



# ביטול עילת הסבירות

## נייר עמדה

התנועה למען איכות השלטון בישראל

יוני 2023

## תוכן עניינים

|    |  |    |
|----|--|----|
| 2  | א.מבוא.....  | 2  |
| 3  | ב.הצעת חוק-יסוד השפיטה (תיקון – עילת הסבירות).....                             | 3  |
| 3  | ב.1.על "ביקורת שיפוטית במסגרת עילת חוסר סבירות" בקצרה.....                     | 3  |
| 5  | ב.2.התיקון המוצע בהצעת החוק – צמצום גורף של עילת חוסר סבירות.....              | 5  |
| 6  | ג.על היבטיה ומשמעויותיה של "אי-סבירות".....                                    | 6  |
| 6  | ג.1.על החובה לנהוג בסבירות ועל עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות.....         | 6  |
| 6  | ג.1.א.החובה לנהוג בסבירות.....   | 6  |
| 8  | ג.1.ב.עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות.....                                  | 8  |
| 9  | ג.2.התפתחותה של עילת חוסר סבירות במהלך השנים ככלי להתמודדות עם מצבי קיצון..... | 9  |
| 9  | ג.2.א.שלביה המוקדמים של עילת חוסר סבירות.....                                  | 9  |
| 11 | ג.2.ב.עילת חוסר סבירות במובנה העדכני.....                                      | 11 |
| 15 | ד.ביטול עילת חוסר סבירות כמוצע יביא למצב קיצוני ומסוכן.....                    | 15 |
| 15 | ד.1.ביטול כלי קריטי להתמודדות עם "מצבי קיצון" כתוצאה מפעולת הממשלה.....        | 15 |
| 17 | ד.2.פגיעה חמורה בהפרדת הרשויות ובאיזונים ובלמים בין רשויות השלטון.....         | 17 |
| 20 | ה.יש להתנגד להצעת החוק.....  | 20 |

## א. מבוא

1. הצעת החוק הנידונה בימים אלה על-ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, שעניינה ביטול גורף של עילת הביקורת השיפוטית של "חוסר סבירות" ביחס להחלטות של "דרג נבחר" או "נבחרי ציבור" היא כשלעצמה, בלשון העם, בלתי סבירה בעליל. חקיקת הצעת החוק תביא להסרת מגבלה משמעותית על כוחה העודף של הרשות המבצעת בישראל, ולפיכך, בין היתר, גם לפגיעה בתושבי המדינה, באינטרס הציבורי ובחוזקו של המשטר הישראלי.

2. הצעת החוק מבקשת לבטל את קיומו של כלי אכיפה מרכזי והאפקטיבי ביותר של חובת הנאמנות שהרשות המבצעת, ובפרט "הדרג הנבחר", חבים כלפי הציבור, ואשר עומדת ביסוד הלגיטימציה להפעלת כוח שלטוני. לא רק זאת, ברור כי ביטול עילת חוסר הסבירות כמוצע, יביא לערעור משמעותי ואף להתבטלות החובה על רשויות המנהל לפעול בסבירות, מה שבהכרח יוביל לשימוש לרעה בכוח שלטוני, ללא אפשרות ממשית לפיקוח, בקרה (מראש או בדעיבד) ומתן סעד לאזרח או לציבור הנפגע.

3. בתוך כך, קידום ההצעה לכדי תיקון חוק-יסוד: השפיטה כמוצע, יביא לפגיעה חמורה, ובאופן אנוש, בעקרון שלטון החוק, בעקרון "הפרדת הרשויות" ובפרט בעקרון "האיזונים ובלמים", בטוהר המידות ובזכויות הפרט.

4. כמו כן, כלל ההצדקות הנטענות להצעת החוק אינה עומדות. כך, הצעת החוק אינה מבקשת "להחזיר את הגלגל לאחור" לדמותה של עילת חוסר סבירות ששררה בעשורים הראשונים של מדינת ישראל, אשר מאז כוחה של הרשות המבצעת הלך וגדל בעוצמתו ובהיקפו (כבכל המדינות הדמוקרטיות). כך גם, הטענות על-אודות משמעותה של עילת חוסר סבירות במובנה העדכני, שגויות לחלוטין. במסגרת עילת חוסר סבירות בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעתה הרחב של הרשות, בפרט כאשר מדובר ב"דרג נבחר". אלא בית המשפט

מתערב בהחלטות מנהליות כאשר הגורם המנהלי סטה באופן קיצוני ממתחם הסבירות (וכאמור כך בפרט כאשר מדובר ב"דרג נבחר").

5. על כן, עמדת התנועה לאיכות השלטון, כפי שתפורט להלן בהרחבה, היא כי על חברי הכנסת להתנגד להצעת החוק. לצד זאת, יש לקדם מהלך חקיקה המסדיר את הדין המנהלי בצורה כוללת, במסגרתו תינתן התייחסות ראויה ומושכלת למורכבות של המונח "סבירות", ברגישות הנדרשת.

## ב. הצעת חוק-יסוד השפיטה (תיקון – עילת הסבירות)

6. הצעת חוק-יסוד השפיטה (תיקון – עילת הסבירות) – שהוצעה על-ידי יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת, ח"כ שמחה רוטמן – מטעם הוועדה (להלן: "הצעת החוק") מבקשת למנוע מבתי משפט ומוסדות שיפוטיים אחרים (למשל אלה הכפופים לממשלה) לבקר את הרשות המבצעת לפי אמת-מידה של "סבירות", אותה מקובל לכוונת בלשון משפטית "עילת חוסר סבירות".

7. מדובר באותה הצעה אשר הוצעה על-ידי ח"כ רוטמן בחודש ינואר 2023, במסגרת הצעתו הכוללת לכינון הפיכה משטרית,<sup>1</sup> אשר לצידה הועלתה הצעתו הדומה של שר המשפטים (תזכיר חוק "הרפורמה במשפט").<sup>2</sup> מאז חודש ינואר, ועדת החוקה ערכה דיונים בחלקים אחרים של הצעות הפיכה המשטרית, תחת הכותרת "ציון בְּמִשְׁפָּט תְּפִיָּדָה - מחזירים את הצדק למערכת המשפט", שבתחילה הוצמדה גם להצעת החוק הנוכחית.<sup>3</sup> 8. מכל מקום, כידוע כלל הצעות חוק אלה ונוספות, לרבות חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 12), אשר למעשה רוקן מתוכן את מצבי הנבצרות של ראש ממשלה, הן הצעדים להפיכה משטרית אותם מקדמת הממשלה ה-36.

9. בטרם נתייחס להצעת החוק עצמה, ולמען בהירות הדיון לאחר מכן, נתייחס בקצרה למסגרת הכללית של "ביקורת שיפוטית על הממשלה במסגרת עילת חוסר סבירות".

### ב.1. על "ביקורת שיפוטית במסגרת עילת חוסר הסבירות" בקצרה

10. במשטר דמוקרטי, הלגיטימציה של הרשות המבצעת, הממשלה, נובעת מכפיפותה לאמון הציבור. עקרון יסודי זה מעוגן בדין החוקתי הישראלי הקובע כי "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת".<sup>4</sup> מכאן שתפקידה של הרשות המבצעת הוא לפעול למען האינטרס הציבורי. על מנת להגשים עקרון זה, המשפט המנהלי, קרי תחום המשפט העוסק בפעילותה של הרשות המבצעת, קובע חובות וכללים כיצד על הרשות המבצעת להפעיל את סמכויותיה; אשר כולם נועדו להביא לכך שפעילות הרשות המבצעת תהא לטובת הציבור. חובת הרשות המבצעת לנהוג בסבירות היא אחת מהן.

11. כנהוג במשטר דמוקרטי פרלמנטרי, ובפרט לנוכח המבנה השלטוני בישראל, הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת היא כלי אכיפה מרכזי של אותם חובות וכללים הקובעים כיצד רשאית הרשות המבצעת להפעיל את סמכויותיה ולהתנהל;<sup>5</sup> וכן מאפשרת לתת סעד לאזרח (או לציבור) מקום בו הרשות פעלה שלא כדין. מדובר בביטוי לאחד מתפקידיו המרכזיים של בית המשפט במשטר דמוקרטי, וכן במשטר הישראלי.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – הפרדת רשויות).

<sup>2</sup> תזכיר חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – רפורמה במשפט) ר' 40-433d-bc40-2f8bc3ee-b0d9-433d-bc40-<https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/2f8bc3ee-b0d9-433d-bc40-d1d7b0eeba43.docx>; (הצעות אלה ונוספות לכינון "רפורמה" במערכת המשפט יכונן להלן: "הצעות הפיכה המשטרית").

<sup>3</sup> כאמור הצעתו של ח"כ רוטמן מטעם ועדת החוקה היא זו שנדונה בוועדת החוקה. עם זאת, מאחר שישנו קשר עמוק וישיר ואף חפיפה או זהות בין הצעתו של ח"כ רוטמן לבין תזכיר החוק מטעם שר המשפטים, בפרט בכל הנוגע לעילת חוסר סבירות, הדברים יתייחסו לעיתים גם לתזכיר של השר.

<sup>4</sup> ס' 3 לחוק-יסוד: הממשלה.

<sup>5</sup> עמיר פוקס, מרדכי קרמניצר ביזור סמכויות: על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון 8, 81 (מחקר מדיניות 133, המכון הישראלי לדמוקרטיה 11.2019) (להלן: "ביזור סמכויות").

<sup>6</sup> כפי שנקבע בסעיפים 15(ג)-(ד) לחוק-יסוד: השפיטה.

12. זאת ועוד, הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת מגשימה גם מטרת-על נוספת במשטר דמוקרטי – ובפרט של עקרון "הפרדת רשויות" – שהיא **למנוע שימוש לרעה בכוח השלטוני הניתן לרשות המבצעת**.<sup>7</sup>
13. **כלומר – במשטר דמוקרטי, ובפרט במשטר הישראלי, מטרתה של הביקורת השיפוטית על הממשלה היא להבטיח כי לא עשתה ניצול לרעה של כוחה השלטוני, ולהעניק סעד אפקטיבי לאזרח (ולציבור) כאשר הרשות פעלה שלא כדין.**
14. החובות והכללים הקובעים כיצד רשאית הרשות המבצעת לפעול ולהתנהל גוזרים מתוכם את עילות הביקורת השיפוטית. לפיכך בין אלה נכללת עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות.
15. **משמעותה של החובה לנהוג בסבירות היא כי על הרשות המבצעת לנהוג בהגינות כלפי הציבור, ולכן אל לה לפעול באופן שרירותי או באופן אחר המהווה ניצול רעה של הכוח השלטוני הרב הניתן בידיה**.<sup>8</sup> מכאן שמטרתה של הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת במסגרת עילת הביקורת של "אי-סבירות" היא להבטיח את קיומה של חובת הרשות המבצעת לנהוג כך. לצד זאת, אמת המידה להתערבות שיפוטית לנוכח אי-סבירות היא רק כאשר הרשות סתתה מחובתה האמורה **באופן קיצוני**.<sup>9</sup>
16. כלומר, המשמעות של הביקורת השיפוטית בעילת חוסר הסבירות היא **לא** שלילת מרחב הפעולה של הרשות המבצעת והעברת סמכותה במסגרתה היא פועלת לבית המשפט. אלא, מדובר כאמור בפעולת **ביקורת**, במסגרתה תתבצע אכיפה רק במקרים שנמצאו כקיצוניים.
17. **הביקורת השיפוטית היא כלי אכיפה מרכזי ואפקטיבי לעומת החלופה העיקרית לכך שהיא הפיקוח של הכנסת על הממשלה**. כלי הפיקוח של הכנסת לא מיועדים לאכיפה ובקרה יומיומית על פעולות הממשלה הנעשות כדבר שבשגרה, ובוודאי שלא למתן סעד לאזרח הנפגע מהן; וגם מערכת יחסי הכוחות בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת בישראל מעוצבת ופועלת כך שהממשלה במידה רבה היא הכוח המכווין (ואף השולט) את הכנסת,<sup>10</sup> מה שמחליש את אפשרותה (המצומצמת) של הכנסת לאכוף, ברמה המעשית, על הממשלה את חובות ההגינות החלות עליה כאשר זו סוטה מהן.<sup>11</sup> **לכן ישנו צורך חיוני והכרחי בביקורת מצד רשות שלטונית שאינה תלויה ברוב פוליטי, אשר תאזן את כוחה העודף של הממשלה (בפני עצמו ומול הכנסת) ותוודא את כפיפותה לדין – זו היא הרשות השופטת**.<sup>12</sup>
18. בנוסף על כל אלה, **ישראל היא חריגה מבין מדינות העולם המערבי לנוכח היעדר רסנים קריטיים לאיזון בין רשויות השלטון ובלוימת שימוש לרעה בכוח השלטוני**.<sup>13</sup> בראש ובראשונה מדובר בהיעדר חוקה מלאה, בה מוסדרות כלל סמכויות הרשויות,<sup>14</sup> ומנגנוני האיזונים ביניהם, וכן קבועה בה מגילת זכויות אדם, לצד מגבלה על סמכות הפגיעה בהן על ידי השלטון.

<sup>7</sup> ביזור סמכויות, עמ' 90-92.

<sup>8</sup> בג"ץ 80/54 דב נוחימובסקי נ' שר-המשפטים ויו"ר וחברי הוועדה למתן תעודות למבקרי-חשבונות מוסמכים, ח 1491 (1954) (להלן: "עניין נוחימובסקי").

<sup>9</sup> בג"ץ 7150/16 המרכז הרפורמי לדת ומדינה נ' שרת המשפטים, פס' 24 לפסק דינו של השי' שטיין (נבו, 21.9.2020).

<sup>10</sup> בג"ץ 10042/16 קוויטניסקי נ' הכנסת, ס' 39 לפסק דינו של השי' סולברג (6.8.2017).

<sup>11</sup> חן פרידברג וראובן חזן פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה 21, 124 (מחקר מדינות 77, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009).

<sup>12</sup> ביזור סמכויות, עמ' 67 ו-81; איל בנבנישתי "בלמים ואיזונים בחסות בית המשפט" משפטים לא (4) 797 תשס"א.

<sup>13</sup> ביזור רשויות ולא הפרדת סמכויות, עמ' 92-93.

<sup>14</sup> למשל בחוק-יסוד: הכנסת לא מוזכרת כלל סמכות החקיקה של הכנסת, וכך גם לא סמכותה המכוננת (אשר הוכרה רק בפסיקתו של בג"ץ).

19. כמו כן, חובת הרשות המבצעת לנהוג בסבירות, וכאמור אכיפתה באמצעות ביקורת שיפוטית במסגרת עילת אי-סבירות, היא חלק מהמשפט המנהלי הישראלי מראשית ימי המדינה,<sup>15</sup> וזאת כנהוג במדינות המשפט המקובל (בראשן בריטניה, וכן קנדה, ארה"ב ודרום אפריקה ועוד), קרי המדינות אשר שיטת המשפט בהן הן בדמות המסורת הבריטית. כלומר, **שורשה של הביקורת השיפוטית על הממשלה במסגרת עילת חוסר סבירות הוא בתחילת ימי המדינה; ואין מדובר כלל בתופעה ייחודית למדינת ישראל.**

## ב.2. התיקון המוצע בהצעת החוק – צמצום גורף של עילת חוסר סבירות

20. התיקון לחוק-יסוד: השפיטה המוצע בהצעת החוק בקשר לעילת חוסר סבירות הוא:<sup>16</sup>

"(ד1) על אף האמור בחוק-יסוד זה, מי שבידו סמכות שפיטה על פי דין, לרבות בית המשפט העליון, לא ידון ולא ייתן צו נגד הממשלה, ראש הממשלה, שר משריה או נבחר ציבור אחר כפי שייקבע בחוק, בעניין סבירות החלטתם".

21. במילים פשוטות, מבוקש למנוע מבתי משפט וכן כל מוסד אחר המחזיק בסמכויות שיפוטיות (למשל בתי דין היושבים בתוך הרשות המבצעת) לבצע ביקורת שיפוטית על החלטות "הדרג הנבחר" (ראש הממשלה, הממשלה, שרים וכן נבחר ציבור אחרים כגון ראשי ערים) לפי עילת אי-סבירות ("לא ידון"), וכן כפועל יוצא למנוע התערבות שיפוטית בהחלטות אותם מוסדות ביצועיים בשל אותה אי-סבירות ("לא ייתן צו"). בכך כאמור מבוקש לצמצם את הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת במידה לא מבוטלת.

22. כלומר – מבוקש לשלול כלי אכיפה מרכזי של חובת הרשות המבצעת לנהוג שלא באופן שרירותי, או באופן קיצוני אחר, המהווה כאמור ניצול לרעה של הכוח השלטוני.

23. להצעת החוק לא נוספו דברי הסבר, אשר תפקידם הוא לבאר ולפרט מהי מטרת השינוי החקיקתי המוצע, הן ברמה המשפטית-מעשית והן ברמה הערכית. עם זאת, נעמוד להלן על כמה הסברים שניתן למצוא לתיקון המוצע.

24. ראשית, כאמור לעיל שמה של הצעת החוק המקורי היה "חיזוק הפרדת הרשויות". כלומר, ההצעה לבטל את האפשרות לאכיפת חובת הרשות המבצעת לנהוג בסבירות בבתי המשפט על "הדרג הנבחר" (וכן כלל התיקונים הנוספים) נועדה, על פני הדברים, להביא לחיזוק העקרון הדמוקרטי של הפרדת הרשויות.

25. הסבר מפורט יותר בעניין זה ניתן למצוא בדברי ההסבר של הצעת החוק של שר המשפטים.<sup>17</sup> לפי האמור שם, עילת הסבירות היא עניין חדש יחסית במשפט הישראלי, אותו פיתח בית המשפט העליון בעשורים האחרונים (ולפחות מאז 1980), והיא עילת ביקורת שיפוטית חריגה משום שהיא מאפשרת לבית המשפט להעביר לעצמו את סמכותה של הרשות המבצעת כל פעם שלדעתם הסובייקטיבית של שופטי בית המשפט ההחלטה אינה "סבירה".

26. כפי שנסיביר להלן, לטענות אלה אין על מה לסמוך.

27. אם יתקבל התיקון המוצע, ייווצר מצב בו כוחה של הרשות המבצעת יהיה כמעט בלתי מוגבל. כך גם כאשר הרשות המבצעת תעשה שימוש מעוות בכוחה השלטוני, עד כדי קבלת החלטות שרירותיות, קיצוניות ובלתי

<sup>15</sup> עניין נוחימובסקי, בו כונתה כ"עשיית מעשה שהוא באופן בולט בלתי מתקבל על הדעת"; ע"א 311/57 היועץ המשפטי לממשלה נ' מ' דיזנגוף ושות' (שיט) בע"מ, פ"ד יג 1026, 1039 (1959) (להלן: "עניין דיזנגוף"); בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי גרי והמועצה לביקורת סרטים ומחזות, משרד-הפנים, טז 2408 (1962) (להלן: "עניין אולפני הסרטה").

<sup>16</sup> ר' [https://fs.knesset.gov.il/25/law/25\\_ls\\_bk\\_2714168.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls_bk_2714168.pdf)

<sup>17</sup> לכאורה הצעת החוק של השר רחבה יותר מהצעת החוק שיוזם ח"כ רוטמן, שכן בה מבוקש לבטל את הביקורת השיפוטית בעילת חוסר סבירות גם לגבי החלטות מקצועיות ברשות המבצעת, ולא רק לגבי הדרג הנבחר. עם זאת, במידה רבה, נוסח הצעת החוק שיוזם ח"כ רוטמן עשוי להביא לתוצאה רחבה זו בדיוק, ולכן ההתייחסות להצעת החוק של שר המשפטים רלבנטית מאוד.

תקינות באופן מובהק, לא תהיה בידי הפרט האפשרות לקבלת סעד למניעת הפגיעה בו, ולא תהיה אפשרות לאכוף על הרשות המבצעת את חובתה לנהוג בהגינות, בניקיון כפיים וללא פגיעה בטוהר המידות.

28. מדובר גם בהפרה קשה של מנגנון איזונים ובלמים בין רשויות השלטון בישראל, אשר מלכתחילה סובל מנחיתות בהשוואה למדינות אחרות וזאת לנוכח ההטיה הברורה לטובת הרשות המבצעת.

29. כמו כן, **ההנחות הטמונות בהצעה באשר לעילת חוסר סבירות הן שגויות**. ברמה העובדתית, ברוב ניכר של פסיקות בית המשפט העליון בהן נדונה עילת הסבירות או אף אוזכרה, בית המשפט לא התערב בהחלטת הרשות המבצעת דווקא מתוך התפיסה כי השימוש בעילה נועד למצבי קיצון. כמו כן, ככלל, במקרים בהם התערב בית המשפט, הוא נמנע מלקבל החלטה במקום הרשות המבצעת, אלא הורה כי הרשות המבצעת תבחן שוב את הדברים ותקבל החלטה חדשה.

30. ברמה העקרונית, אף שניתן לבקר פסיקות מסוימות של בית המשפט העליון בהן התערב בית המשפט בהחלטה של גורמי המקצוע ברשות המבצעת או של "הדרג הנבחר" במסגרת עילת חוסר סבירות, אין בביקורת כדי להפוך את העילה לכלי באמצעותו בית המשפט מחליף את שיקול דעת הרשות באופן אוטומטי או תדיר. אדרבא. למעלה מ-40 שנה מתקיים דיון ער בבית המשפט העליון, בו מבקריה החריפים מעלים ביקורת בעניין היקף השימוש בעילת השימוש מצד אחד, אולם מצד שני ניכר כי ישנה הסכמה רחבה על חשיבותה של עילת חוסר סבירות בכל הנוגע למצבי קיצון ובפרט לפגיעה בזכויות הפרט או באינטרסים ציבוריים יסודיים למשטר דמוקרטי, כתוצאה משימוש בסמכויות שלטוניות של הממשלה או נבחרי ציבור אחרים. לא רק זאת, במרוצת השנים בולטת "תנועת מטוטלת", אשר במסגרתה בשנים האחרונות ניתן לאתר מגמה של הטיה לטובת עמדת הביקורת התומכת בצמצום השימוש בעילה.

31. צמצום משמעותי של הביקורת השיפוטית של בג"ץ על הרשות המבצעת כפי שמוצע, אף אינו מהווה צעד של "חזרה לימי בג"ץ הישנים והטובים", כפי שנטען. בית המשפט העליון בישראל עמד כבר בשחר ימיו על ההכרח החיוני במשטר דמוקרטי בביקורת השיפוטית על החלטות הרשות המבצעת, וזאת על מנת למנוע מהממשלה לנצל את כוחה לרעה, ולמניעת פגיעה בציבור מפני החלטות שרירותיות או קיצוניות אחרות.<sup>18</sup> כך בפרט כאשר המחוקק, אשר מתוקף תפקידו כמייצג העם, הריבון, נדרש לתחום את סמכויות הממשלה ולהכווינה כיצד לפעול, נמנע מלעשות כן.<sup>19</sup> כך גם השימושים הראשונים בעילת חוסר סבירות בבית המשפט, אשר מועדם הוא בשנותיה הראשונות של המדינה, היו במקרים בהם הגבלת המחוקק את הרשות המבצעת הייתה לוקה בחסר גדול (**עניין קול העם, עניין אולפני הסרטה**). כמו כן, כאמור לעיל, עילת חוסר סבירות אינה ייחודית למדינת ישראל, אלא מקובלת גם במדינות נוספות הפועלות בהשראת המודל הבריטי.

## ג. על היבטיה ומשמעויותיה של "אי-סבירות"

### ג.1. על החובה לנהוג בסבירות ועל עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות

#### ג.1.א. החובה לנהוג בסבירות

32. חובת הנאמנות המוטלת על המנהל הציבורי, קרי הרשות המבצעת, כלפי האזרח, כעקרון דמוקרטי משטרי, מתבטאת בחובות משפטיות לגבי החלטותיה והתנהלותה של הרשות המבצעת, ביניהן גם החובה לנהוג בסבירות. מטרה נוספת של חובות אלה היא למנוע שימוש לרעה בסמכות שלטונית. חובות אלה, הגוזרות מתוכן את עילות הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת, נחלקות, באופן גס, לשלוש קבוצות:<sup>20</sup> ראשית,

<sup>18</sup> עניין נוחימובסקי.

<sup>19</sup> ד"ר 19/61 מנצור תאפיק כרדוש נ' רשם החברות, טז 1202 (1962).

<sup>20</sup> בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ, נב(1) 289, פס' 41 לפסק דינו של הש' זמיר (1998) (להלן: "עניין קונטרס").

לעניין הסמכות; שנית, לעניין ההליך; שלישית, לעניין הפעלת שיקול הדעת – תחתיו נכללת החובה לנהוג בסבירות.

33. חלוקה זו של החובות המשפטיות החלות על הרשות בפעולתה מתייחסת לשלושה סוגי מצבים: מצבים של פעולה בחוסר סמכות; מצבים בהם הרשות המבצעת פעלה במסגרת סמכותה אולם הליך קבלת ההחלטה נעשה באופן לקוי ובלתי הוגן; וכן מצבים בהם הרשות פעלה לפי סמכות, ערכה הליך תקין, אולם הפעלת שיקול הדעת של הרשות לביצוע סמכותה – קרי בחירתה בין שלל האפשרויות הקיימות לה – היה פגום, כלומר, הייתה התעלמות מחובתה לפעול לטובת האינטרס הציבורי.

34. חובות אלה כולן נועדו להגשים עקרונות יסוד משטריים: עקרון שלטון החוק, לפיו הרשות המבצעת רשאית לפעול רק מכוח הסמכות שנתן לה המחוקק ובמסגרתה; כי תוקף פעולתה של הרשות המבצעת הוא נאמנותה לציבור, ועל כן חלה עליה חובת הגינות ביחסיה מול האזרח<sup>21</sup> – זאת הן בפן הפרוצדורלי, קרי באשר לדרך שבה הרשות המנהלית מפעילה את סמכויותיה כלפי האזרח; והן בפן המהותי, קרי כי החלטת הרשות נעשתה לטובת מטרת הסמכות שהעניק לה המחוקק – לא נשקלו שיקולים זרים, החלטת הרשות אינה מפלה, החלטת הרשות אינה שרירותית או מביאה לתוצאה קיצונית, וכי האופן בו מוגשמת מטרה זו אינו פוגע בזכויות הפרט מעבר לנדרש.

35. חובת הממשלה לפעול בסבירות היא שלא לפעול באופן קיצוני או שרירותי או אופן אחר המהווה ניצול לרעה של כוח שלטוני. משמעות הדברים היא כי לממשלה והדרג הנבחר בה ישנו מרחב פעולה רחב במסגרתו ישנן מגוון דרכים דרכן מוגשמת החובה לפעול בסבירות. כלומר לממשלה ישנו שיקול דעת רחב להחליט באיזו דרך סבירה לפעול.

36. כפי שנפרט להלן, במהלך השנים עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות התפתחה והשתנתה. מטבע הדברים, התפתחותה של עילת הביקורת השיפוטית השפיעה על תוכן החובה עצמה. ביתר דיוק, התפתחותה של עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות השפיעה על מהותה של החובה בכך שהתחדד כי **בחירתה של הרשות המבצעת באחת ממגוון הדרכים המצויות תחת שיקול דעתה כפי שהגדיר אותו המחוקק, תיחשב כסבירה אם הרשות העניקה משקל הולם לכל אחד מהשיקולים הרלבנטיים ואיזנה ביניהם באופן הולם את חשיבותם ומהותם – והכל לפי לשון החוק ותכליותיו.**

37. הרציונל העומד מאחורי הצורך במתן דגש למשקל הניתן לשיקולים (הרלבנטיים) שנשקלו כמו גם לאיזון ביניהם – המובילים להחלטה או הפעולה של הרשות המבצעת – הוא כדברי פרופ' ברק-ארז: "על דרך ההשאלה, ניתן לומר כי אפשר להקדיח את התבשיל גם כאשר שמים בו את כל המרכיבים הנכונים, אך בכמויות החורגות מן הנדרש במידה ניכרת"<sup>22</sup>. כלומר, החלטה מנהלית עשויה להביא למצב קיצוני או מצב אחר המהווה ניצול לרעה של שימוש בסמכות שלטונית גם אם היא נעשתה לפי כל החובות האחרות החלות על הרשות המנהלית בפעולתה, וזאת כאשר נעשה עיוות מוחלט במשקל שניתן לשיקולים ששקלה או באיזון ביניהם. "הקדחת התבשיל" קרי הריסתו, משולה להחלטה או פעולה מנהלית בלתי תקינה.

38. רציונל נוסף ניתן למצוא בעובדה כי תכליתן של החלטות מנהליות היא איזון בין אינטרסים, קרי שיקולים.<sup>23</sup> כך למשל כאשר הרשות מקבלת החלטה בעניינו של הפרט, כמו מתן רישיון נהיגה, היא מתחשבת בשיקולים שונים – מצב בריאותו של המבקש, איזו הכשרת נהיגה רכש המבקש (הנקבעת כשלעצמה על סמך שיקולים רחבים של בטיחות הציבור וכדומה) ועוד. איזון מעוות בין המשקל שניתן לשיקולים השונים עשוי להביא

<sup>21</sup> עניין קונטרס, פסי' 1-2 לפסק דינו של הנשיא ברק.  
<sup>22</sup> דפנה ברק-ארז, משפט מנהלי כרך ב, 726 (2010) (להלן: ברק-ארז כרך ב').  
<sup>23</sup> ברק-ארז כרך ב, עמ' 769.



לסירוב בלתי מוצדק למתן הרישיון – למשל סירוב למתן רישיון למי שמרכיב משקפי ראייה (במקום התניית מתן הרישיון בתנאים). מצב זה עשוי להתקיים גם כאשר הרשות פעלה לפי סמכות, כאשר ההליך בו התקבלה החלטתה היה תקין, וכאשר כאמור הרשות בחנה את כל השיקולים הרלבנטיים – תנאי הסף למתן הרישיון. הפגם העיקרי בהחלטה כאמור היא כי **המשקל** שניתן לשיקולים הרלבנטיים או **האיזון** ביניהם היה מעוות.

39. כך גם לגבי החלטה של הרשות המבצעת, או **העומדים בראשה**, בעניין מדיניות. התכליות בשלן קבע המחוקק כי לרשות המבצעת קיימת סמכות לקביעת מדיניות או להגשתה הן בהכרח יותר מאחת, שהרי עניין של מדיניות ואף אך עניין של ביצוע מדיניות בלבד, בהכרח נשען על מגוון של אינטרסים ציבוריים אותם מבוקש להגשים. מכאן שהחלטה בנושא מדיניות של הרשות המבצעת עשויה להיות בלתי סבירה אף אם הפגם היחיד בה הוא משקל או איזון מעוות ביניהם.

### ג.1.ב. עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות

40. ישנו הבדל משמעותי ומהותי בין **החובה** לנהוג בסבירות לבין **עילת הביקורת** השיפוטית אשר נועדה להבטיח כי חובה זו התקיימה במקרה מסוים. כדי לעמוד **בחובת** הסבירות, לממשלה שיקול דעת רחב לבחור בין מגוון דרכים. לעומת זאת, **אכיפת החובה במסגרת עילת הביקורת השיפוטית תתקיים לפי אמת מידה של "חוסר סבירות קיצונית"**. היעדר החפיפה בין חופש הבחירה הרחב של הרשות לעמוד בחובת הסבירות, לבין היקף התערבותו של בית המשפט בשל אי-סבירות – המצומצם יותר **בהגדרתו** - יורד לשורש עניינה על עילת חוסר סבירות.

41. מכאן שמשמעות הביקורת השיפוטית בעילת חוסר סבירות היא **לא** פסילת כל בחירה של הממשלה באחת ממגוון הדרכים העומדות לה. במסגרת עילת חוסר סבירות נשמר לממשלה והדרג הנבחר בה מרחב הפעולה הרחב הנתון לה להפעיל את שיקול דעתה בבחירה דרכי פעולתה. על כן, **הביקורת השיפוטית בעילת חוסר סבירות אינה החלפה של שיקול דעתה של הרשות**. אלא מדובר בפעולת **ביקורת**, במסגרתה תחום האכיפה המצומצם בהגדרתו. **על כך ישנה גם הסכמה רחבה בין רוב מכריע של שופטי בית המשפט העליון לדורותיו, לרבות אלה הסבורים כי השימוש בעילת חוסר סבירות צריך להיות מצומצם**.<sup>24</sup>

42. היקף ההתערבות השיפוטית במסגרת עילת חוסר סבירות העילה משתנה לפי הנסיבות, ובעיקר לפי אופיו ומידת בכירותו של מקבל החלטה. כך למשל, בכל הקשור להחלטות של "הדרג הנבחר", אליו מתייחסת הצעת חוק, ההלכה ארוכת השנים של בית המשפט העליון היא כי היקף הביקורת השיפוטית ביחס להחלטות אלה יהיה מצומצם ביותר; וזאת בפרט ככל שהמרכיב הפוליטי בהחלטה גדול יותר.<sup>25</sup> כך גם היקף הביקורת השיפוטית על החלטות העוסקות בקביעת מדיניות,<sup>26</sup> המערבות שיקולים פוליטיים,<sup>27</sup> הכוללת פיקוח פרלמנטרי,<sup>28</sup> המתקבלות בידי גורמים מקצועיים ומומחים<sup>29</sup> או על ידי רשויות התביעה<sup>30</sup> – יהא מצומצם אף הוא לנוכח היקף שיקול הדעת הנתון בידי הרשות המבצעת.

<sup>24</sup> ר' למשל הנשיא לנדוי בעניין אולפני הסרטה, לעיל ה"ש 15, עמ' 2412-2413 לפסק דינו; ר' גם בג"ץ 8948/22 שיינפלד נ' הכנסת, פס' 4 לפסק דינו של הש' מינץ (18.1.2023) (להלן: "עניין שיינפלד").

<sup>25</sup> בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האישה הדתית הלאומית נ' ראש הממשלה, דינים עליון פו 7, פס' 6 לפסק דינו של הש' (כתוארו אז) גרוניס (2007).

<sup>26</sup> בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה, פס' 77 לפסק דינה של הש' ארבל (נבו) 22.06.2014.

<sup>27</sup> עניין שיינפלד, פס' 52 לפסק דינה של הנשיאה חיות וההפניות ששם; בג"ץ 5261/04 עוי"ד יוסי פוקס נ' ראש-ממשלת ישראל, אריאל שרון, נט(2) 469, 446 (2004).

<sup>28</sup> בג"ץ 8418/03 אולפנא כפר פינס ו-15 אח' נ' משרד הפנים, פס' 8 לפסק דינה של הש' (כתוארה אז) חיות (נבו) 04.07.2005.

<sup>29</sup> בג"ץ 3017/05 חברת הזרע (1939) בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, משרד הפנים, פס' 38 לפסק דינה של הש' פרוקציה (נבו) 23.03.2011.

<sup>30</sup> בג"ץ 2534/97 יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(2) 1 (1997).



43. כמו כן, בחינת הפסיקה הענפה הנוגעת לעילת הסבירות, כפי שתיעשה בפרק הבא, מעלה כי מדובר באמצעי חיוני לביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות, המגלמות בעיקרן "נקודות מפגש" בין הרשות ובין הפרט והציבור, בעניינים הנוגעים לזכויות הפרט ולצרכיו הבסיסיים ביותר. מכאן, החשיבות בקיומה של עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות היא להעמיד בראש ובראשונה בפני האזרח הנפגע סעד ממשי שיגן עליו מפני פגיעה שרירותית של השלטון בו.<sup>31</sup>

## ג.2. התפתחותה של עילת חוסר סבירות במהלך השנים ככלי להתמודדות עם מצבי קיצון

44. על מנת להבין את הבעייתיות הקשה בהצעת חוק "חיוזק הפרדת הרשויות" בקשר לביטולה של עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות על "הדרג הנבחר", ובפרט ראשי ברשות המבצעת, יש לעמוד על התפתחותה של עילת חוסר סבירות במהלך השנים.

45. מקובל לציין את הפסיקה בבג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1980) (להלן: "עניין דפי זהב"), כנקודת המפנה בהתפתחותה של עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות, אשר בעקבותיה (בפרט משנות ה-90) מובנה המעודכן של עילת חוסר סבירות הפך להלכה:<sup>32</sup> "עקרון הסבירות מביא לפסילתו של שיקול-דעת מנהלי, אשר אינו נותן משקל ראוי לאינטרסים השונים שעל הרשות להתחשב בהם בהחלטתה", כאשר מדובר ב"חוסר סבירות מהותי או קיצוני" (עמ' 437).

46. כאמור המבקשים לבטל את אפשרות אכיפת חובת הרשות המבצעת לפעול בסבירות במסגרת הביקורת השיפוטית, מבקשים, לכאורה, לחזק את עקרון הפרדת הרשויות, וזאת באמצעות "השבת מחוג הזמן לאחור" - קרי לפסיקה לפני עניין דפי זהב.

47. ואולם בחינת התפתחותה של עילת חוסר סבירות מראה כי התפתחות זו, לא רק שלא יצרה דבר יש מאין, אלא גם התרחשה בתוך מציאות בה אכיפת חובת הרשות המבצעת לפעול בסבירות נעשתה משחר ימיה של מדינת ישראל, במצבי קיצון של פעולה של הרשות המבצעת שלא כדין.

## ג.2.א. שלביה המוקדמים של עילת חוסר סבירות

48. עילת חוסר סבירות היא כלי לאכיפת חובת הרשות המבצעת לפעול בסבירות משחר ימי המדינה. התפתחותה של העילה נעשתה, כמקובל במדינות אחרות, בפסיקה, ולכן נעשתה ממקרה למקרה, ועל כן לא הייתה בהכרח אחידות מוחלטת בין המובנים שניתנו למושג "אי-סבירות".

49. ההנחה המקובלת היא כי עד לפסיקה בעניין דפי זהב עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות הוגדרה באופן המבטא את הצורך להבטיח כי הרשות המבצעת אינה פועלת באופן שרירותי או "מופרד" בלבד - במצבים בהם שיקול הדעת המנהלי נמצא כבלתי מתקבל על הדעת באופן בולט.<sup>33</sup>

50. כך בבג"ץ 80/54, עניין נוחימובסקי, בג"ץ קבע כי בית המשפט לא יתערב בעניין שיש בו שיקול דעת לגוף סטטוטורי, כאשר אותו גוף פעל בגדר סמכותו, לא השתמש בה לרעה והגיע להחלטתו בדרך נכונה. כן הודגש כי "המושג שימוש לרעה בסמכות הוא מושג רחב, והרבה פנים לו. בעל סמכות חוקית, העושה בה שימוש למטרות פרטיות, או מתוך מניעים אנוכיים או בלתי כשרים, או בשרירות לב ללא טעם והגיון, או תוך הפליה אישית בין איש לרעהו, וכיוצא באלה מן הדברים האסורים או הבלתי הוגנים, הרי משתמש הוא לרעה

<sup>31</sup> ר' את חוות דעת היועצת המשפטית לממשלה בעניין תזכיר החוק של שר המשפטים "חוק-יסוד: השפיטה (תיקון - רפורמה במשפט), בעמ' 53.

<sup>32</sup> יואב דותן "שני מושגים של ריסון - וסבירות" משפטים נא 673, 685 (2020) (להלן: "שני מושגים של ריסון וסבירות");

<sup>33</sup> כך ש"אדם בר-דעת לא יעלה על דעתו ששר סביר היה מסוגל לעשותו, כי אז יצטרך לאמור שעולם לא נתכוון המחוקק לתת כוח זה בידו השר" - ר' להלן עניין דיזנגוף, עמ' 1039.

בסמכותו, ומעשהו פסול... מכאן נובע, כי עשיית מעשה שהוא באופן בולט בלתי מתקבל על הדעת, אין לראות בו שימוש נכון בסמכות למטרה היעודה, וגם הוא פסול" (עמ' 1498-1497).

51. בבג"ץ 311/57, עניין דיזנגוף, בית המשפט פסל את תחולתו של צו שהוציא שר האוצר שקבע תעריפים מוגדלים לדמי-סוורות בנמלי הארץ לגבי תקופה שקדמה לפרסום הצו – קרי את תחולתו הרטרואקטיבית. נקבע כי אף שסמכות השר להוציא את הצו לא הגבילה אותו לגבי קביעת תעריפים למפרע, מדובר במקרה העולה כדי "מקרה קיצוני ביותר" הדורש את התערבותו של בית המשפט (עמ' 1039). שכן שיקול הדעת שהפעיל השר בשימוש בסמכותו לקה באי-סבירות בולטת. וזאת משום שבהכרח היה גורם ל"עוול ואי-צדק בולט" לאלה הנדרשים לשלם את התשלומים המוגדלים למפרע, וכן ל"אנדרלמוסיה ואי-וודאות" (עמ' 1040).

52. בבג"ץ 156/75, עניין דקה, התייחס השופט שמגר אל עילת חוסר סבירות בבחינת שיקול דעת מנהלי (בהקשר של חקיקת משנה של שר התחבורה), וקבע בין היתר כי: "...יכולה חוסר סבירות גם להתגלות כאשר היא בגפה: לדוגמא, יכול שייווצרו נסיבות בהן לא נשקל על-ידי הרשות המיניסטריאלית שיקול זר, והובאו בחשבון אך ורק שיקולים שהם רלבנטיים לענין, אולם לשיקולים הרלבנטיים השונים יוחס משקל בפרופורציה כה מעוותת ביניהם לבין עצמם, עד שהמסקנה הסופית הפכה מופרכת מעיקרה ובשל כך לבלתי-סבירה לחלוטין" (עמ' 105).

53. לצד זאת, היו גם פסקי דין בהם לא היה שימוש בנוסחה כה קפדנית. כך למשל בבג"ץ 144/74, עניין לבנה, בית המשפט פסל החלטה של מנהל בית-סוהר שסירב להרשות לעותר, אסיר, להכניס לבית הסוהר ספרים מסוימים. וזאת משום שמנהל בית הסוהר לא השתמש בשיקול דעתו "באורח סביר", שכן ההחלטה, אשר ניתנה מתוך סמכות חוקית, הביאה לפגיעה בלתי מוצדקת בזכויות האסיר.

54. כך גם היו פסקי דין אשר התייחסו ל"סבירות" במשמעות דומה ביותר לזו אשר הפכה להלכה בעקבות עניין דפי זהב. כך למשל, בבג"ץ 106/66, עניין חיים, נקבע לעניין תחומי הביקורת השיפוטית בעילת חוסר סבירות כי: " בענין כמו זה שלפנינו, שבו יש לרשות שיקול-דעת החפשי מיוחדים מכוח חיקוק, חלילה לו לבית-המשפט להפריע לרשות בבחירה כנה של כל פתרון הנראה לה (אם כי לאו דוקא לו), ובלבד שהפתרון לא יחרוג מתחום אלה שלהם יש לצפות מרשות סבירה". עניין חיים עסק בהחלטה של ועדת מכרזים לשנות את החלטתה הסופית באשר לזוכה במכרז.

55. זאת ועוד, במספר פסקי דין מרכזיים מאין כמותם בדין הישראלי, ובפרט בכל הנוגע להגנה על חופש הביטוי, בית המשפט ביטל את שיקול דעת המנהלי משום שסבר כי האיזון שעשתה הרשות המנהלית היה פסול לנוכח התעלמותה מהפגיעה בחופש הביטוי, או בשל אי-מתן משקל ראוי לכך.

56. בבג"ץ 73/53, עניין קול העם, נדונו שתי החלטות של שר הפנים לסגירת עיתונים שניתנו מהטעם של "סיכון לשלום הציבור". וזאת על אף הפגיעה החמורה בשיקול יסודי נוסף שעמד ביסוד סמכות השר והוא חופש הביטוי (וחופש העיתונות), "עקרון הקשור בקשר אמיץ עם התהליך הדמוקרטי" ו"זכות יסוד" (עמ' 879-876). בית המשפט פסל את ההחלטות, משום שמצא כי האיזון שעשה השר בין שני שיקולים החמיץ להעניק "שימת לב ראויה לערכו הציבורי הגבוה" של חופש הביטוי.

57. בעניין קול העם אף נקבע כי אמת המידה לבחינת שיקול דעת השר בהפעלת סמכותו המתרה לו להגביל את חופש הביטוי (אשר הובילה כאמור לפסילת ההחלטה), הייתה כי בג"ץ לא יתערב בשיקול דעתו של השר אלא

<sup>34</sup> ע"א 311/57 היועץ המשפטי לממשלה נ' מ' דיזנגוף ושות' (שיט) בע"מ, פ"ד יג 1026 (1959).

<sup>35</sup> בבג"ץ 156/75 פאוזי דקה נ' שר התחבורה, ל(2) 094 (1976).

<sup>36</sup> בבג"ץ 66/106 חיים נ' מינהל מחלקת עבודות ציבוריות, פ"ד כ(3) 203 (1966).

<sup>37</sup> בבג"ץ 73/53 חברת "קול העם" נ' שר הפנים, פ"ד ז 871 (1953) (להלן: "עניין קול העם").

אם השר העריך את השפעת הפרסום על שלום הציבור באופן שאינו הולם משטר דמוקרטי;<sup>38</sup> **אם לא נתן תשומת לב כלשהי או לא נתן יותר מתשומת לב מבוטלת** לחופש הביטוי והעיתונות; או אם טעה בשיקול דעתו באופן אחר, מחמת היגררו אחרי שיקולים שהם מחוסרי חשיבות מופרכים או אבסורדיים (עמ' 893). כפי שניתן לראות, לא רק שמדובר בהתייחסות למשקל שניתן במסגרת שימוש בסמכות שלטונית לשיקולים ענייניים, אלא גם לאופן האיזון ביניהם.

58. בבג"ץ 243/62, **עניין אולפני הסרטה**, השופט **לנדוי** (כתוארו אז) פסל החלטה של גוף ממשלתי (המועצה לביקורת סרטים ומחזות) בה אסרה על הצגת קטע חדשותי (בעניין פינוי תושבים משכונת סומייל (בתל-אביב)), אשר כלל תיעוד של התנהלות אלימה של השוטרים כלפי התושבים. וזאת תוך הסתמכות על עניין קול העם. השופט לנדוי קבע כי **שיקול דעתה של המועצה היה פסול** משום שמסגרתו **לא ניתן כל משקל** לעקרון של חופש האינפורמציה וזכות הציבור לדעת,<sup>39</sup> זכות השייכת "לאותן זכויות יסוד 'שאינן כתובות עלי ספר', אלא הן נובעות במישרין מאפיה של מדינתנו כמדינה דמוקרטית שוחרת חופש" (עמ' 2415 ו-2419).

59. אמת המידה לפיה פסל השופט לנדוי את שיקול הדעת המנהלי הייתה: "אם טעתה הרשות בנוגע **למהות השיקולים החשובים לעניין שלפניה**, יתערב בית-המשפט, שכן **"תחום פיקוחו של בית המשפט על השימוש בסמכות מנהלית כגון זו... משתרע, כידוע, על בדיקת שיקוליה של הרשות המנהלית, כדי לבחון אם הרשות נתפסה לשיקולים בלתי סבירים או לא הביאה בחשבון שיקולים רלבנטיים"** (עמ' 2412).<sup>40</sup>

60. בבג"ץ 148/79,<sup>41</sup> **עניין סער**, בית המשפט (השופט ברק, הנשיא לנדוי והשופט שמגר) פסל את החלטת מפקד מחוז במשטרה לדחות בקשה לקיום הפגנה של זוגות צעירים חסרי דיור, משום שנמצא ששיקול דעתו היה פסול משנתן משקל כבד מדי לשיקול תעבורתי על פני חופש ההפגנה.

61. **לסיכום חלק זה נאמר כי עולה מכל אחד מעניינים אלה כי הביקורת השיפוטית בעילת חוסר סבירות משמשת במצבי קיצון של שימוש בסמכותה של הרשות המבצעת לרעה**. ביקורתו של בית המשפט על הרשות המבצעת, **לרבות על נבחרי ציבור העומדים בראשה**, במסגרת עילת חוסר סבירות היא חלק מתפקידו הבסיסי של בית המשפט, ונועדה למנוע שימוש לרעה בסמכות השלטונית.

62. כפי שנראה להלן, גם לאחר התפתחותה של עילת חוסר סבירות למובנה העדכני בעקבות **עניין דפי זהב**, מובן אשר על פני הדברים המבקשים היום לבטל את עילת חוסר סבירות יוצאים כנגדו, ממשיכה עילת חוסר סבירות לשמש ככלי לבקרה כי הרשות המבצעת ונבחרי הציבור העומדים בראשה, לא עשתה שימוש לרעה בסמכותה השלטונית; וכן כי אכיפת העילה נעשית לטובת הגנה על ערכי יסוד כגון זכויות הפרט וכן עקרון אמון הציבור כעקרון יסוד לסמכויות הרשות המבצעת, לרבות תקינות פעולתה וטוהר המידות.

## ג.2.ב. עילת חוסר סבירות במובנה העדכני

63. כאמור לעיל, מובנה העדכני של עילת חוסר סבירות, אשר התחיל מההלכה שנקבעה בעניין **דפי זהב**, הוא כי בית המשפט יתערב בשיקול דעתה של הרשות רק אם סתתה היא "ממתחם הסבירות" באופן קיצוני. בתוך כך, ולמעשה החידוש המרכזי בהלכת דפי זהב, סבירות משמעותה כי הרשות המנהלית העניקה משקל ראוי לכל אחד מהשיקולים הרלבנטיים להחלטתה ולאזן ביניהם נכונה. בהתאם, רק בשל עיוות קיצוני באיזון

<sup>38</sup> מבחן "הוודאות הקרובה" כי עקב פרסום כלשהו תיגרם סכנה לשלום הציבור. וזאת לעומת מבחן "נטייה לרעה", לפיו מוצדק להגביל את חופש הביטוי והעיתונות כל פעם שלדעת שר הפנים ישנה אפשרות (נטייה), קרובה או רחוקה, לסכנה לשלום הציבור. ר' עניין קול העם, עמ' 882-887.

<sup>39</sup> כך סיכם השי' לנדוי (עמ' 2419): "סוף דבר: העקרון של חופש האינפורמציה הינו כה חיוני למשטר השורר במדינתנו, שיש לקיימו גם בשטח הפרסום של יומני חדשות קולנועיים, אלא אם קיימת סיבה מכרעת לסטייה מהפעלתו. סיבה כזאת לא נמצאה כאן. בהחלטת המועצה ובתשובתה לבקשה שלפנינו אין לגלות שהיא התחשבה באותו עקרון חיוני; אילו עשתה כן, לא היתה יכולה להגיע להחלטה, אליה הגיעה". וגם בעמ' 2415: "...והחלטת המועצה מעידה על עצמה שלא ניתן משקל ראוי, אם הוא נשקל על-ידיה בכללי".

<sup>40</sup> בכך חזר השופט (כתוארו אז) לנדוי על דבריו של השופט אגרנט בעניין **קול העם** (בעמ' 1164).

<sup>41</sup> בבג"ץ 148/79 **סער נ' שר הפנים והמשטרה**, לד' (2) 169 (1979).

הפנימי בין השיקולים ששקלה הרשות יוביל להתערבות במסגרת הביקורת השיפוטית. כפי שניכר בפסיקתו של בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ בטרם הלכת דפי זהב, להתפתחות זו ישנם אדנים מוצקים.

64. אכן בעקבות ההלכה בעניין דפי זהב, על בסיסה התקבע המובן המעודכן של עילת חוסר סבירות, גדל היקף השימוש באזכור עילת חוסר סבירות בפסיקתו של בית המשפט, וכן הביקורת השיפוטית בעילה זו הפכה לעמוקה יותר מבחינת מהותה.<sup>42</sup> לפיכך התרחבה הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת ו"הדרג הנבחר" במסגרת עילת חוסר סבירות.

65. אף שבהחלט ניתן לבקר את החלטת בית המשפט במקרים ספציפיים של שימוש בעילה במובנה המעודכן,<sup>43</sup> גם במובן זה של עילת חוסר סבירות, נשמרה ואף התחזקה והתרחבה ההצדקה לקיומה - לשמש כלי לבקרה ואכיפה על חובת הנאמנות של הרשות המבצעת לציבור במצבי קיצון, וזאת לצורך מניעת ניצול לרעה של כוח שלטוני.

66. עילת חוסר סבירות במובנה המעודכן הוחלה כדי להגן על מגוון רחב של אינטרסים, ביניהם, אמון הציבור בשלטון, המהווה שיקול מרכזי וכבד משקל בפרט בכל הנוגע לטוהר המידות ברשות המבצעת ותקינות פעילות המנהל; כי שיקולים תקציביים לא יאפילו ויגברו על שיקולים רלבנטיים נוספים באופן שהופך את ההחלטה לבלתי צודקת; וכן כאמור זכויות הפרט.<sup>44</sup> **נעמוד להלן על כמה מקרים מרכזיים:**

### ג.2.ב.1. אמון הציבור וטוהר המידות

67. כפי שנאמר לאורכו של מסמך זה, הממשלה, הן ראשיה "הדרג הנבחר", והן הדרג המקצועי בה, חבים חובת נאמנות ציבור. כמו כן, גם חובות ההגיונות החלות על הממשלה בפעולתה, ביניהן החובה לנהוג בסבירות, מקורן בחובת נאמנות זו לציבור – הריבון. קשר זה בין חובת נאמנות הממשלה לציבור לבין אכיפתה במסגרת עילת חוסר סבירות בא לידי ביטוי בפסיקתו הענפה של בית המשפט העליון בעניין מינויים בכירים בממשלה (הן של נבחרים ציבור והן של עובדי ציבור). ואולם כאמור לעיל, היקף ההתערבות של בית המשפט בכל הקשור למינוי נבחרים לשרים על ידי ראש הממשלה, הוא מצומצם ביותר. וזאת לנוכח חשיבות השיקולים הפוליטיים הכלולים במינוי שר, חשיבות מעמדו של ראש הממשלה והממשלה.

68. פסק הדין התקדימי בעניין זה הוא בג"ץ 6163/92, **עניין אייזנברג**, בו נדון מינוי של ראש השב"כ לשעבר - אשר היה מעורב בשתי פרשות חמורות ביותר בקשר לשירות הביטחון הכללי ("פרשת 300" ו"פרשת נאפסו"), לרבות באמצעות מתן עדות שקר ועינויים, אולם לא הועמד לדין בגין מעשיו – למנכ"ל משרד השיכון. בית המשפט פסל את החלטת הממשלה לאשר את המינוי משקבע כי החלטת הממשלה היא "בלתי סבירה בעליל ובאופן קיצוני", וזאת משום שלא העניקה משקל ראוי לפגיעה באמון הציבור הרשות המבצעת כרשות שלטונית בעקבות המינוי, ולפיכך האיזון שערכה בין השיקולים הרלבנטיים פסול.

69. פסקי דין תקדימיים נוספים הם בג"ץ 3094/93, **עניין דרעי**,<sup>46</sup> אשר עסקה בהחלטת ראש הממשלה דאז, מר יצחק רבין, להמשיך את כהונתו של אריה דרעי, על אף היותו נאשם בעבירות של שוחד והפרת אמונים שיש עמן קלון; וכן בג"ץ 4267/93,<sup>47</sup> **עניין פנחסי**, אשר עסק בדומה בהמשך כהונתו של סגן השר פנחסי על אף הואשם בעבירות שחיתות שיש עימן קלון. בשני המקרים נקבע כי החלטת ראש הממשלה להמשיך את כהונתו

<sup>42</sup> מרגית כהן "עילת אי-הסבירות במשפט המנהלי: היבטים השוואתיים והערות נורמטיביות אחרות" ספר אור – קובץ מאמרים לכבודו של **השופט תיאודור אור** 773, 799 (אהרן ברק, רון סוקול ועודד שחם עורכים 2013) (להלן: "כהן").  
<sup>43</sup> מרדכי קרמניצר, "בג"ץ והתפיסה הרחבה של תפקידו: כתב הגנה", **אקטיביזם שיפוטי: בעד ונגד** — מקומו של בג"ץ בחברה הישראלית, 190 (רות גבזון, מרדכי קרמניצר ויואב דותן עורכים, 2000); ר' גם יואב דותן "שני מושגים של ריסון – וסבירות" **משפטים** נא 673, 709-711 (2020).

<sup>44</sup> כהן, לעיל ה"ש 42, עמ' 799; ברק-ארז כרד ב, עמ' 737-769.

<sup>45</sup> בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 276 (1993) (להלן: "עניין אייזנברג").

<sup>46</sup> בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 404 (1993) (להלן: "עניין דרעי").

<sup>47</sup> בג"ץ 4267/93 **אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 441 (1993) (להלן: "עניין פנחסי").

בכירים אלה בממשלה עולות כדי אי-סבירות קיצוני ועל כן פסולה, וזאת לנוכח הפגיעה הקשה באמון הציבור עקב המשך הכהונה.

70. לצד זאת, בג"ץ דחה את מרבית העתירות שהונחו בפניו בו התבקש לפסול מינוי של אדם בעל מעורבות פלילית למינוי בתפקיד בכיר ברשות המבצעת, כעובד ציבור או כנבחר ציבור. נציין דוגמאות נבחרות:<sup>48</sup>

71. בבג"ץ 194/93 שגב נ' משרד החוץ, פ"ד מט(5) 57 (1995), נדחתה עתירה נגד מינוי של שגריר בשל עבירות מס הכנסה ומטבע חוץ; בבג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, נא(3) 46 (1997), נדחתה עתירה כנגד המשך כהונתו של צחי הנגבי כשר משפטים לנוכח מעורבותו בפרשת "בראון-חברון"; בבג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש-הממשלה, פ"ד נו(6) 817 (2003), נדחתה עתירה כנגד כוונת ראש הממשלה דאז שרון למנות את הנגבי לשר לביטחון פנים בשל מעורבותו בארבע פרשות פליליות, אשר בשלוש מהן היו מעורבים חשדות למעורבות פלילית בשחיתות (אך לא הוגשו כתבי אישום); בבג"ץ 8192/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, פ"ד נט(3) 145 (2004), נדחתה עתירה נוספת כנגד האפשרות של השר הנגבי לחזור לתיק ביטחון הפנים בעתיד; בבג"ץ 1400/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממלא מקום ראש הממשלה (נבו, 6.3.2006). נדחתה עתירה נוספת כנגד כהונתו של הנגבי כשר ללא תיק (לאחר שהועבר מתיק ביטחון הפנים); בבג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האישה הדתית הלאומית נ' ראש הממשלה, דינים עליון פו 7(2007) נדחתה עתירה כנגד מינוי של חיים רמון למשנה לראש הממשלה, לנוכח הרשעתו של רמון בעבירת מעשה מגונה); בבג"ץ 3997/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר החוץ (נבו, 12.02.2015), נדחתה עתירה נוספת בגין מינוי של הנגבי לתפקיד סגן שר החוץ על רקע הרשעתו בעדות שקר; בבג"ץ 3095/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו, 13.8.2015). נדחתה עתירה כנגד מינויו של דרעי לשני תפקידי שרים על רקע עברו הפלילי); בבג"ץ 232/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו, 8.5.2016). נדחתה עתירה נוספת כנגד מינוי של דרעי לשר הפנים, לנוכח זאת שעבירות השחיתות בהן הורשע וריצה מאסר נעשו בין היתר במסגרת תפקידו במשרד; בבג"ץ 4537/96 שושן נ' ראש המטה הכללי, פ"ד נ(4) 516 (1996), נדחתה עתירה נגד מינוי של קצין למפקד בית ספר לקצינים שהוגש נגדו כתב אישום בגין אחריותו לאי-שמירה על הוראות בטיחות, שגרמה למות חיילים); בבג"ץ 3286/01 ועד משפחות אל שוהאדא נ' השר לביטחון פנים (אתר ביהמ"ש העליון, 4.6.2001) נדחתה עתירה כנגד קידומו של קצין משטרה שפיקד על כוחות המשטרה באום אל-פאחם באירועי אוקטובר 2000; בבג"ץ 932/99 התנועה למען איכות השלטון נ' יושב-ראש הוועדה לבדיקת מינויים, פ"ד נג(3) 769 (1999) נדחתה עתירה על מינוי של אדם למנכ"ל חברה ממשלתית לאחר שהתברר כי קיבל פיצויים על יסוד תצהירים כוזבים); בבג"ץ 5757/04 הס נ' סגן הרמטכ"ל, פ"ד נט(6) 97 (2005) נדחתה עתירה נגד קידומו של המשיב לתפקיד סגן הרמטכ"ל בשל אחריותו לאירוע בו מצאו אזרחים חפים מפשע את מותם).

72. כפי שניתן לראות, עילת חוסר סבירות היא בעלת חשיבות יתרה בשמירה על ההגינות ועל טוהר המידות ברשות המבצעת.<sup>49</sup> לצד זאת, בית המשפט העליון ממעט להתערב בהחלטות הרשות המבצעת ובפרט של "הדרג הנבחר", ובראשם ראש הממשלה, הפוגעות בעקרונות אלה, וזאת לנוכח זהירותו וריסונו הרב, המעוגנים בפסיקת בית המשפט באשר לאמות המידה להתערבות כאמור. בית המשפט מתערב רק במצבים של חוסר סבירות קיצוני ביותר. כך בפרט בכל הנוגע למינוי שרים וסגני שרים או המשך כהונתם.

<sup>48</sup> ר' גם ברק-ארז כרך ב, עמ' 740-741 ו-744-745 וההפניות ששם.

<sup>49</sup> בג"ץ 3997/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר החוץ, פס' 3 לפסק דינה של השי' (כתוארה אז) חיות (נבו 12.02.2015).

73. שלל הפרשות בעניין של אריה דרעי מראות זאת בבירור. בשנים האחרונות בג"ץ דחה פעם אחר פעם עתירות כנגד מינוי של דרעי לתפקידי שר שונים. בית המשפט פסל את כהונתו של דרעי, ברוב של 10 מתוך 11 שופטים, רק כעת, לאחר הרשעתו הנוספת של דרעי בעבירת מס, ולאחר שהציג מצג בפני בית המשפט על פרישתו מהחיים הציבוריים (בג"ץ 8948/21 שיינפלד נ' הכנסת (נבו, 18.1.2022)).

### ג.2.ב.2. הגנה על זכויות הפרט

74. הביקורת השיפוטית בעילת חוסר סבירות במובנה המעודכן שימשה גם ככלי עיקרי בידי האזרח לקבלת סעד כאשר החלטות הממשלה וכן של "הדרג הנבחר" כללו פגיעה בזכויות הפרט שלא כדין. נציין מספר דוגמאות נבחרות:

- בבג"ץ 8397/06 ווסר נ' שר הביטחון, דינים עליון פג 479 (2007),<sup>50</sup> עניין בתי הספר בשדרות, בו התקבלה עתירתם של תושבי "עוטף עזה" נגד ההחלטה להסתפק במיגון חלקי בלבד של מוסדות החינוך באזור. בית המשפט קבע אמנם כי, על-פי רוב, יעדיף שלא להתערב בהחלטות בעלות משמעות תקציבית, אך הבהיר שאין בכך כדי למנוע התערבות בגין אי-סבירות קיצונית. בנסיבות העניין, נקבע כי לנוכח האיום הבטחוני הממשי והקונקרטי – קרי הסכנה החמורה לחיי ילדים ועובדי מוסדות החינוך – ההימנעות ממיון מלא של מוסדות החינוך הייתה בלתי סבירה.
- בד"נ 3299/93 שמואל ויכסלבאום נ' שר הביטחון, מט(2) 195 (1995), בית המשפט העליון קיבל עתירה כנגד החלטתו של שר הביטחון למנוע מהם להוסיף שמות בני משפחה נוספים על מצבתו של בנם, חלל צה"ל, וזאת מחמת חוסר סבירות וזאת משום שלא העניק את משקל בהחלטתו לשיקול של רגשות קרובי החייל.
- בע"פ 3854/02 פלוני נ' הוועדה הפסיכיאטרית המחוזית למבוגרים, פ"ד נז(1) 900 (2003), נפסל אשפוזו של נאשם חולה נפש למשך תקופה החורגת ממשך האשפוז המירבי שניתן היה להשית עליו במסגרת הליך פלילי בשל זכותו לחירות אישית.
- בעע"מ 5634/09 חוסיין ג'אל נ' עיריית ירושלים (נבו 25.08.2009), נפסלה החלטה של עיריית ירושלים שאפשרה למקם בית ספר יסודי בסמוך למפעל מתכות מזהם מחמת חוסר סבירות.
- בעע"מ 662/11 יהודית סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים, סיון יחיאלי (נבו 09.09.2014), נפסלה החלטתה של המועצה המקומית כפר ורדים שלא להתיר הקמת מקווה לנשים ביישוב, בין היתר לנוכח אי-מתן משקל ראוי לפגיעה המשמעותית בתושבות היישוב שומרות המצוות.
- בבג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, נו(5) 834 (2002), בית המשפט פסל את החלטת משרד החינוך שלא להקצות משאבים לצורך מתן סיוע לשילוב תלמידים עם מוגבלות בבתי ספר "רגילים", בין היתר משום שהיא בלתי סבירה.

75. לפני סיום חלק זה, נציין כי על-אף התרחבותה של עילת חוסר סבירות בעקבות פסק הדין בעניין דפי זהב והשימוש הגובר בה מצד עותרים ובבית המשפט, נציין כי תמיד היו קולות ביקורתיים חריפים בפסיקת בית המשפט, כגון הנשיא לנדוי, המשנה לנשיא אלון וכן הנשיא גרוניס. כך גם בעשור האחרון, השופט סולברג

<sup>50</sup> (להלן: "עניין בתי הספר בשדרות").



מקפיד להביע את ביקורתו הנוקבת כלפי עילת חוסר סבירות.<sup>51</sup> בנוסף, בשנים האחרונות הצטרפו שופטים לא מעטים הקוראים לחזרה למובנה "הקודם" של עילת חוסר סבירות (קרי לפני ההלכה בעניין דפי-זהב).<sup>52</sup>

## ד. ביטול עילת חוסר סבירות כמוצע יביא למצב קיצוני ומסוכן

### 1.1. ביטול כלי קריטי להתמודדות עם "מצבי קיצון" כתוצאה מפעולת הממשלה

76. ביטול עילת חוסר סבירות כמוצע בהצעת חוק יוביל למצב בו למעשה לרשות המבצעת או ל"דרג הנבחר" תהיה יד חופשית לפעול ללא אפשרות ממשית לאכיפת שלטון החוק עליה. כלומר, הרשות המבצעת או "הדרג הנבחר" יוכלו לגרום גם למצבי קיצון, בהם ישנו עיוות ברור של הדין ושל סמכותם השלטונית. כך יתאפשר לרשות המבצעת או "הדרג הנבחר" לפעול גם באופן הפוגע באופן קיצוני בזכויות וחירויות הפרט, או אופן המפר את חובת הנאמנות כלפי הציבור לפעול בהגינות, ללא משוא פנים ולפי עקרון טוהר המידות.

77. כפי שניכר מפסיקת בית המשפט העליון המוצגת לעיל, קבלת הצעת החוק למעשה תביא לכך שגם מצבים אשר "בלתי מתקבל על הדעת באופן בולט" – לדעתו של כל "אדם בר-דעת" – כי "שר סביר היה מסוגל לעשותו, כי אז יצטרך לאמור שעולם לא נתכוון המחוקק לתת כוח זה בידי השר". **במילים פשוטות, קבלת הצעת החוק לא תביא "להחזרת הגלגל לאחור" ביחס לעילת חוסר סבירות, אלא תביא לכך שגם החלטות קיצוניות ובלתי מתקבלות על הדעת שהיו נפסלות במובנה הקודם "הצר" של חוסר סבירות יהיו תקפות, ללא יכולת למתן סעד לאזרח הנפגע מהן, או לשינוי דרכי המנהל שימנע מהמשך אופן פעולה כאמור.**

78. הצעת החוק אינה כוללת שום התייחסות לעניינים אלה.

79. על הקיצוניות העולה מהצעת החוק, ובפרט מהתוצאות המסתברות בוודאות מוחלטת מקבלתה, ניתן ללמוד גם ממה שכן נאמר בקשר אליה.

80. ראשית כפי הראינו לעיל, במסגרת עילת חוסר סבירות בית המשפט לא מבטל את שיקול דעת הרשות המנהלית ונכנס בנעליה כל אימת שעולה על דעתו. היקף עילת חוסר סבירות שמור אך למצבי קיצון, ונקבע לפי סוג ההחלטה (יהיה מצומצם מאוד בקשר להחלטות מקצועיות, מינויים פוליטיים וכד') ולפי מידת בכירותו של מקבל ההחלטה, המהווה גורם מצמצם - בפרט כאשר מדובר בנבחר ציבור.<sup>53</sup>

81. שנית, לא ברור בכלל אילו החלטות של אילו גורמים בדיוק יהיו חסינות מביקורת שיפוטית במסגרת עילת חוסר סבירות. כך למשל מוצע לבטל את הביקורת השיפוטית האמורה גם לגבי "נבחר ציבור נוספים". הסדר חוקתי העוסק בהסדרת סמכויות יסוד של הרשות השופטת, במערכת האיזון ובלמים בין רשויות השלטון, ובעל השלכות כה חמורות על זכויות הפרט ועל עקרונות של מנהל תקין וטוהר מידות ברשות המבצעת, חייב להבהיר, לכל הפחות, מי הם הגורמים אשר יהיו חסינים.

<sup>51</sup> סולברג - דרעי פנחסי, עמ' 4; נעם סולברג "על ערכים סובייקטיביים ושופטים אובייקטיביים" השילוח 18, 37 (2019) (להלן: "על ערכים"); בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ממשלת ישראל, פסי' 15 לפסק דינו של השי' סולברג (נבו, 1.3.2016); דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסי' 36 לפסק דינו של השי' סולברג (נבו, 26.10.2017); בג"ץ 4252/17 ג'בארין נ' הכנסת, פסי' 24 לפסק דינו של השי' סולברג (נבו, 14.7.2020); עע"ם 20/1798 עמותת פורום המזרח התיכון ישראל נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 20 לפסק דינו של השי' סולברג (נבו, 17.1.2021) (להלן: "פורום המזרח התיכון"); בג"ץ 8076/21 ועדת השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשפ"א בתחום חקר מדעי המחשב נ' שרת החינוך, פסי' 8 לחוות דעתו (נבו, 29.3.2022) (להלן: "עניין גולדרייך").

<sup>52</sup> ר' את פסי' 55-53 לפסק דינה של השי' וילנר בעניין גולדרייך; בג"ץ 2199/21 ועדת השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשפ"א בתחום חקר המתמטיקה, חקר מדעי המחשב נ' שר החינוך, פסי' 9 לפסק דינו של השי' וילנר (נבו, 12.8.2021); בג"ץ 8173/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסי' 44 לפסק דינו של השי' שטיין (נבו, 22.5.2022); עניין פורום המזרח התיכון, פסקה 2 לפסק דינו של השי' שטיין; דנג"ץ 5387/20 רותם נ' מדינת ישראל בפסי' 1-7 לפסק דינו של השי' שטיין (נבו, 15.12.2021); בג"ץ 2489/19 אביב בגליל התנועה לצדק חברתי ומנהל תקין נ' שר הפנים, פסי' 21 לפסק דינו של השי' שטיין (נבו, 27.04.2021); עניין שיינפלד, חוות דעתם של השופטים שטיין, וילנר, מינץ ואלרון.

<sup>53</sup> עניין שיינפלד, לעיל ה"ש 24, פסי' 4 לפסק דינו של השי' מינץ.



82. בהמשך לכך, על אף שעל פני הדברים ההצעה לביטול עילת חוסר סבירות בהצעת חוק מצומצמת אך להחלטות של "הדרג הנבחר" (וזאת לעומת הצעתו של שר המשפטים בה מוצע לבטל את העילה ביחס הן לדרג הפוליטי והן לדרג המקצועי ברשות המבצעת), מדובר **בצמצום אשר קיומו מוטל בספק רב**.
83. **ההבחנה בין סוג מקבלי החלטות – בין הדרג המקצועי לבין הדרג הנבחר – מעומעמת מאוד**. ראשית, חוק-יסוד: הממשלה מגדיר את "הממשלה" כרשות המבצעת של המדינה. כלומר עשויה להתקבל פרשנות לפיה ההבחנה המוצעת כאן בין הממשלה כהרכב השרים ובראשם ראש הממשלה, לבין הדרג המקצועי **אינה** קיימת. וגם שרים מוסמכים חוקתית ליטול סמכות של רשות מנהלית הכפופה לו (ס' 34 לחוק-יסוד: הממשלה). מכאן שגם אם ההצעה של ועדת החוקה אכן מוגבלת רק לדרג הפוליטי בממשלה, ניתן יהיה לעשות **שימוש רב** בסמכות הנטילה – והרי על סבירות הנטילה לא ניתן יהיה לבצע ביקורת שיפוטית – ובכך לחסום ביקורת שיפוטית גם על החלטות מקצועיות.
84. בנוסף, הצעת החוק **אינה** כוללת שום התייחסות **לסוג החלטות** לגביהן תימנע ביקורת שיפוטית על סבירותן. לכל אחד משרי הממשלה ישנן סמכויות רבות, במסגרתן מתאפשרת פגיעה בזכויות הפרט או נדרש לערוך איזון בין אינטרסים שונים. בהתאם להצעת החוק, החלטות השרים מעין אלה יהיו במידה רבה חסינות בכלל מביקורת שיפוטית.<sup>54</sup>
85. נדגיש, כי גם מקרב שופטי בית המשפט העליון הדוגלים בעמדה ביקורתית ומצמצמת מאוד על השימוש בעילת חוסר סבירות, כגון הנשיא לנדוי (עליו נרחיב להלן) והנשיא גרוניס, סברו כי אין לבטל את עילת חוסר סבירות, למרות ביקורתם הנוקבת, אלא יש לצמצם את השימוש בה למצבי קיצון, ובפרט במקרים בהם עולה שאלה של פגיעה בזכויות אדם.<sup>55</sup> כמו כן מבקרים נוקבים אלה ונוספים (כגון הפרופ' יואב דותן), כמו גם כבי' השופט סולברג, אשר גישתו לגבי עילת חוסר סבירות מצומצמת ונוקשה אף יותר, הבהירו כי אין בכוננתם כי יש לבטל את עילת חוסר סבירות כליל.<sup>56</sup>
86. כלומר, **גם מבקריה החריפים ביותר של עילת חוסר סבירות, סבורים כי במקרים "קיצוניים" היא זה מוצדק להשתמש בעילת חוסר סבירות, ובפרט כאשר מדובר בפגיעה בזכויות אדם**.
87. **מכאן שהמוצע בהצעת החוק הוא ביטול גורף ו"גס" של עילת חוסר סבירות, אשר יביא לכך שמצבי קיצון אלה יתרחשו ללא אפשרות ממשית לביקורת ומתן סעד לאזרח בעקבות שימוש לרעה בסמכות שלטונית של "הדרג הנבחר"**.
88. זאת ועוד, כאמור לעיל (פס' 25), המבקשים לבטל את עילת חוסר סבירות באשר להחלטות הממשלה ו"הדרג הנבחר" טענו "בגלגול הקודם" של ההצעה הנוכחית, כי הצעתם נשענת על עמדתו המסויגת מאוד של הנשיא (בדימוס) לנדוי בעניין **דפי זהב** באשר למה שהפך למובנה המעודכן של עילת הסבירות.
89. הנשיא לנדוי היה מבקר חריף על התפתחותה של עילת חוסר סבירות מאז פסק הדין בעניין **דפי זהב**,<sup>57</sup> כפי שאכן גם בא לידי ביטוי גם בחוות דעתו בפסק הדין. ואולם, גם הנשיא לנדוי **לא** סבר כי יש לבטל כליל את הביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת או "הדרג הנבחר" בעילת חוסר סבירות. אלא לשיטתו יש לשמר את היקפה המצומצם, כפי שהיה נהוג ככלל לפני עניין דפי זהב. היקף מצומצם ולא ביטול.
90. המקרים בהם גם הנשיא לנדוי סבר שיש מקום לביקורת שיפוטית כאמור היו במקרים בהם עלו שאלות בדבר זכויות האזרח,<sup>58</sup> או במקרה קונקרטי אחר שהתרחש בין האזרח והשלטון.<sup>59</sup> **כלומר עמדתו של הנשיא**

<sup>54</sup> עם זאת עדיין קיימת עילת המידתיות, החלה לגבי פגיעה בזכות הפרט בלבד (ולא כאשר מדובר באינטרסים מוגנים אחרים).

<sup>55</sup> עניין אומץ, פס' 9 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) גרוניס; עניין אמונה, פס' 11 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) גרוניס.

<sup>56</sup> נעם סולברג "הלכת דרעי - פנחסי בראי עילת הסבירות", עמ' 4 בלוג **רשות הרבים** (16.1.2022) (להלן: "**סולברג - דרעי פנחסי**"); ה"ש 26 ההפניות ששם; ר' גם שני מושגים של ריסון וסבירות, עמ' 24.

<sup>57</sup> משה לנדוי "על שפיטות וסבירות בדין המנהלי" **עיוני משפט** (11) 5 (1989) (להלן: "**על שפיטות וסבירות**").

<sup>58</sup> על שפיטות וסבירות, עמ' 11.

<sup>59</sup> על שפיטות וסבירות, עמ' 13.

**לנדוי הייתה כי במקרי קיצון כגון פגיעה בזכויות הפרט בהם ישנה חשיבות יתרה לביקורת השיפוטית על הרשות המבצעת, לרבות בעילת חוסר סבירות.**

91. למעשה גישה זו השתקפה גם בפסיקתו. כפי שאוזכר לעיל, הנשיא לנדוי עצמו היה "חלוץ" ביישום עילת חוסר סבירות על שיקול הדעת המנהלי,<sup>60</sup> ככלי במסגרתו בית המשפט בוחן את המשקל שהעניקה הרשות המבצעת לשיקולים הרלבנטיים ששקלה ואת האיזון ביניהם, כפי שקרה בעניין **אולפני ההסרטה**,<sup>61</sup> אשר **כאמור הוא חלק מפסקי הדין התקדימיים בהגנה על זכויות הפרט בישראל, ובפרט בקשר לחופש הביטוי.**

92. כך בעניין **אולפני ההסרטה**, הדגיש הנשיא לנדוי כי ההצדקה לביקורת השיפוטית שם הייתה "טעם, היורד לדעתי לשורש העניין, כי בו כרוך עקרון כללי חשוב, השקול כנגד כל השאר, והחלטת המועצה מעידה על עצמה שלא ניתן לו המשקל הראוי, אם הוא נשקל על-ידיה בכלל. כוונתי לזכות האזרח להפיץ ולקבל ידיעות על המתרחש מסביבו, בתוך גבולות המדינה, בה הוא חי, ומחוצה לה. זכות זו קשורה קשר אמיץ עם הזכות לחופש הביטוי, ומשום כך שייכת גם היא לאותן זכויות יסוד "שאינן כתובות עלי ספר", אלא הן נובעות במישרין מאפיה של מדינתנו כמדינה דמוקרטית השוחרת חופש" (בעמ' 2415). כלומר, **הנשיא לנדוי לא רק בחן את המשקל הראוי שהעניק הגוף המנהלי, אלא אף אכף עליו עקרון שלא היה מעוגן בשום דבר חקיקה ישראלי, משקבע כי מדובר בעקרון חוקתי יסודי.**

93. לעומת זאת, כאמור, התיקון הנדון כאן קובע ביטול גורף של עילת חוסר סבירות, על אף חשיבותה הרבה בין היתר להגנה על זכויות הפרט ואמון הציבור. לפיכך הניסיון להישען על ביקורתו ופועלו של הנשיא לנדוי הוא בלשון המעטה רעוע.

94. בשולי הדברים, נבקש להתייחס לטענה אשר נשמעה בדיוני הוועדה בשבועות האחרונים בדבר גישתו של כבוד השופט סולברג (כפי שגם פורטה בניירות שונים ובפרט במסמך ההכנה של הייעוץ המשפטי של הוועדה). נדגיש כי התנועה שותפה לביקורות והבחנות שנעשו בין גישתו של כבוד השופט סולברג לבין הצעת החוק לגביה נטען כי באה להגשים, ובפרט כי כבוד השופט סולברג עורך הבחנה בין סוגי החלטות של "הדרג הנבחר"; כי לא הציע לבטל בחקיקה (ולבטח שלא בחוק-יסוד: השפיטה) את תחולתו של עילת חוסר סבירות על הדרג הנבחר; וכי גם לעמדת כבוד השופט סולברג העובדה שהחלטות מדיניות משקפות על-פי רוב תפיסת עולם (ערכית או מקצועית) "כשלעצמה אינה מחסנת החלטות אלו מפני ביקורת שיפוטית"<sup>62</sup>. לכל זאת, ולשאר ההערות החשובות בעניין זה, אין כל ביטוי בהצעת החוק.

## **2.ד. פגיעה חמורה בהפרדת הרשויות ובאיזונים ובלמים בין רשויות השלטון**

95. עקרון הפרדת הרשויות הוא עקרון יסוד בכל משטר דמוקרטי, לפיו על מנת למנוע עריצות ופגיעה בחירויות הפרט, אין לרכז את כל הכוח השלטוני בידי גוף או אדם אחד. עם זאת, הן ההגות והן אופן יישומו של עיקרון זה בכל מדינות המערב מדגישים כי אין מדובר בהפרדה מוחלטת.<sup>63</sup>

96. אלא עקרון "הפרדת הרשויות" הוא למעשה שני נדבכים: האחד, עניינו ב"ביזור סמכויות", כך שכל רשות מחזיקה בגרעין של סמכויות מסוימות באופן בלעדי, אולם ישנה חפיפה וכן שיתוף פעולה הדדי ביניהן, ובלבד שאף רשות אינה "נוגסת" בגרעין הסמכויות של הרשויות האחרות; השני, עניינו ב"איזונים ובלמים", כלומר כי על מנת למנוע עריצות ופגיעה בחירות המתקיימת גם בהפרדה נוקשה ומוחלטת בין הרשויות השלטוניות,

<sup>60</sup> עניין אולפני ההסרטה, עמ' 2418. לפי השופט לנדוי שם, בפסק דינו ישנה הרחבה של הביקורת השיפוטית לעומת עניין קול העם, שכן שם "פורשה הוראה סטטוטורית ספציפית... בעוד שבמקרה שלפנינו נדון שיקול-דעת מנהלי שלא הוגדר הגדרה נוספת...אך ההחלטה במשפט הנ"ל [קול העם] הועמדה על בסיס רעיוני רחב, ההולם במלואו גם את העניין שלפנינו".

<sup>61</sup> וכפי שהנשיא לנדוי התייחס לכך בעניין דפי זהב:

<sup>62</sup> על ערכים, לעיל הי"ש 51, עמ' 30.

<sup>63</sup> ביזור סמכויות, עמ' 17-19.

64 יתקיים מערך הדדי של פיקוח ובקרה בין רשויות השלטון, כך שכל אחת תאזן ותבלום את השנייה מפני שימוש לרעה בכוחה.<sup>65</sup>

97. כפי שניתן לראות שני עקרונות אלה משרתים את תכלית מניעת ריכוז סמכויות והסכנה לעריצות הנובעת מכך.<sup>66</sup> כל זאת תואם את הרעיון הבסיסי של דמוקרטיה – שלטון למען העם, על ידי העם; להבדיל משלטון המרוכז בידי שליט בודד, בו מצד אחד השליט מחזיק בכוח כלפי האזרחים, אולם אין שום מגבלות שימנעו ממנו לעשות שימוש בכוחו למען טובתו האישית או בשירות. כלומר, משטר דמוקרטי ביסודו כולל בהכרח הגבלות על הכוח השלטוני על מנת למנוע עריצות, שימוש לרעה בכוח כנגד טובת הציבור או תוך שלילת חירויות הפרט, וזאת באמצעות ביזור הסמכויות השלטוניות בידי שלוש רשויות שלטוניות, המקיימות פיקוח ובקרה הדדית ביניהן. על כן, דמוקרטיה שונות בעולם פיתחו מנגנונים ייעודיים שנועדו לבזר את הכוח השלטוני, ולהקים רסנים מפני צבירת כוח עודף בידי אחת הרשויות.

98. **בישראל, למרבה הצער, עקרון "הפרדת הרשויות" מיושם באופן חלקי ביותר, וקיימים מנגנונים מועטים ביותר לריסון הכוח השלטוני של הרשויות, ובייחוד כוחה של הרשות המבצעת – הממשלה.**

99. **כך בשיטת המשטר הפרלמנטרית הישראלית, הרשות המבצעת, הממשלה, שולטת באופן מובנה ברשות המחוקקת, הכנסת.** הבחירות בישראל הן בחירות כלליות לרשות המחוקקת, אשר הרוב השולט בה, מפלגות הקואליציה ובראשן ראש הממשלה, עומדים בראש הרשות המבצעת. כלומר בהינתן שהרשות המחוקקת מורכבת רק מבית נבחרים יחידני, אשר הרוב השולט בו הוא ככלל העומד באמצעות נציגיו – השרים וראש הממשלה – בראש הרשות המבצעת,<sup>67</sup> **הממשלה מחזיקה ברוב אוטומטי ברשות המחוקקת. מצב זה מאפשר ל"דרג הנבחר" המכהן בממשלה, ובפרט לראש הממשלה, לשלוט, הלכה למעשה, בכנסת.** כך למשל, הממשלה היא זו שלמעשה קובעת אילו דברי חקיקה יתקדמו בכנסת, ולה כאמור ככלל רוב אוטומטי הנדרש לפעול לפי "המשמעת הקואליציונית" בהצבעות במליאה בוועדות השונות; כך גם יכולתה של הכנסת להתיר את אמונה בממשלה ולהביא לפירוקה, נחלשה משמעותית בעשורים האחרונים.

100. מצב זה הוא חריג וייחודי לישראל בהשוואה למדינות אחרות. כך ישנן מדינות בהן יש שני בתי נבחרים תחת הרשות המחוקקת (ארה"ב, בריטניה, צרפת וגרמניה), המאזנים ומרסנים זה את זה. כך גם חסר בישראל רובד פיקוחי נוסף הוא הרובד המחוזי או האזורי.<sup>68</sup> ישראל היא מדינה ריכוזית מאוד מהבחינה הזאת. אין בה שכבות ביניים שלטוניות (מדינות או מחוזות המיוצגים בפרלמנט) שבמדינות אחרות (כגון בארה"ב, בגרמניה ובקנדה) מוסיפות אף הן רכיב המאזן ומרסן את השלטון המרכזי.

101. כך גם, כאמור בתחילת דברינו, חיסרון דמוקרטי עיקרי וייחודי לשיטה הפרלמנטרית הישראלית, החולש במידה רבה על כל השאר, הוא היעדרו של חוקה מלאה המסדירה את כלל סמכויות הרשויות, את מנגנוני הפיקוח ובקרה ביניהם, וכן הקובעת מגילת זכויות אדם, לצד מגבלות על סמכות הפגיעה בהן על ידי השלטון. כך בהיעדר מנגנון קבוע לתיקון "חוקי היסוד" – המהווים "פרקים בחוקה המתגבשת" – אשר נועד שלא יהיה בידי גוף אחד הכוח לתקן לטובתו את החוקה במהירות ובקלות; ל"דרג הנבחר" בממשלה, ישנו כוח כמעט בלתי מוגבל, בו נעשה שימוש תדיר מאוד בשנים האחרונות, לתקן את הנורמות החוקתיות ולשנות את כללי המשחק הדמוקרטי.<sup>69</sup>

<sup>64</sup> ביזור סמכויות, עמ' 19.

<sup>65</sup> אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל 127, 128-129 (2005).

<sup>66</sup> ביזור סמכויות, עמ' 19.

<sup>67</sup> לפי ס' 5(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, למעט ראש הממשלה (וכן ראש ממשלה חלופי), שר אחר יכול שלא להיות חבר כנסת.

<sup>68</sup> ביזור סמכויות, עמ' 66.

<sup>69</sup> ביזור סמכויות, עמ' 66.

102. מכאן שבמשטר הישראלי, בית המשפט העליון הוא הגוף בעל מירב האפשרויות לאזן את כוחה הרב של הרשות המבצעת, השולטת למעשה גם בכנסת.

103. על כך יש להוסיף כי מלבד זאת הכנסת נשלטת במידה רבה על ידי הממשלה, אין בידיה את הכלים לפקח על כלל פעולות רשויות המנהל באופן אפקטיבי. כך, סמכויות הכנסת לא נועדו לביקורת סדירה על החלטות הרשות המבצעת, ברמה הפרט או ברמת המדיניות, המתקבלות בכמויות אדירות מדי יום ביומו, שלא בהליך שקוף לציבור או תוך דיווח ישיר למחוקק – וזאת כפי שמקובל ככלל גם במשטרים פרלמנטריים אחרים. כמו כן, קשה לעלות על הדעת כיצד רשות מחוקקת שהיא במשטר פרלמנטרי, ערוכה או אמורה, ולו ברמה המוסדית, לערוך ביקורת על החלטות מנהליות פרטיות – המתקבלות גם על ידי "הדרג הנבחר" ברשות המבצעת (כגון מתן היתרים, רישיונות ועוד) – בשגרה. ברור גם כי חקיקת חוקים, אשר ביסודם האיסור על פרסונליות, אינם כלי למתן סעד באמצעות התגברות על החלטות של הרשות המבצעת בעניין פרטני.

104. כמו כן, במדינה המודרנית, ובפרט בישראל (בין היתר לנוכח מיעוטם היחסי של מספר חברי הכנסת ביחס לאוכלוסייה), כאמור בה החלטות מדיניות מתקבלות כעניין שבשגרה בידי הממשלה, ונדמה כי ברור שהציפייה כי הכנסת תערוך מעקב על כל אלה וכי יתוקנו ליקויים באמצעות חקיקה גוברת הוא בלתי יעיל בעליל ולמעשה בלתי אפשרי.

105. כך גם כלי פיקוח נוספים של הכנסת על הממשלה, ובראשן הדיונים בוועדות השונות, באופן מבני מחלישים את אפקטיביות הפיקוח הפרלמנטרי, שכן בראש הוועדות המרכזיות עומדים חברי כנסת של הקואליציה (הנשלטת כאמור על ידי ראשיה שבממשלה); וכן "החוק הנורבגי" הוביל לכך שחלק מכהונת חלק מחברי הכנסת מהקואליציה תלויה בכהונת שרי הממשלה כחברי כנסת. כן נציין כי לכנסת תפקיד פיקוחי משמעותי ביותר בכל הקשור לתקציב המדינה, אולם גם הוא נחלש מבנית בעשורים האחרים לנוכח היקף חוקי התקציב וחוק ההסדרים. וגם, מחקרים הראו כי יעילות השימוש בכלי פיקוח נוספים שבידי הכנסת לוקה בחסר.<sup>70</sup>

106. מכאן שביטול עילת הביקורת השיפוטית של אי-סבירות יביא להסרת מגבלה משמעותית על כוחה של הרשות המבצעת ו"הדרג הנבחר", שמלכתחילה מחזיקה בכוח ריכוזי ביותר, אשר התפרסותו הרחבה – הנוגעת להיבטים רבים ושונים בחיי הפרט כמו גם לאינטרסים ציבוריים רבים – היא בעלת השפעה משמעותית ואף קריטית. כך גם, תימנע האפשרות העיקרית והאפקטיבית ביותר למתן סעד לאזרח הנפגע מפעולה שלא כדין של הרשות המבצעת, כמו גם תיפגע משמעותית האפשרות להבטיח אינטרסים ציבוריים חשובים כגון שלטון החוק, טוהר המידות ותקינות המנהל. שכן, כפי שראינו, אין בידי הכנסת האפשרות לשמש חלופה הולמת לביקורת השיפוטית – לא מבחינה מוסדית, לא מבחינת חולשתה הכללית מול הממשלה או מבחינת חולשת כלי הפיקוח שבידיה, הן מבחינת טיבם והן לנוכח אי-יעילותם.

107. כלומר מדובר בצמצום משמעותי של אחד הרסנים העיקריים במשטר הישראלי לאזן את כוחה העודף של הרשות המבצעת – בפני עצמו ומול הכנסת – ולהבטיח את כפיפותה לדין ולמעשה לכנסת עצמה. בכך הצעת החוק לא רק שאינה מהלך של "איזונים ובלמים", אלא היא תביא להגברת כוחה האדיר של הרשות המבצעת בישראל. מכאן שהצעת החוק תביא לערעור משמעותי בקיומו החלש מלכתחילה של עקרון האיזונים ובלמים בישראל, ולפיכך תביא לפגיעה משמעותית באופי המשטרי של ישראל כדמוקרטי.

108. מעבר לכך, משמעותה של ביקורת שיפוטית על סבירות הממשלה או "הדרג הנבחר" היא אכיפת נורמה משפטית. ביטול עילת חוסר סבירות כמוצע בהצעת החוק משמעותה העברת סמכות זו לידי הכנסת באופן

<sup>70</sup> פרידברג וחזן, עמ' 124.

בלעדי. מהלך זה מהווה הפרה חמורה וקיצונית ביותר של עקרון הפרדת הרשויות, באשר מדובר בהעברת סמכות ליבה של הרשות השופטת לידי הרשות המחוקקת - הנשלטת כאמור על ידי הרשות המבצעת. כלומר מדובר בביטול כל אפשרות שהיא לביקורת שיפוטית על סבירות החלטות של "הדרג נבחר". בהיבט זה, מדובר לא רק בפגיעה משמעותית באיזון בין רשויות השלטון בישראל ובאופייה המשטרי, אלא ביסוס חשש משמעותי ומובהק לאפשרות לעריצות ופגיעה בחירויות – קרי לשינוי אופייה המשטרי של המדינה.

109. כן נציין, כי למעשה מהלך של "איזונים ובלמים" במסגרת עילת חוסר סבירות נעשה באופן טבעי בבית המשפט העליון. כפי שראינו בסקירה לעיל, במרוצת השנים בולטת "תנועת מטוטלת", אשר במסגרתה בשנים האחרונות ניתן לאתר מגמה לטובת עמדת הביקורת לצמצום משמעותי של השימוש בעילה. בכך יש לחזק את הטענה כי מטרת ההצעה היא להגביר את כוחה של הממשלה או בפרט של "הדרג נבחר" במחיר של החלשת מנגנון חשוב של איזונים ובלמים.

## ה. יש להתנגד להצעת החוק

110. לאור כל האמור לעיל, עמדת התנועה לאיכות השלטון היא כי יש להתנגד להצעת החוק. אכן, כפי שכבר נאמר בדיוני הוועדה על הצעת החוק, אין בכך כדי לגרוע ממהלך של הסדרת הדין המנהלי בכללותו בחקיקה, במסגרתו תיעשה התמודדות עם המורכבות של חובת הסבירות כשלעצמה, לצד הסדרה של עילת הביקורת השיפוטית של "אי-סבירות", הכוללת התוויה של שיקול הדעת השיפוטי. מדובר בצעד רצוי וראוי, אשר יקדם את מדינת ישראל, את המשפט הישראלי ואת יחסי הגומלין בין רשויות השלטון צעד נוסף לטובת טובת הציבור.

בכבוד רב,

  
תמר באום, עו"ד  
עו"ד באגף הכלכלי

  
תומר נאור, עו"ד  
ראש האגף המשפטי