ונמחרת, אשר חותרת תחת עקרונות החקיקה במדינה דמוקרטית, ובכוחה לפגוע פגיעה קשה באמון הציבור ובתקינות המנהל בישראל. חקיקה נמחרת שכזו אף תהווה שימוש בוטה לרעה בכוחה המכונן של הכנסת, ותפגע קשות בסדרי השלטון בישראל ובאמון הציבור בהם.

27. לפיכך, התנועה למען איכות השלטון שבה וקוראת לכם להימנע מקידום הצעת החוק הפסולה, ולשמר את כבודה של כנסת ישראל וממשלתה. לא בכדי נשמרה "הלכת דרעי-פנחסי" על כנה זה כמעט שלושה עשורים, וכובדה על ידי נבחרי הציבור והמחוקק. אנו קוראים לכם שלא לתת ידכם לחקיקה שתפגע במוסדות השלטון בישראל, ותחתור תחת העקרונות עליהם הצהרתם.

<sup>7</sup> בג"ץ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה חוק ומשפט, בסעיף 7 לפסק דינה של השופטת דורנר (פורסם בנבו 5.8.1999).

<sup>8</sup> בג"ץ 4908/10 בר-און נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו 7.4.2011).



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

28. לבסוף יודגש, כי לא נעלם מעינינו הצורך בחקמת ממשלה לישראל, להתמודדות עם התפרצות מגיפת הקורונה. ואולם, אין במצב החירום הבריאותי בו מצויה חמדינה וחולס כדי להצדיק את ריסוקן של נורמות שלטוניות דמוקרטיות תקינות, במהלכים שבוחס לעצב את זמותה של מדינת ישראל לעתיד לבוא, לאחר שיחלוף המשבר הנוכחי. אדרבא, דווקא במצב חירום נבחנת דמותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
29. על מנת שנוכל לשקול את צעדינו להמשך, ובהם האפשרות לפנות לנתיב המשפטי, נודה לתשובתכם המהירה.

בכבוד רב,

אורי הס  
רכז האגף המשפטי

שקד בן-עמי, עו"ר  
מנהלת מחלקת חשבונאות

העתק:

איל ינון – היועץ המשפטי לכנסת

אביחי מנדלבלית – היועץ המשפטי לממשלה

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mag.org.il](mailto:economic@mag.org.il) \* Web Site: [www.mag.org.il](http://www.mag.org.il)

עמוד 6 מתוך 6

shaked ben ami

מאת:  
נשלח:  
אל:  
עותק:  
נושא:

shaked ben ami  
יום שני 30 מרץ 2020 13:08  
'mbiaws@gmail.com'  
'avitals@knesset.gov.il'; 'tomor naor'  
קריאה דחופה להימנע מקידום תיקון חקיקה פרסונלי ופסול לחוק יסוד: הממשלה

שלום רב,

בשמה של התנועה לאיכות השלטון הרינו לפנות אליכם בקריאה דחופה להימנע מקידום תיקון חקיקה פרסונלי ופסול לחוק יסוד: הממשלה.  
ראו מצורף בזאת מכתבנו המפורט בנושא.

בכבוד רב ובברכה,

שקד בן עמי, עו"ד  
מחלקת חושפי שחיתות  
התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר  
טל' 02-5000073 | פקס 02-5000076  
[shakedb@mqg.org.il](mailto:shakedb@mqg.org.il)



קריאה דחופה  
... להימנע מקידום

נספח ע/6

מענה מטעם המשיבה 2 לעותרת  
מיום 1.4.2020.



1 באפריל 2020

לכבוד  
הגב' שקד בן עמי מר אורי הס  
התנועה למען איכות השלטון בישראל  
בדוא"ל : [shakedb@mqg.org.il](mailto:shakedb@mqg.org.il)

ג.א.ג.

הנדון : מכתבכם מיום 30.3.20

מרשתנו סיעת כחול לבן הסמיכה את ידיו לפנות אליך כדלקמן:

חנו מאשרים קבלת מכתבכם שבנדון.

מרשתי נמצאת בימים אלו בחליכי משא ומתן לקראת הקמת ממשלת חירום ואחדות לאומית. נכון למועד מכתבי זה ההסכם עדיין נמצא בחליכי מו"מ. ככל שיושג ההסכם להקמת הממשלה הוא יוצג בפני הציבור וניתן יהיה להתייחס לאמור בו.

בכבוד רב,

  
שמעון בראון, עו"ד

  
ערן מרינברג, עו"ד

באי כוח סיעת כחול לבן

נספח ע/7

פניית העותרת אל המשיבים 3 ו-4  
מיום 2.4.2020.



2 באפריל 2020, ח' ניסן תש"פ

שגית אפיק, עו"ד  
מ"מ היועץ המשפטי לכנסת  
ירושלים

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבלויט, עו"ד  
היועץ המשפטי לממשלה  
ירושלים

שלום רב,

**הנדון: בקשה לפרסם חוות דעת מטעמד בעניין קידום תיקון חקיקה פרסונל  
ופסול לחוק יסוד: הממשלה**

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

- ביום 28 במרץ פורסמו בכלי התקשורת דיווחים שונים, לפיהם במסגרת משא ומתן המתנהל בימים אלו להרכבת ממשלה בישראל, מתגבש תיקון חקיקה לחוק יסוד: הממשלה (להלן: חוק היסוד), אשר יאפשר "לעקוף" את התלכה המכונה הלכת דרעי-פנחסי, לשם מינויו של ח"כ בנימין נתניהו לשר ואו ממלא מקום ראש הממשלה, לכשתסתיים תקופת כהונתו המוסכמת כראש הממשלה. לפי הדיווחים, סיעת כחול לבן בשיתוף סיעת הליכוד, תקדמנה הצעת חוק לתיקון חוק היסוד (להלן: הצעת החוק), לפיה יעוגן מעמדו של ממלא מקום ראש הממשלה, תוך שיוקנו לו סמכויות נרחבות ליטול חלק בקביעת מדיניות הממשלה, ובד בבד תעוגן הוראה לפיה יוכל לכהן גם תחת כתב אישום פלילי.<sup>1</sup>
- כזכור, החלכה שנקבעה בבג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל (פורסם בנוב 8.9.1993), וזכתה לעיגון בעניינם של שרים במסגרת בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנוב 8.9.1993) (להלן: "הלכת דרעי-פנחסי"), קובעת כי תנאי הכשירות החקוקים לכהונה בתפקיד ציבורי אינם ממצים, וכי בית המשפט מוסמך לפסול מועמד או נושא משרה מכהונה, מקום בו מינויו יהא בלתי סביר באורח קיצוני.
- כך, נקבע כי שר או סגן שר אשר כנגדם תלוי ועומד כתב אישום פלילי המור לא יוכלו לכהן עוד בתפקידם, באשר כהונתם תהווה מינוי בלתי סביר בעליל, שיהיה בו כדי לפגוע פגיעה קשה בעקרונות היסוד בשיטתנו השלטונית, ובהם חובת הנאמנות השלטונית, טוהר המידות בשלטון ואמון הציבור בו ובשלטון החוק.

<sup>1</sup> יחזקאל לוי "גנץ צפוי לתמוך בחוק שיאפשר לנתניהו להישאר בממשלה תחת כתב אישום גם לאחר תרוטציה" הארץ (28.3.20), 8719088-1, <https://www.haaretz.co.il/news/politi/premium-1.8719088>  
רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 \* פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B. 4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [mqg@mqg.org.il](mailto:mqg@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



4. הלכה זו, אשר נקבעה לפני למעלה מ-25 שנה, נותרה על כנה, ואף הוסיפה וקיבלה משנה תוקף בפסיקה, ובזירה הציבורית בישראל, ועמדה בחזית המאבק בשחיתות השלטונית. לאור הלכה זו אף השתרש בישראל מנהג חוקתי לפיו על בעל תפקיד ציבורי בכיר אשר הוגש נגדו כתב אישום לעזוב את תפקידו.
5. לנוכח מעמדה המרכזי של הלכה זו, משנודע לנו על הכוונה לקדם תיקון חקיקה פסול שעניינו בעקיפתה, פנינו מיד אל חה"כ בנימין גנץ ואל סיעתו ביום 31.3.2020, בקריאה דחופה להימנע מקידום חקיקה זו. מכתבנו, המצורף בזאת, אף הועבר בהעתק אליך ואל היועץ המשפטי לכנסת, עו"ד אייל ינון.
- העתק פניית התנועה מיום 31.3.2020, בקריאה דחופה להימנע מקידום תיקון חקיקה פסול לחוק היסוד, מצורף בזאת ומסומן כנספח א'.
6. בפנייתנו הפצרנו בכל תוקף להימנע מקידום החוק המנוגד לעיקרון האוסר על חקיקה פרסונלית פסולה, שיש בו כדי לפגוע אנושות באמון הציבור בשלטון, תוך שימוש פסול בסמכותה המכוננת של הכנסת.
7. כפי שנטען בהרחבה במכתבנו, מדובר בכוונה לקדם חקיקה באופן חפז וממהר, חקיקה ש"נתפרה" למידותיו של חה"כ וראש ממשלת המעבר, בנימין נתניהו – והכל בסתירה חמורה לעיקרון היסוד המנחה את החקיקה, אשר אוסר על שימוש במנגנוני החקיקה לתכלית פרסונלית.
8. כמו כן, הוטעם שאף שלמחוקק עומדת הסמכות לשוב אל ההסדרים החוקיים הנקבעים בפסיקת בית המשפט, הרי שהשימוש בסמכות זו ראוי שיעשה במשנה זהירות ומתוך שקילה מעמיקה, ולא כפועל יוצא של כורח פוליטי זמני. בענייננו, כך נראה, מבקשת הצעת החוק להכפיף את החגיונות והנימוקים החשובים שעמדו בבסיס הלכת דרעי-פנחסי – שעניינם קיום עקרונות שלטון החוק, הנאמנות השלטונית ואמון הציבור – לנסיבות הפוליטיות הנוכחיות, בחן מבקשת סיעת כחול לבן להצטרף לממשלה.
9. בעניין זה הודגש, כי לשיטת התנועה אין בסמכותו הטבועה של המחוקק לומר את דברו בעניינים בהם ניתנה הלכה, כדי להכשיר פגיעה מעין זו בעקרונות היסוד של שיטתנו – עקרונות שהפסיקה הנדונה אינה אלא ביטוי שלהם.
10. עמדנו בנוסף, על הפסול החמור בדבר חקיקה זה, הנטוע בשימוש לרעה בסמכות המכוננת של הכנסת, ככלי בידיהם של הצדדים להסכמים הקואליציוניים. כמפורט בהרחבה בפנייתנו, תיקון חוק יסוד, באשר הוא מכון לקביעת הנורמות החוקתיות הבסיסיות במשטר הדמוקרטי, עליו להיעשות תוך דיון ציבורי, ובהליך ממושך ויסודי. השימוש בסמכות המכוננת של הכנסת לקביעת חוקי היסוד צריך שיעשה ביראת קודש, ומתוך הסתכלות ארוכת-טווח על האינטרסים והערכים המנחים את מדינת ישראל.



11. ותנה, אך ביום האתמול 2.4.2020, התקבל מענה לקוני מטעם ב"כ סיעת כחול לבן וחה"כ גנץ – ועל דלותו יש להצטער, בייחוד לנוכח טיעונים כבדי משקל שהועלו בפנייתנו – לפיו "ההסכם עדיין נמצא בחליכי מו"מ. ככל שיושג ההסכם להקמת הממשלה הוא יוצג בפני הציבור וניתן יהיה להתייחס לאמור בו."

העתק מענה מטעם ב"כ סיעת כחול לבן וחה"כ גנץ, מצורף בזאת ומסומן כנספח ב'.

12. בעוד שבידינו לקבל כי פרטי ההסכם לקראת ממשלת האחדות אינם סופיים, הרי שאין בכך כדי להניח את הדעת באשר לכלל הטענות שהועלו בפנייתנו. זאת בייחוד לנוכח תפיסה מדאיגה העולה מן התשובה – כאילו אין כל מניעה משפטית לקידום הליכי חקיקה מעין אלה, והכל זמין לשימוש בארגז הכלים של הצדדים לקואליציה המתגבשת.

13. לנוכח זאת, ראינו לנכון לפנות אל כבודו בבקשה כי תתפרסם חוות דעת מפורטת מטעמדך לגופם של החיבטים המשפטיים הנוגעים לחקיקת תיקון לחוק יסוד: הממשלה, אשר יאפשר לעקוף את הלכת דרעי-פנחסי בכל הנוגע לכהונת חברי הממשלה תחת כתבי אישום פליליים.

14. נדגיש כי לשיטתנו יש מקום לתבחר את המצב המשפטי – בעת הזו ומבלי, חלילה, לחמתין לסיום הליכי החקיקה האמורים. שהרי, באם מתקיימת מניעה משפטית, אין זה רצוי כי יתבטסו ההסכמים הקואליציוניים על ההנחה לפיה ניתן לקדם חקיקה מעין זו, ואף אין זה רצוי לחניח לחקיקה זו להתגבש בטרם יידרשו להשלכותיה המשפטיות.

15. והדברים, לצערה של התנועה, מקבלים משנה תוקף לנוכח האירועים האחרונים אשר יש בהם לתבחר את הצורך להימנע בכל מחיר מ"מלחמת רשויות" הרסנית.

16. לבסוף יודגש, כי לא נעלם מעינינו הצורך בהקמת ממשלה לישראל, להתמודדות עם התפרצות מגיפת הקורונה. ואולם, אין במצב החירום הבריאותי בו מצויה המדינה והעולם כדי להצדיק את ריסוקן של נורמות שלטוניות דמוקרטיות תקינות, במהלכים שבכוחם לעצב את דמותה של מדינת ישראל לעתיד לבוא, לאחר שיחלוף המשבר הנוכחי. אדרבא, דווקא במצב חירום נבחנת דמותה של מדינת ישראל כמדינה יחודית ודמוקרטית.

17. על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו בנושא, ובהם האפשרות לפנות לנתיב המשפטי, נודח לתשובתכם המהירה.

בכבוד רב ובברכת חג חירות שמח,

שקד בן עמי, עו"ד

מנהלת מחלקת חושפי שחיתות

התנועה למען איכות השלטון בישראל

תומר נאור, עו"ד

ראש האגף המשפטי

התנועה למען איכות השלטון בישראל



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

תאריך: די ניסן התשי"ף, 30/03/20

לכבוד	ח"כ בנימין (בני) גנץ
סיעת כחול לבן	יושב-ראש הכנסת
הכנסת	הכנסת
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

נכבדי שלום רב,

## הנדון: קריאה דחופה להימנע מקידום תיקון חקיקה פרסונלי ופסול לחוק יסוד:

### הממשלה

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

- ביום 28 במרץ פורסמו בכלי התקשורת דיווחים שונים, לפיהם במסגרת המשא-ומתן המתנהל בימים אלו להרכבת ממשלה בישראל, הסכמת לקדם תיקון חקיקה לחוק יסוד: הממשלה (להלן: חוק היסוד), כך שניתן יהיה "לעקוף" את ההלכה המכונה הלכת דרעי-פנחסי, ולאפשר את מינויו של ח"כ בנימין נתניהו לשר ואו ממלא מקום ראש הממשלה, לכשתסתיים תקופת כהונתו המוסכמת כראש הממשלה. לפי הדיווחים, סיעת כחול לבן בראשותך בשיתוף סיעת הליכוד, תקדמנה הצעת חוק לתיקון חוק היסוד (להלן: הצעת החוק), לפיה יעוגן מעמדו של ממלא מקום ראש הממשלה, תוך שיוקנו לו סמכויות נרחבות ליטול חלק בקביעת מדיניות הממשלה, ובד בבד תעוגן הוראה לפיה יוכל לכהן גם תחת כתב אישום פלילי.<sup>1</sup>
- כזכור, ההלכה שנקבעה בבג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993) (להלן: פרשת פנחסי), וזכתה לעיגון בעניינם של שרים במסגרת בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993) (להלן: פרשת דרעי), אשר זכתה לכינוי "הלכת דרעי-פנחסי", קובעת כי תנאי הכשירות החקוקים לכהונה בתפקיד ציבורי אינם ממצים, וכי בית המשפט מוסמך לפסול מועמד או נושא משרה מכהונה, מקום בו מינויו יהא בלתי סביר באורח קיצוני.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> יחונתן לוי "גנץ צפוי לתמוך בחוק שיאפשר לנתניהו להישאר בממשלה תחת כתב אישום גם לאחר הרוטציה" הארץ (28.3.20), <https://www.haaretz.co.il/news/politi/premium-1.8719088>

<sup>2</sup> למעשה, יסודותיה של הלכה זו הונחו כבר בשנת 1993, עת פסל בית המשפט העליון את מינויו של יוסי גינוסר לתפקיד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, על רקע מעורבותו בפרשת קו 300, וראה בג"ץ 6163/92 יואל איזנברג נ' שר הבינוי והשיכון (פורסם בנבו 23.3.93) (להלן: עניין גינוסר). בהמשך עוגנה הלכה זו ויושמה בעניינם של סגני שרים (בג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993), ובעניינם של שרים (בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993).

רח' יפו 208, ירושלים 94383 • מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 • פקס: 02-5000076  
 شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
 208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
 E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

3. כך, נקבע כי שר או סגן שר אשר כנגדם תלוי ועומד כתב אישום פלילי חמור לא יוכלו לכהן עוד בתפקידם, באשר כהונתם תהווה מינוי בלתי סביר בעליל. במסגרת פסקי הדין בעניינם של דרעי ופנחסי, נקבע כי המשך כהונתם של בכירי הממשלה הנאשמים בפלילים מהווה פגיעה קשה בעקרונות היסוד בשיטתנו השלטונית, ובהם חובת הנאמנות השלטונית, טוהר המידות בשלטון ואמון הציבור בו ובשלטון החוק.
4. הלכה זו, אשר נקבעה לפני למעלה מ-25 שנה, נותרה על כנה, ואף הוסיפה וקיבלה משנה תוקף בפסיקה, ובזירה הציבורית בישראל, ועמדה בחזית המאבק בשחיתות השלטונית.<sup>3</sup> לאור הלכה זו אף השתרש בישראל מנהג חוקתי לפיו על בעל תפקיד ציבורי בכיר אשר הוגש נגדו כתב אישום לעזוב את תפקידו, על דרך נבצרות או התפטרות, ויהא זה שר,<sup>4</sup> נשיא<sup>5</sup> או ראש ממשלה<sup>6</sup> (ואך לפני חודשים מספר היה זה ראש הממשלה בנימין נתניהו אשר אימץ נהג זה והתפטר מארבעה תפקידים מיניסטריאליים בהם כיהן, עת הוגשו נגדו כתבי אישום).
5. עתה, כך נראה, בשם רצונכם להיכנס לממשלה, מבקשים אתה וסיעתך לשנות את הלכת דרעי-פנחסי, ולהחריג ממנה את תפקיד ממלא מקום ראש הממשלה. אנו, בתנועה למען איכות השלטון בישראל, מפצירים בך בכל תוקף – הימנע מקידום הצעת החוק, אשר מהווה חקיקה פרסונלית ורטוראקטיבית פסולה, שתפגע אנושות בטוהר המידות בשירות הציבורי, בתקינות המנהל ובאמון הציבור בו, ועומדת בסתירה להבטחותיך לבוחר בשלוש מערכות הבחירות האחרונות. ואם בכל האמור לא די, הרי שחקיקה זו ראוי לה שלא תבוא לעולם שכן היא תהווה שימוש פסול בסמכותה המכוננת של הכנסת.

## הצעת החוק מהווה חקיקה פרסונלית פסולה

6. בעוד שניתן, אולי, לברך על הנוונה לעגן בחקיקה את מעמדו של ממלא-מקום ראש הממשלה, הרי שנוכח הפרסומים, נראה כי בענייננו מדובר בכוונה לקדם חקיקה באופן חפז ונמהר, חקיקה ש"נתפרה" באופן פרסונלי למידותיו של הח"כ וראש ממשלת המעבר, בנימין נתניהו.
7. ואת הפסול הטמון בחליך מעין זה אף הדגשנו בפני מפלגתך אך לאחרונה, עת פורסמו דיווחים לפיהם בכוונתה לקדם חוק שימנע מח"כ בנימין נתניהו אפשרות להרכיב ממשלה, במכתבנו מיום 5.3.2020.
8. כידוע, חוקי היסוד זכו בישראל למעמד בעל עליונות נורמטיבית, באשר הם קובעים את יסודות שיטת המשטר והמבנה השלטוני בישראל. לפיכך, נודעת חשיבות רבה ליציבותן של הנורמות

<sup>3</sup> במסגרתה, בין היתר, נקבע כי ראשי ערים שכנגדם עומד כתב אישום לא יוכלו להמשיך בתפקידם (בג"ץ 4921/13 אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון, יצחק ויכברגר (פורסם בנבו 14.10.2013)) (להלן: פרשת ראשי הערים).

<sup>4</sup> כך קרה, למשל, בעניינו של השר אביגדור ליכרמן, עת הוגש כנגדו כתב אישום, וראת, אטילה שומפלבי ויובל קרני "בגלל האישום: ליכרמן התפטר מתפקיד שר החוץ" Ynet, 14.12.2012, [tinyurl.com/y3ng5xj7](http://tinyurl.com/y3ng5xj7).

<sup>5</sup> כך קרה בעניינו של הנשיא לשעבר, משה קצב, עת הוגש כנגדו כתב אישום, וראת, 8296/06 עו"ד יוסי פוקס נ' נשיא המדינה (פורסם בנבו 2.11.2006).

<sup>6</sup> כך קרה בעניינו של ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט, עם המלצת המשטרה לחגיש כתב האישום כנגדו, וראת, "יבפעם הקודמת: אולמרט הודיע שיתפטר לפני סיום החקירות" גלובס, 14.2.2018, [tinyurl.com/y6zcc6pkz](http://tinyurl.com/y6zcc6pkz).

רח' יפו 208, ירושלים 94383 • מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 • פקס: 02-5000076  
 شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
 208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
 E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل  
The Movement for Quality Government in Israel  
החוקיות, ולכך ששינויים בתוך ייעשו באופן זהיר וקפדני, המבטא הסכמה רחבה. לא בכדי קבע המחוקק בחוק יסוד: הממשלה את סעיף הנוקשות, הקובע כך:

סעיף 44(א): אין לשנות חוק יסוד זה אלא ברוב חברי הכנסת; הרוב הדרוש לפי סעיף קטן זה יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית; לענין סעיף זה, "שינוי" – בין מפורש ובין משתמע.

9. שינוי חוק היסוד כך שיתיר את ממלא מקום ראש הממשלה מהעיקרון שנקבע בהלכת דרעי-פנחסי הינו שינוי בכללי המשחק "תוך כדי משחק", אשר נועד אך ורק למטרה נקודתית שעניינה קידום הסכם קואליציוני בין סיעת כחול לבן לסיעת הליכוד. מקום בו חקיקה שכזו, אשר עשויות להיות לה השלכות רחוקות גורל על מדינת ישראל, מקודמת למטרה נקודתית מעין זו – נפגע המרקם הדמוקרטי במדינה, ונפגעים באופן אנוש עקרונות שלטון החוק ואמון הציבור במחוקק.

10. לאור האמור, קידום תיקון חוקתי בחוק היסוד, ש"יתפר" למידותיו של ח"כ נתניהו, יהווה חקיקה פרסונלית, נמחרת ופסולה, ואנו קוראים לכם בתוקף להימנע ממנה.

## הצעת החוק פסולה לגופה, באשר היא פוגמת בעקרונות שלטון החוק

11. אף שלמחוקק עומדת, כמובן, הסמכות לתקן את החסדרים החוקיים הנקבעים בפסיקת בית המשפט, הרי שהשימוש בסמכות זו ראוי שיעשה במשנה זהירות ומתוך שקילה מעמיקה, ולא כפועל יוצא של כורח פוליטי זמני. בענייננו, כך נראה, מבקשת הצעת החוק להכפיף את ההגיונות והנימוקים החשובים שעמדו בבסיס הלכת דרעי-פנחסי – שעניינם קיום עקרונות שלטון החוק, הנאמנות השלטונית ואמון הציבור – לנסיבות הפוליטיות הנוכחיות, בהן מבקשת סיעת כחול לבן להצטרף לממשלה.

12. והכל מבלי לתת את הדעת לכך שבקביעת הלכת דרעי-פנחסי, זיהה בית המשפט העליון עקרון יסוד כללי במשפט הציבורי בישראל, ובשם ההגנה עליו קבע סטנדרט ערכי לכהונתם של נושאי משרה ציבורית.

13. קידום הצעת החוק תפגע קשות בחובת הנאמנות השלטונית, אשר דורשת מנבחר הציבור לצעוד לאור היושר והיושרה בפעולותיו, למען קידום האינטרס הציבורי הכללי, ולא אינטרס פוליטי רגעי ואישי. כדברי השופט (כתוארו אז) ברק בפסק דינו בפרשת גינוסר:

"אין זה סביר למנות מועמד, שעבר עבירות חמורות בנסיבותיהן, למשרה בכירה בשירות המדינה... יש להתייחס בחומרה לעבירה, שעל-פי עצם מהותה ונסיבות ביצועה פוגעת לא רק בסדר הציבורי בדרך כלל (כגון רצח, שוד, אונס) אלא באושיות המבנה השלטוני, כגון שוחד, מירמה והפרת אמונים... מועמד אשר ביצע עבירות אלה, והוא ממלא תפקיד בכיר בשירות המדינה... יתקשה לתוות דוגמה ומופת לכפופים לו. הוא יתקשה לדרוש מהם את אשר נדרש מכל עובד ציבור ושואה עצמו חילל... כל אלה עשויים להשפיע, במידת ודאות רבה, על מעמד השירות הציבורי, יפקודו ומקומו בחברה דמוקרטית."

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارح يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

14. תיקון חוק היסוד כמוצע יפגע קשות בטוהר המידות בשירות הציבורי, באשר הוא יכשיר את כהונתו של מי שנאשם בכך שהציב את האינטרסים האישיים שלו מעל האינטרס הציבורי, בניגוד למצופה ממנו כראש הממשלה, ומעל באמון הציבור בו.
15. הצעת החוק אף תפגע קשות באמון הציבור בממשלה, באשר תוכשר עמידתו בראשה (ובהמשך, כממלא מקומו) של מי שנאשם בפשעי שחיתות המורים – שוחד, מרמה והפרת אמונים. אמון הציבורי ברשויות היווה טעם מרכזי לפסילתו של אדם שכנגדו הוגש כתב אישום מכהונה בתפקיד שלטוני, הנתפס כאבן הראשה של יכולת השלטון לפעול כנדרש. יכולתו של השלטון לשלוט מבוססת על אמון הציבור בו. בלא אמון הציבור, אין השלטון יכול לתפקד כלל. זברים אלו נכונים בימים כתיקונים, ונכונים שבעתים בשעת חירום, בה נדרש הציבור להשלים עם הפקעת זכויותיו לאור הנחיות הממשלה.
16. ויפה לעניין זה הקביעה לפיה שיקולים פוליטיים כאלו ואחרים אינם ממעיטים מהצורך של פוליטיקאים להתחשב בשיקולים ערכיים, כפי שעמדה על כך המשנה לנשיא (כתוארה אז), השופטת נאור בפרשת ראשי הערים, בכתבה כך:

"לסיכום חדברים יודגש: גם פוליטיקאים צריכים לשקול שיקולים ענייניים. פוליטיקאי חייב לשאול את עצמו אם בהעדר כל אינטרס פוליטי לכאן או לכאן הוא, כאזרח הממלא תפקיד ציבורי, היה מסכים שאדם שנהג כפי המיוחס בכתב אישום למועמד מסיעתו – יישאר במשרתו. אם התשובה היא בשלילה – עליו לתמוך בהעברתו מכהונה. המוסד וטוהר המידות אינם ניתנים לחלוקה על פי שיקולים פוליטיים. עלינו לשאוף לכך שהצבעות, גם של פוליטיקאים, תהיינה הצבעות "נקיות" שלא יביישו את המצביע" (פס' 42)

17. על כן, בבוא המחוקק לחוקק חוק שמטרתו לאפשר כהונה בתפקיד ציבורי בכיר של נאשם בפלילים, אין לקבל זאת כי הכורח הפוליטי יגבר על שיקולים שעניינם בחובת הנאמנות השלטונית, בטוהר המידות, ובאמון הציבור.
18. הצעת החוק, כך נראה, מתעלמת משיקולים אלו כליל, ומציבה מעליהם את השיקולים הפוליטיים הצרים והזמניים נעיקר העיקרים. בכך פוגע החוק המוצע פגיעה בלתי סבירה בעקרונות המשטר בישראל, וחותר תחת הלגיטימיות של הממשלה, האמון בכנסת, והכבוד לבית המשפט העליון.
19. ויודגש, כי לשיטת התנועה אין בסמכותו הטבעה של המחוקק, לשוב להסדרים שנקבעו במסגרת הפסיקה, כדי להכשיר פגיעה מעין זו בעקרונות היסוד של שיטתנו – עקרונות שהפסיקה הנדונה אינה אלא ביטוי שלהם.
20. קשה במיוחד לקבל פגיעה זו כאשר חתומה עליה מפלגתך, אשר התחייבה לשאת את דגל את השמירה על טוהר המידות. וכפי שניסחת זאת בנאום מיום 29.1.2019:

"ממשלה ערכית היא דוגמה ומופת לנו – ולילדנו. כל חיי דיברתי אמת. שמרתי תמיד על ניקיון כפיים. איני חב דבר לאף אדם זולת לעמי. לא אתן יד לפגיעה בטוהר המידות ולא אעצום עין אם אזחה פגיעה כזו. עצם המחשבה שיכול לכהן בישראל ראש ממשלה שהוגש נגדו כתב אישום – מגוחכת בעיניי. לא יקום ולא יהיה".

רח' יפו 208, ירושלים 94383 • מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 • פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem • Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 • Tel: 02-5000073 • Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) • Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

21. אף ששמורה לכל אדם הזכות לשנות את דעתו, יש לקוות שלא כך השתנתה דעתך.

## הצעת החוק מהווה שימוש לרעה בסמכותה המכוננת של הכנסת

22. בעיה חמורה העולה מהצעת החוק הינה הפגם המסתמן בהליך החקיקה שלו. תיקון או חקיקת חוק יסוד, באשר הם מכוונים לקביעת הנורמות החוקתיות הבסיסיות במשטר הדמוקרטי, עליו להיעשות תוך דיון ציבורי, ובהליך ממושך ויסודי. שימוש בסמכות המכוננת של הכנסת לקביעת חוקי היסוד צריך שיעשה ביראת קודש, ומתוך הסתכלות ארוכת-טווח על האינטרסים והערכים המנחים את מדינת ישראל.

23. בחקשר זה ציינה השופטת זורנר כי "אין זה רצוי שחוקי יסוד – המהווים פרקים של חוקת המדינה – יתקבלו או יתוקנו לצורך סיפוק צורכי שעה קואליציוניים".<sup>7</sup>

24. אמנם, בית המשפט העליון קבע בעבר כי העובדה שתיקון לחוק יסוד נחקק ממניעים קואליציוניים בלבד אינה מהווה עילה לפסילתו,<sup>8</sup> אך בעוד שקביעות אלו ניתנו בחקשר להוראת שעה הנוגעת בתקציב דו-שנתי, בענייננו המדובר בשינוי סדרי משטר בסיסיים, לשם התאמתם לצרכים פוליטיים וגעיים. רוצה לומר, כי אמנם נדון השימוש בחוקי היסוד בשירותו של צורך נקודתי, אך טרם נדרש בית המשפט להתמודד עם שימוש בחוקי היסוד תוך כיפופם של עקרונות יסוד בסיסיים לצרכים קואליציוניים.

25. חקיקה שכזו, שנועדה לתכלית פסולה, מהווה ניצול לרעה של סמכותה המכוננת של הכנסת, "מזוילה" את מעמד חוקי היסוד, ושוחקות את עקרונות שלטון החוק והמבנה החוקתי בישראל. בשל כך, המדובר בחקיקה פסולה ומזיקה, אשר יש להישמר ממנה.

## סיכום

26. ככל שיש אמת בפרסומים, לפיהם סיעת כחול לבן וסיעת הליכוד מתכוונות לקדם תיקון לחוק יסוד: הממשלה אשר יאפשר לממלא-מקום ראש הממשלה לכהן תחת כתב אישום, הרי שמדובר בחקיקה פרסונלית פסולה ונמהרת, אשר חותרת תחת עקרונות החקיקה במדינה דמוקרטית, ובכוחה לפגוע פגיעה קשה באמון הציבור ובתקינות המנהל בישראל. חקיקה נמהרת שכזו אף תהווה שימוש בוטה לרעה בכוחה המכונן של הכנסת, ותפגע קשות בסדרי השלטון בישראל ובאמון הציבור בהם.

27. לפיכך, התנועה למען איכות השלטון שבה וקוראת לכם להימנע מקידום הצעת החוק הפסולה, ולשמר את כבודה של כנסת ישראל וממשלתה. לא בכדי נשמרת "הלכת דרעי-פנחסני" על כנה זה כמעט שלושה עשורים, וכובדה על ידי נבחרי הציבור והמחוקק. אנו קוראים לכם שלא לתת ידכם לחקיקה שתפגע במוסדות השלטון בישראל, ותחתור תחת העקרונות עליהם הצהרתם.

<sup>7</sup> בג"ץ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה חוק ומשפט, בסעיף 7 לפסק דינה של השופטת זורנר (פורסם בנבו 5.8.1999).

<sup>8</sup> בג"ץ 4908/10 בד-און נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו 7.4.2011).



## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

28. לבסוף יודגש, כי לא נעלם מעינינו הצורך בחקמת ממשלה לישראל, להתמודדות עם התפרצות מגיפת הקורונה. ואולם, אין במצב התירום חבריאותי בו מצויה המדינה והעולם כדי להצדיק את ריסוקן של נורמות שלטוניות דמוקרטיות תקינות, במהלכים שבכוחם לעצב את דמותה של מדינת ישראל לעתיד לבוא, לאחר שיחלוף המשבר הנוכחי. אדרבא, דווקא במצב הירום נבחנת דמותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
29. על מנת שנוכל לשקול את צעדינו להמשך, ובהם האפשרות לפנות לנתיב המשפטי, נודה לתשובתכם המהירה.

בכבוד רב,

אורי הס  
רכז האגף המשפטי

שקד בן-עמי, עו"ד  
מנהלת מחלקת חושפנישחיות

העתק:

איל ינון – היועץ המשפטי לכנסת

אביחי מנדלבלית – היועץ המשפטי לממשלה

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 \* פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



1 באפריל 2020

לכבוד  
הגב' שקד בן עמי מר אורי הס  
התנועה למען איכות השלטון בישראל  
בדוא"ל : [shakedb@mqg.org.il](mailto:shakedb@mqg.org.il)

ג.א.ג.

**הנדון : מכתבכם מיום 30.3.20**

מרשתנו סיעת כחול לבן חסמיכה את ידינו לפנות אליך כדלקמן:

הננו מאשרים קבלת מכתבכם שבנדון.

מרשתי נמצאת בימים אלו בחליכי משא ומתן לקראת הקמת ממשלת חירום ואחזות לאומית. נכון למועד מכתבי זה החסכם עדיין נמצא בחליכי מו"מ. ככל שיושג החסכם לחקמת הממשלה הוא יוצג בפני הציבור וניתן יהיה להתייחס לאמור בו.

בכבוד רב,

  
שמעון ברנאון, עו"ד

  
ערן מרינברג, עו"ד

באי כוח סיעת כחול לבן



טופס פנייה ללשכת היועץ המשפטי לממשלה

פרטי הפונה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

שם פרטי	שם משפחה	
בן עמי	שקד	
רחוב	מען למשלוח דואר	
יפו	ישוב	
מיקוד	תא דואר	מספר בית
		208
טלפון מישני	טלפון ראשי	
	02-5000073	
דואר אלקטרוני		
shakedb@mqg.org.il		

פקס  
02-5000076

מענה המשרד יישלח בפקס או בדואר בלבד

פרטי הפנייה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

נושא  
בקשה לפרסם חוות דעת מטעמך בעניין קידום תיקון חקיקה פרסומי ופסול לחוק יסוד

תיאור המקרה:  
בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, הרינו מתכבדים לפנות אליך, והכל כפי שמפורט בהרחבה בפנייתנו המצ"ב.

שורה 1  
מסמך  
בקשה לחוות דעת לעניין חקיקה לשינוי הלכת דרעי כ

טופס זה מנוסח בלשון זכר אך מיועד לשני המינים כאחד.  
טופס זה מכיל מידע מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



2 באפריל 2020, ח' ניסן תש"פ

שגית אפיק, עו"ד  
מ"מ היועץ המשפטי לכנסת  
ירושלים

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבליט, עו"ד  
היועץ המשפטי לממשלה  
ירושלים

שלום רב,

## הנדון: בקשה לפרסם חוות דעת מטעמך בעניין קידום תיקון חקיקה פרסונלי ופסול לחוק יסוד: הממשלה

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

- ביום 28 במרץ פורסמו בכלי התקשורת דיווחים שונים, לפיהם במסגרת משא ומתן המתנהל בימים אלו להרכבת ממשלה בישראל, מתגבש תיקון חקיקה לחוק יסוד: הממשלה (להלן: חוק היסוד), אשר יאפשר "לעקוף" את ההלכה המכונה הלכת דרעי-פנחסי, לשם מינויו של ח"כ בנימין נתניהו לשר ואו ממלא מקום ראש הממשלה, לכשתסתיים תקופת כהונתו המוסכמת כראש הממשלה. לפי הדיווחים, סיעת כחול לבן בשיתוף סיעת הליכוד, תקדמנה הצעת חוק לתיקון חוק היסוד (להלן: הצעת החוק), לפיה יעוגן מעמדו של ממלא מקום ראש הממשלה, תוך שיוקנו לו סמכויות נרחבות ליטול חלק בקביעת מדיניות הממשלה, ובד בבד תעוגן הוראה לפיה יוכל לכהן גם תחת כתב אישום פלילי.<sup>1</sup>
- כזכור, ההלכה שנקבעה בבג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993), וזכתה לעיגון בעניינם של שרים במסגרת בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993) (להלן: "הלכת דרעי-פנחסי"), קובעת כי תנאי הכשירות החקוקים לכהונה בתפקיד ציבורי אינם ממצים, וכי בית המשפט מוסמך לפסול מועמד או נושא משרה מכהונה, מקום בו מינויו יהא בלתי סביר באורח קיצוני.
- כך, נקבע כי שר או סגן שר אשר כנגדם תלוי ועומד כתב אישום פלילי חמור לא יוכלו לכהן עוד בתפקידם, באשר בהונתם תהווה מינוי בלתי סביר בעליל, שיהיה בו כדי לפגוע פגיעה קשה בעקרונות היסוד בשיתטנו השלטונית, ובהם חובת הנאמנות השלטונית, טוהר המידות בשלטון ואמון הציבור בו ובשלטון החוק.

<sup>1</sup> יחונתן לוי "גנץ צפוי לתמוך בחוק שיאפשר לנתניהו להישאר בממשלה תחת כתב אישום גם לאחר הרוטציה" הארץ (28.3.20), 1.8719088-1.8719088, מנען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 \* פקס: 02-5000076  
 شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
 208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
 E-mail: [mqg@mqg.org.il](mailto:mqg@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

## shaked ben ami

מאת: בשם אביטל סומפולינסקי <avitals@KNESSET.GOV.IL> אביטל סומפולינסקי  
נשלח: יום חמישי 02 אפריל 2020 19:39  
אל: shaked ben ami  
נושא: בקשה לפרסם חוות דעת מטעמך בעניין קידום תיקון חקיקה פרסונלי ופסול לחוק RE: יסוד: הממשלה

מאשרת קבלה

שלי Samsung Galaxy-נשלח מסמארטפון ה

----- הודעה מקורית -----

מאת: shaked ben ami <shakedb@mqg.org.il>  
19:37 2.4.2020 (GMT+02:00) תאריך:  
אביטל סומפולינסקי <avitals@KNESSET.GOV.IL> אל:  
עותק: tomer naor <tomern@mqg.org.il>  
נושא: בקשה לפרסם חוות דעת מטעמך בעניין קידום תיקון חקיקה פרסונלי ופסול לחוק יסוד: הממשלה

שלום רב,

בשמה של התנועה למען איכות השלטון, הרינו לפנות אליך במכתבנו המצורף בזאת, בבקשה לפרסם חוות דעת מטעמך בעניין קידום תיקון חקיקה פרסונלי ופסול לחוק יסוד: הממשלה.

יושם אל לב כי מכתבנו זה נשלח אליכם גם באמצעות הפקס, ונבקש כי תאשרו קבלתו במייל חוזר.

בכבוד רב ובברכה,

שקד בן עמי, עו"ד

מחלקת חושפי שחיתות

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר

טל' 02-5000073 | פקס 02-5000076  
[shakedb@mqg.org.il](mailto:shakedb@mqg.org.il)

<<...>>

**נספח ע/8**

**פניית העותרת אל המשיב 3 מיום**

**.1.4.2020**



1 באפריל 2020, ז' ניסן תש"פ

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבלט  
היועץ המשפטי לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

שלום רב,

**הנדון: דרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ בנימין נתניהו עקב ניגוד העניינים החריף שבהתערבותו האסורה במינויים במשרדי**

**המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת**

סימוכין: מכתבנו אל יו"ר הכנסת חה"כ בני גנץ מיום 30.3.2020 (בכיתובך).

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

- ביום 2.12.2019 הגשת את כתב האישום נגד חה"כ בנימין נתניהו, ראש ממשלת המעבר, בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים, לידי יושב ראש הכנסת, והודעת כי לחה"כ בנימין נתניהו עומדים 30 יום לבקש מהכנסת חסינות. בהמשך לכך, ביום 1.1.2020 פנה חה"כ נתניהו אל יו"ר הכנסת בבקשה למתן חסינות, וביום 28.1.2020 משך את בקשתו. בהמשך אותו היום, הוגש נגד חה"כ נתניהו כתב אישום חמור במיוחד בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים בשלוש פרשות שונות, לפתחו של בית המשפט המחוזי בירושלים.
- ביום 16.3.2020 שקל והחליט נשיא המדינה להטיל על חה"כ בני גנץ את תפקיד מלאכת הרכבת הממשלה. במסגרת מלאכת הרכבת דן חה"כ בני גנץ במתווה קואליציוני בו חה"כ נתניהו ימשיך לכהן כראש ממשלה לתקופת זמן נוספת, על אף כאמור, שהינו עומד לדין בעבירות החמורות ביותר בהן יכול להיות מואשם נבחר הציבור.
- זה המקום להזכיר, כי על חומרת המעשים בהם מואשם חה"כ נתניהו בפרשת 4000, שהם הקשים והחמורים ביותר במסגרת כתב האישום, נאמרו הדברים הבאים, המתייחסים לניגוד העניינים החמור 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, בטווח 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

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

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



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 השלכות רחבות ההיקף שהיו לפעולותיו הרגולטוריות של הנאשם נתניהו בשדה התקשורת." (עמוד 22 לכתב האישום שהוגש נגד בנימין נתניהו לבית המשפט המחוזי בירושלים).

4. לפיכך, כבר החלטת בעבר כי לחה"כ נתניהו, בתפקידו כראש ממשלת המעבר, קיימת מניעה להתערב בתחומים ובמינויים מקצועיים חקשורים למשרדי התקשורת, משפטים והמשרד לביטחון הפנים. כל זאת, לאור האישומים החמורים נגדו בהם עלתה ביתר שאת, פעילותו בניגוד עניינים חריף תוך הטעיית והסתרת ניגוד העניינים שלו מכלל הגורמים הרלוונטיים.
5. לאחרונה, פורסם בכלי התקשורת,<sup>1</sup> כי במסגרת המשא ומתן הקואליציוני מתערב חה"כ נתניהו התערבות ישירה במינוי שרי המשפט, ביטחון הפנים והתקשורת ואף מבקש להתערב במינויים המקצועיים של הזרמים הבכירים במשרדים אלה.
6. כידוע, קיימות השלכות נרחבות וחמורות במיוחד באפשרות שחה"כ נתניהו, אשר משפטו בבית המשפט המחוזי בירושלים יחל ביום 24.5.2020, נוטל תפקיד עיקרי במשא ומתן הקואליציוני בתרכבת הממשלה ה-35 ממקום של מואשם בפלילים; מריסוק שלטון החוק, ופגיעה במוסדות השלטון; מניגוד עניינים הרחב; וממקום "לחיץ" ו"סחיט"; והפגיעה באמון הציבור ובטוהר המידות של נבחר הציבור.
7. בעניין זה, מתכבדת התנועה לפנות אליך, בבקשה דחופה, כי תקבע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ נתניהו בהם יידרש שלא להתערב בכל תחום העומד בניגוד עניינים חריף לעצם היותו נאשם בפלילים.
8. התנועה סבורה כי עליך לקבוע כי קיימת מניעה דחופה לחה"כ נתניהו לדון במסגרת המשא ומתן הקואליציוני במינוי שרים אשר יופקדו באופן ישיר על התחומים בהם הוא מצוי בניגוד עניינים ישיר, אדרבא כאשר בין עדי התביעה המנויים בכתב האישום נמנים שרים וחברי כנסת מכהנים, ובהם זאב אלקין, צחי הנגבי, יריב לוין, גלעד ארדן ויאיר לפיד.
9. כמו כן, התנועה סבורה, כי עליך להודיע ולפרסם כעת לשני צוותי המשא ומתן הקואליציוני כי חל איסור על חה"כ נתניהו, או כל אחר מחברי הכנסת המנויים על עדי התביעה במשפטו, לדון או להטיל זכות וטו על כל מינוי לתפקיד מקצועי במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות מינוי: פרקליט חמדינה; שופטי בית המשפט העליון (שבסבירות גבוהה ידונו בערעור); מפכ"ל ונציגי משטרה; יועץ משפטי לממשלה והמשנים לו; מנכ"ל משרד התקשורת וכן, כל מינוי אחר בו מצוי ואף עתיד להימצא חה"כ נתניהו בניגוד עניינים וחשש מובנה למשוא פנים.
10. בעניין דומה, לשאלת מתחם ההתערבות של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק בשיקול דעתם הפוליטיקאים המבקשים למנות מועמד המואשם בפלילים חתייחסה כבר כב'

<sup>1</sup> בן כספית, "בכירים פוליטיים ומשפטיים: לא ייתכן שנתניהו תהיה זכות וטו על מינויים במשרד המשפטים", מעריב, 208 יפו 2020.1.4.2020 <https://www.maariv.co.il/elections2020/news/Article-757521>  
רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mcg.org.il](mailto:office@mcg.org.il) \* Web Site: [www.mcg.org.il](http://www.mcg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



המשנה לנשיא (כתוארה אז) השופטת נאור בבג"ץ 4921/13 אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין  
וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון, יצחק רוכברגר, בעמ' 41-42 (פורסם בנבו,  
14.10.2013):

"לסיכום הדברים יודגש: גם פוליטיקאים צריכים לשקול שיקולים ענייניים.  
פוליטיקאי חייב לשאול את עצמו אם בהעדר כל אינטרס פוליטי לכאן או לכאן  
הוא, כאזרח הממלא תפקיד ציבורי, היה מסכים שאדם שנהג כפי המיוחס  
בכתב אישום למועמד מסיעתו – יישאר במשרתו. אם התשובה היא בשלילה  
– עליו לתמוך בהעברתו מכחוננה. המוסר וטוהר המידות אינם ניתנים לחלוקה  
– על פי שיקולים פוליטיים. עלינו לשאוף לכך שהצבעות, גם של פוליטיקאים,  
תהיינה הצבעות "נקיות" שלא יביישו את המצביע".

11. אשר על כן, התנועה פונה אליך, כאמור, שתודיע כבר כעת, כי התערבותו של ח"כ נתניהו  
במשא ומתן הקואליציוני אסורה וקיימת מניעה שיעסוק בכל הקשור למשרדי המשפטים,  
ביטחון הפנים ותקשורת, לרבות, קביעות לגבי מינויים המקצועי של הגורמים המקצועיים  
שם.

12. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לתשובתך בהקדם.

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד

מנהל האגף המשפטי

התנועה למען איכות השלטון בישראל

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



סימון: 70944

טופס פנייה ללשכת היועץ המשפטי לממשלה

פרטי הפונה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

שם פרטי	שם משפחה	
תזמור	נאור	
רחוב	מען למשלוח דואר	
יפו	ישוב	
מיקוד	תא דואר	מספר בית
		208
טלפון מישינ	טלפון ראשי	
דואר אלקטרוני		
hiddai@mqg.org.il		

מענה המשרד יישלח בפקס או בדואר בלבד

פרטי הפנייה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

נושא

דרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ בנימין נתניהו

תיאור המקרה:

דרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ בנימין נתניהו עקב ניגוד העניינים החריף שבהתערבותו האסורה במינויים במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת

שורה 1

מסמך

דרישה לקבוע הסדר מניעה דחוף לחה"כ בנימין נתניהו

טופס זה מנסח בלשון זכר אך מיועד לשני המינים כאחד.  
טופס זה מכיל מידע מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



1 באפריל 2020, ז' ניסן תש"פ

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבליט  
היועץ המשפטי לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

שלום רב,

## הנדון: דרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ בנימין נתניהו עקב ניגוד העניינים החריף שבהתערבותו האסורה במינויים במשרדי

### המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת

סימוכין: מכתבו אל יו"ר חכנסת חה"כ בני גנץ מיום 30.3.2020 (בכיתובך).

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

- ביום 2.12.2019 הגשת את כתב האישום נגד חה"כ בנימין נתניהו, ראש ממשלת המעבר, בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים, לידי יושב ראש הכנסת, והודעת כי לחה"כ בנימין נתניהו עומדים 30 יום לבקש מהכנסת חסינות. בהמשך לכך, ביום 1.1.2020 פנה חה"כ נתניהו אל יו"ר הכנסת בבקשה למתן חסינות, וביום 28.1.2020 משך את בקשתו. בהמשך אותו היום, הוגש נגד חה"כ נתניהו כתב אישום חמור במיוחד בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים שלוש פרשות שונות, לפתחו של בית המשפט המחוזי בירושלים.
- ביום 16.3.2020 שקל והחליט נשיא המדינה להטיל על חה"כ בני גנץ את תפקיד מלאכת תרכבת הממשלה. במסגרת מלאכת תרכבת דן חה"כ בני גנץ במתווה קואליציוני בו חה"כ נתניהו ימשיך לכהן כראש ממשלה לתקופת זמן נוספת, על אף כאמור, שחינו עומד לדין בעבירות החמורות ביותר בהן יכול להיות מואשם נבחר הציבור.
- זו המקום להזכיר, כי על חומרת המעשים בהם מואשם חה"כ נתניהו בפרשת 4000, שהם חקשים והחמורים ביותר במסגרת כתב האישום, נאמרו הדברים הבאים, המתתייחסים לניגוד העניינים החמור 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, בטווח המידות של עובדי הציבור ובאופן הציבור בעובדי הציבור ... פן מחמיר בהתנהלות הנאשם נתניהו ופעולותיו נובע ממעמדו השלטוני הרם; מאופי הפעולות השלטוניות בהן נקט הנאשם נתניהו; מהעובדה שחלק מפעולותיו עלו לכדי סטייה מן השורה; מכך שהפעיל עובדי ציבור

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

**נספח ע/9**

**פניית העותרת אל המשיב 3 מיום**

**.5.4.2020**



5 באפריל 2020, י"א ניסן תש"פ

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבלויט  
היועץ המשפטי לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

- דחוף -

שלום רב,

**הנדון: דרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ בנימין נתניהו עקב ניגוד העניינים החריף שבהתערבותו האסורה במינויים במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת - תזכורת**

סימוכין: מכתבנו אליך מיום 1.4.2020.

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

1. ביום 1.4.2020, פנינו אליך במכתבנו שבסימוכין, שהעתקו מצורף כנספח א' לפניך. בפנייתנו קראנו לך לקבוע ולפרסם בחקדם כי קיימת מניעה דחופה לחה"כ בנימין נתניהו לדון במסגרת המשא ומתן הקואליציוני במינוי שרים אשר יופקדו באופן ישיר על התחומים בהם הוא מצוי בניגוד עניינים ישיר, אדרבא כאשר בין עדי התביעה המנויים בכתב האישום נמנים שרים וחברי כנסת מכהנים, ובחס זאב אלקין, צחי הנגבי, יריב לוין, גלעד ארדן ויאיר לפיד.
2. כמו כן, דרשנו להודיע ולפרסם כעת לשני צוותי המשא ומתן הקואליציוני כי חל איסור על חה"כ נתניהו, או כל אחר מחברי הכנסת המנויים על עדי התביעה במשפטו, לדון או להטיל זכות וטו על כל מינוי לתפקיד במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות מינויי פרקליט המדינה; שופטים; מפכ"ל ונציבי משטרת; יועץ משפטי לממשלה והמשנים לו; מנכ"ל משרד התקשורת וכן, כל מינוי אחר בו מצוי ואף עתיד להימצא חה"כ נתניהו בניגוד עניינים וחשש מרבנה למשוא פנים.
3. מפאת החשיבות והדחיות שבדבר, התנועה שבה וקוראת לך לקבוע בחקדם הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ נתניהו בהם יידרש שלא להתערב בכל תחום העומד בניגוד עניינים חריף לעצם היותו נאשם בפלילים.
4. כמו כן, מלבד האפשרות שחה"כ נתניהו ידון במינוי שופטים לבית המשפט העליון (אשר עתידים לדון אף בתיקיו הפליליים), עליך לקבוע גם על האפשרות שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני יוטל וטו על מינוי שופטים בין מפלגות הליכוד וכחול לבן ותחול התערבות פוליטית אסורה בעבודת הוועדה למינוי שופטים כאשר אפשרות זו, אף אינה בהתאם לדין ועומדת בניגוד לסעיף 6א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 אשר קובע, כי:

6א. חבר הוועדה יצביע על פי שיקול דעתו, ולא יהיה מחויב להחלטות הגוף שמטעמו הוא חבר בוועדה."

רח"י 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارح يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B. 4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



5. לפיכך, אנו מוצאים צורך רב, לפנות אליך שוב בעניין זה, על מנת שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני לא יטיל דופי ח"כ נתניהו גם בעבודת הוועדה למינוי שופטים, בין היתר, באמצעות הטלת וטו על מינוי שופטים מסוימים והכנסת הפוליטיקה הצינית, דרך הסכם קואליציוני חתום אל שולחן הוועדה למינוי שופטים. ועל ידי כך, להביא לזיהום הליך בחירת השופטים בפוליטיקה מפלגתית ולפגיעה קשה ממשוא בקודש הקודשים של המשפט בישראל.
6. כידוע, על פי החלכה הפסוקה, הסכמים קואליציוניים הכוללים פגיעה במבנה החוקתי של השיטה הדמוקרטית או בערכי היסוד העומדים בבסיס השיטה המשפטית, או נגועים בשחיתות – דינם בטלות (לעניין זה ראה בג"ץ 306/05 סיעת המפד"ל בכנסת נ' ממשלת ישראל ראש ממשלת ישראל, (פורסם בנגו, 21.8.2005).
7. יתרה מכך, כבר החלטת בעבר כי לחח"כ בנימין נתניהו, בתפקידו כראש ממשלת המעבר, קיימת מניעה להתערב בתחומים ובמינויים מקצועיים הקשורים למשרדי התקשורת, משפטים והמשרד לביטחון הפנים. כל זאת, לאור האישומים החמורים נגדו בהם עלתה ביתר שאת, פעילותו בניגוד עניינים חריף תוך הטעיית והסתרת ניגוד העניינים שלו מכלל הגורמים הרלוונטיים.
8. אשר על כן, התנועה פונה אליך שוב, בפעם השנייה, כאמור, כדי שתודיע כבר כעת, כי התערבותו של ח"כ נתניהו במשא ומתן הקואליציוני אסורה, וקיימת מניעה שיעסוק בכל הקשור למשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות, קביעות לגבי מינויים המקצועי של הגורמים המקצועיים שם ובכלל זה, קביעת "וטו" והתערבות בעבודת הוועדה למינוי שופטים.
9. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לתשובתך בהקדם.

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד

מנחל האגף המשפטי

התנועה למען איכות השלטון בישראל



1 באפריל 2020, ז' ניסן תש"פ

לכבוד  
 ד"ר אביחי מנדלבלט  
 היועץ המשפטי לממשלה  
 משרד המשפטים  
 ירושלים

שלום רב,

**הנדון: דרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ בנימין נתניהו עקב ניגוד העניינים החריף שבהתערבותו האסורה במינויים במשרדי**

**המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת**

סימוכין: מכתבנו אל יו"ר הכנסת חה"כ בני גנץ מיום 30.3.2020 (בכיתובך).

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

- ביום 2.12.2019 הגשת את כתב האישום נגד חה"כ בנימין נתניהו, ראש ממשלת המעבר, בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים, לידי יושב ראש הכנסת, והודעת כי לחה"כ בנימין נתניהו עומדים 30 יום לבקש מהכנסת חסינות. בהמשך לכך, ביום 1.1.2020 פנה חה"כ נתניהו אל יו"ר הכנסת בבקשה למתן חסינות, וביום 28.1.2020 משך את בקשתו. בהמשך אותו היום, הוגש נגד חה"כ נתניהו כתב אישום חמור במיוחד בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים בשלוש פרשות שונות, לפתחו של בית המשפט המחוזי בירושלים.
- ביום 16.3.2020 שקל והחליט נשיא המדינה לחטיל על חה"כ בני גנץ את תפקיד מלאכת הרכבת הממשלה. במסגרת מלאכת הרכבת דן חה"כ בני גנץ במתווה קואליציוני בו חה"כ נתניהו ימשיך לכהן כראש ממשלה לתקופת זמן נוספת, על אף כאמור, שהינו עומד לדין בעבירות החמורות ביותר בהן יכול להיות מואשם נבחר הציבור.
- זה המקום לחזיך, כי על חומרת המעשים בהם מואשם חה"כ נתניהו בפרשת 4000, שהם הקשים והחמורים ביותר במסגרת כתב האישום, נאמרו הדברים הבאים, המתייחסים לניגוד העניינים החמור 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, בטווח 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

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

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



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 השלכות רחבות ההיקף שהיו לפעולותיו הרגולטוריות של הנאשם נתניהו בשדה התקשורת." (עמוד 22 לכתב האישום שהוגש נגד בנימין נתניהו לבית המשפט המחוזי בירושלים).

4. לפיכך, כבר החלטת בעבר כי לח"כ נתניהו, בתפקידו כראש ממשלת המעבר, קיימת מניעה להתערב בתחומים ובמינויים מקצועיים הקשורים למשרדי התקשורת, משפטים והמשרד לביטחון הפנים. כל זאת, לאור האישומים החמורים נגדו בהם עלתה ביתר שאת, פעילותו בניגוד עניינים חריף תוך הטעיית והסתרת ניגוד העניינים שלו מכלל הגורמים הרלוונטיים.
5. לאחרונה, פורסם בכלי התקשורת,<sup>1</sup> כי במסגרת המשא ומתן הקואליציוני מתערב ח"כ נתניהו התערבות ישירה במינוי שרי המשפט, ביטחון הפנים והתקשורת ואף מבקש להתערב במינויים המקצועיים של הדרגים הבכירים במשרדים אלה.
6. כידוע, קיימות השלכות נרחבות וחמורות במיוחד באפשרות שח"כ נתניהו, אשר משפטו בבית המשפט המחוזי בירושלים יחל ביום 24.5.2020, נוטל תפקיד עיקרי במשא ומתן הקואליציוני בהרכבת הממשלה ה-35 ממקום של מואשם בפלילים; מריסוק שלטון החוק, ופגיעה במוסדות השלטון; מניגוד העניינים הרחב; וממקום "לחץ" ו"סחיט"; והפגיעה באמון הציבור ובטוהר המידות של נבחר הציבור.
7. בעניין זה, מתכבדת התנועה לפנות אליך, בבקשה דחופה, כי תקבע חסדר מניעה וקווים אדומים לח"כ נתניהו בהם יידרש שלא להתערב בכל תחום העומד בניגוד עניינים חריף לעצם היותו נאשם בפלילים.
8. התנועה סבורה כי עליך לקבוע כי קיימת מניעה דחופה לח"כ נתניהו לדון במסגרת המשא ומתן הקואליציוני במינוי שרים אשר יופקדו באופן ישיר על התחומים בהם הוא מצוי בניגוד עניינים ישיר, אדרבא כאשר בין עדי התביעה המנויים בכתב האישום נמנים שרים וחברי כנסת מכהנים, ובהם זאב אלקין, צחי הנגבי, יריב לוין, גלעד ארדן ויאיר לפיד.
9. כמו כן, התנועה סבורה, כי עליך להודיע ולפרסם כעת לשני צוותי המשא ומתן הקואליציוני כי חל איסור על ח"כ נתניהו, או כל אחר מחברי הכנסת המנויים על עדי התביעה במשפטו, לדון או להטיל זכות וטו על כל מינוי לתפקיד מקצועי במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות מינויי: פרקליט המדינה; שופטי בית המשפט העליון (שבסבירות גבוהה ידונו בערעור); מפכ"ל ונציבי משטרה; יועץ משפטי לממשלה והמשנים לו; מנכ"ל משרד התקשורת וכן, כל מינוי אחר בו מצוי ואף עתיד לחימצא ח"כ נתניהו בניגוד עניינים וחשש מרבנה למשוא פנים.
10. בעניין דומה, לשאלת מתחם ההתערבות של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק בשיקול דעתם הפוליטיקאים המבקשים למנות מועמד המואשם בפלילים התייחסה כבר כב'

<sup>1</sup> בן כספית, "בכירים פוליטיים ומשפטיים: לא ייתכן שנתניהו תהיה זכות וטו על מינויים במשרד המשפטים", מעריב, 1.4.2020. <https://www.maariv.co.il/elections2020/news/Article-757521>  
רח' יפו 208, ירושלים 94383 • מוען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 • פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem • Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 • Tel: 02-5000073 • Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) • Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



המשנה לנשיא (כתוארה אז) השופטת נאור בבג"ץ 4921/13 אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין  
וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון, יצחק רובינגר, בעמ' 41-42 (פורסם בנבו,  
14.10.2013):

"לסיכום הדברים יודגש: גם פוליטיקאים צריכים לשקול שיקולים ענייניים.  
פוליטיקאי חייב לשאול את עצמו אם בהעדר כל אינטרס פוליטי לכאן או לכאן  
הוא, כאזרח הממלא תפקיד ציבורי, היה מסכים שאדם שנהג כפי המיוחס  
בכתב אישום למועמד מסיעתו – יישאר במשרתו. אם התשובה היא בשלילה  
– עליו לתמוך בהעברתו מכחונת. המוסר וטוהר המידות אינם ניתנים לחלוקה  
על פי שיקולים פוליטיים. עלינו לשאוף לכך שהצבעות, גם של פוליטיקאים,  
תהיינה הצבעות "נקיות" שלא יביישו את המצביע".

11. אשר על כן, התנועה פונה אליך, כאמור, שתודיע כבר כעת, כי התערבותו של הה"כ נתניהו  
במשא ומתן הקואליציוני אסורה וקיימת מניעה שיעסוק בכל הקשור למשרדי המשפטים,  
ביטחון הפנים ותקשורת, לרבות, קביעות לגבי מינויים המקצועי של הגורמים המקצועיים  
שם.

12. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לתשובתך בהקדם.

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד

מנהל האגף המשפטי

התנועה למען איכות השלטון בישראל



סימוכין: 70985

טופס פנייה ללשכת היועץ המשפטי לממשלה

פרטי הפונה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

שם פרטי	שם משפחה	
תומר	נאור	
רחוב	מטן למשלוח דואר	
יפו	ירושלים	
מיקוד	תא דואר	מספר בית
		208
טלפון משני	טלפון ראשי	
דואר אלקטרוני		
hiddai@mqg.org.il		

מענה המשרד יישלח בפקס או בדואר בלבד

פרטי הפנייה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

נושא
תזכורת - דרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ בנימין נתניהו
תיאור המקרה:
דרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ בנימין נתניהו עקב ניגוד העניינים החריף שבהתערבותו האסורה במינויים במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת - תזכורת

שורה 1

מסמך

תזכורת בדרישה ליועץ ונספח א.pdf

טופס זה מנוסח בלשון זכר אך מיועד לשני המינים כאחד.  
טופס זה מכיל מידע מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



5 באפריל 2020, י"א ניסן תש"פ

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבליט  
היועץ המשפטי לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

- דחוף -

שלום רב,

## הנדון: דרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ בנימין נתניהו עקב ניגוד העניינים החריף שבהתערבותו האסורה במינויים במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת - תזכורת

סימוכין: מכתבנו אליך מיום 1.4.2020.

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

- ביום 1.4.2020, פנינו אליך במכתבנו שבסימוכין, שהעתקו מצורף כנספח א' לפניה. בפגישתנו קראנו לך לקבוע ולפרסם בהקדם כי קיימת מניעה דחופה לחה"כ בנימין נתניהו לדון במסגרת המשא ומתן הקואליציוני במינוי שרים אשר יופקדו באופן ישיר על התחומים בהם הוא מצוי בניגוד עניינים ישיר, אדרבא כאשר בין עדי התביעה המנויים בכתב האישום נמנים שרים וחברי כנסת מכהנים, ובהם זאב אלקין, צחי הנגבי, יריב לוין, גלעד ארדן ויאיר לפיד.
- כמו כן, דרשנו להודיע ולפרסם כעת לשני צוותי המשא ומתן הקואליציוני כי חל איסור על חה"כ נתניהו, או כל אחר מחברי הכנסת המנויים על עדי התביעה במשפטו, לדון או להטיל זכות וטו על כל מינוי לתפקיד במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות מינויי: פרקליט המדינה; שופטים; מפכ"ל ונציבי משטרה; יועץ משפטי לממשלה והמשנים לן; מנכ"ל משרד התקשורת וכן, כל מינוי אחר בו מצוי ואף עתיד להימצא חה"כ נתניהו בניגוד עניינים וחשש מובנה למשוא פנים.
- מפאת החשיבות והדחיפות שבדבר, התנועה שבה וקוראת לך לקבוע בהקדם הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ נתניהו בהם יידרש שלא להתערב בכל תחום העומד בניגוד עניינים חריף לעצם היותו נאשם בפלילים.
- כמו כן, מלבד האפשרות שחה"כ נתניהו ידון במינוי שופטים לבית המשפט העליון (אשר עתידים לדון אף בתיקיו הפליליים), עליך לקבוע כי חל איסור גם על האפשרות שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני יוטל וטו על מינוי שופטים בין מפלגות הליכוד וכחול לבן ותחול התערבות פוליטית אסורה בעבודת הוועדה למינוי שופטים כאשר אפשרות זו, אף אינה בהתאם לדין ועומדת בניגוד לסעיף 6א לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), תשמ"ד-1984 אשר קובע, כי:

"6א. חבר הוועדה יצביע על פי שיקול דעתו, ולא יהיה מחויב להחלטות הגוף שמטעמו הוא חבר בוועדה".

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 \* פקס: 02-5000076  
شارح يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

**נספח ע/10**

פניית העותרת אל יושבי ראש  
המשיבות 1 ו-2 מיום 5.4.2020.



5 באפריל 2020, י"א ניסן תש"פ

לכבוד

חה"כ בני גנץ  
יו"ר מפלגת כחול לבן  
יושב ראש הכנסת  
משכן הכנסת  
ירושלים

חה"כ בנימין נתניהו  
יו"ר מפלגת הליכוד  
ראש הממשלה  
משרד ראש הממשלה  
ירושלים

- דחוף -

שלום רב,

**הנדון: קריאה דחופה לחדול מדיון וסיכום על מינויים במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת ומינויי שופטים במסגרת המשא ומתן הקואליציוני**

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

1. כזכור, ביום 2.12.2019 הוגש כתב האישום נגד חה"כ בנימין נתניהו, ראש ממשלת המעבר, בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים, לידי יושב ראש הכנסת הקודם. בהמשך לכך, ביום 1.1.2020 פנה חה"כ נתניהו אל יו"ר הכנסת בבקשה למתן חסינות, וביום 28.1.2020 משך את בקשתו. לאור זאת, הוגש לפתחו של בית המשפט המחוזי בירושלים כתב אישום חמור במיוחד בשלוש פרשות שונות ובעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים נגד חה"כ נתניהו.
2. ביום 16.3.2020 שקל והחליט נשיא המדינה להטיל על חה"כ בני גנץ את תפקיד מלאכת הרכבת הממשלה. במסגרת מלאכת הרכבת דן חה"כ בני גנץ במתווה קואליציוני בו חה"כ נתניהו ימשיך לכהן כראש ממשלה לתקופת זמן נוספת, על אף כאמור, שהינו עומד לדין בעבירות החמורות ביותר בהן יכול להיות מואשם נבחר הציבור.
3. לאחרונה, פורסם בכלי התקשורת,<sup>1</sup> כי במסגרת המשא ומתן הקואליציוני ששניכם מנהלים, תחול התערבות ישירה של חה"כ נתניהו, העומד בראש מפלגת הליכוד, במינוי הדרגים הבכירים במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת ואף במינוי שופטים.
4. זה המקום לחזק, כי על חומרת המעשים בהם מואשם חה"כ נתניהו בפרשת 4000, שהם הקשים והחמורים ביותר במסגרת כתב האישום, נאמרו הדברים הבאים, המתניחים לניגוד העניינים החמור 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

<sup>1</sup> בן כספית, "בכירים פוליטיים ומשפטיים: לא ייתכן שנתניהו תהיה זכות וטו על מינויים במשרד המשפטים", מעריב, 1.4.2020. <https://www.maariv.co.il/elections2020/news/Article-757521>.  
רח' יפו 208, ירושלים 94383 • מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 • פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem • Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 • Tel: 02-5000073 • Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) • Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



מעשים של מרמה וחפרת אמונים הפוגעים פגיעה מחותית בתקינות פעולותיו של המנהל, בטוהר המידות של עובדי הציבור ובאמון הציבור בעובדי הציבור ... פן מחמייר 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 שהוגש נגד בנימין נתניהו לבית המשפט המחוזי בירושלים).

5. לפיכך, כבר הוחלט בעבר על ידי היועץ המשפטי לממשלה כי לחה"כ נתניהו, בתפקידו כראש ממשלת המעבר, קיימת מניעה להתערב בתחומים ובמינויים מקצועיים כאלה הקשורים לניגוד העניינים של חה"כ נתניהו. כל זאת, לאור האישומים החמורים נגדו בהם עלתה ביתר שאת, פעילותו בניגוד עניינים חריף תוך הטעיית והסתרת ניגוד העניינים שלו מכלל הגורמים הרלוונטיים.
6. על כן, התנועה פונה אליכם כמי שעומדים בראש צוותי המשא ומתן הקואליציוני, בבקשה כי תחדלו לאלתר מדיון במינוי הדרג המקצועי בממשלה ומינויי שופטים עקב ניגוד העניינים והחשש למשוא פנים של חה"כ נתניהו, או כל אחד אחר מחברי הכנסת המנויים על עדי התביעה בכתב האישום שהוגש נגדו, ובהם זאב אלקין, צחי חנגבי, יריב לוין, גלעד ארדן ויאיר לפיד.
7. וכדי להעמיד דברים על דיוקם, התנועה פונה בבקשה דחופה, כי במסגרת המשא ומתן הקואליציוני תחדלו לדון, לסכם, או להטיל זכות "וטו" על כל מינוי לתפקיד במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות מינויי: שופטים; פרקליט המדינה; מפכ"ל ונציבי משטרה; יועץ משפטי לממשלה והמשנים לו; מנכ"ל משרד התקשורת וכן, כל מינוי אחר בו מצוי ואף עתיד להימצא חה"כ נתניהו בניגוד עניינים וחשש מובנה למשוא פנים.
8. כמו כן, מלבד האפשרות שחה"כ נתניהו ידון במינוי שופטים לבית המשפט העליון (אשר עתידים לדון אף בתיקיו הפליליים), יודגש, כי עליכם לחדול מדיון באפשרות שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני יוטל "וטו" על מינויי שופטים בין מפלגות הליכוד וכחול לבן ותחול התערבות פוליטית אסורה בעבודת הוועדה למינוי שופטים כאשר אפשרות זו, אף אינה בחתום לדין ועומדת בניגוד לסעיף 6א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 אשר קובע, כי:  
"6א. חבר הוועדה יצביע על פי שיקול דעתו, ולא יהיה מחויב להחלטות הגוף שמטעמו הוא חבר בוועדה".
9. מסיבה זו אנו מוצאים צורך רב, לפנות אליכם, על מנת שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני לא יוסכם על זיהום עבודתה של הוועדה למינוי שופטים, בין היתר, באמצעות הסלת וטו על מינוי שופטים מסוימים והכנסת הפוליטיקה המפלגתית, דרך הסכם קואליציוני חתום אל שולחן הוועדה למינוי שופטים. ובכך, להביא לפגיעה קשה ממשא בקודש הקודשים של המשפט בישראל – הליך בחירת השופטים.

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

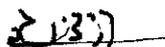
# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



10. כן יובהר, כי על פי ההלכה הפסוקה, הסכמים קואליציוניים הכוללים פגיעה במבנה החוקתי של השיטה הדמוקרטית או בערכי היסוד העומדים בבסיס השיטה המשפטית, או נגועים בשחיתות – דינם בטלות (לעניין זה ראה בג"ץ 306/05 סיעת המפד"ל בבג"ץ נ' ממשלת ישראל ראש ממשלת ישראל, (פורסם בבנו, 21.8.2005).
11. אשר על כן, התנועה פונה אליכם, כאמור, לחזול מלדון ולעסוק במסגרת המשא ומתן בכל מינוי מקצועי הקשור למשרדי המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת, לרבות, קביעת "וטו" והתערבות פוליטית בעבודת הוועדה למינוי שופטים.
12. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לתשובתך בהקדם.

בכבוד רב,



הידי נגב, עו"ד

מחלקת מדיניות וחקיקה

התנועה למען איכות השלטון בישראל



תומר נאור, עו"ד

מנחל האגף המשפטי

התנועה למען איכות השלטון בישראל

העתק:

חה"כ אבי ניסנקורן, יו"ר הוועדה המסדרת.

נושא: תשובה לפנייתך למשרד ראש הממשלה

<PMOH@pmo.gov.il> PMO HEB  
hiddal negov



זוהי הודעה מצורפת, דואר Movement for Quality Government לא יכול לאמת את האוטנטיות של הודעות מצורפות.

[cid:312294007@11062007-082D]

משרד ראש הממשלה

האגף לפניות הציבור

שלום רב,

פנייתך התקבלה באגף לפניות הציבור במשרד ראש הממשלה.

הפנייה תועבר לידיעת הגורמים הנוגעים בדבר ומוכנה "שקל בתשומת לב קפדנית וראייה".

תודה על שפנית למשרדנו.

בברכה

האגף לפניות הציבור



**נספח ע/11**

**פניית העותרת אל המשיבים 1-4**

**מיום 21.4.2020.**

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



21 באפריל 2020

לכבוד  
חה"כ בנימין גנץ  
יו"ר סיעת כחול לבן  
לשכת יו"ר הכנסת  
ירושלים

לכבוד  
הגב' שגית אפק, עו"ד  
מ"מ היועץ המשפטי לכנסת  
משכן הכנסת  
ירושלים

לכבוד  
חה"כ בנימין נתניהו  
יו"ר סיעת הליכוד  
משרד ראש הממשלה  
ירושלים

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבלית, עו"ד  
היועץ המשפטי לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

נכבדי שלום רב,

## הנדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד

### וכחול לבן

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הריני מתכבד לפנות אליכם כדלהלן:

1. בערבו של יום 20.4.2020 נחתם "הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית" (להלן: "ההסכם" בין סיעות הליכוד וכחול לבן, המעגן את קווי היסוד הזמניים לממשלה שתבוא להשבעת הכנסת ה-23 שנבחרה לפני מעט יותר מחודש ימים.
2. כפי הידוע לכם, בשיטה הפוליטית הנהוגה בישראל, הסכמים קואליציוניים מהווים חלק בלתי נפרד מהליך הרכבת הממשלה. הם אלו המוצגים בפני הרשות המחוקקת, הכנסת, ואשר על בסיסם היא מביעה אמון בממשלה ובכך מעניקה לה את המנדט לפעול בשם אזרחי המדינה.
3. יחד עם זאת, לנוכח היות שיטת המשטר בישראל כזו המבטיחה כמעט בוודאות לממשלה חדשה רוב אוטומטי בכנסת שיביע בה אמון, ועל מנת למנוע מצבים בהם יכללו ההסכמים הקואליציוניים סעיפים העומדים בניגוד לדין ופוגעים בעקרונות היסוד של שיטת הממשל הישראלית, נקבע ברבות השנים כי הסכמים אלו עומדים לבחינת הרשות השופטת לביקורת שיפוטית.
4. כך, נקבע במרוצת השנים ובשורה עקבית של פסקי דין, כי על ההסדרים הקבועים בהסכם קואליציוני לעמוד במספר תנאים ובהם: עליהם להיות חוקיים ולעמוד בתקנת הציבור, עליהם להקפיד שלא לשלול את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל, אל להם לכבול את שיקול דעתה של הכנסת או של בית המשפט, ועליהם להיות חפים מכל חשד לשחיתות או פגיעה בטוהר המידות.

רחי יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076 -  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mag.org.il](mailto:office@mag.org.il) \* Web Site: [www.mag.org.il](http://www.mag.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



5. והנה, לצערנו הרב, לאחר עיון בהסכם כפי שפורסמו בכלי התקשורת, עולה כי מספר סעיפים הבו עולים כדי פגיעה חוקתית חריפה בעקרונות היסוד של שיטתנו המשטרית, פוגעים בתקנות הציבור, וכבילת שיקול דעתה של הכנסת.

6. אשר על כן, ובטרם יוצגו הסכמים אלו בפני הכנסת ולאישורה, נתכבד לפנות אליכם ולבקש כי הסדרים אלו יוסרו/ישונו מבין סעיפי ההסכם כפי שפורסם בעת הזו.

7. יצוין, כי לעת הזאת מדובר ברשימה בלתי ממצה, שעיקרה אך בהסדרים הקיימים לעת הזו ואשר אינם מצריכים תיקוני חקיקה. לדאבון ליבנו, ההסכם נשוא פנייה זו מכיל אף הצהרת כוונות בדבר חקיקת חוקים הפוגעים פגיעה חוקתית קשה ביותר ביסודות הדמוקרטיה הישראלית, ואולם פנייה זו תבקש כאמור להתמקד באותם הסדרים אשר לעת הזו אינם דורשים חקיקה.

8. בין אלו הסדרים המביאים לכבילת שיקול דעתה של הכנסת ואיסור חקיקה בחצי השנה הקרובה, כבילת שיקול דעתה של כנסת עד כדי התפרקותה מסמכות מקום בו יפסוק בג"ץ כי נאשם בפלילים אינו יכול להרכיב ממשלה, מתן זכות וטו על החלטות הבאות בפני הממשלה – ולרבות החלטות הנוגעות למינויים, פגיעה קשה בוועדה למינוי שופטים – לרבות חריגה מנוהל חוקתי רב שנים, ופגיעה קשה בחלוקת הוועדות בין הקואליציה לאופוזיציה בכנסת.

9. לשם הנוחות והסדר, יובאו הסעיפים הבעייתיים על פי סדרם ובקצרה.

## סעיף 3 (ד) – השבעת ממשלה ללא קווי יסוד ברורים

10. על פי האמור בסעיף זה לחסכם, תתבקש הכנסת למנות ולהשביע ממשלה לפרק זמן של 3 שנים, כאשר קווי היסוד הקבועים בהסכם אשר יוצג בפניה יחולו אך לתקופת הזמן של חצי שנה בהם תוכרו ממשלת חירום.

11. על פי סעיף זה, לאחר כינון הממשלה יתגבש צוות משותף אשר יחליט מהם קווי היסוד של הממשלה – על אף שזו כבר הושבעה ומונתה, ומבלי שקווי יסוד אלו המהווים את בסיס עבודת הממשלה – יובאו לאישור הכנסת.

12. נזכיר כי סעיף 13(ד) לחוק יסוד: הממשלה קובע מפורשות כי "משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים, ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם."

13. הנח כי כן, מקום בו מבקשת הממשלה את אמון הכנסת מבלי שהציגה בפניה את קווי היסוד המהווים את בסיס קיומה, הרי שעשתה זאת בחוסר סמכות ותוך שהיא מפרה את הוראות החוק הברורות.

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



14. לא זו אף זו, ואולי אף חמור מכך, בעשותה כן הופכת הממשלה את הכנסת לחותמת גומי, "להקת מעודדות" כלשונו הציורית של כבי המשנה לנשיאה בדימוס א. רובינשטיין, אשר כל תפקידה הוא לאשר את הרכבת הממשלה, ומבלי שהובאו בפניה קווי היסוד המרכיבים אותה.
15. ומתוך כך, תטען התנועה כי הסדר זה אינו עומד בתקנות הציבור, פוגע פגיעה אנושה בכנסת ובעצמאותה, אינו חוקי ונעשה בחוסר סמכות, ועל כן דינו בטלות.

**סעיף 3 (ג) + סעיף 20 – הקפאה והטלת וטו על מינויי בכירים**

16. מזה תקופת זמן ארוכה שמדינת ישראל מתנחלת ללא מינוי קבע של מפכ"ל משטרה, ראש שבי"ס ופרקליט מדינה. לצד אלו, צפוי בשנתיים הקרובות היועץ המשפטי לממשלה הדי"ר אביחי מנדלבליט לסיים אף הוא את תפקידו.
17. הגורם האמון על מינוים של אלו, ושל בכירים אחרים בשירות הציבורי, הוא ממשלת ישראל.
18. והנה, קובע החסכם בסעיף 3(ג) הסדר המקפא את מינויי הבכירים לחצי השנה הקרובה – וזאת על אף הצורך האקוטי במינוים (ובייחוד אמורים הדברים בכל הנוגע למשטרת ישראל, המתפקדת מזה למעלה משנה וחצי ללא מפכ"ל קבוע).
19. חמור מכך, קובע החסדר בסעיף 3(ג) מנגנון המאריך באופן אוטומטי את מינוים הזמני של אלו אשר מונו לתפקידים בתקופת ממשלת המעבר – וזאת תוך התעלמות מהסדרים שונים החלים על הארכת מינוי זו, דוגמת מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה.
20. לצד אלו, מעניק סעיף 20 לחסכם זכות וטו מוחלטת לסיעת הליכוד בראשות בנימין נתניהו על קביעת סדר יומה של הממשלה, כאשר "לא יועלה נושא אשר לא זכה להסכמה מראשי". בכך מעניק החסכם סמכות וטו לנאשם בפלילים, אשר יחל את משפטו הפלילי בעוד שבועות מספר, על מינויים של שומרי הסף הבכירים ביותר במדינת ישראל, היועמ"ש לממשלה, פרקליט המדינה ומפכ"ל המשטרה.
21. היישמע כדבר זה שנאשם בפלילים הוא זה הממנה את בכירי שומרי הסף והחוק של מדינת ישראל! כלום לא זיחו חותמי החסכם את ניגוד העניינים האינהרנטי, הזועק הטבוע בהסדר זה. את הפגיעה הקשה באמון הציבור! את הפגיעה בטוהר המידות והיושרה הציבורית!
22. אכן, ומתוך טעמים אלו המובאים לעיל, נתכבד ונטען כי גם סעיף זה וההסדרים המגולמים בו, אינם עומדים במבחני הפסיקה ועל כן דינם בטלות.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



## סעיף 3 (ג) + סעיף 8 – כבילת שיקול דעתה של הכנסת ופירוקה מסמכות

23. אחד מעקרונות היסוד במשפט המנהלי הוא איסור כבילת שיקול הדעת של הרשות המנהלית. איסור זה נובע מחובתה המתמדת של הרשות להפעיל את שיקול דעתה על פי נסיבות מקרה ומקרה, ובוודאי לא לקבל החלטה כבר בראשית הדרך, ומבלי שיהיו הנסיבות ניצבות בפניה.
24. גם הפסיקה נדרשה לעניין זה בקבעה כי "חלכה ידועה היא, והיא באה לידי ביטוי בשורה של פסקי דין שניתנו בבית משפט זה, שאין רשות ציבורית יכולה להתחייב, שהיא לא תמלא את חובתה הציבורית ולא תשתמש בעתיד בסמכויותיה השלטוניות, ולכל התחייבות כזו אין תוקף"<sup>2</sup>
25. ומה לפנינו? אין זה רק מקרה חמור ביותר של כבילת שיקול דעת עתידי – אלא כבילת שיקול דעת הרשות המחוקקת על ידי לא אחרת מהממשלה! כזכור, אך לפני שבועות אחדים פסק בית המשפט העליון כי: "אכן, בשיטת המשטר תנהוגה בישראל נהגית הממשלה מרוב בכנסת, ויש לה יכולת ניכרת להשפיע על פעילותה בשל כך וכן בשל הפרקטיקה בדבר משמעת קואליציונית. אך משמעות הדבר אינה בשום אופן כי בשל כך ניתן לנקוט צעדים אשר יש בהם משום כרסום מהותי בעצמאותה של הכנסת"<sup>3</sup>
26. והנה, אנו עומדים וחוזים בהסכם שכל מחותנו הוא רמיסת שיקול דעתה של הכנסת, וכבילתה בלוח עיסוקה כרשות מחוקקת, לתקופת זמן של חצי שנה הניתנת להארכה בכל שלשה חודשים, וכפי הוראות סעיף 3(ג) רישא, ומבלי שיינתן לה כל שיקול דעת המאפשר לה לקיים את תפקידה המהותי כמחוקק, מבלי כל התחשבות בנסיבות העניין.
27. הסדר בלתי חוקתי זה מושלם על ידי סעיף 8 להסכם, אשר לא די בכך שכובל את שיקול דעת הכנסת בחליף בלתי חוקתי – אלא מפרק אותה לחלוטין מסמכויותיה, במהלך שכל כולו הילך אימים על בית המשפט העליון של מדינת ישראל, ועל הרשות השופטת.
28. כך, סעיף 8 קובע כי ככל שבית המשפט העליון יפסוק כי ח"כ הנאשם בפלילים אינו יכול להרכיב ממשלה, משמע יייר סיעת הליכוד מר בנימין נתניהו לא יוכל לכהן כראש הממשלה – או אז תביא הכנסת לפיזור ולפיצול לבחירות חדשות.
29. מהלך חמור זה, אין בו אלא להניח אקדח על שולחנו של בית המשפט, ולהפוך באחת את הרשות השופטת והרשות המחוקקת לכפופות לגחמותיה ורצונותיה של הרשות המבצעת, תוך רמיסת עקרון הפרדת הרשויות, ומארג האיזונים והבלמים המרכיב אותו.
30. יש בכך עד כדי ניסיון להשפיע על החלטה שיפוטית, תוך איום באמצעי "ענישה", אשר יבוצע באמצעות כיפוף ידה של הרשות המחוקקת. דבר זה, אשר לא נראה מעולם במקומותינו, עומד

<sup>2</sup> בני"ץ 594/78 אומן מפעלי סריגה בע"מ נ' שר התעשייה המסחר והתיירות, פ"ד לב(3) 474  
<sup>3</sup> בני"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' יו"ר הכנסת במועל, 25.03.2020.  
רח"י יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 \* פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



עד כדי שינוי מוחלט של שיטת המשטר הישראלית, והענקת עצמה חסרת תקדים לרשות המבצעת אל מול שתי אחיותיה.

31. אשר על כן, גם סעיפים אלו, וההסדרים הנובעים מתוכם, בוודאי שאינם עומדים בתקנות הציבור ודינם בטלות.

### סעיף 26 – פגיעה בוועדה לבחירת שופטים

32. סעיף זה מגלם בתוכו מספר רב של הסדרים לא חוקתיים, אשר כל אחד מהם בנפרד – ובוודאי במצטבר – מחייבים את שינויו או ביטולו לאלתר.

33. ראשית לדברים, עומדת החתערבות הבוטה של הממשלה בנוהג החוקתי אשר הושרש מראשית ימיה של הכנסת, ולפיו לאופוזיציה יעמוד נציג בוועדה למינוי שופטים.

34. כזכור, עניין זה הובא לפתחו של בית המשפט העליון בשבתו של בג"ץ בכנסת ה-20, ולאחר "תרגיל" שעשתה הקואליציה בשיתוף מפלגת ישראל ביתנו, אשר מנתה חבר כנסת מטעמה כנציג האופוזיציה, רגע לפני שהצטרפה לממשלה.

35. אז, התייחס לדברים כב' השופט הנדל" אשר קבע כי "הרשות השופטת חייבת להיות גוף ניטרלי ועצמאי שאינו תלוי בגורמים פוליטיים. לשם כך, גם הוועדה לבחירת שופטים צריכה להיות ועדה ניטרלית, ככל שניתן, שאינה מייצגת באופן מובהק סיעה או מפלגה פוליטית. במובן זה, ככל שהייצוג רחב יותר – וכולל גם את נציגי האופוזיציה – מתחזקת אי התלות. מקום בו שופטים ממונים על ידי ועדה בעלת אופי פוליטי, הדבר עשוי "לצבוע" את זהות השופטים ולמנוע בעקרון העצמאות ואי-התלות... הדרך בה בחר המחוקק הישראלי לאזן בין העקרונות היא באמצעות הוועדה למינוי שופטים. במובן זה, הוועדה צריכה לבטא את העובדה כי הרשות השופטת אינה זרוע ארוכה של הרשות המבצעת, אלא אחות תאומה במעמדה לרשות המבצעת והמחוקקת. משכך, נכון הוא לכלול בוועדה גם את נציגי האופוזיציה. כך מתקבל ייצוג מלא של הרשות המחוקקת."

36. והנה, על אף שהדברים עומדים ברורים כשמש, בחרו מנסחי החסכם להתעלם מקיומה של האופוזיציה בעניין זה, ולקבוע כי שני חברי הכנסת החברים בוועדה יהיו נציגי הקואליציה, אשר שמותיהם נקבעו בהסכם עצמו, וגם פה – תוך כבילת שיקול דעתה של הכנסת ואיסור על הצגת מועמדים נוספים.

37. ואולם לא רק בפגיעה הקשה באופוזיציה עסקינו. נציגת הליכוד על פי החסכם היא הגברת אסנת הילה מארק, אשר נכון לכתיבת שורות אלו אינה מכהנת כחברת כנסת, ואשר עתידה

<sup>4</sup> בג"ץ 9029/16 ע"ד יצחק אבירם נ' שרת המשפטים (פורסם באתר הרשות השופטת, 1.2.2017)  
רח' יפו 208, ירושלים 94383 • מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 • פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem • Mailing Address: P.O.B. 4207 Jerusalem 91043 • Tel: 02-5000073 • Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) • Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



- לחיות מושבעת לתפקיד ככל שיתקיים הסדר "חוק נורבגי" אשר יאפשר לה להיכנס תחת חבר כנסת שיתפטר על מנת להתמנות לשר. לדברים אלו חשיבות רבה, אשר תוסבר להלן.
38. ככל שיחוקק חוק נורבגי הקובע הסדרים דומים לאלו שנקבעו בעבר, הרי שחברי הכנסת הנכנסים תחת אלו המתמנים לשרים, הינם "חברי כנסת מסדר שני", כאלו הנמצאים על זמן שאול, וחבים את תפקידם לבחירתו של שר להמשיך ולכהן בתפקידו. רצה השר להתפטר ולשוב לכהן כח"כ, המשמעות המידית לכך היא סיום כהונתו של חבר הכנסת אשר נכנס תחתיו.
39. במצב עניינים זה, עולה חשש כבד מאוד לפגיעה בעצמאותו של חבר הכנסת אשר נכנס לתפקידו בחסות החוק הנורבגי, ואשר יודע כי בכל רגע נתון עשוי הוא להיפלט מן הכנסת על ידי סיום כהונתו של שר – בין אם בהתפטרות השר, ובין אם בפיטוריו על ידי ראש הממשלה.
40. כאמור, עסקינן בראש ממשלה אשר, וככל שדבר כהונתו לא ייפסל על ידי פסיקת בית המשפט העליון, צפוי לכהן תוך שהוא נאשם בפלילים ומנהל את משפטו. הדעת נותנת כי אדם הנמצא במצב זה, כפי שאינו ראוי למנות שומרי סף – בוודאי שאינו יכול למנות שופטים במדינת ישראל.
41. וחנה, קובע התסכם מנגנון המעניק לראש הממשלה נתניהו, הנאשם בפלילים, מוטת שליטה מלאה במינוי השופטים. ראשית לדברים, במצב הדברים הקיים, נקבע מנגנון המעניק לראש הממשלה נתניהו השפעה על ארבע מתוך תשעת חברי וחברות הרכב. מוטת שליטה והשפעה שלא נראתה כמותה – נאשם בפלילים המקבל זכות וטו מלאה על מינויים של שופטים במדינת ישראל.
42. גם סעיף זה, בוודאי שאינו עומד בתקנת הציבור, ופוגע בגישה אנושה בעצמאות הרשות השופטת והוועדה למינוי שופטים, ולכן דינו בטלות.
- סעיף 22 – פגיעה במעמד האופוזיציה ובמעמד הכנסת כרשות המפקחת על עבודת הממשלה**
43. סעיף 22 הוא זה הקובע את מפתח חלוקת ראשות הוועדות בקואליציה, ומעניק באופן תקדימי וחריג ביותר, 11 מתוך 12 וועדות לידי הקואליציה, כאשר הוועדה היחידה הנשארת בראשות ח"כ מהאופוזיציה היא הוועדה לביקורת המדינה, אשר כהונת ח"כ מהאופוזיציה קבועה בה בתקנון הכנסת.
44. כאמור, הכנסת אינה חובשת אך את כובע הרשות המחוקקת, אלא גם את כובע הרשות האמונה על הפיקוח ותבקרה על עבודת הממשלה. עבודה זו נעשית, בעיקר, באמצעות חכלי של וועדות הכנסת בהן דנים בחקיקה, לצד מתן אפשרות לחברי הכנסת לפקח על עבודת נציגי הממשלה והרגולטורים השונים.
45. באופן חריג, לראשונה בתולדות מדינת ישראל בממשלה שאינה מונה למעלה מ-3/4 מחברי הכנסת, לא נותרה בידי האופוזיציה כל ראשות וועדה שאינה הוועדה לביקורת המדינה.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mkg.org.il](mailto:office@mkg.org.il) \* Web Site: [www.mkg.org.il](http://www.mkg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



46. גם בעניין זה, תבקש התנועה לטעון כי קיימת בפגיעה חריפה בנוהג החוקתי אשר הותרש בעניין מזה שנים, ואשר העניק באופן כמעט קבוע לחברי האופוזיציה את ראשותן של מספר וועדות נוספות לצד הועדה לביקורת המדינה.

47. בכך, ובמשך שנים, הגשימו הקואליציות את עקרון הייצוג היחסי ואת הזכות החוקתית של השתתפות המיעוט בהליכי קבלת ההחלטות, ולצד הכרה בחשיבות הדמוקרטי של מתן כלים לפיקוח ובקרה בידי המיעוט. על ידי קבלת הסעיף האמור בהסכם (22), לא רק שחרגו מנסחיו מעקרונות יסוד אלו, אלא גם פגעו פגיעה אנושה בנוהג החוקתי אשר הגדיר את התנחלותה של הכנסת מראשית היווסדה.

48. והנה לנו עוד פגיעה חוקתית קשה וחמורה בכנסת, בעצמאות, וביכולת הפיקוח והבקרה שלה, תוך רמיסת עקרונות יסוד חוקתיים ותוך פגיעה בנוהג חוקתי. מטעמים אלו, סבורה התנועה אף לעניין זה, כי יש לבטל את הוראות הסעיף האמור.

## סיכום

49. הנה כי כן, ולאור הדברים האמורים לעיל, סבורה התנועה כי דינם של סעיפי ההסכם האמורים לעיל, חד הוא – בטלות.

50. כזכור, סעיף 1(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 קובע כי "ינעשה הסכם בכתב בקשר לכינונה של ממשלה או בקשר להבעת אי אמון בה או בקשר להצבעה על חוק התקציב, או בקשר לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה, או בקשר למינויו של סגן שר, ימסרו הצדדים להסכם את נוסחו המלא למזכיר הכנסת, בתוך שלושה ימים מיום החתימה"

51. אשר על כן, ולאור האמור לעיל, נבקש תגובתכם לפנייה זו בהקדם האפשרי, ובטרם הנחת ההסכם על שולחן הכנסת, ולא יאוחר מיום חמישי 23.4.20, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, ולרבות המשפטיים.

52. לתגובתכם קודם לכן, נודה.

בברכה,

  
תומר נאור, עו"ד

ראש האגף המשפטי

23.4.2020

דואר Movement for Quality Government - תשובה לפנייתך למשרד ראש הממשלה



התנועה לאיכות השלטון <litigation@mqg.org.il>

תשובה לפנייתך למשרד ראש הממשלה

הודעה אחת

21 באפריל 2020 בשעה 21:22

<PMOH@pmo.gov.il> PMO HEB  
<litigation@mqg.org.il> Litigation-mqg

[cid:312294007@11062007-082D]

משרד ראש הממשלה

האגף לפניות הציבור

שלום רב,

פנייתך התקבלה באגף לפניות הציבור במשרד ראש הממשלה.

הפנייה תועבר לידועת הגורמים המגיעים בדבר ותוכנה יישקל בתשומת לב קפדנית וראויה.

תודה על שפנית למשרדנו.

בברכה

האגף לפניות הציבור

att3cebe.png  
7K



טופס פנייה ללשכת היועץ המשפטי לממשלה

פרטי הפונה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

שם פרטי	שם משפחה	
התמנה למען איכות השלטון	התמנה למען איכות השלטון	
רחוב	יישוב	
יפו	ירושלים	
מיקוד	תא דואר	מספר בית
		208
טלפון משני	טלפון ראשי	
	02-5000073	
פקס	דואר אלקטרוני	
02-5000076	litigation@mqg.org.il	

מענה המשרד יישלח בפקס או בדואר בלבד

פרטי הפנייה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

נושא
הדגון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד ונחול לבן
תיאור המקרה:
ראו המכתב המצורף בנושא שבדגון

שורה 1  
מסמך  
בטלות סעיפי ההסכם הקואליציוני סופי.pdf

טופס זה מנוסח בלשון זכר אך מיועד לשיי המינים כאחד.  
טופס זה מכיל מידע מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות.



21 באפריל 2020

לכבוד  
חה"כ בנימין גנץ  
יו"ר סיעת כחול לבן  
לשכת יו"ר הכנסת  
ירושלים

לכבוד  
הגב' שגית אפק, עו"ד  
מ"מ היועץ המשפטי לכנסת  
משכן הכנסת  
ירושלים

לכבוד  
חה"כ בנימין נתניהו  
יו"ר סיעת הליכוד  
משרד ראש הממשלה  
ירושלים

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבלט, עו"ד  
היועץ המשפטי לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

נכבדי שלום רב,

## הנדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד

### וכחול לבן

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הריני מתכבד לפנות אליכם כדלהלן:

- בערבו של יום 20.4.2020 נחתם "הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית" (להלן: "ההסכם" בין סיעות הליכוד וכחול לבן, המעגן את קווי היסוד הזמניים לממשלה שתבוא להשבעת הכנסת ה-23 שנבחרה לפני מעט יותר מחודש ימים.
- כפי הידוע לכם, בשיטה הפוליטית הנהוגה בישראל, הסכמים קואליציוניים מהווים חלק בלתי נפרד מהליך הרכבת הממשלה. הם אלו המוצגים בפני הרשות המחוקקת, הכנסת, ואשר על בסיסם היא מביעה אמון בממשלה ובכך מעניקה לה את המנדט לפעול בשם אזרחי המדינה.
- יחד עם זאת, לנוכח היות שיטת המשטר בישראל כזו המבטיחה כמעט בוודאות לממשלה חדשה רוב אוטומטי בכנסת שיביע בה אמון, ועל מנת למנוע מצבים בהם יכללו ההסכמים הקואליציוניים סעיפים העומדים בניגוד לדין ופוגעים בעקרונות היסוד של שיטת הממשל הישראלית, נקבע ברבות השנים כי הסכמים אלו עומדים לבחינת הרשות השופטת לביקורת שיפוטית.
- כך, נקבע במרוצת השנים ובשורה עקבית של פסקי דין, כי על החסדרים הקבועים בהסכם קואליציוני לעמוד במספר תנאים ובהם: עליהם להיות חוקיים ולעמוד בתקנת הציבור, עליהם להקפיד שלא לשלול את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל, אל להם לכבול את שיקול דעתה של הכנסת או של בית המשפט, ועליהם להיות חפים מכל חשד לשחיתות או פגיעה בטוהר המידות.

מס' תשפ"א סה"פ, עמ"ס עו"א, תשפ"א ס"פ

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

23.4.2020

דואר Movement for Quality Government - הגדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד וכחול לבן

התנועה לאיכות השלטון <litigation@mqg.org.il>



**הגדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד וכחול לבן**  
2 הדעות

21 באפריל 2020 בשעה 21:25

Litigation-mqg <litigation@mqg.org.il>  
אל: yor@knesset.gov.il, bgantz@knesset.gov.il

שלום רב,  
מז"ב מכתב במושא שבגדון.  
אודה לאישור במייל חוזר בקבלת המייל.  
תודה רבה,

בברכה,  
שי יוסף  
מחלקת ליטיגציה מהלית  
התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר  
טל 02-5000073 פקס 02-5000076  
litigation@mqg.org.il

בטלות סעיפי ההסכם הקואליציוני סופי.pdf  
734K

22 באפריל 2020 בשעה 14:21

בנימין גנץ <bgantz@knesset.gov.il>  
אל: <litigation@mqg.org.il> Litigation-mqg

שלום רב,  
תודה רבה על פנייתך לחבר חכנסת בנימין גנץ.  
פנייתך התקבלה בלשכתנו.

בברכה,

לשכתו של יושב ראש חכנסת

ראייל (במיל) בנימין גנץ

יושב ראש כחול לבן

[קסט משטט מוסתר]



התנועה לאיכות השלטון <litigation@mqg.org.il>

**הדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד וכחול לבן**

2 חודעות

21 באפריל 2020 בשעה 21:22

Litigation-mqg <litigation@mqg.org.il>  
אל: hdept@knesset.gov.il

שלום רב,  
מצ"ב מכתב במושא שבחזון,  
אודה לאישור במייל חוזר בקבלת המייל,  
תודה רבה,

בברכה,  
שי יוסף  
מחלקת ליטיגציה מנהלית  
התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר  
טל: 02-5000073 פקס 02-5000076  
litigation@mqg.org.il

**בטלות סעיפי ההסכם הקואליציוני סופי.pdf**  
734K

22 באפריל 2020 בשעה 10:25

הלישכה המשפטית של הכנסת <hdept@knesset.gov.il>  
אל: Litigation-mqg <litigation@mqg.org.il>

שלום שי,  
מאשר את קבלת המייל,  
בברכה,  
אייל לב-ארי  
עוזר למימון חינוך המשפטי לכנסת  
(טקסט מצוטט מוסתר)

**נספח ע/12**

**פניית העותרת אל המשיבים 1-4**

**מיום 22.4.2020.**



22 באפריל 2020

לכבוד  
חה"כ בנימין גנץ  
יו"ר סיעת כחול לבן  
לשכת יו"ר הכנסת  
ירושלים

לכבוד  
הגב' שגית אפק, עו"ד  
מ"מ היועץ המשפטי לכנסת  
משכן הכנסת  
ירושלים

לכבוד  
חה"כ בנימין נתניהו  
יו"ר סיעת הליכוד  
משרד ראש הממשלה  
ירושלים

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבליט, עו"ד  
היועץ המשפטי לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

נכבדי שלום רב,

### הנדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד

#### וכחול לבן - תזכורת

סימוכין: מכתבנו מיום 21.4.2020

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הריני מתכבד לפנות אליכם כדלהלן:

- בערבו של יום 20.4.2020 נחתם "הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית" (להלן: "ההסכם") בין סיעות הליכוד וכחול לבן, המעגן את קווי היסוד הזמניים לממשלה שתבוא להשבעת הכנסת ה-23 שנבחרה לפני מעט יותר מחודש ימים.
- ברבות השנים נקבע כי הסכמים אלו עומדים לבחינת הרשות השופטת לביקורת שיפוטית, ועליהם לעמוד במספר תנאים ובהם: עליהם להיות חוקיים ולעמוד בתקנת הציבור, עליהם להקפיד שלא לשלול את אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל, אל להם לכבול את שיקול דעתה של הכנסת או של בית המשפט, ועליהם להיות חפים מכל חשד לשחיתות או פגיעה בטוהר המידות.
- וחנה, לצערנו הרב, לאחר עיון בהסכם כפי שפורסם בכלי התקשורת, עולה כי מספר סעיפים בו עולים כדי פגיעה חוקתית חריפה בעקרונות היסוד של שיטתנו המשטרית, פוגעים בתקנות הציבור, וכבילת שיקול דעתה של הכנסת.
- בין אלו חסדרים המביאים לכבילת שיקול דעתה של הכנסת ואיסור חקיקה בחצי השנה הקרובה, כבילת שיקול דעתה של כנסת עד כדי התפרקותה מסמכות מקום בו יפסוק בג"ץ כי נאשם בפלילים אינו יכול להרכיב ממשלה, מתן זכות וטו על החלטות הבאות בפני הממשלה –

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207, Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mgg.org.il](mailto:office@mgg.org.il) \* Web Site: [www.mgg.org.il](http://www.mgg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



- ולרבות החלטות הנוגעות למינויים, פגיעה קשה בוועדה למינוי שופטים – לרבות חריגה מנוהל חוקתי רב שנים, ופגיעה קשה בחלוקת הוועדות בין הקואליציה לאופוזיציה בכנסת.
5. נוכח זאת, אתמול, ביום 21.4.2020, פנתה התנועה אליכם בבקשה כי הסדרים אלו יוסרו/ישונו מחסכם שפורסם, ובטרם הצגתם בפני הכנסת ולאישורה. והנה, חרף חשיבותם הרבה של הדברים, טרם הגבתם לפנייתנו זו.
6. כזכור, סעיף 1(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 קובע כי "נעשה הסכם בכתב בקשר לכינונה של ממשלה או בקשר להבעת אי אמון בה או בקשר להצבעה על חוק התקציב, או בקשר לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה, או בקשר למינויו של סגן שר, ימסרו הצדדים להסכם את נוסחו המלא למוכיר הכנסת, בתוך שלושה ימים מיום החתימה"
7. אשר על כן, ולנוכח חשיבותם הרבה של הדברים, נתכבד לבקש תגובתכם בשנית לפנייה זו, בטרם הנחת ההסכם על שולחן הכנסת, ולא יאוחר ממחר, יום חמישי, 23.4.2020, בשעה 8:00, וזאת על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדנו, ולרבות המשפטיים.
8. לתגובתכם קודם לכן, נודה.

בברכה,

תומר נאור, עו"ד

ראש האגף המשפטי

23.4.2020

דואר Movement for Quality Government - תשובה לפנייתך למשרד ראש הממשלה



התנועה לאיכות השלטון <litigation@mqg.org.il>

תשובה לפנייתך למשרד ראש הממשלה

הודעה אחת

22 באפריל 2020 בשעה 15:56

<PMOH@pmo.gov.il> PMO HEB  
אל: Litigation-mqg <litigation@mqg.org.il>

[cid:\$12294007@11062007-082D]

משרד ראש הממשלה

האגף לפניות הציבור

שלום רב,

פנייתך התקבלה באגף לפניות הציבור במשרד ראש הממשלה.

הפנייה תועבר לידיעת הגורמים הנגעים בדבר ותוכנה יישקל בתשומת לב קפדנית וראויה.

תודה על שפנית למשרדנו.

בברכה

האגף לפניות הציבור

att3cebe.png  
7K



טופס פנייה ללשכת היועץ המשפטי לממשלה

פרטי הפונה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

שם משפחה	שם פרטי
התנועה למען איכות השלטון	התנועה למען איכות השלטון
מען למשלוח דואר	רחוב
ישוב	יפו
מספר בית	מיקוד
208	
תא דואר	טלפון מישני
טלפון ראשי	פקס
02-5000073	02-5000076
דואר אלקטרוני	
litigation@mog.org.il	

מענה המשרד יישלח בפקס או בדואר בלבד

פרטי הפנייה (שדות המסומנים בכוכבית (\*) הם שדות חובה)

נושא
הגדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד וכחול לבן - תזכורת
תיאור המקרה:
ראו המכתב המצורף בנושא שבדון

שורה 1

מסמך

בטלות סעיפי ההסכם הקואליציוני - תזכורת.pdf

טופס זה מנוסח בלשון זכר אך מיועד לשני המינים כאחד.  
טופס זה מכיל מידע מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



22 באפריל 2020

לכבוד  
חה"כ בנימין גנץ  
יו"ר סיעת כחול לבן  
לשכת יו"ר הכנסת  
ירושלים

לכבוד  
הגב' שגית אפק, עו"ד  
מ"מ היועץ המשפטי לכנסת  
משכן הכנסת  
ירושלים

לכבוד  
חה"כ בנימין נתניהו  
יו"ר סיעת הליכוד  
משרד ראש הממשלה  
ירושלים

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבליט, עו"ד  
היועץ המשפטי לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

נכבדי שלום רב,

## הנדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד

### וכחול לבן - תזכורת

סימוכין: מכתבנו מיום 21.4.2020

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הריני מתכבד לפנות אליכם כדלהלן:

- בערבו של יום 20.4.2020 נחתם "הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית" (להלן: "ההסכם") בין סיעות הליכוד וכחול לבן, המעגן את קווי היסוד הזמניים לממשלה שתבוא לחשבעת הכנסת ה-23 שנבחרה לפני מעט יותר מחודש ימים.
- ברבות השנים נקבע כי הסכמים אלו עומדים לבחינת הרשות השופטת לביקורת שיפוטית, ועליהם לעמוד במספר תנאים ובהם: עליהם להיות חוקיים ולעמוד בתקנת הציבור, עליהם להקפיד שלא לשלול את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל, אל להם לכבול את שיקול דעתה של הכנסת או של בית המשפט, ועליהם להיות חפים מכל חשד לשחיתות או פגיעה בטוהר המידות.
- וחנה, לצערנו הרב, לאחר עיון בהסכם כפי שפורסם בכלי התקשורת, עולה כי מספר סעיפים בו עולים כדי פגיעה חוקתית חריפה בעקרונות היסוד של שיטתנו המשטרית, פוגעים בתקנות הציבור, וכבילת שיקול דעתה של הכנסת.
- בין אלו הסדרים המביאים לכבילת שיקול דעתה של הכנסת ואיסור חקיקה בחצי השנה הקרובה, כבילת שיקול דעתה של כנסת עד כדי התפרקות מסמכות מקום בו יפסוק בגי"ץ כי נאשם בפלילים אינו יכול להרכיב ממשלה, מתן זכות וטו על החלטות הבאות בפני הממשלה –

רחי יפו 208, ירושלים 94383 • מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 • טל: 02-5000073 • פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem • Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 • Tel: 02-5000073 • Fax: 02-5000076  
E-mail: [office@mqg.org.il](mailto:office@mqg.org.il) • Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

23.4.2020

דואר Movement for Quality Government - הדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד וכחול לבן - תזכורת



התנועה לאיכות השלטון <litigation@mqg.org.il>

**הדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד וכחול לבן - תזכורת**  
הודעה אחת

22 באפריל 2020 בשעה 15:42

mqg-Litigation <litigation@mqg.org.il>  
אל: hdept@knesset.gov.il

שלום רב,  
מצ"ב מכתב בנושא שבדון,  
אודה לאישור במייל חוזר בקבלת המייל,  
תודה רבה,

בברכה,  
שי יוסף  
מחלקת ליטיגציה מנהלית  
התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר  
טל' 02-5000073 פקס 02-5000076  
litigation@mqg.org.il

בטלות סעיפי ההסכם הקואליציוני - תזכורת.pdf  
208K

23.4.2020

דואר Movement for Quality Government - הדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד וכחול לבן - תזכורת



התנועה לאיכות השלטון <litigation@mqg.org.il>

**הנדון: בטלות סעיפים בהסכם הקואליציוני שבין סיעות הליכוד וכחול לבן - תזכורת**  
הודעה אחת

22 באפריל 2020 בשעה 15:33

mqg-litigation <litigation@mqg.org.il>  
אל: yor@knesset.gov.il, bgantz@knesset.gov.il

שלום רב,  
מצ"ב מכתב בנושא שבדון.  
אודה לאישור במייל חוזר בקבלת המייל,  
תודה רבה,

בברכה,  
שי יוסף  
מחלקת ליטיגציה מנהלית  
התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר  
טל' 02-5000073 פקס 02-5000075  
litigation@mqg.org.il

בטלות סעיפי ההסכם הקואליציוני - תזכורת.pdf  
208K

**נספח ע/13**

העתק החלטה מס' 1585 של  
הממשלה מיום 29.2.2004.



החלטות ממשלה  
הל"ך מינוי למשרת פרקליט המדינה

מספר החלטה: 1585

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

החלטה מס. 1585 של הממשלה מיום 29.02.2004

נושא ההחלטה:

הל"ך מינוי למשרת פרקליט המדינה

מחליטים:

- א. בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - החוק), ועל-פי המלצת ועדת שירות המדינה, לפטור ממכרז פומבי לפי סעיף 19 לחוק את משרת פרקליט המדינה, בתנאי שיקויים הל"ך מינוי מיוחד של ועדה לאיתור מועמדים, שעקרונות פעולתה נקבעו בהחלטת הממשלה מס. 2541 מיום 29.9.2002, והרכבה יהיה כדלקמן:
- היועץ המשפטי לממשלה - י"ר
  - נציב שירות המדינה
  - מנכ"ל משרד המשפטים
  - עו"ד מקרב הציבור בעל מומחיות בתחום דיני העונשין והמשפט הציבורי, שימנה היועץ המשפטי לממשלה, בהתייעצות עם נציב שירות המדינה ועם המנהל הכללי של משרד המשפטים.
  - שופט בדימוס שימנה נשיא בית המשפט העליון.
  - איש אקדמיה הבקיא בתחומי דיני העונשין והמשפט הציבורי שייבחר בידי הדייקנים של הפקולטות למשפטים במוסדות להשכלה גבוהה שהוכרו או שקיבלו היתר לפי סעיפים 8 או 21 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח 1958.
- ג. כדי להיכלל בין המועמדים שתציע הועדה לשר המשפטים, צריך המועמד להיות כשיר להתמנות לשופט של בית המשפט העליון, לפי הכללים הקבועים בסעיף 2(1) או 2(2) לחוק בתי-המשפט (מסח משולב), התשמ"ד-1984. כמו-כן על המועמד להיות בעל יושר אישי ואינטלקטואלי, ובעל רמה מקצועית גבוהה ביותר ובקיאות בתחומי דיני העונשין ובתחומי המשפט החוקתי והמינהלי, וכן בעל תכונות אישיות של מנהיגות משפטית ושל יכולת ארגון של המערכת עליה הוא מופקד.
- ד. החלטות הועדה יתקבלו ברוב של ארבעה מחבריה.
- ה. פרקליט המדינה יתמנה לתקופה של 6 שנים.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.  
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.  
החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

נספח ע/14

החלטת ממשלה מס' 1584 מיום

22.4.2007



החלטות ממשלה  
מינוי המפקח הכללי של משטרת ישראל

מספר החלטה: 1584

יחידה: מזכירות הממשלה  
ממשלה: הממשלה ה-31, אחד אולמרט  
תאריך פרסום: 22.04.2007  
תאריך עדכון: 18.09.2017

החלטה מ. 1584 של הממשלה מיום 22.04.2007

נושא ההחלטה:

מינוי המפקח הכללי של משטרת ישראל

מחליטים:

- א. בהתאם לסעיף 8א' לפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971, ועל-פי המלצת השר לביטחון הפנים, למנות את ניצב דוד (דודי) כהן לתפקיד המפקח הכללי של משטרת ישראל בדרגת רב-ניצב, במקומו של רב-ניצב משה קראדי, המסיים את תפקידו.
- ב. תוקף המינוי וסיום תפקידו של רב-ניצב משה קראדי החל מיום י"ג באייר התשס"ז, 1.5.2007.
- ג. תקופת כהונתו של המפקח הכללי של משטרת ישראל תהיה 4 שנים. הממשלה רשאית בנוסח חירום בלבד, להאריך את כהונתו לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת בלבד.

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

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.