

1. רבקה כרמי
2. ישעיהו תדמור
3. שמעון ינקלביץ
4. יניב גולן
5. ברוך בינה
6. דניאל כרמון
7. חגית מסר ירון

כולם באמצעות ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר
מרח' המעפילים 2, רמת השרון
טל: 077-2040881 פקס: 077-2040882
דוא"ל: Lechner@publiclaw.co.il

העותרים

נגד

1. היועצת המשפטית לממשלה
על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל' 073-3925590, פקס 02-6467011
דוא"ל H CJ-Dep@justice.gov.il

המשיבים

2. ח"כ בנימין נתניהו – יו"ר מפלגת הליכוד

תגובה מקדמית לעתירה מטעם המשיבה 1

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופטת ע' ברון) מיום 15.12.22, מוגשת בזאת תגובת המשיבה 1 לעתירה, כדלקמן.

2. עניינה של העתירה דנן בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יצהיר "כי חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים שערך היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבליט, למשיב 2, מיום 2.11.20, אינה חלה על המשיב 2 וממילא אין בה כדי למנוע את החשש לניגוד עניינים בקשר לפעולותיו ולהחלטותיו של המשיב 2 בתהליך הרכבת הממשלה, לרבות בכל הנוגע לפעולות החקיקה המתבצעות בעיצומם של ימים אלו, בתהליך תקופת הרכבת הממשלה"

עוד התבקש בית המשפט הנכבד להצהיר כי "בפעולותיו ובהחלטותיו של המשיב 2 במסגרת תהליך הרכבת הממשלה, לרבות בכל הקשור לפעולות החקיקה המתבצעות במהלך תקופת הרכבת הממשלה, פועל המשיב 2 ומקבל החלטות, תוך חשש לניגוד עניינים, בשל מצבו כנאשם בעבירות חמורות שיש עמן קלון, [...]" (ההדגשות כולן במקור – הח"מ).

בנוסף לכך, הוסיפו העותרים וביקשו כי בית המשפט הנכבד יורה ליועצת המשפטית לממשלה (להלן: **משיבה 1**), לפעול לעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים למשיב 2, ח"כ בנימין נתניהו – יו"ר מפלגת הליכוד, **במהלך תקופת הרכבת הממשלה**.

3. בצד העתירה למתן צווים על תנאי, ביקשו העותרים כי בית המשפט יוציא תחת ידיו צו ביניים בעל מספר ראשים שיימנע מהמשיב 2 בזו הלשון: "א. לבצע כל פעולה ולקבל כל החלטה הכרוכים בתהליך הרכבת הממשלה. ב. להמשיך בהליכי החקיקה הכרוכים בהרכבת הממשלה. ג. לחתום על כל הסכם קואליציוני ו/או על כל נספח להסכם קואליציוני עם כל גורם, בכל הקשור לתהליך הרכבת הממשלה". כל זאת, עד לקבלת החלטה סופית בעתירה או עד לעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים על ידי המשיבה 1.

4. ביום 15.12.22 דחה בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת ע' ברון) את בקשת העותרים למתן צו ביניים, תוך שהוא מורה למשיבים להגיש את תגובתם לעתירה עד ליום 15.12.22. חמישה ימים לאחר מכן, ביום 20.12.22, שבו העותרים והגישו לבית המשפט הנכבד בקשה לעיון מחדשה בהחלטתו שלא ליתן בידם צו ביניים. גם בקשה זו נדחתה, ובלשון בית המשפט הנכבד: "לא ראיתי מקום לעיון מחדש, והבקשה נדחית" (החלטה מיום 21.12.22). ביום 9.1.23 הוגשה בקשה נוספת למתן צו ביניים, ואף זו נדחתה בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 10.1.13.

5. הלכה למעשה, כלל הצווים המבוקשים בעתירה, אשר פורטו לעיל, מוסבים על בקשת העותרים כי ייערך הסדר ניגוד עניינים למשיב 2, בתקופת הרכבת הממשלה, בעת שהיה חבר כנסת – **וזאת טרם כניסתו לתפקיד ראש הממשלה**. ללמדנו, כי בנקודת הזמן הנוכחית, לאחר שביום 29.12.22 הושבעה הממשלה ה-37 והמשיב 2 נכנס לתפקיד ראש הממשלה, הפכה העתירה דן לבלתי אקטואלית בעליל בשל השתנות הנסיבות. לפיכך, ברי, כי דין העתירה להידחות.

6. למען הסדר הטוב, יצוין, כי פניות העותרים למשיבה 1 מיום 9.12.22 ומיום 13.12.22, נענו באופן מפורט על-ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, ביום 21.12.22. במכתבו האמור, השיב ד"ר לימון לפניית העותרים באופן הבא:

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

2. מאידך, כל עוד חבר הכנסת נתניהו אינו מכהן כחבר הממשלה, פעילותו אינה מונחית על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, והיא כפופה לכללים אחרים, כפי שנקבע בפסיקת בג"ץ.

3. [...]

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

צילום מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, מיום 21.12.22 מצורף ומסומן מש/1.

7. יוער, כי ככל הידוע למשיבים, העותרים נמנעו מלפנות ליועצת המשפטית לכנסת במסגרת מיצוי הליכים, הגם שראש הממשלה היה אז חבר כנסת. חלף זאת, ועוד בטרם קיבלו את תשובת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) בחרו העותרים להגיש את העתירה דן, שהפכה כאמור לבלתי אקטואלית.

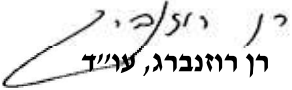
8. למען שלמות התמונה, יצוין כי בימים אלו תלויה ועומדת עתירה נוספת אחרת - בג"ץ 44/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה, העוסקת בחוות דעת בעניין ניווד עניינים של המשיב 2, עם כניסתו לתפקיד ראש הממשלה. כפי שהובהר במסגרת תגובת המדינה לעתירה 44/23, ביום 17.1.23 נשלח בעניין מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה למשיב 2.


צילום מכתב היועצת המשפטית לממשלה, כפי שנשלח על נספחיו מיום 17.1.23 (מבלי לצרף את נספח קובץ הנחיות היועצת המשפטית לממשלה בנושאים הנוגעים להחלטת הממשלה, הכולל 264 עמודים), מצורף ומסומן מש/2.

9. מכל מקום, כפי שצוין לעיל, תקופת הרכבת הממשלה חלפה, ועל כן העתירה דן – על כלל סעדיה – אינה אקטואלית עוד, ודינה להידחות, תוך חיוב העותרים בהוצאות. למעשה, מצופה היה מהעותרים למחוק מיוזמתם את העתירה, שהפכה לבלתי אקטואלית עם הקמת הממשלה, ולחסוך בכך מזמנם של בית המשפט הנכבד והמשיבים.

היום, כ"ד בטבת תשפ"ג

17 בינואר 2023


רון רוזנברג, ע"ד
ממונה (בפועל) על ענייני בג"צים
בפרקליטות המדינה


שרון רוטשנקר, ע"ד
סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
מס' 1	צילום מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, מיום 21.12.22	3
מס' 2	צילום מכתב היועצת המשפטית לממשלה, כפי שנשלח על נספחיו ביום 17.1.23 (מבלי לצרף את נספח קובץ הנחיות היועצת המשפטית לממשלה בנושאים הנוגעים להחלטת הממשלה, הכולל 264 עמודים)	7

מש/1

**צילום מכתב המשנה ליועצת
המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-
מנהלי), ד"ר גיל לימון, מיום
21.12.22**

עמ' 3

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

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

לכבוד
עו"ד דפנה הולץ לכנר

שלום רב,

הנדון: פנייתך בעניין מעורבות חבר הכנסת נתניהו בהרכבת הממשלה

סמך: מכתבך מיום 9.12.2022 ומיום 13.12.2022

במכתביך שבסמך נטען כי לאור הטלת המנדט להרכבת הממשלה ה-37 על חבר הכנסת בנימין נתניהו, הסדר ניגוד העניינים שנקבע לפני כשנתיים אינו מספק על מנת לגדר ולמנוע את מצבי ניגוד העניינים בהם הוא מצוי. זאת, בין היתר בשל שינוי המצב העובדתי שאינו תואם את המציאות כיום, כאשר חבר הכנסת נתניהו אמון על חלוקת הסמכויות ואיוש תפקידי השרים וקובע את קווי היסוד של הממשלה הבאה. לטענתך, מתחייבת החלטת היועצת המשפטית לממשלה לפיה "יאסר על חבר הכנסת נתניהו באופן מיידי וללא כל דיחוי נוסף, להמשיך ולעסוק בהרכבת ממשלה חדשה למדינת ישראל, בעודו מצוי במצב כה עוצמתי של חשש סביר לביצוע פעולות בניגוד עניינים, כאשר אין הסדר ניגוד עניינים עדכני ורלוונטי, המונע את החשש הסביר לפעילותו בניגוד לדין, כפי המצב ברגעים אלו ממש".

עוד בטרם עלה בידינו להשיב לפנייתך, הוגשה על ידך עתירה לבג"ץ בעניין זה (בג"ץ 8643/22 **רבקה כרמי נ' היועצת המשפטית לממשלה**). בתוך כך, מכתביך אלו הועברו לטיפולי ואני מתכבד להשיבך כדלקמן:

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

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

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

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

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

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

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

³ בפסק הדין בעניין **הסדר ניגוד העניינים**, עסק בית המשפט בחוות הדעת למניעת ניגוד עניינים של חבר הכנסת נתניהו במסגרת כהונתו כראש הממשלה בממשלה ה-35 והדגיש כי "מדובר בהגבלות אישיות החלות על ראש הממשלה בתפקידו זה וכן על גורמים בלשכתו כאמור בסעיף (82) לחוות הדעת, וכפי שהבהרנו בדיון מיום 18.2.2021, הן אינן חלות על פעילותו של ראש הממשלה כחבר כנסת, אשר כפופה לכללים אחרים." (ראו גם בג"ץ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היעוץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 6.5.2020) (להלן: **עניין הרכבת הממשלה**)).

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

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

העתק:

גב' גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
 גב' שלומית ברנע פרגו, היועצת המשפטית למשרד רה"מ
 מר ענר הלמן, מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה
 מר אורן פונו, ממונה בכיר ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)
 גב' ציונה אמוהאי טגניה, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

מש/2

צילום מכתב היועצת המשפטית
לממשלה, כפי שנשלח על נספחיו
ביום 17.1.23 (מבלי לצרף את נספח
קובץ הנחיות היועצת המשפטית
לממשלה בנושאים הנוגעים להחלטת
הממשלה, הכולל 264 עמודים)

עמ' 7



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, כ"ב טבת תשפ"ג
15 ינואר 2023

מס' מסמך: 004-99-2023-000815
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ח"כ בנימין נתניהו
ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: תחילת כהונתך בתפקיד ראש הממשלה

לרגל תחילת כהונתך כראש ממשלת ישראל ה-37 אבקש למסור את ברכותיי וכן איחולי הצלחה במילוי תפקיד זה.

תפקידי באופן אישי, כמו גם תפקיד מערך הייעוץ המשפטי לממשלה בכללותו, הוא לסייע בידי הדרג הנבחר להגשים את מדיניותו במסגרת גבולות הדין.

כחלק מהליווי השוטף של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, הועבר לשרי הממשלה קובץ הנחיות היועצת המשפטית לממשלה בנושאים הנוגעים לעבודת הממשלה. מטרת קובץ הנחיות היא ליצור בהירות, ודאות ואחידות ביחס ליישום הדין והוא מצורף בזאת.

בין הנושאים המשפטיים הראשונים אשר עלינו להידרש אליהם עם כניסתך לתפקיד מצויה חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים, שעריכתה היא בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003 (י"פ התשס"ג 1136-1139, 16.1.03).

חוות הדעת האמורה נועדה למפות את הזיקות שעלולות להעמידך במצב של ניגוד עניינים, על מנת לבחון אילו צעדים נדרשים, כדי לסייע בידך לנהוג ללא חשש במסגרת הפעלת סמכויותיך לפי כל דין. מצורף בזאת הנוהל על פיו אנו פועלים ביחס למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. על סמך המידע שיימסר על ידך במסגרת השאלון המצורף לנוהל, תועבר חוות דעת למניעת ניגוד עניינים.



היועצת המשפטית לממשלה

בנוסף, חלות בעניינך גם בכהונתך הנוכחית הקביעות שקבע בית המשפט העליון במסגרת בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 25.3.2021), אשר אישר חוות דעת למניעת ניגוד עניינים כתוצאה של ההליך המתנהל בעניינך בבית המשפט המחוזי בירושלים. זאת, בכפוף להערות ולהבהרות מסוימות כמפורט בסעיף 43 לפסק דינה של כבוד הנשיאה א' חיות (חוות הדעת מיום 2.11.2020 ופסק הדין מצורפים בזאת).

בכל שאלה המתעוררת בנוגע לאמור בחוות הדעת או לפעילותך בתפקיד, וכן בכל מקרה של ספק בקשר לעניינים אלו, יש לפנות למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), די"ר גיל לימון, על מנת שהדברים ייבחנו.

אציע כי סוגיית הסדרת ניגוד העניינים תידון עם הייעוץ המשפטי של משרדך, בסמוך לתחילת הכהונה ועובר למילוי השאלון. כמו כן, באפשרותך להיוועץ בעניין עימי.

בברכה,

גלי בחרם-מיארה

העתק:
מבקר המדינה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה