

תאריך החתימה: 1 מרץ 2023

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

בג"ץ 44/23

העותרת:

התנועה למען איכות השלטון בישראל

על ידי ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא, ו/או תומר נאור ואח'  
רח' יפו 208, ירושלים

-נגד-

המשיבים:

1. היועצת המשפטית לממשלה

2. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)

ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה

רח' צאלח א-דין 29, ירושלים

טל': 02-6466590; פקס: 02-6467011

דוא"ל: [Hcj-dep@justice.gov.il](mailto:Hcj-dep@justice.gov.il)

3. ראש הממשלה וחה"כ בנימין נתניהו – יו"ר מפלגת הליכוד

ע"י עוה"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר ו/או אופק ברוק

מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1, ירושלים

טל': 02-6490649, פקס: 02-6490659

דוא"ל: [officejm1@smplaw.co.il](mailto:officejm1@smplaw.co.il)

## תגובת ראש הממשלה למכתב היועצת המשפטית לממשלה

### בעניין יישום הקביעות בפסק הדין בבג"ץ 3056/20

בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, מתכבד בזה המשיב 3 להגיש לבית המשפט הנכבד את תגובתו להודעת העדכון מטעם המשיבים 1 – 2 ומכתב היועצת המשפטית לממשלה בעניין יישום הקביעות בפסק הדין בבג"ץ 3056/20 (להלן: "חוות הדעת החדשה").

בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע, כי חוות הדעת החדשה שהמשיבה 1 מבקשת להגיש לתיק לא מהווה יישום של האמור בחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה (ד"ר אביחי מנדלבליט) מיום 2.11.2020 בעניינו של ראש הממשלה (להלן: "הסדר ניגוד העניינים משנת 2020"). כן מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע, כי חוות הדעת החדשה אינה מחייבת את ראש הממשלה. בכפוף לקבלת הקביעות האמורות, המשיב 3 אינו מתנגד להגשת חוות הדעת החדשה לתיק.

מבלי לגרוע מהאמור לעיל, ראש הממשלה סבור שיש לדחות את העתירה בהתאם לאמור בתגובה שהוגשה מטעם המשיבים 1-3 ביום 17.1.2023.

כל ההדגשות להלן אינן במקור, אלא אם נכתב אחרת.

## ואלה נימוקי התגובה:

### א. פתח דבר

1. רק לפני ימים אחדים, ראש הממשלה והיועצת המשפטית לממשלה הגישו תגובה לבית המשפט הנכבד, לפיה הסדר ניגוד העניינים משנת 2020 יחול גם בממשלה ה-37.
2. למרות האמור, בחוות הדעת החדשה נקבעו לפתע הוראות חדשות שסוטות למעשה ובאופן משמעותי מהסדר ניגוד העניינים משנת 2020 ומההסכמות המפורשות אליהן הגיעו הצדדים בשנת 2020, תוך העלאת חששות תאורטיים ורחוקים לניגוד עניינים. היועצת המשפטית הממשלה הנכבדה מנועה מלילך בדרך זו המנוגדת להסכמות הצדדים וההופכת את הסכמות הצדדים לפלסטר.
3. **הטלת מגבלות על ראש הממשלה וביחוד מגבלות שמשתמעת מהן הגבלות על חופש הביטוי שלו, פוגעות למעשה בחופש הביטוי של מיליוני אזרחים שהצביעו עבורו בבחירות דמוקרטיות רק לפני חודשים ספורים. מדובר בפגיעה בערך יסוד משמעותי במשטר הדמוקרטי שיש למנוע את הפגיעה בו, במיוחד כשהעילה לפגיעה בחופש הביטוי היא ניגוד עניינים תאורטי ורחוק.**
4. חוות הדעת החדשה מעלה מעבר לכל פרופורציה חששות תאורטיים ורחוקים לניגוד עניינים ומטילה מגבלות גורפות ולא ענייניות על ראש הממשלה. אם חל ניגוד עניינים על ראש הממשלה בשל חששות תאורטיים ורחוקים, מדוע שאותו ניגוד עניינים לא יחול על גורמים אחרים העוסקים ברפורמה ומושפעים ממנה הרבה יותר מאשר ראש הממשלה?
5. הרפורמה במערכת המשפט הוכנה על ידי שר המשפטים ויו"ר וועדת חוקה חוק ומשפט, כאשר הרפורמה כבר קיימת, ומדובר בענין מרכזי העומד על סדר היום הציבורי. לא ניתן למנוע מראש הממשלה להשפיע על היקף הרפורמה ולהתייחס אליה, אף אם נקבל את אותם החששות התאורטיים והרחוקים של היועצת. לא לחינם גורמים נכבדים שאינם תומכים במפלגות הקואליציה, סבורים שיש **הכרח** במעורבותו של ראש הממשלה והדבר נדרש לדעתנו לפי "כלל הצורך".
6. ניתן לפתור את ניגוד העניינים התאורטי והרחוק בדרך מקובלת אחרת (כמו שיתוף שר נוסף לצד ראש הממשלה שיטפל עימו בענין וכן קביעה ששופטים שיבחרו בוועדה לבחירת שופטים בזמן הממשלה ה-37 לא ידונו במישרין או בעקיפין בענין הקשור לתיק המתנהל בבית המשפט המחוזי בירושלים וכיוב'), אולם אין כל מקום להטיל מגבלות גורפות כמו אלה המוטלות על ידי היועצת המשפטית לממשלה.

### ב. תמצית התגובה

7. למען הסר כל ספק, ראש הממשלה מקבל על עצמו את המגבלות שנקבעו בפסק הדין בבג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (להלן: "פסק הדין") ובהסדר ניגוד העניינים משנת 2020, בשינויים שנקבעו בפסק הדין.

8. יחד עם זאת, המשיב 3 **מסתייג** מעמדת היועצת המשפטית לממשלה כפי שזו הובאה בחוות הדעת החדשה. על אף שחוות הדעת החדשה מתיימרת לכאורה לפרש וליישם את קביעות פסק הדין המבוסס על הסדר ניגוד העניינים משנת 2020, לעמדת המשיב 3, חוות הדעת החדשה **חורגת באופן ניכר מקביעות פסק הדין ומרחיבה באופן שאינו מתקבל על הדעת את המגבלות** החלות על ראש הממשלה בשעת כהונתו, וזאת הרבה מעבר לאמור בפסק הדין ובהסדר ניגוד העניינים משנת 2020.
9. בקצירת האומר, באשר למעורבות ראש הממשלה ביוזמות החקיקה העוסקות בהרכב הוועדה לבחירת שופטים, הרי שבניגוד מוחלט לאמור בסיפא לסעיף 23 לחוות הדעת החדשה, לפיו **"מעורבותו של ראש הממשלה ביוזמה לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים וסמכויותיה עומד בסתירה למגבלות שאושרו בפסק הדין בעתירת ניגוד העניינים"** – ההיפך הוא הנכון. המגבלות בהסדר ניגוד העניינים בשנת 2020, **לא עסקו כלל בהרכב הוועדה לבחירת שופטים**, ולפיכך גם לא הוטלו מגבלות כלשהן בפסק הדין בהקשר זה.
10. אדרבא, כפי שנפרט להלן, הנוסח הסופי של הסדר ניגוד העניינים משנת 2020, ביטל במפורש מניעת מעורבות ראש הממשלה בהליכים ממשלתיים ביחס לקידום חקיקה בנושא הוועדה לבחירת שופטים בכך **שנמחק המשפט הקובע כי ראש הממשלה מנוע מלעסוק ב"עניין הנוגע למינוי או שינוי מעמדם של שופטים בערכאות השונות במישרין או בעקיפין, ובכלל זאת, הליכים ממשלתיים ביחס לקידום חקיקה בנושא זה"**. לאחר מחיקת משפט זה, שהיה קיים בטיטה הישנה של ההסדר – המגבלה היחידה שנותרה בהסדר ניגוד העניינים משנת 2020 הייתה מגבלה אשר **"אך מונעת מראש הממשלה להביע את עמדתו בפני מי מחברי הוועדה באשר למועמדים העומדים לבחירה, ואינה גורעת למעשה דבר מסמכויותיו"** כאמור בפסק הדין (פסקה 40 לפסק דינה של כב' הנשיאה א' חיות).
11. גם באשר למניעות ראש הממשלה מעיסוק הנוגע ליוזמות החקיקה בעניין הביקורת השיפוטית, פסקת ההתנגדות ועילת הסבירות, ראש הממשלה יטען כי פרשנות היועצת המשפטית לממשלה ביחס למגבלות שנקבעו בפסק הדין **חורגות בהרבה** מהאמור בו, והפרשנות האמורה ביחס ליוזמות החקיקה המקודמות בימים אלה הינה פרשנות **מרחיבה יתר על המידה**. עמדת היועצת המשפטית לממשלה בהקשר זה **מוקשית, תיאורטית, ספקולטיבית ורחוקה עד מאוד**, באופן שכלל אינו עולה לכדי ניגוד עניינים או "חשש סביר" לקיומו של ניגוד עניינים, העשויים ליצור פסלות או מניעות כלשהי. הסדר ניגוד העניינים משנת 2020, היה מצומצם באופן יחסי, לפחות בהשוואה לפרשנות המוצעת כעת, ונקבע במסגרתו כי אך ורק אם יש בהליכי החקיקה השפעה **במישרין** על ההליך הפלילי או על תוצאותיו – או אז יוגבל ראש הממשלה מלעסוק בכך.
12. ראש הממשלה סבור, כי מעבר לאמור בפסק הדין ובהסדר ניגוד העניינים משנת 2020, אין כל מקום להרחיב את המגבלות שנקבעו בעניינו, ובכלל זה, אין להחיל עליו את המגבלות הקבועות בחוות הדעת החדשה בעניין יוזמות החקיקה המקודמות בימים אלו בקשר לרפורמה המשפטית (להלן: **"הרפורמה"** או **"הרפורמה המשפטית"**). במיוחד, אין להחיל על ראש הממשלה שנבחר אך לפני חודשים ספורים בבחירות דמוקרטיות, מגבלה כלשהי על חופש הביטוי. פגיעה בחופש הביטוי של ראש הממשלה פוגעת בחופש הביטוי של בוחריו ופוגעת קשות בחופש הביטוי שניתן לו מעמד בכורה בשיטתנו המשפטית.

13. זאת ועוד, לעמדת ראש הממשלה, הסדר ניגוד עניינים, וקביעת מניעות כוללת וגורפת במסגרתו, אינו הכלי היחיד להתמודדות עם ניגוד עניינים. כמו כן, ככל אקט מנהלי, המניעות שנקבעת צריכה להיות ספציפית, מידתית ונחוצה בלבד. את ניגוד העניינים, ככל שקיים, ניתן לרפא בדרכים שונות ומגוונות, כאשר פסילת בעל תפקיד מלהפעיל את סמכויותיו ולפעול במסגרת תפקידיו החוקיים והחוקתיים, צריכה להיות המוצא האחרון.

**ראש הממשלה סבור כי גם אם ייקבע בניגוד לדעתו כי קיים ניגוד עניינים, מותר לראש הממשלה להתבטא באמירות כלליות הנוגעות לקצב התקדמות הרפורמה; הצורך בהגעה או אי הגעה להידברות או להסכמה רחבה והתייחסות עקרונית להצעות בנוגע לרפורמה שהועלו על ידי אחרים.**

בנוסף, ביחס לפעולותיו של ראש הממשלה בקשר לוועדה לבחירת שופטים, ניתן להתגבר על ניגוד העניינים התיאורטי בכך שייקבע, כאמור לעיל, כי שופטים שימונו לאחר שהרפורמה תיכנס לתוקף לא ישפטו בדיונים הנוגעים למשפט המתנהל בבית המשפט המחוזי בירושלים, לרבות בהליכים קשורים במישרין לעניינו, כאשר ברור שראש הממשלה לא יהיה מעורב בכל עניין הנוגע להחלטות הוועדה (כקבוע בהסדר ניגוד העניינים משנת 2020) אלא בכל מקרה פעולותיו יתמצו בעניינים המוסדיים. כמו כן, ביחס לעיסוק בחקיקה הנוגעת לעילת הסבירות, גם אם תתקבל הדעה שיש מניעות מלעסוק בעניין בשל ניגוד העניינים התיאורטי והרחוק, יש מקום בכל מקרה לחלק בין התייחסות לביטול עילת סבירות שנוגעת להחלטות גופים נבחרים (שבה לכל הדעות לא מתקיים ניגוד עניינים כלשהו לראש הממשלה) לבין עילת סבירות שנוגעת להחלטות גופים מנהליים.

## **ג. חוות הדעת החדשה חורגת מיישום פסק הדין**

### **ג.1. מעורבות ביוזמות החקיקה העוסקות בהרכב הוועדה לבחירת שופטים**

14. בחוות הדעת החדשה נכתב, כי ראש הממשלה מנוע מעיסוק ביוזמה לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים וסמכויותיה, זאת הואיל ולשיטת היועצת המשפטית לממשלה יש להקיש משנקבע בפסק הדין בעניין מינוי בכירים במערכת אכיפת החוק על בחירתם של השופטים. עם כל הכבוד, טענה פרשנית זו שגויה - ויש לדחותה.

15. אין להקיש מהמניעות שנקבעה בדבר מעורבות במינוי בכירים במערכת אכיפת החוק (העלולה להשפיע בדרך כלשהי על הליכיו המשפטיים של ראש הממשלה), ולקבוע אפריורית כי קיימת מניעות של ראש הממשלה במעורבות בכל הקשור לסוגיה העקרונית בדבר הרכב הוועדה לבחירת שופטים (וזאת בניגוד להחלטות הוועדה בדבר זהות הגורמים הממונים על ידה).

16. **ההיפך הוא הנכון.** על אף פרשנות היועצת המשפטית לממשלה, הסדר ניגוד העניינים משנת 2020 לא כלל כל איסור או מניעות בקשר להרכב הוועדה לבחירת שופטים או שינוי מעמדם, אלא המגבלה היחידה שהוחלה, הן בהסדר ניגוד העניינים האמור והן בפסיקת בית משפט נכבד זה, היא התערבות בהחלטות הוועדה לבחירת שופטים. הא ותו לא. כמו כן, אף נקבע בהסדר ניגוד העניינים משנת 2020 כי ראש הממשלה אינו מנוע מהשתתפות בהליך בחירת חברי הוועדה.

כך כתב היועץ המשפטי לממשלה בהסדר ניגוד העניינים משנת 2020:

3" עליך להימנע ממעורבות בעניינים הנוגעים להחלטות הוועדה לבחירת שופטים, בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים, שכן אלה עשויים לעסוק בהליך הפלילי בעניינך או בעניינים הקשורים אליו, או בעניינים הנוגעים לשופטי המותב בהליך. עם זאת, יצוין כי לא תהא מניעה מהשתתפותך בהליך בחירת נציג הממשלה או הכנסת בוועדה לבחירת שופטים. ואולם, עליך להימנע כמובן מהשפעה כלשהי על האופן בו אותם נציגים ימלאו את תפקידם בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים כאמור לעיל."

-- הסדר ניגוד העניינים משנת 2020, מיום 02 נובמבר 2020, מצורף לתגובה זו ומסומנת בתור **נספח 1**.

וכפי שקבעה כב' הנשיאה א' חיות בפסק הדין לאחר דיון בסוגיה זו, המניעות היחידה היא ביחס לזהות המועמדים העומדים לבחירה, כדלקמן:

"לא למותר להוסיף כי המגבלה האמורה אך מונעת מראש הממשלה להביע את עמדתו בפני מי מחברי הוועדה באשר למועמדים העומדים לבחירה, ואינה גורעת למעשה דבר מסמכויותיו." (פסקה 40 לפסק דינה של כב' הנשיאה א' חיות).

17. אם כן, בניגוד מוחלט לאמור בסיפא לסעיף 23 לחוות הדעת החדשה, לפיו "מעורבותו של ראש הממשלה ביוזמה לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים וסמכויותיה עומד בסתירה למגבלות שאושרו בפסק הדין בעתירת ניגוד העניינים" – ההיפך הוא הנכון, המגבלות בפסק הדין לא עסקו בהרכב הוועדה לבחירת שופטים ולא הוטלו מגבלות כלשהן בהקשר זה.

18. זאת ועוד, מעבר לעובדה כי הסדר ניגוד העניינים משנת 2020 לא כלל כל איסור או מניעות בקשר להרכב הוועדה לבחירת שופטים או שינוי מעמדם, יש לציין, כי כך הוחלט במכוון ובמודע ולאחר שסוגיה זו נדונה ונשקלה על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

כפי שנכתב בפסק הדין, "היועץ המשפטי לממשלה הציג לראש הממשלה טיוטת חוות דעת לצורך עריכת הסדר כאמור עוד ביום 9.7.2020 וקיים עמו לאורך חודשים לא מעטים דין ודברים על מנת להגיע לנוסח מוסכם." כך, בטיוטה הראשונית של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, שנשלחה להערות ראש הממשלה, נכתב ביחס לוועדה לבחירת שופטים:

3" עליך להימנע מכל מעורבות בעניינים הנוגעים לוועדה לבחירת שופטים, לרבות בכל עניין הנוגע למינוי או שינוי מעמדם של שופטים בערכאות השונות במישרין או בעקיפין, ובכלל זאת, הליכים ממשלתיים ביחס לקידום חקיקה בנושא זה. עם זאת, אין מניעה כי תשתתף בהליך בחירת נציג הממשלה או הכנסת בוועדה לבחירת שופטים. ואולם, גם בהקשר זה, עליך להימנע כמובן מהשפעה כלשהי על האופן בו אותם נציגים ימלאו את תפקידם."

-- טיוטת הסדר ניגוד העניינים מיום 09 יולי 2020 מצורפת לתגובה זו ומסומנת בתור **נספח 2**.

לאחר שהתקיים שיח בין הצדדים בקשר לטיטה האמורה, ובין היתר, בדבר הנוסח האמור לעיל, הגיעו הצדדים להסכמה ובעקבותיה בוצעו לבסוף תיקוני הנוסח לנוסח הסופי שהובא דלעיל ואשר לבסוף אושר בפסק הדין בעניין ניגוד העניינים.

למען המחשה והנחות, ולאור חשיבות הדברים לענייננו, יובא להלן הנוסח הסופי של הסדר ניגוד העניינים משנת 2020 בהשוואה לנוסח המקורי בגרסת שינויים (שהוכנה על ידי הח"מ), כדלקמן:

**3" עליו להימנע מכל מעורבות בעניינים הנוגעים להחלטות הוועדה לבחירת שופטים, לרבות בכל עניין הנוגע למינוי או שינוי מעמדם של שופטים בערכאות השונות במישרין או בעקיפין, ובכלל זאת, הליכים ממשלתיים ביחס לקידום חקיקה בנושא זה בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים, שכן אלה עשויים לעסוק בהליך הפילי בעניין או בעניינים הקשורים אליו, או בעניינים הנוגעים לשופטי המותב בהליך. עם זאת, יצוין כי לא תהא אין מניעה מהשתתפותו כשתתף בהליך בחירת נציג הממשלה או הכנסת בוועדה לבחירת שופטים. ואולם, גם בהקשר זה, עליו להימנע כמובן מהשפעה כלשהי על האופן בו אותם נציגים ימלאו את תפקידם בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים כאמור לעיל."**

דהיינו, הנוסח הסופי **צמצם את תחולתו** במודע ובמכוון, בכך שהנוסח יחול אך ורק על "**החלטות הוועדה לבחירת שופטים**" וזאת אך ורק "בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים". לצד זאת, הצדדים מחקו במפורש את הקביעה בטיטה לפיה ההסדר יחול גם על "עניין הנוגע למינוי או שינוי מעמדם של שופטים בערכאות השונות במישרין או בעקיפין, ובכלל זאת, הליכים ממשלתיים ביחס לקידום חקיקה בנושא זה" – שנמחק במכוון.

כיצד זה ניתן לקבוע בהסדר ניגוד העניינים משנת 2020 שראש הממשלה יכול לפעול לקידום חקיקה בנושא הוועדה לבחירת שופטים וביישום הפרשני של אותו ההסדר לקבוע כי ראש הממשלה מנוע מלעסוק בכך?

19. אשר על כן, יש לדחות אפוא את פרשנות היועצת המשפטית לממשלה בדבר מניעותו של ראש הממשלה לעסוק בסוגיות בקשר להרכב הוועדה לבחירת שופטים, בין היתר, בהינתן שבניגוד מוחלט לאמור בחוות הדעת החדשה, הסדר ניגוד העניינים משנת 2020 **לא כלל כל איסור או מניעות בקשר להרכב הוועדה לבחירת שופטים או שינוי מעמדם**. ההיפך הוא הנכון, ממחיקת המגבלה האמורה בטיטה, עולה שהותר למעשה לראש הממשלה לעסוק בנושא, ואין זה פלא אם כן, שפסיקת בית משפט נכבד זה בהקשר האמור התמצתה במגבלה אשר "אך מונעת מראש הממשלה להביע את עמדתו בפני מי מחברי הוועדה באשר למועמדים לעומדים לבחירה". **הא ותו לא**.

## ג.2. מעורבות ביוזמות החקיקה העוסקות בביקורת השיפוטית, בפסקת ההתגברות

### ובעילת הסבירות

20. בחוות הדעת החדשה, מציינת היועצת המשפטית לממשלה, כי ראש הממשלה מנוע מכל עיסוק הנוגע ליוזמות החקיקה בעניין הביקורת השיפוטית, פסקת ההתגברות ועילת הסבירות, זאת מן הנימוק, כי מדובר בקידום של חוקים שיש בהם כדי להשפיע לכאורה על "ההליך הפלילי או על תוצאותיו".

21. בראש ובראשונה, נציין כי בניגוד להלכה הפסוקה החלה בקשר להסדרי ניגוד עניינים, **אין המדובר במגבלה ספציפית, מידתית ונחוצה, אלא במגבלה גורפת וכוללת שחורגת מגבולות הצורך**. העיקרון הבסיסי המנחה בכל הקשור לניגודי עניינים קובע כי, ככל שיש למנוע מראש הממשלה מלהפעיל סמכות כלשהי, הרי שהמניעות צריכה להיות **ספציפית, מידתית ונחוצה בלבד** (ראו למשל בג"ץ 9485/08 **דרור עזרא ו-20 אח' נ' ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע)** (פורסם בנבו, 30.01.2012) וראו גם את דבריה של כב' השופטת שטרסברג-כהן בע"א 6983/94 **שמעון פחימה נ' מיכאל פרץ** (פורסם בנבו, 5.1.98), בפסקה 7 לפסק דינה).

22. על פי גישת היועצת המשפטית לממשלה, צמצום הביקורת השיפוטית (במסגרת חוק-יסוד: השפיטה) וחקיקתה של פסקת התגברות, **"מאפשרים חופש פעולה רחב ביותר לחקיקת חוקים המשפיעים על עצם ההליך הפלילי, על אופן ניהולו ועל תוצאותיו"**. מדובר בתזה מוקשית, **תיאורטית, ספקולטיבית ורחוקה עד מאוד**, שכלל אינה עולה לכדי ניגוד עניינים או "חשש סביר" לקיומו של ניגוד עניינים היוצרים פסלות או מניעות כלשהי.

23. בקשר למניעות ביחס לחקיקה הנוגעת לעילת הסבירות, הרי שבהתאם להסדר ניגוד העניינים משנת 2020 ראש הממשלה מנוע מהתערבות במינויים שיכולים להשפיע על משפטו, אולם היישום על ידי היועצת המשפטית לממשלה המונע מראש הממשלה להתערב בעילת הסבירות בשל החשש למינוי עתידי כזה או אחר אשר עשוי להיות לא סביר, הינו יישום גורף, מרחיק לכת וכוללני, ואף כלל אינו מובן.

24. זה המקום להזכיר, כי כפי שכתב ד"ר גיל לימון בסעיף 9 למכתבו, הסדר ניגוד העניינים משנת 2020 ופסק הדין קבעו כי **"על ראש הממשלה להימנע מלעסוק בכל עניין שיש לו זיקה מהותית למשפט או לאשר נדון בו"**. דא עקא, בניגוד לחוות הדעת החדשה, הסדר ניגוד העניינים משנת 2020 שאושר בפסק הדין היה מצומצם באופן יחסי, לפחות בהשוואה לפרשנות המוצעת כעת, ונקבע בו כי אך ורק אם יש בהליכי החקיקה השפעה **במישרין** על ההליך הפלילי או על תוצאותיו וכאמור **זיקה מהותית** – רק אז יוגבל ראש הממשלה.

25. לא למותר להזכיר, כי במסגרת הדיון בעתירה נשוא פסק הדין, עמד מפורשות ב"כ היועץ המשפטי לממשלה כי מדובר במגבלות על עיסוק בעניינים **"העלולים להשליך במישרין על משפטו"** וכי אין המדובר בהגבלה גורפת - **"זו לא הגבלה להיות מעורב בחקיקה פלילית אלא רק לעבירות ספציפיות, דין ראיות מסוג מסוים וכל דבר שהוא בזיקה להליך הפלילי"**, ואלו היו דבריו (שורות 19 – 31 לפרוטוקול הדיון בבג"ץ 3056/20):

”עו”ד ברמן:

[...] הנושא הרביעי חקיקה בעלת השפעה על ההליך הפלילי, אתייחס לדברי חברי, עו”ד נאור, ולדברי כבוד המשנה לנשיאה ח’ מלצר, יש כן מעורבות ממשלתית ענפה בהליכי חקיקה. חקיקה ממשלתית בממשלה ובפרטית בוועדת שרים לחקיקה, יש גם פעולות של משיכת הצעות חוק. היועץ המשפטי לממשלה לא מחווה דעה בעניין זה. אנו סבורים כי אדם שהואשם בעבירות בהליך משפטי המעורר שאלות כאלה ואחרות, שלא יהיה מעורב בהליכים, למשל שינוי עבירות תוך כדי משפט, או דברים העלולים להשליך במישרין על משפט, אנו סבורים כי זו הוראה מתחייבת. לטענת המשיב 2 שאנו מונעים מהמשיב 2 את כובעו, יש אפשרות לפנות לוועדת האתיקה ולייעוץ של הכנסת, איננו מתיימרים. הפננו בהקשר אחר לעניין לשר לשירותי דת, דבר שלא חדש ולא המצאנו דבר. זו לא הגבלה להיות מעורב בחקיקה פלילית אלא רק לעבירות ספציפיות, דין ראיות מסוג מסוים וכל דבר שהוא בזיקה להליך הפלילי, למשל השהייה, חסינות וכד’. זו גם נקודת המוצא של פסק דין בהרכב המורחב שאישר בכפוף להסדר. גם בהקשר זה, אגב הוועדה לבחירת שופטים, לא ייפגע תפקוד המערכת השלטונית. המדובר בנושאים שהם ממילא בסמכות שרים ספציפיים ולא מטה את הכף למול האינטרס הממשי בהגבלות.”

-- העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון בבג”ץ 3056/20 מצורפים לתגובה זו ומסומנים בתור נספח 3.

26. עוד נוסף בהקשר זה, כי כך כתב היועץ המשפטי לממשלה בטיוטה הראשונית של הסדר ניגוד העניינים, שנשלחה להערות ראש הממשלה:

”ה. חקיקה בעלת השפעה על ההליך הפלילי

(6) עליך להימנע מלטפל, בהליכי החקיקה הממשלתיים העלולים להשפיע, במישרין או בעקיפין, על עניינד האישי. זאת, בין אם בקביעה או שינוי של נורמות פליליות, הסדרים ביחס לסדר הדין הפלילי או ביחס לתוצאות אפשריות של ההליך הפלילי.”

ואילו לבסוף בגרסתו הסופית של הסדר ניגוד העניינים משנת 2020 נמחק הנוסח המחיל את המגבלות בעקיפין ולצד דיוק הניסוח והוספת המילים ”המשפיעים/ות על ההליך הפלילי בעניינד”, כלומר – אלו המשפיעים במישרין על ההליך הפלילי בעניינו של ראש הממשלה, וזאת נזכיר לצד



המסקנה הכללית כי על ראש הממשלה להימנע מעיסוק "בכל עניין שיש לו זיקה מהותית למשפט או לאשר נדון בו".

למען ההמחשה והנוחות, ולאור חשיבות הדברים לענייננו, יובא להלן הנוסח הסופי של הסעיף הרלוונטי בהשוואה לנוסח המקורי בגרסת שינויים, כדלקמן:

"ה. חקיקה בעלת השפעה על ההליך הפלילי

6) עליך להימנע ממעורבות לטפף, בהליכי החקיקה הממשלתיים העלולים להשפיע, במישרין או בעקיפין, על עניינד האישי על ההליך הפלילי בעניינד או על תוצאותיו. זאת, בין אם מדובר בקביעה או שינוי של נורמות פליליות המשפיעות על ההליך הפלילי בעניינד, בין אם מדובר בהסדרים ביחס לסדר הדין הפלילי המשפיעים על ההליך הפלילי בעניינד, בין אם מדובר בהסדרים או ביחס לתוצאות אפשריות של ההליך הפלילי בעניינד או על עצם קיומו.

27. לאחר מכן, חרף כל האמור, כעת, חוות הדעת החדשה מבקשת למעשה להרחיב את המגבלות על ראש הממשלה ככאלה שיחולו על כל פעולותיו, גם אם אין להן השפעה ברורה וישירה על ענייני המשפטיים אלא בשל אפשרות תיאורטית עתידית ורחוקה שהסתברותה כלל אינה ברורה. כל זאת, חרף העובדה שסוגיה זו נדונה זה מכבר על ידי היועץ המשפטי לממשלה והוסכם על ידו כי ההגבלות האמורות לא יחולו על פעולות עקיפות – בדיוק מסוג הפעולות שהיועצת המשפטית לממשלה מבקשת כעת להחיל את פסק הדין עליהן. כלומר, חוות הדעת החדשה, המתיימרת לכאורה ליישם את קביעות פסק הדין, חורגת באופן ניכר משנקבע בפסק הדין ומהאמור בהסדר ניגוד העניינים משנת 2020 נשוא פסק הדין.

28. כאמור לעיל, חוות הדעת החדשה מתבססת על תזה מוקשית, תיאורטית, ספקולטיבית ורחוקה עד מאוד, שכלל אינה עולה לכדי ניגוד עניינים או "חשש סביר" לקיומו של ניגוד עניינים היוצרים פסלות או מניעות כלשהי. בהקשר זה, יפים לענייננו דבריו של פרופ' זמיר (יצחק זמיר, "ניגוד עניינים בשירות הציבורי", ניגוד עניינים במרחב הציבורי - משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה, (תשס"ט) 255 (להלן: "זמיר, ניגוד עניינים בשירות הציבורי")) בכותבו, בין היתר:

"... אין די בפוטנציאל של ניגוד עניינים, בלי הבחנה בין פוטנציאל ממשי וקרוב לבין פוטנציאל תאורטי ורחוק כדי ליצור פסלות. כפי שנפסק, 'לא כל ניגוד עניינים פוסל את ההחלטה המנהלית'. פסלותה של ההחלטה היא פועל יוצא מעוצמתו של ניגוד העניינים. על כן, ניגוד רחוק, המקים חשש תיאורטי להשפעה של אינטרסים זרים על ההחלטה, אינו מספיק לפסילת ההחלטה'. כך נובע מן הטעם שביסוד הכלל: במקרה של ניגוד עניינים שהוא תאורטי בלבד גם החשש מפני שיקולים זרים נותר רק תאורטי. חשש תאורטי אינו מספיק כדי להתגבר על ההנחה שאיש ציבור פועל כדין, ואינו מצדיק התערבות של בית המשפט בהתנהלות של גוף ציבורי, בדרך של פסילת אנשי ציבור או החלטות מנהליות. אילו היה די בחשש תאורטי הייתה פסילה כזאת עשויה להתבקש לעתים קרובות ולגרור התערבות שיפוטית תכופה בהתנהלות

המנהלית. התערבות כזאת עלולה לשבש שיבוש חמור את ההתנהלות המנהלית ולפגוע פגיעה קשה בטובת הציבור. לפיכך, ככל שמדובר בחשש תאורטי, השיקול של טובת הציבור גובר על השיקול של הגינות המנהל. המסקנה היא שכדי לפסול אדם או החלטה בשל ניגוד עניינים אין די בחשש תאורטי או בחשד רחוק לניגוד כזה.

[...]

זאת ועוד, גם המבחן החל על פסילת שופטים מחמת משוא פנים היה מאז ומתמיד מבחן האפשרות הממשית (או החשש הממשי) ולא מבחן החשש הסביר. כך נקבע בפסיקה וכך גם נקבע לאחרונה בחוק. אם כך בנוגע לשופטים, קל וחומר בנוגע לאנשי ציבור. ומדוע קל מחומר? כיוון שכאשר מדובר בשופט, ואפילו באיש ציבור שממלא תפקיד מעין שיפוטי, נודעת חשיבות מיוחדת לתדמית האובייקטיבית, ולכן גם יש מקום להקפיד במיוחד כדי למנוע חשש של ניגוד עניינים.

29. בעניין זה ראוי אף להפנות את בית המשפט הנכבד לעמדה שהוצגה על ידי ד"ר גיל לימון בתשובתו של היועץ המשפטי לממשלה לתלונתו של עו"ד יוסי פוקס (650/20) שהוגשה לנציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (נת"ס), ביחס לניגוד עניינים ומניעות בהתערבות במינויים בשל עניין אישי, כפי שתגובתו משתקפת בהחלטת נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (כבי' השופט בדימ') דוד רוזן מיום 10.11.2020 :

"16. לטענת ד"ר לימון, כל אימת שעומד על הפרק מינויו של שומר סף כלשהו (ולאו דווקא פרקליט המדינה), ניתן לטעון כי כלל הגורמים המעורבים בהליך המינוי (ולאו דווקא היועץ המשפטי לממשלה) הם כביכול בעלי עניין אישי במינוי, נוכח האפשרות התיאורטית כי ביום מן הימים יגיע עניינם בפניו. ברם, לגישת ד"ר לימון, באפשרות תיאורטית שכזו אין די בכדי להקים ניגוד עניינים, ונדרש כי יהיה חשש ממשי ומבוסס."

-- החלטה מס' 650/20 של נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (כבי' השופט בדימ') דוד רוזן מיום 10.11.2020 מצורפת לתגובה זו ומסומנת בתור נספח 4.

30. כאמור, ראש הממשלה מקבל על עצמו את המגבלות שנקבעו בהסדר ניגוד העניינים משנת 2020 בדבר חקיקה העשויה להשפיע על ענייני הפלילי במישרין. אולם, ראש הממשלה סבור כי אין בהליכי החקיקה המקודמים על ידי הממשלה בימים אלה, ובפרט אלה המקודמים בקשר לביקורת השיפוטית על חוקים, פסקת ההתגברות ועילת הסבירות, בכדי להשפיע על ענייני הפלילי או תוצאותיו ואין הם מקימים "חשש סביר" ברמה ההסתברותית הנדרשת ובוודאי שלא "חשש ממשי" ולכן אין להגבילו מעיסוק בסוגיות אלה.

31. יודגש המובן מאליו, בחקיקה האמורה אין בכדי לשנות נורמות פליליות כלשהן או להשפיע עליהן וכן אין בחקיקה משום שינוי או השפעה על הסדרים ביחס לסדר הדין הפלילי או ביחס לתוצאות אפשריות כלשהן של ההליך הפלילי (עליהן חל הסדר ניגוד העניינים, וראו את דברי ב"כ היועץ המשפטי לממשלה בדיון נשוא פסק הדין, כמובא לעיל), אלא מדובר בשינויים ביחס לדינים המנהליים – חוקתיים במדינת ישראל ושאלות עקרוניות בדבר האיזון הראוי בין רשויות השלטון, אשר אין להם כל השפעה על הליכיו הפליליים של ראש הממשלה, או בכלל על הליכים פליליים כלשהם במדינת ישראל.

32. במצב דברים זה כמתואר בפרק ג לעיל, חלות על מוסד היועץ המשפטי לממשלה תורת ההשתק השיפוטי והמניעות, באופן אשר היועצת המשפטית הממשלה מנועה מלשנות את הסדר ניגוד העניינים משנת 2020 בנושאים דלעיל, אשר הוסכם להסירם מההסדר (השווה בעניין זה את פסיקת בית המשפט העליון הנכבד ברע"א 4928/92 יחזקאל עזרא נ' המועצה המקומית תל-מונד, מז(5) 094 (1993) שם הוחלה תורת ההשתק השיפוטי והמניעות, גם על פרשנות ועניינים שבדין, ור' גם ע"א 196/90 ירמיהו עיני, חברה לבנין בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות, מז(2) 111 (1993)).

33. לסיכום פרק ג זה, פרשנות היועצת המשפטית לממשלה הינה מרחיקת לכת. בדרך הילוך שכזו, אם חל ניגוד עניינים על ראש הממשלה בשל חששות תאורטיים ורחוקים, מדוע שאותו ניגוד עניינים לא יחול על גורמים אחרים העוסקים ברפורמה – ומושפעים ממנה, הרבה יותר מאשר ראש הממשלה? אם יוחל היישום המוצע בחוות הדעת החדשה, ניתן יהיה למנוע מכל בעל תפקיד מכהן מעיסוק כמעט בכל דבר ועניין, ובכך – לאיין את תפקידו. הדבר חמור אף יותר בעניינים של נבחר ציבור, ובכלל זה הבכיר שבהם כמו ראש הממשלה, שכל מהות תפקידם הוא לממש את רצון הבוחר.

#### ד. היחלשות ניגוד העניינים בהליכי חקיקה

34. הליכי החקיקה נשוא חוות הדעת החדשה, מקודמים מתוך מדיניות ציבורית ברורה של הממשלה הנוכחית בהתאם לעמדתן הציבורית של סיעות הקואליציה וכלל ציבור הבוחרים העצום העומד מאחורי הקואליציה. החקיקה האמורה משקפת כאמור עמדה חברתית רחבה ומדיניות ציבורית, והיא מקדמת את עניינו של ציבור שלם העומד מאחורי סיעות הקואליציה – ולא את עניינו האישיים של ראש הממשלה. מדובר בסוגיות עקרוניות הנוגעות לכל אזרחי ישראל ואינן באות להיטיב עם קבוצה מסוימת ובוודאי שלא עם ראש הממשלה. כידוע, שאלת האיזון הראוי בין הרשויות השונות בישראל עומדת במרכזו של דיון ציבורי, משפטי-חוקתי, פוליטי וחברתי, ער ורחב היקף מזה שנים רבות, וזאת גם במערכת הבחירות האחרונה, בהן כידוע זכה המשיב 3 שעמד בראש רשימת הליכוד לכנסת ה-25, למספר רב של קולות ותמיכה קואליציונית רחבה ובה – 64 חברי כנסת.

35. כל קשר בין הליכי החקיקה לבין הליכיו המשפטיים של ראש הממשלה – אינו קיים, ולכל הפחות רחוק עד מאוד (!). ברי כי אין בהחלטות רוחביות ועקרוניות בעניין ציבורי זה משום השפעה על תיקי הספציפיים של ראש הממשלה ואו על ההרכב הדין בעניינו ואו על תוצאותיו של משפטו. קביעת מניעות לראש הממשלה לעסוק בכל היבט הקשור ברפורמה המשפטית ומעיסוק בסוגיות בווערות אלו, כפי שמוצע בחוות הדעת החדשה, אינה מידתית אלא דווקא קיצונית.

36. אם לא די בכך, הטלת מגבלות על ראש הממשלה וביחוד מגבלות שמשתמעת מהן הגבלות על חופש הביטוי שלו, פוגעות למעשה בחופש הביטוי של מיליוני אזרחים שהצביעו עבורו בבחירות דמוקרטיות רק לפני חודשים ספורים. מדובר בפגיעה בערך יסוד משמעותי במשטר הדמוקרטי שיש למנוע את הפגיעה בו, במיוחד כשהעילה לפגיעה בחופש הביטוי היא ניגוד עניינים תאורטי ורחוק. בעניין זה נפנה אל פסק הדין בבג"ץ 399/85 חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, מא(3) 255 (1987) שם נקבע כי **"בשל ערכו המרכזי של עקרון חופש הביטוי, רק פגיעה קשה וממשית בסדר הציבורי יש בה כדי להצדיק הגבלה על חופש הביטוי."**

37. הואיל ועסקינן בהליכי חקיקה, ניתן להקיש לענייננו מהדינים החלים על חברי הכנסת, לפיהם, אף אם לחברי הכנסת יש נגיעה כלשהי לחקיקה המקודמת על ידם (בניגוד לענייננו), הרי **"כל עוד ענייננו של הח"כ עולה בקנה אחד עם ענייננו של סקטור זה או אחר שניתן לומר שהוא נציגו בכנסת, אין המעשה עולה כדי ניגוד עניינים"** (שי ניצן, "ניגוד עניינים של חברי-כנסת" משפטים 466, 458 (תשנ"א)). בדומה, כך גם כתב היועץ המשפטי לכנסת דאז, עוה"ד אייל יינן, לחברי הכנסת בקשר למיסוי דירה שלישית **"נקבע כי ככל שמדובר בקבוצה גדולה יותר, לא יראו את חבר הכנסת כמצוי בניגוד עניינים, וככל שהיא קטנה יותר כך הנטייה תהיה לקבוע כי מדובר בניגוד עניינים אסור."**

-- חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת אייל יינן מיום 20.11.2016 מצורפת לתגובה זו ומסומנת בתור **נספח 5.**

38. כאמור לעיל, בין אם מדובר בסוגיות שבמחלוקת פוליטית או לאו, ברור לכל כי מדובר בסוגיות בעלות חשיבות ציבורית רבה הנוגעות לכל אזרחי ישראל ואינן באות להיטיב עם קבוצה מסוימת, ובוודאי שלא עם ראש הממשלה. אדרבא, עצם העובדה שמדובר בסוגיה שנמצאת במחלוקת פוליטית כה רחבה, דווקא מעידה על "גודל הקבוצה" המושפעת מהליכי החקיקה ומכך עולה המסקנה הברורה כי אין מדובר בניגוד עניינים.

39. מבלי לפגוע בעמדה כי עיסוק ראש הממשלה ברפורמה המשפטית אינו בגדר ניגוד עניינים, נוסף, כי מאחר שההגבלות הקבועות בחוות הדעת החדשה עוסקות בענייני חקיקה – הרי שההחלטה מסורה לכנסת במליאתה, ל-120 חברי הכנסת ולא לראש הממשלה בעצמו ולבדו, בכך בכל מקרה נחלש משמעותית ניגוד העניינים, ככל שקיים. על אחת כמה וכמה, כאשר מדובר ברפורמה שהוכנה כבר על ידי שר המשפטים ויו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט.

40. חשוב לזכור, הסדר ניגוד עניינים, וקביעת מניעות כוללת במסגרתו, אינו הכלי היחיד להתמודדות עם ניגוד עניינים של בעלי תפקידים. ניגוד עניינים ניתן לרפא בדרכים שונות ומגוונות (ר' למשל הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1555 "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי" וכן טנה שפניץ, **ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה** (2013)). פסילת בעל תפקיד מלהפעיל את סמכויותיו ולפעול במסגרת תפקידו החוקיים והחוקתיים, צריכה להיות המוצא האחרון. זה גם המקום להזכיר שוב את העיקרון הבסיסי שנקבע בהלכה הפסוקה לפיו המניעות צריכה להיות **ספציפית, מידתית ונחוצה בלבד.**

41. בין אותן הדרכים להתמודדות עם ניגוד עניינים, מפרטת הנחיית היועמ"ש שאוזכרה דלעיל, כי פעולה בשיתוף עם בעל תפקיד אחר מהווה דרך אפשרית להתמודדות זו. "פיתרון השיתוף" האמור

נסקר גם בספרה של טנה שפניץ תחת הפרק "פתרונות למצבים של ניגוד עניינים". לפי פתרון זה, עוצמת ניגוד העניינים פוחתת כאשר גורמים מלבד אותו בעל תפקיד הנגוע בניגוד עניינים מקבלים את ההחלטה. לדברי שפניץ:

**"הרעיון העומד מאחורי פתרון זה הוא ששיתוף גורם נוסף 'מדלל' את האינטרס הנוגד של בעל התפקיד ומהווה פיקוח מסוים על התנהלותו בנושא שבו הוא נגוע בניגוד עניינים. עקרונית, ככל שמעורבים יותר גורמים בקבלת ההחלטה נחלש החשש שתתקבלנה החלטות לא ראויות הנובעות מניגוד עניינים. יש שהשיתוף בהחלטות הוא חלק משגרת ההתנהלות של הגוף, ובמקרה זה ההסדרים הנדרשים הם מינימליים." (הדגשות במקור) [עמ' 180].**

42. פתרון מסוג זה יושם בפסיקתו של בית משפט נכבד זה, למשל בבג"ץ 8192/04 **התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה**, פ"ד נט(3) 145 (2004) שם אומץ פתרון השיתוף תוך שיתוף גורמים נוספים מלבד המשטרה בחקירת שר הפנים דאז, באופן המחליש את ניגוד העניינים שנטען ביחס לחקירות המשטרה.

43. במקרים הנדונים בענייננו, מדובר כאמור על **מגבלות ביחס להליכי חקיקה** בכובעו של המשיב 3 כראש הממשלה. כידוע, החלטה בעניינים אלו, לא תתקבל על ידי אדם יחיד כלשהו ובוודאי שלא על ידי ראש הממשלה עצמו לבדו, אלא למעשה **בשיתוף רחב** של חברי הכנסת. החלטה סופית בענייני חקיקה כאמור, תתקבל אך ורק על ידי חברי הכנסת במליאת הכנסת, לאחר קיומם של הליכי חקיקה סדורים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת או בוועדה רלוונטית אחרת בכנסת. **כלומר, במקרה דנן, חל מאליו "פתרון השיתוף" אשר אומץ בעבר בפסיקתו של בית משפט נכבד זה, וממילא, בעצם כך שמדובר בהחלטות המתקבלות בכנסת ובה 120 חברים, נחלש גם ניגוד העניינים הנטען, ככל שאכן קיים. מה גם, שכאמור לעיל מדובר ברפורמה שהוכנה כבר על ידי שר המשפטים ויו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט.**

44. הואיל וכאמור ניגוד העניינים נחלש ביחס לסוגיות הדורשות חקיקה, הרי שיש להביא זאת בחשבון בקביעת המגבלות על ראש הממשלה במסגרת הסדר ניגוד העניינים, באופן אשר ככל שיהיו מגבלות על הליכי החקיקה, הרי שהן יהיו ספציפיות, מידתיות ונחוצות בלבד ולא גורפות וכוללניות כפי שנקבעו בחוות הדעת החדשה, באופן החורג מהנדרש.

## **ה. הצורך במעורבות ראש הממשלה בקשר לרפורמה המשפטית**

45. מבלי לפגוע בעמדת ראש הממשלה כאמור לעיל לפיה המגבלות האמורות בחוות הדעת החדשה אינן צריכות לחול על ענייניו, ראש הממשלה יוסיף כי בנסיבות העניין האמורות, יש להחיל "כלל הצורך" (The Rule of Necessity) שהוכר בפסיקת בית המשפט הנכבד כאיזון לניגוד העניינים המנהלי, **היכן שקיים צורך או הכרח** כי בעל התפקיד המנהלי יפעל אף אם מדובר בפועלה בניגוד עניינים וזאת כאשר תפקודה של המערכת המינהלית אינו אפשרי ללא מעורבותו של בעל התפקיד שיש לו נגיעה לנושא שעליו נסבה ההחלטה (ראו לעניין זה בג"ץ 3262/95 **ח"כ אברהם פורז נ' ממשלת**

ישראל, מט(3) 153 (1995) (ניתן ביום 25.6.95); בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, לד(2) 566 (1980); בג"ץ 3346/09 פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' שר החינוך, דינים עליון צד 680 (2009).

46. כפי שפרופ' ברק-ארז ציינה בספרה משפט מנהלי "היעדר חלופות לפעולה שיש בה משוא פנים או ניגוד עניינים – חריג זה מכוון למצבים שבהם תפקודה של המערכת המינהלית אינו אפשרי ללא מידה (לפחות מסוימת) של מעורבות של בעל תפקיד שיש לו נגיעה לנושא שעליו נסבה החלטה. לעתים, הימנעות מקבלת החלטה על-ידי אדם בעל נגיעה לנושא מחייבת שינוי ארגוני שעלול לפגוע באינטרס הציבורי מבחינות אחרות." (דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי (כרך א, 2010) 482) – כך למשל בעניינינו משמדובר בראש הממשלה, הנבחר על ידי קהל הבוחרים ובפרט משמדובר בעמדה עקרונית-ציבורית מובהקת, המחייבת את מעורבותו של ראש הממשלה, וכך גם באופן ספציפי. דווקא הימנעות ראש הממשלה מלקחת חלק בהליך ההידברות היא אשר פוגעת באינטרס הציבורי.

47. לא יכול להיות ספק כי ראש הממשלה הינו גורם חשוב בסוגיות הנדונות ביחס ליוזמות החקיקה המקודמות בימים אלו. כאמור בפתח הדברים, לעמדת ראש הממשלה, בין אם קיים ניגוד עניינים או לא, מותר לראש הממשלה להתבטא באמירות כלליות הנוגעות לקצב התקדמות הרפורמה; הצורך בהגעה או אי הגעה להידברות או להסכמה והתייחסות עקרונית להצעות הקיימות שהועלו על ידי אחרים. בכל מקרה, לאור כורח השעה הרי שיש לקבוע כי בעניינינו חל "כלל הצורך" (The Rule of Necessity) שהינו חריג כאמור לדוקטרינת ניגוד העניינים.

## ו. סוף דבר

48. אשר על כל האמור לעיל, הואיל וחוות הדעת החדשה בדבר יישום פסיקתו של בית משפט נכבד זה חורגת באופן ניכר מהאמור בפסק הדין ובהסדר ניגוד העניינים משנת 2020, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע כאמור ברישא לתגובה זו.

  
אופק ברוק, עו"ד

  
רוני שכטר, עו"ד  
ב"כ המשיב 3

  
מיכאל ראבילוב, עו"ד

## תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	הסדר ניגוד העניינים משנת 2020	17
2	טיוטת הסדר ניגוד העניינים מיום 09 יולי 2020	22
3	העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון בבג"ץ 3056/20	26
4	החלטה מס' 650/20 של נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (כב' השופט בדימ') דוד רוזן מיום 10.11.2020	31
5	חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת אייל ינון מיום 20.11.2016	41

# נספח 1

## הסדר ניגוד העניינים משנת 2020

עמ' 17





## היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ט"ו חשוון תשפ"א  
2 נובמבר 2020  
מס' מסמך: 004-99-2020-013328

לכבוד  
ח"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

שלום רב,

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

בהתאם לכלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136; להלן – כללי אשר) בכל מקרה בו מתעורר חשש לניגוד עניינים, על השר לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. על רקע כתב האישום שהוגש בעניינך ונדון בימים אלו בבית המשפט המחוזי בירושלים ומן הנימוקים המפורטים בהרחבה בחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) המצורפת בזאת, הריני לחוות דעתי כדלהלן.

יובהר כי חוות הדעת עוסקת רק בהיבטי ניגוד העניינים הנוגעים לכתב האישום שהוגש בעניינך. לצד חוות הדעת כאמור, יגובש הסדר ניגוד עניינים כללי על בסיס שאלון ניגוד העניינים המועבר אל כלל חברי הממשלה כמקובל.

#### 1. סוגיות ונושאים רלוונטיים:

##### א. החלטות הנוגעות למערכת אכיפת החוק

1) עליך להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע למינויים ולהליכי מינויים במשרד המשפטים ובמשטרת ישראל, ביחס לבעלי תפקידים אשר מעורבים בהליך הפלילי בעניינך, או שיש ביכולתם להשפיע על הליך זה, כלומר: במינוי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל, מפקדי יחידת להב 433 וכלל חוקרי המשטרה והרשות לניירות ערך שהיו מעורבים בעניינך (ששמותיהם מנויים ברשימת העדים המצורפת לכתב האישום) – לרבות בהליכים ממשלתיים ביחס לחקיקה העוסקת במינויים המפורטים לעיל.



## היועץ המשפטי לממשלה

2) עליך להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע באופן פרטני למעמדם ולמילוי תפקידם של בעלי התפקידים במערכת אכיפת החוק שפורטו לעיל.

### ב. החלטות הנוגעות למערכת בתי המשפט

3) עליך להימנע ממעורבות בעניינים הנוגעים להחלטות הוועדה לבחירת שופטים, בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים, שכן אלה עשויים לעסוק בהליך הפלילי בעניינך או בעניינים הקשורים אליו, או בעניינים הנוגעים לשופטי המותב בהליך. עם זאת, יצוין כי לא תהא מניעה מהשתתפותך בהליך בחירת נציג הממשלה או הכנסת בוועדה לבחירת שופטים. ואולם, עליך להימנע כמובן מהשפעה כלשהי על האופן בו אותם נציגים ימלאו את תפקידם בכל הנוגע לשופטי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים כאמור לעיל.

### ג. החלטות הנוגעות לעדים או לנאשמים אחרים במשפט

4) מקום בו עניינו האישי של נאשם בהליך הפלילי בעניינך או עד אשר מופיע ברשימה המצורפת למכתבי זה, נדון באופן ספציפי באחד ממשרדי הממשלה, לרבות עניין שבו אותו עד מייצג לקוח – יהיה עליך להימנע ממעורבות באותו נושא. לצורך יישום הוראה זו, מוצע כי תקבע את זהותו של גורם בלשכתך שיסייע בדיך לבדוק, ככל הניתן, שגורמים אלו אינם קשורים לעניינים הנדונים על ידך. יובהר, כי לגבי עדים שהם עובדי מדינה, אין פירוש הדבר כי יש להימנע מכל ממשק עמם, אלא כי לא יושפע עניינם או מהלך עבודתם הרגיל. כל זאת בהתאם לחובה להימנע מלעסוק בכל עניין שיש לו זיקה מהותית למשפטך או לאשר נדון בו. יצוין כי רשימה זו עשויה להשתנות בהתאם להתפתחויות עתידיות על פי הודעה שלנו אליך. כמו כן, מקום בו הינך סבור כי מתחייבת מעורבותך בעניין הנוגע למי מהעדים ברשימה, יש לפנות אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי).

### ד. עיסוק בתחום הפעילות של משרד התקשורת

5) בנושאים בעלי היבטים רגולטוריים במשרד התקשורת הנוגעים להסדרת שוק התקשורת או נושאים אחרים הכרוכים בקבלת החלטות בנושאים שעשויה להיות להם זיקה ישירה להליך המשפטי בעניינך, יובאו הדברים לידיעת הח"מ על ידי הגורמים המקצועיים הרלבנטיים, על מנת לבחון אם יש מקום לנקיטת פעולה למניעת מצב של ניגוד עניינים לגביך ותימסר לך הודעה על כך.



## היועץ המשפטי לממשלה

### ה. חקיקה בעלת השפעה על ההליך הפלילי

6) עליך להימנע ממעורבות בהליכי החקיקה הממשלתיים העלולים להשפיע על ההליך הפלילי בעניינך או על תוצאותיו. זאת, בין אם מדובר בקביעה או בשינוי של נורמות פליליות המשפיעות על ההליך הפלילי בעניינך, בין אם מדובר בהסדרים ביחס לסדר הדין הפלילי המשפיעים על ההליך הפלילי בעניינך, בין אם מדובר בהסדרים ביחס לתוצאות אפשריות של ההליך הפלילי בעניינך או על עצם קיומו.

### 2. היקף חובת ההימנעות:

7) יובהר כי חובת ההימנעות המוטלת עליך מחמת ניגוד עניינים משתרעת גם על כל מעורבות בקבלת החלטות בעניינים המפורטים לעיל, וכן על כל פעולה שלך באמצעות כל גורם ממשלתי או אחר. בתוך כך, יצוין כי חובת ההימנעות אינה נוגעת רק לסמכויות המצויות בידך כראש הממשלה, אלא גם להתערבותך בהחלטות המצויות בגדרי סמכויותיהם של שרי הממשלה השונים בעניינים המפורטים לעיל.

8) נוכח עוצמת העניין האישי הכרוכה בהליך הפלילי, מחויבים גם נושאי משרות אמון בלשכתך, וכן מנכ"ל משרד ראש הממשלה, להימנע מלטפל בעניינים שבהם אתה מנוע מלטפל. על כן, בכוונתנו להעביר את חוות הדעת לידיעת גורמים אלו ולהנחות אותם לפעול בהתאם.

9) יוער בהקשר זה כי על אף האמור לעיל, מובן כי אין במגבלות האמורות כדי למנוע החלטות שלך בדבר מינויים ועניינים הכרוכים בהליך הפוליטי של הרכבת הממשלה וחלוקת התפקידים שנעשתה במסגרת זו.

10) כמו כן, יובהר כי המגבלות האמורות לעיל נוגעות להפעלת סמכויות ממשלתיות בלבד.

### 3. העברת סמכויות

11) בעניינים המנויים לעיל, לגביהם חלה חובת ההימנעות מצידך, שבהם נדרשת הפעלת סמכויות המסורות לראש הממשלה, יהיה מקום כבר עתה להעבירן לשר אחר שיוכל למלא מקומך לאותו עניין, בהתאם לכללי אשר.



## היועץ המשפטי לממשלה

### 4. יישום ההסדר

- (12) לצורך יישום המגבלות האמורות בחוות הדעת, מוצע כי תקבע את זהותו של הגורם בלשכתך שיסייע בידך להבטיח כי עניינים שאתה מנוע מלטפל בהם, כגון עניינים האישי של עדים או עניינים אחרים המפורטים לעיל, אינם נדונים על ידך.
- (13) בכל שאלה או ספק המתעורר ביחס ליישום המסקנות המפורטות לעיל, תוכל להיוועץ בח"מ או במשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), על מנת לבחון כיצד יש לפעול בנסיבות העניין.

בברכה,

  
אביחי מנדלבלט

העתק:

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור  
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)  
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

## נספח 2

**טיוטת הסדר ניגוד העניינים מיום  
09 יולי 2020**

**עמ' 22**

ירושלים, י"ז תמוז תש"פ  
09 יולי 2020

מס' מסמך: 004-99-2020-013328  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

## טיוטה

לכבוד  
ח"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

שלום רב,

### הנדון: ניגוד עניינים בכהונתך כראש הממשלה

בהתאם לכלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136) בכל מקרה בו מתעורר חשש לניגוד עניינים, על השר לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. על רקע כתב האישום שהוגש בעניינך ונדון בימים אלו בבית המשפט המחוזי ומן הנימוקים המפורטים בהרחבה בחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) המצורפת בזאת, הריני לחוות דעתי כדלהלן.

יובהר כי חוות הדעת עוסקת רק בהיבטי ניגוד העניינים הנוגעים לכתב האישום שהוגש בעניינך. לצד חוות הדעת כאמור, יגובש הסדר ניגוד עניינים כללי הנדרש מתוקף תפקידך כראש הממשלה, אשר יושלם לאחר שתעביר לעיוננו את שאלון ניגוד העניינים שנשלח אליך ביום 19.5.20.

### 1. נושאים וסוגיות רלוונטיים:

#### **א. החלטות הנוגעות למערכת אכיפת החוק**

1) עליך להימנע מלטפל, במישרין או בעקיפין, בכל עניין הנוגע למינויים ולהליכי מינויים בתפקידי מערכת אכיפת החוק במשרד המשפטים, ומשטרת ישראל, ובכלל זה במינוי היועץ המשפטי לממשלה ומשניו, פרקליט המדינה ובכירי הפרקליטות, מפכ"ל המשטרה וסגל הפיקוד של אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל – לרבות הליכים ממשלתיים ביחס לחקיקה הנוגעים להליכי מינוי אלה.

2) עליך להימנע מלטפל, במישרין או בעקיפין, בכל עניין הנוגע למעמדם ולמילוי תפקידם של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, פרקליטות המדינה, ואגף החקירות והמודיעין במשטרה, ובכלל זה בעניין הנוגע לתקציב מסוים העומד לרשותם. בהקשר זה, עליך להימנע גם מלטפל בעניינים אלה לגבי גורמים אחרים במשרד המשפטים המטפלים בנושאים מתחום טוהר המידות – לרבות במסגרת הליכי חקיקה.

## ב. החלטות הנוגעות למערכת בתי המשפט

3) עליך להימנע מכל מעורבות בעניינים הנוגעים לוועדה לבחירת שופטים, לרבות בכל עניין הנוגע למינוי או שינוי מעמדם של שופטים בערכאות השונות במישרין או בעקיפין, ובכלל זאת, הליכים ממשלתיים ביחס לקידום חקיקה בנושא זה. עם זאת, אין מניעה כי תשתתף בהליך בחירת נציג הממשלה או הכנסת בוועדה לבחירת שופטים. ואולם, גם בהקשר זה, עליך להימנע כמובן מהשפעה כלשהי על האופן בו אותם נציגים ימלאו את תפקידם.

## ג. החלטות הנוגעות לעדים או לנאשמים אחרים במשפט

4) מקום בו עניינו האישי של עד או נאשם בהליך הפלילי בעניינך נדון באופן ספציפי באחד ממשדרי הממשלה, לרבות עניין שבו אותו עד מייצג לקוח – יהיה עליך להימנע מלעסוק באותו נושא במישרין או בעקיפין. כך גם יהיה עליך להימנע מלעסוק בכל עניין שיש לו זיקה מהותית למשפטך או לאשר נדון בו.

## ד. עיסוק בתחום הפעילות של משרד התקשורת

5) בנושאים בעלי היבטים רגולטוריים במשרד התקשורת הנוגעים להסדרת שוק התקשורת או נושאים אחרים הכרוכים בקבלת החלטות בנושאים שעשויה להיות להם זיקה להליך המשפטי בעניינך, יובאו הדברים לידיעת הח"מ, על מנת לבחון אם יש מקום לנקיטת פעולה למניעת מצב של ניגוד עניינים לגביך.

## ה. חקיקה בעלת השפעה על ההליך הפלילי

6) עליך להימנע מלטפל, בהליכי החקיקה הממשלתיים העלולים להשפיע, במישרין או בעקיפין, על עניינך האישי. זאת, בין אם בקביעה או שינוי של נורמות פליליות, הסדרים ביחס לסדר הדין הפלילי או ביחס לתוצאות אפשריות של ההליך הפלילי.

## 2. היקף חובת ההימנעות:

א. יובהר כי חובת ההימנעות מחמת ניגוד עניינים משתרעת גם על טיפול באופן לא פורמלי או התייעצויות שונות הנעשות לטובת קבלת החלטות בעניינים המפורטים לעיל, וכן על פעולה באמצעות כל גורם ממשלתי או אחר. בתוך כך, יצוין כי חובת ההימנעות אינה נוגעת רק לסמכויות המצויות בידך כראש הממשלה, אלא גם להחלטות המצויות בגדרי סמכויותיהם של שרי הממשלה השונים.

ב. נוסף על האמור, נוכח עוצמת העניין האישי הכרוכה בהליך הפלילי, חובת ההימנעות מתפרשת גם על נושאי משרות אמון בלשכתך וכן מנכ"ל משרד ראש הממשלה ואף הם אינם יכולים לטפל בנושאים המפורטים לעיל.

ג. יוער בהקשר זה כי על אף האמור לעיל, מובן כי אין במגבלות האמורות כדי למנוע החלטות בדבר מינויים ועניינים הכרוכים בהליך הפוליטי של הרכבת הממשלה וחלוקת התפקידים שנעשתה במסגרת זו. כמו כן, יובהר כי המגבלות האמורות לעיל נוגעות להפעלת הסמכויות במסגרת תפקיד הממשלתי ולא במסגרת כהונתן כחבר כנסת, עליה חלים כללי האתיקה של הכנסת בנושא ניגוד עניינים אישי.

### **3. העברת סמכויות**

1) בעניינים המנויים לעיל, לגביהם חלה חובת ההימנעות מצידך אך דורשות הפעלת סמכויות המסורות לראש הממשלה, יהיה מקום כבר עתה להעבירן לשר אחר שיוכל למלא מקומן לאותו עניין.

בכל שאלה או ספק המתעורר ביחס ליישום המסקנות המפורטות לעיל, עליך להיוועץ בח"מ, על מנת לבחון כיצד יש לפעול בנסיבות העניין.

בברכה,

אביחי מנדלבלית

**העתק:**

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור  
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)  
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה



## נספח 3

העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון  
בבג"ץ 3056/20

עמ' 26

## בבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

בג"ץ 3056/20  
בג"ץ 5920/20

לפני:	כבוד הנשיאה א' חיות כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר כבוד השופט נ' הנדל
העותרת בבג"ץ : 3056/20	התנועה למען איכות השלטון בישראל
העותרים בבג"ץ : 5920/20	יורם יעקובי ו-68 אחי
	נ ג ד
המשיבים בבג"ץ : 3056/20	1. היועץ המשפטי לממשלה 2. ראש הממשלה 3. כנסת ישראל 4.
המשיבים בבג"ץ : 5920/20	1. היועץ המשפטי לממשלה 2. ראש הממשלה 3. שר הביטחון וראש הממשלה החליפי 4. השר לביטחון הפנים
	עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים
תאריך הישיבה:	י"א בתשרי התשפ"א (29.09.20)
מזכירת הרכב: קלדנית:	ענבר כהן רינה י' / שלמה ג' / רונית י' / גלית
בשם העותרת בבג"ץ 3056/20:	עו"ד ד"ר אליעד שרגא; עו"ד תומר נאור; עו"ד הידי נגב
בשם העותרים בבג"ץ 5920/20:	עו"ד דפנה הולץ-לכנר; עו"ד אסף שילו
בשם המשיב 1 בבג"ץ 3056/20 ובשם המשיבים 1, 3 ו-4 בבג"ץ : 5920/20	עו"ד ליאורה וייס-בנסקי; עו"ד יונתן ברמן; עו"ד סיון דגן
בשם המשיב 2 בבג"ץ 3056/20 ובבג"ץ : 5920/20	עו"ד ד"ר מיכאל ראבילו; עו"ד ד"ר יוסי כהן; עו"ד רועי שכטר

## פרוטוקול

1  
2 כבוד הנשיאה א' חיות : בפתח הדברים, ונדמה לי שזה גם נכתב בתגובה מטעם הכנסת, על ידי  
3 עו"ד סומפולינסקי, הכנסת צורפה בעתירה הראשונה בגלל סעדים שהתייחסו להצהרת אמונים  
4 במינוי השרים. נדמה לי שסעדים אלה אינם עדכניים עוד, ולפיכך, ניפרד מהם, עו"ד  
5 סומפולינסקי, ונמחק את הכנסת.

6  
7 עו"ד שרגא : הפרידה קשה לנו, אחת מהסוגיות היא להיעתר לבקשת הכנסת להימחק. היא היתה  
8 רלוונטית טרם הקמת הממשלה.

## החלטה

11  
12  
13 **בשלב זה יוסכם על ידי העותר ב-3056/20 שניתן למחוק את הכנסת כמשיבה בעתירה, שכן**  
14 **הסעדים לגביהם התייצבותה היתה נחוצה, התייתרו לעת הזאת.**

15  
16  
17 עו"ד סומפולינסקי : חלק מניגוד העניינים, להבנתנו הסדר ניגוד העניינים לא נוגע לפעילות ראש  
18 הממשלה כחבר כנסת וגם מטעם זה אנו סבורים כי גם מהותית -

19  
20 עו"ד שרגא : עוד שתי טענות דיוניות בפי, המדינה לאור סעיף 59 להודעה המשלימה, יצוין כי מן  
21 הראוי שלפי סעיף 7ג' שהדיון ייראה כאילו הוצא צו על תנאי, המשיב המרכזי פה סובר שצווים  
22 על תנאי הם אלה שנדרשים, אנו סבורים כי עברנו משוכה דיונית זו.

23 בקשתי השניה, כי האירוע שבו נבקש שתתקבל החלטה שהדיון הזה ייערך כולו במסגרת הסעדים  
24 שהתבקשו בעתירה. כל טענות המשיב 2 כנגד המשיב 1, אינן רלוונטיות לדיון כאן. אני חושב  
25 שזאת הטענה והסברה שלנו. הסעדים שהתבקשו לא נוגעים לטענות המועלות כאן לגבי סמכות  
26 היועץ המשפטי לממשלה ואם המשיב 2 -

27  
28 כבוד הנשיאה א' חיות : אם כך, אין במה לדון. העתירות יצאו מנקודת הנחה שיהיה הסדר מקובל  
29 על ראש הממשלה וגם מקובל על ידי היועץ המשפטי לממשלה שייחתם על ידם וזה מסלול אחד.  
30 צפו הצדדים שזה מסלול שיבשיל לכלל הסכם שיערך. היום אנו יודעים כי ההסכם לא צלח.  
31 כתוצאה מכך, ב-2/11 הניח היועץ המשפטי לממשלה חוות דעתו על השולחן והיא לא במסלול זה  
32 אלא במסלול חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה וזה כרגע מה שמונח בפנינו לדיון. יש כמה  
33 אפשרויות, האם היועץ המשפטי לממשלה היה מוסמך להוציא חוות דעת זו והאם תוקפה מחייב  
34 אם לאו. לצד הנושא האם אותן הוראות של ניגוד עניינים צריכים לחול גם על שרים שהם בזיקה

1 , אנו בגיבוש משפטי ליתן מענה לבעיה כבדת משקל, כך אומר ההרכב המורחב שדן בתיק (מצטט),  
 2 לא בכדי זו היתה אחת מאבני היסוד בפסק דין בהרכב המורחב. המגבלות שאעבור עליהן תיכף,  
 3 הן בזיקה לענייני הפרטי ובתפירה עדינה של ראש הממשלה בכתב האישום המתנהל נגדו. אנו  
 4 סבורים, תיכף אעבור ל-5 הנושאים הממוקדים בדברים בהם העניין האישי שיש חשש סביר ל  
 5 ניגוד עניינים. אתייחס לדלתא, הנושא הראשון החלטות הנוגעות למערכת אכיפת החוק, המשיב  
 6 2 לא מסתייג לגבי התערבות במינויים עצמם אך מסתייג מהיבטי הליך המינוי, שיטת המינוי,  
 7 מעמד בעלי התפקידים ואנו סבורים כי הדברים אינם ניתנים להפרדה. שיטת והליך המינוי  
 8 יכולים להשפיע על החשש ל ניגוד עניינים של הגורם הממונה, לשיטה זו יש היבטים אלה ולשיטה  
 9 אחרת היבטים אחרים. זה עניין של שיקול אובייקטיבי, לא טענה במישור הסובייקטיבי. אדם  
 10 שהוגש נגדו כתב אישום, נחקר על ידי המשטרה, האינטרס האישי גם בדברים שלא נקיבה בשם  
 11 ספציפי של מי שהולך להיות תובע במשפטו, גם הליכי המינוי ושיטת המינוי, הדברים כרוכים  
 12 וקשה להפריד אותם לשיטתנו. המעורבות יכולה להשפיע על המציאות, ואין לקבל אותה במי  
 13 שהליך פלילי תלוי ועומד נגדו. הסעיף הזה – יש נושא של מי הולך להיות אותו אדם, ויש פעולות  
 14 המשפיעות על מעמדו של אותו בעל תפקיד. אנו במציאות בה מדובר במשרה הרמה ביותר ברשות  
 15 המבצעת. החשש שמא המעורבות שלו בעניינים הקשורים למשל של היועץ המשפטי לממשלה, כל  
 16 מי שנמנה בסעיף 1.1 לחוות הדעת גם אם ברקע הדברים, בהקשר הספציפי, אנו סבורים כי הכף  
 17 נוטה לחשש ל ניגוד עניינים ודברים אלה שנועדו להשפיע על הליך פלילי. הטלת מגבלות על ראש  
 18 הממשלה אינה פשוטה, שוב, אנו במצב לא פשוט. גם פסק דין התחייב ליתן מענה לסיטואציה  
 19 הלא פשוטה. כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר התייחס לכך בתחילת הדיון, חוות דעת לא מתיימרת  
 20 להתייחס לרוה"מ מעבר לכובעו כרוה"מ. בכנסת יש ייעוץ משפטי, כללי אתיקה וכו', ככל  
 21 שהמשיב 2 ירצה, יש לו אפשרויות לפנות. היועץ המשפטי לממשלה מסדיר את ניגוד עניינים בכובע  
 22 המינהלי.

23 למערכת בתי המשפט – לא אחזור על זה כי הסיטואציה חריגה. המיקוד בחוות הדעת מתייחס  
 24 לשופטי בית המשפט המחוזי בירושלים, שם נדון עניינו, וכן למינוי שופטי בית המשפט העליון.  
 25 הסברנו, הדברים קשורים. כפי שצוין וכן גברתי ציינה, בהתאם לסעיף 6א' לחוק בתי המשפט,  
 26 ממילא חברי הוועדה אינם צריכים להפעיל שיקול דעת עצמאי. אין פה קריאה של סמכות של  
 27 ראש הממשלה, הרבה פעמים בניגוד עניינים אומר שאתה מפריע לי לבצע את תפקידי.

28  
 29 כבוד הנשיאה א' חיות : בהרבה מובנים זה נכון.

30  
 31 עו"ד ברמן : הסדר ניגוד עניינים תפור לכתב האישום ולהליך הספציפי בעניינו. שופטי בית המשפט  
 32 המחוזי, וודאי המותב הדן בתיק, שופטים אחרים שהליכים יכולים לידון בפניה, כמו גילוי ראיה  
 33 וכו', בית המשפט העליון בשני היבטים, בהקשר של הליכים שיכולים להיות אגב ההליך הפלילי,  
 34 בג"צים וכו', וגם הקשר של מינוי שופט לבית המשפט העליון, הפול למועמדים לבית המשפט  
 35 העליון, לא רחוק להניח כי שופטי בית המשפט המחוזי הם בפול המועמדים. כלומר, יש יחסי  
 36 גומלין מאוד עדינים בהתייחס להליך הפלילי. אין פה גריעה מסמכות לא סטטוטורית ובכל  
 37 הכבוד, הכלל ראוי ומתחייב.

1 הנושא השלישי – החלטות הנוגעים לעדים או לנאשמים אחרים במשפט – אין מחלוקת במהות,  
 2 השאלה במנגנון. אנו מודעים לקושי המעשי והמענה ניתן בצמצום של רשימת העדים או הנאשמים  
 3 במשפט. בחנו את זה. ככלל, הסדר ניגוד עניינים החובה מוטלת על נושא ההסדר והוא זה שצריך  
 4 לוודא שלא מכניס עצמו למצב של ניגוד עניינים. הצענו כי גורם בלשכתו יהיה אחראי לדבר זה.  
 5 חבריי העלו אפשרות שאנו סבורים שיש בה קושי. הוצע כי אנו נפנה לכל אותם עדים ונאשמים,  
 6 ניגוד עניינים יקום עניינו של אחד מאלה יעלה לדיון בהקשר לכך שראש הממשלה גורם רלוונטי  
 7 או מעורב בו. נגיד לכל העדים השונים ונגיד להם שאתם תפנו ללשכת ראש הממשלה ותעדכנו  
 8 אותו גורם כי עניינך הולך להיות נדון. אנו סבורים כי הדבר נוגד את העקרון, כתוב "ככל הניתן  
 9 על בעל התפקיד" וצינו כי אנו מודעים לעומס המוטל על ראש הממשלה אך יש קושי בלהטיל את  
 10 הנטל על גורמים אחרים, גם מכיוון שאם נסתכל מהפרספקטיבה שלהם, מי שחושש שעדותו,  
 11 שלרוה"מ יכול להיות עניין ממשי בעדותו, אותו אדם צריך לעדכן את לשכת ראש הממשלה ודבר  
 12 זה מעורר קושי כי הוא יוצר מראית עין של זיקה. בנוסף, לא תמיד אותו אדם יודע שעניינו הולך  
 13 להיות נדון. איננו סבורים שיש עילה להתערב במנגנון שהצענו. אנו סבורים כי המנגנון נותן מענה  
 14 ראוי גם לקשיים עליהם עמד המשיב 2.

15 לעניין עובדי מדינה, יש תת רשימה של עובדי מדינה והמשיב 2 אמר שכבר יש להעביר אפריורית  
 16 סמכויות, אנו סבורים שאין מניעה כי יעמוד בקשר מקצועי עם גורמים בהליך, בעלי תפקיד  
 17 שממשיכים לכהן ובלבד שלא יושפע המשך מהלך עבודתם. עובדי מדינה כפופים לגורמים רבים,  
 18 ואין עילה להעברה אפריורית לשר אחר כשאין שאלה על הפרק ואם תהיה ניתן לבחון זאת.

19 הנושא הרביעי חקיקה בעלת השפעה על ההליך הפלילי, אתייחס לדברי חברי, עו"ד נאור, ולדברי  
 20 כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר, יש כן מעורבות ממשלתית ענפה בהליכי חקיקה. חקיקה  
 21 ממשלתית בממשלה ובפרטית בוועדת שרים לחקיקה, יש גם פעולות של משיכת הצעות חוק.  
 22 היועץ המשפטי לממשלה לא מחווה דעה בעניין זה. אנו סבורים כי אדם שהואשם בעבירות בהליך  
 23 משפטי המעורר שאלות כאלה ואחרות, שלא יהיה מעורב בהליכים, למשל שינוי עבירות תוך כדי  
 24 משפטו, או דברים העלולים להשליך במישרין על משפטו, אנו סבורים כי זו הוראה מתחייבת.  
 25 לטענת המשיב 2 שאנו מונעים מהמשיב 2 את כובעו, יש אפשרות לפנות לוועדת האתיקה ולייעוץ  
 26 של הכנסת, איננו מתיימרים. הפננו בהקשר אחר לעניין לשר לשירותי דת, דבר שלא חדש ולא  
 27 המצאנו דבר. זו לא הגבלה להיות מעורב בחקיקה פלילית אלא רק לעבירות ספציפיות, דין ראיות  
 28 מסוג מסוים וכל דבר שהוא בזיקה להליך הפלילי, למשל השהייה, חסינות וכד'. זו גם נקודת  
 29 המוצא של פסק דין בהרכב המורחב שאישר בכפוף להסדר. גם בהקשר זה, אגב הוועדה לבחירת  
 30 שופטים, לא ייפגע תפקוד המערכת השלטונית. המדובר בנושאים שהם ממילא בסמכות שרים  
 31 ספציפיים ולא מטה את הכף למול האינטרס הממשי בהגבלות.

32  
 33 כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר: בפסק דין נאמר כי הסדר ניגוד עניינים בכפוף להודעות שנמסרו  
 34 ומה שהיה בדיון. מה התוצאה?

35  
 36 כבוד הנשיאה א' חיות: כהונתו כפופה.

37

## נספח 4

החלטה מס' 650/20 של נציב תלונות  
הציבור על מייצגי המדינה בערכאות  
(כב' השופט בדימ' דוד רוזן מיום  
10.11.2020

עמ' 31



כ"ג בחשוון, התשפ"א  
10 בנובמבר, 2020  
מספר תלונה: 650/20

לכבוד

עו"ד יוסי פוקס

[yossi@fuchs-law.co.il](mailto:yossi@fuchs-law.co.il): ל"א

שלום רב,

### הנדון: תלונתך מיום 14.10.2020

#### עיקרי תלונתך

1. בתלונתך שבנדון הלנת על ניגוד עניינים במינוי היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבלית (להלן: "ד"ר מנדלבלית"), ליושב ראש ועדת האיתור למינוי פרקליט מדינה קבוע (להלן: "ועדת האיתור").
2. הפנית בתלונתך להודעת שר המשפטים מיום 5.10.2020, שפורסמה בתקשורת, לפיה הלה החל בגיבוש ועדת האיתור, אשר הרכבה יהיה בהתאם להחלטות הממשלה, ובראשה יעמוד ד"ר מנדלבלית.
3. בתלונתך טענת, כי ד"ר מנדלבלית קיבל את הודעת שר המשפטים, ולא נשמעה מטעמו כל הסתייגות באשר למינויו לתפקיד יו"ר ועדת האיתור, או בקשה למנות לו מחליף לתפקיד זה, חרף ניגוד העניינים החמור בו, לטענתך, הוא מצוי.
4. כן טענת, כי החלטתי מיום 1.7.2020 בתלונה שמספרה 208/20 (להלן: "החלטה 208/20"), מאשרת, כי התיק הפלילי שנפתח כנגד ד"ר מנדלבלית בחשד לעבירות של מרמה, הפרת אמונים ושיבוש מהלכי חקירה, עדיין פתוח במשטרה ומצוי בסטטוס "ממתין לבירור דין". זאת, לטענתך, בשל העדר סמכות המשטרה לסגור



- את התיק בלי החלטת פרקליטות בדבר עילת הסגירה של התיק, בהתאם להוראות סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982.
5. לדברך, משמעות הדבר היא, כי הסמכות הבלעדית לקביעת העילה לסגירת תיקו הפלילי של ד"ר מנדלבליט ברישום המשטרה, תהיה בידי של פרקליט המדינה החדש שימונה לתפקיד, ולמעשה, החלטתו של האחרון בדבר העילה לסגירת התיק, תהא הרת גורל עבור ד"ר מנדלבליט, באשר בכוחה לסלול או לחסום את דרכו לכהונה כשופט בבית המשפט העליון.
6. לגשתך, מדובר בניגוד עניינים חמור, שכן במצב דברים זה, יו"ר ועדת האיתור ימנה את פרקליט המדינה, העתיד להכריע בעניינו.
7. עוד טענת בתלונתך, כי התנהלותו של ד"ר מנדלבליט בעניין מינוי ממלא מקום לפרקליט המדינה מעידה על כך, שהלה מצוי בניגוד עניינים חמור ביותר בכל הנוגע למינוי פרקליט המדינה. שכן, לדברך, ד"ר מנדלבליט ציין כי "צריך סיבה טובה מאוד" שלא למנות לתפקיד את עו"ד שלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) (להלן: "עו"ד למברגר") והציגו כמועמדו העיקרי לתפקיד. זאת, לטענתך, מאחר ששמו של עו"ד למברגר הוזכר בקשר להפעלת לחץ על עו"ד שי ניצן, פרקליט המדינה דאז (להלן: "עו"ד ניצן"), שלא לסגור את התיק נגד ד"ר מנדלבליט בעילת "חוסר ראיות".
8. עדות נוספת לניגוד העניינים האמור היא, לטענתך, מאבקו הנמרץ, לדברך, של ד"ר מנדלבליט נגד מינויו של עו"ד דן אלדד (להלן: "עו"ד אלדד") לתפקיד מ"מ פרקליט המדינה, ונגד הארכת כהונתו של האחרון, לאחר שהלה מונה חרף התנגדותו של ד"ר מנדלבליט. זאת, לטענתך, בשל החלטתו של עו"ד אלדד לבחון את המידע בעניינו של ד"ר מנדלבליט, שהועבר למבקר המדינה.
9. הוספת וטענת, כי הקלטת שיחת טלפון שהתקיימה בין ד"ר מנדלבליט לבין יושב ראש לשכת עורכי הדין דאז, עו"ד אפי נווה (להלן: "עו"ד נווה"), אשר נחשפה בכתבה טלוויזיונית, ממחישה את החשיבות שמייחס ד"ר מנדלבליט לסוגייה של עילת סגירת תיק החקירה בעניינו.
10. לנוכח האמור ביקשתני לקבוע, כי ד"ר מנדלבליט מצוי בניגוד עניינים, המונע ממנו לשמש בתפקיד יו"ר ועדת האיתור, וכי על ממשלת ישראל למנות מחליף תחתיו לתפקיד זה, היות שוועדת האיתור עתידה להתחיל עבודתה בתוך זמן קצר.





11. כאמור במכתבנו אליך מיום 14.10.2020, תלונתך הועברה לקבלת התייחסות הגורמים הרלוונטיים.

### התייחסות היועץ המשפטי לממשלה

12. ביום 21.10.2020 התקבלה בנציבות התייחסותו של ד"ר גיל לימון, עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה (להלן: "ד"ר לימון"), אשר נמסרה מטעמו של ד"ר מנדלבליט. ביום 8.11.2020 התקבלה מד"ר לימון התייחסות משלימה.

13. בפתח דבריו ד"ר ציין לימון, כי טענה דומה בדבר ניגוד עניינים, כביכול, בו מצוי ד"ר מנדלבליט ביחס להליך איתורו ומינויו של פרקליט המדינה הבא, עלתה בשתי פניות נוספות שנשלחו ללשכת היועץ המשפטי לממשלה, וכן בפנייה שנשלחה בנושא לנציב שירות המדינה. בהקשר זה מסר ד"ר לימון, כי הגם שספק אם תלונתך שבנדון עונה על דרישות חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, תשע"ו-2016 (להלן: "חוק הנציבות"), באשר לתלונה שיש לבררה, לנוכח פניית הנציבות בנושא, מצא ד"ר מנדלבליט להשיב לנטען בתלונתך.

14. כרקע להתייחסותו לגוף טענותיך, הפנה ד"ר לימון, בין היתר, לקביעות הבאות, שלדבריו נכללו בהחלטה 208/20 ובהחלטתי מיום 19.8.2020 בתלונה שמספרה 207/20 (להלן: "החלטה 207/20"), והינן רלוונטיות לתלונתך:

א. הקביעה, לפיה גורמי התביעה, חברי ועדת האיתור למשרת היועץ המשפטי לממשלה ושופטי בית המשפט העליון, אשר עסקו בתיק החקירה בעניינו של ד"ר מנדלבליט ובשאלת מינויו לתפקידו הנוכחי, נחשפו במסגרת זו למלוא המידע הרלוונטי, ומשעה שפרקליטות המדינה מצאה כי נכון יהיה לסגור באופן רשמי את תיק החקירה נגד ד"ר מנדלבליט בעילה של "העדר אשמה" – מכלל הטעמים המפורטים בתרשומת שערך בזמנו עו"ד ניצן, וביניהם התרשמות בית המשפט העליון כי התנהגותו של ד"ר מנדלבליט אינה פלילית – היה עליה להורות למשטרה לסגור את התיק מבחינה טכנית, ולא להימנע מכך בשל חשש לניגוד עניינים.

ב. הקביעה, לפיה הותרת תיק החקירה נגד ד"ר מנדלבליט פתוח ברישומי המשטרה, הינה כשל, באשר העדר הכרעה בכתב מותר מקום לפרשנויות



שגויות. כשל זה, כך נקבע, רובץ על כתפי פרקליטות המדינה, ואין לזקוף אותו, ולו בשמץ, לחבותו של ד"ר מנדלבליט.

ג. דחיית הטענה, לפיה ד"ר מנדלבליט מינה עצמו לתפקיד "ממלא מקום פרקליט המדינה". זאת, בהתאם לאישור שניתן בבית המשפט העליון לכך, שבהעדרו של פרקליט מדינה או ממלא מקום לפרקליט המדינה, חוזרות סמכויותיו, באופן אוטומטי, לידי היועץ המשפטי לממשלה.

ד. הקביעה, כי לא נפל כל פגם בהתנהלותו של ד"ר מנדלבליט בקשר למינוי עו"ד אלדד לתפקיד ממלא מקום פרקליט המדינה, וכי חובתו של היועץ המשפטי לממשלה להציף בפני שר המשפטים את עמדתו בנוגע למועמדו של השר לתפקיד.

15. לסברתו של ד"ר לימון, מכלל האמור בהחלטותי הקודמות בנושא, כמפורט לעיל, עולות מאליהן התשובות לטענותיך.

16. לטענת ד"ר לימון, כל אימת שעומד על הפרק מינויו של שומר סף כלשהו (ולאו דווקא פרקליט המדינה), ניתן לטעון כי כלל הגורמים המעורבים בהליך המינוי (ולאו דווקא היועץ המשפטי לממשלה) הם כביכול בעלי עניין אישי במינוי, נוכח האפשרות התיאורטית כי ביום מן הימים יגיע עניינם בפניו. ברם, לגישת ד"ר לימון, באפשרות תיאורטית שכזו אין די בכדי להקים ניגוד עניינים, ונדרש כי יהיה חשש ממשי ומבוסס.

17. בעניין זה הפנה ד"ר לימון לדברי כבוד השופט סולברג בפסק הדין בעתירה הנוגעת למינויו של ד"ר מנדלבליט לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה (בג"ץ 43/16), בהתייחס לטענה בדבר ניגוד עניינים פוטנציאלי בכובעו כאוכף חוק אל מול הממשלה לה שימש בתפקיד מזכיר הממשלה: "[..] ישנם מצבי קיצון, שבהם נאלץ היועץ המשפטי לממשלה להתמודד חזיתית אל מול גורמי ממשל ונושאי משרה, מגדולם ועד קטנם, הפועלים שלא כדין. כך היה, הווה ויהיה. במצבים אלה שומה על היועץ המשפטי לממשלה לעמוד ללא חת על קיומו של שלטון החוק. או אז הוא 'ניצב מול הממשלה, כאילו היה כלב שמירה, להגן על שלטון החוק במובן הרחב שלו' [..] ברם, אין לתת לפתולוגיה להשתלט על הנורמה, ולא החרוג יקבע את הכלל. הכלל איננו לעומתי, אלא שיתוף פעולה פורה בין הממשלה לבין היועץ המשפטי לממשלה בישום מדיניותה כדין".



18. לדברי ד"ר לימון, דברים אלה נכונים גם בנוגע ליחסי העבודה בין היועץ המשפטי לממשלה לבין פרקליט המדינה, המתאפיינים בשגרת עבודה אינטנסיבית במגוון רחב מאוד של תחומי עשייה משפטיים, תוך שיתוף פעולה לקידום שלטון החוק והאינטרס הציבורי. ד"ר לימון ביסס דבריו על האמור בהחלטה 20/207, לפיו מצב בו פרקליט המדינה יידרש לעסוק בענייניו האישיים של היועץ המשפטי לממשלה הוא בהחלט אפשרי, אולם בנקודת הזמן הנוכחית, מדובר באפשרות תיאורטית, ובכל מקרה, זוהי סיטואציה חריגה שאינה מאפיינת את שגרת העבודה הרגילה בין השניים.

19. לעניין ההכרעה בשאלת עילת סגירת התיק בעניינו של ד"ר מנדלבלט, טען ד"ר לימון, כי כאמור לעיל, סוגיה זו למעשה כבר הוכרעה, על דעת עו"ד ניצן, וכלל הגורמים המעורבים בתיק החקירה עמם נועץ. אלה הגיעו למסקנה, כי נוכח פסיקת בג"ץ, המסקנה המשפטית המתחייבת היא לסגור את תיק החקירה בעילת "העדר אשמה".

20. באשר לטענתך בנוגע לשיחה שנערכה לפני כחמש שנים בין ד"ר מנדלבלט לבין עו"ד נווה, אשר הוקלטה ללא ידיעתו של הראשון, ושודרה לאחרונה בתקשורת, טען ד"ר לימון, כי התמליל שפורסם אכן מלמד, שבמועד השיחה, הצורך בקבלת החלטה בנוגע לעילת סגירת התיק היה חשוב ביותר עבור ד"ר מנדלבלט, אשר פנה באמצעות בא-כוחו לעו"ד ניצן כדי שזה יקבל החלטה בעניין. עם זאת, ציין ד"ר לימון, כי מאז, כאמור לעיל, כבר התקבלה החלטה מהותית בנוגע לעילת הסגירה, הגם שהחלטה זו נותרה בגדר תרשומת פנימית.

21. עוד ציין ד"ר לימון בהקשר זה, כי כפי שהבהיר ד"ר מנדלבלט במכתב ששלח לכלל עובדי פרקליטות המדינה ביום 15.10.2020, הדברים שנאמרו באותה שיחה אישית, שיקפו רגשות אותנטיים של כעס, אותם חש באותה עת, הא ותו לא, וכי הוא מצר עליהם. לגישתו של ד"ר לימון, אין ללמוד משיחה זו דבר בכל הנוגע למינויו של פרקליט המדינה כעת.

22. לדברי ד"ר לימון, פסיקת בג"ץ האמורה ממילא הדגישה, כי הסיווג הטכני של עילת סגירת התיק חשוב פחות מן הניתוח המהותי של ההתנהלות מושא החקירה. לפיכך, משהוכרע עניינו של ד"ר מנדלבלט באופן מהותי, כאמור, ולאחר שהלה עסק בעניין אך בחודשים הראשונים של כהונתו כיועץ משפטי לממשלה, הוא לא שב ופנה עוד בנושא לפרקליט המדינה הקודם.



23. עו"ד לימון שב וציין, כי כפי שקבעתי בהחלטה 207/20, הותרת תיק החקירה נגד ד"ר מנדלבלית פתוח ברישומי המשטרה, הינה כשל הרובץ על כתפי פרקליטות המדינה, אשר אין לזקוף אותו, ולו בשמץ, לחובתו של ד"ר מנדלבלית.
24. יחד עם זאת, הדגיש ד"ר לימון בהתייחסותו המשלימה, כי לנוכח האמור לעיל, בעיני ד"ר מנדלבלית אין עוד משמעות מעשית לשאלת עילת הסגירה. ד"ר מנדלבלית אף אינו רואה כל סיבה לפנות בעניין לפרקליט המדינה הבא שיתמנה, ואין לד"ר מנדלבלית שום כוונה לפנות אליו בנושא.
25. באשר לטענתך בנוגע לאופן בו פעל ד"ר מנדלבלית בקשר למינויו של עו"ד אלדד לתפקיד ממלא מקום פרקליט המדינה, ציין ד"ר לימון, כי, כאמור לעיל, על פי הקבוע בהחלטה 207/20 לא נפל פגם בהתנהלותו של ד"ר מנדלבלית בעניין זה, ומכאן, לגישתו של ד"ר לימון, אין לטענתך בנושא זה על מה לסמוך.
26. נוכח האמור טען ד"ר לימון, כי יש לדחות את טענותיך, והוסיף כי ד"ר מנדלבלית ימשיך לפעול באופן ממלכתי, משיקולים עניינים ומקצועיים בלבד, כפי שעשה עד כה, גם במסגרת תפקידו כיושב ראש הוועדה לאיתור פרקליט המדינה.

### דיון והכרעה

27. משסקרנו כל המפורט לעיל, הגיע עת ההכרעה.
28. בתלונתך טענת, כי מינויו של ד"ר מנדלבלית ליושב ראש ועדת האיתור למינוי פרקליט מדינה יוצר מצב של ניגוד עניינים, שבו ד"ר מנדלבלית ימנה את הגורם העתיד להכריע בעניין עילת סגירת תיק החקירה נגדו, בפרשת הרפז.
29. לטענתך, התנהלותו של ד"ר מנדלבלית בעניין מינוי ממלא מקום לפרקליט המדינה, וכן שיחת הטלפון שנערכה לפני כחמש שנים בין ד"ר מנדלבלית לעו"ד נווה, ממחישות את עוצמת ניגוד העניינים בו נתון ד"ר מנדלבלית בעניין זהותו של פרקליט המדינה, ואת החשיבות שמייחס ד"ר מנדלבלית לסוגיית עילת סגירת התיק בעניינו.
30. בהתייחסותו טען ד"ר לימון, כי אמנם מינוי פרקליט מדינה, בדומה למינוי של כל שומר סף אחר, מקים אפשרות תיאורטית שהלה יאלץ להידרש לענייניהם של המעורבים במינוי, אך לא די בכך כדי להקים חשש ממשי לניגוד עניינים.



31. בסוגיית סגירת תיק החקירה נגד ד"ר מנדלבלט, גרס ד"ר לימון, כי ממילא זו כבר הוכרעה דה-פקטו בידי עו"ד ניצן והגורמים המעורבים בפרקליטות המדינה, בהתאם למסקנה המתחייבת נוכח פסיקת בג"ץ, כי יש לסגור את התיק בעילה של "היעדר אשמה". עוד הדגיש ד"ר לימון, כי עת התקבלה החלטה מהותית לעניין עילת סגירת התיק בעניינו של ד"ר מנדלבלט, כיום, פחתה חשיבות הסוגיה בעיניו, ואין לו שום כוונה לפנות בנושא לפרקליט המדינה שיתמנה.
32. נוסף על כך הזכיר ד"ר לימון את הקבוע בהחלטותי הקודמות בנושא, כי הותרת תיק החקירה נגד ד"ר מנדלבלט פתוח הינה כשל הרובץ על כתפי הפרקליטות, אשר אין לזקוף אותו לחובתו של ד"ר מנדלבלט, וכי בעניין מינוי ממלא מקום לפרקליט המדינה לא נפל כל פגם בהתנהלותו של ד"ר מנדלבלט, ואף היה זה מחובתו להציף בפני שר המשפטים את עמדתו בנושא.
33. לאחר עיון בחומרים שנאספו במסגרת בירור תלונתך, אדון כעת בטענותיך.
34. אכן, תפקידיהם הייחודיים של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה עשויים אמנם, במצבים מסוימים, להביא לחשש לניגוד עניינים ביניהם. אולם, כפי שהעיר ד"ר לימון, כדי להכריז על קיומו של חשש כאמור, אין די בחשש היפותטי, אלא יש צורך בנסיבות קונקרטיות, המקימות חשש ממשי לניגוד העניינים.
35. במצב העניינים הנוכחי, כפי שטענת בתלונתך ובניגוד למשתמע מהתייחסותו של ד"ר לימון, סבורני כי נוצר בסיס ממשי לחשש לניגוד עניינים שכזה.
36. כפי שקבעתי בהחלטותי הקודמות, היות התיק בעניינו של ד"ר מנדלבלט פתוח ברישומי המשטרה, הינה מצב בעייתי ובלתי רצוי, שאין לזקוף אותו כלל לחובתו של ד"ר מנדלבלט עצמו, אלא לחובת הפרקליטות. בנסיבות אלה, היתכנות פנייה של ד"ר מנדלבלט לפרקליט המדינה הבא בבקשה לתקן מצב בעייתי זה ולקבוע את עילת סגירת התיק, יש בה היום כדי ליצור חשש ממשי לניגוד עניינים ביושבו של ד"ר מנדלבלט כיושב ראש ועדת האיתור למינוי פרקליט מדינה קבוע.
37. ברם, כפי שמסר ד"ר לימון בהתייחסותו המשלימה, ד"ר מנדלבלט הודיע באופן ברור, כי לנוכח ההכרעה המהותית שהתקבלה על דעת פרקליט המדינה הקודם וכלל הגורמים המעורבים עימם נועץ, לפיה לאור פסיקת בג"ץ המסקנה המשפטית המתחייבת היא שראוי לגנוז את תיק החקירה בעילה של "היעדר אשמה", הוא



נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (נת"ם)  
משרד המשפטים

אינו רואה כל סיבה לפנות בעניין לפרקליט המדינה הבא, ואין לד"ר מנדלבלט שום כוונה לפנות אליו בנושא.

38. הודעה זו של ד"ר מנדלבלט עולה בקנה אחד עם קביעותיי במסגרת החלטותיי הקודמות, לפיהן בכל הנוגע לעילת סגירת התיק, שונה המצב היום מהמצב בו עמד ד"ר מנדלבלט עם תחילת כהונתו, עת פנה לעו"ד ניצן בנושא באמצעות בא כוחו, ועת התקיימה שיחת הטלפון שהזכרת בתלונתך. מאז, בעקבות פסיקת בג"ץ בנושא עילת הסגירה, נודעה אף עמדת הפרקליטות בנושא, הגם שלא באה לידי ביטוי רשמי, כאמור, וכן התקבלו החלטותיי האמורות.

39. לנוכח הודעתו המפורשת של ד"ר מנדלבלט, לפיה אין בכוונתו לפנות בנושא לפרקליט המדינה הבא, בטל החשש מפני ניגוד העניינים האמור.

40. הילכך, לא מצאתי מניעה לכך שד"ר מנדלבלט ישמש כיו"ר ועדת האיתור לפרקליט המדינה.

41. לא אוכל לסיים הטיפול בתלונתך, מבלי להתייחס לטענתך החמורה, לפיה התנהלותו של ד"ר מנדלבלט בעניין מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה מעידה על כך שפעל תוך ניגוד עניינים. בעניין זה מצאתי לחזור ולציין באופן ברור, את שקבעתי במסגרת החלטה 207/20, כי בהתנהלותו האמורה של ד"ר מנדלבלט לא מצאתי כל פגם. ד"ר מנדלבלט הביע את דעתו המקצועית בנוגע לאותו מינוי, כפי שהיה מחויב לעשות מתוקף תפקידו כיועץ משפטי לממשלה וכממונה על פרקליט המדינה, וודאי שאין בהתנהלותו האמורה כשלעצמה, כדי להעיד על הימצאותו בניגוד עניינים.

42. באלה הדברים, אין בידי לקבל בקשתך, והריני לסיים הטיפול בתלונתך.

בכבוד רב,

דוד רוזן, נציב

נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדי  
ת.ד. 29216 מיקוד 6129102 תל אביב טלפון: ט 55055555 טקסט 55055555  
דואר אלקטרוני: [Nabtam@justice.gov.il](mailto:Nabtam@justice.gov.il)



נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (נת"ם)  
משרד המשפטים

---

נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, משרד המשפטים  
ת.ד. 29216 מיקוד 6129102 תל אביב טלפון: 073-3921852/3 פקס: 02-6467928  
דואר אלקטרוני : [Nabtam@justice.gov.il](mailto:Nabtam@justice.gov.il)

## נספח 5

חוות דעתו של היועץ המשפטי  
לכנסת אייל ינון מיום 20.11.2016

עמ' 41





## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 04310616  
ירושלים, י"ט בחשון תשע"ז  
20 בנובמבר 2016

לכבוד  
חברי הכנסת

שלום רב,

### הנדון: השתתפות חברי הכנסת בדיון ובהצבעה על "מס ריבוי דירות" בהצעת חוק ההסדרים

בעקבות פניות שונות בעניין שבנדון, ובעקבות החלטת ועדת האתיקה כי אבחן את השאלה האם חלות מגבלות כלשהן על חברי כנסת שמס ריבוי דירות אמור לחול עליהם לעניין השתתפותם בדיון ובהצבעה בנושא זה, להלן חוות דעתי:

1. שרטוט קווי המיתאר בסוגיית ניגוד העניינים של חברי הכנסת אינו פשוט כלל ועיקר שהרי במידה רבה ניגוד העניינים מובנה בתפקידם כמי שמכריעים בכל הנושאים המשפיעים על אזרחי מדינת ישראל, והם בתוכם.

זאת ועוד, לכנסת ולחברי הכנסת, להבדיל מנושאי תפקידים ברשויות אחרות, מאפיינים ייחודיים שבהם כדי "להקל" על סוגיית ניגוד העניינים, וביניהם - העובדה שמדובר בגוף ש"ידו בכל" ושמוחבב לקבל החלטות בקשת רחבה מאד של נושאים שלא ניתן להעבירן לגורם אחר; ההכרעות בכנסת הן תוצר של הצבעה קולקטיבית ולא החלטה של אדם יחיד; הדיונים וההצבעות מתאפיינים ברמת שקיפות גבוהה בהרבה מזו המקובלת ברשויות אחרות; והצבעות רבות מוכרעות לפי משמעת סיעתית ולא לפי עמדה אישית של חבר הכנסת.

2. לפיכך, ברור שלא ניתן להחיל על חברי הכנסת את כללי ניגוד העניינים המקובלים ביחס לשרים ולעובדי ציבור, וביחס להתנהלותם של גופים מנהליים ושלטוניים אחרים.

3. על אף האמור, כללי האתיקה לחברי הכנסת אינם מתעלמים מסוגיית ניגוד העניינים של חברי הכנסת וקובעים כי כאשר לחבר הכנסת "עניין אישי" בנושא שעל סדר היום, עליו לדווח על כך ובמקרים מסוימים יחולו עליו מגבלות הנוגעות להשתתפות בדיון ובהצבעה, הן בוועדה והן במליאה (ואולם הכללים אינם מונעים בשום מקרה הצבעה במליאה שכן בה לא ניתן להחליף את חבר הכנסת).

4. לאור המאפיינים הייחודיים עליהם עמדנו לעיל, המבחן המרכזי שפותח במהלך השנים, הן על ידי ועדת האתיקה והן על ידי היועץ המשפטי לכנסת, לבחינת השאלה מהו "עניין אישי", הוא עד כמה גדולה הקבוצה שחבר הכנסת או מקורבו נמנים עליה, ואשר תהנה מיוזמתו או מהצבעתו של חבר הכנסת. נקבע כי ככל שמדובר בקבוצה גדולה יותר, לא יראו את חבר הכנסת כמצוי בניגוד עניינים, וככל שהיא קטנה יותר כך הנטייה תהיה לקבוע כי מדובר בניגוד עניינים אסור.

התפיסה העומדת בבסיסו של מבחן זה היא שרק במקרי קצה של ניגוד עניינים מובהק ופרטיקולרי יש מקום להטיל מגבלות על חברי הכנסת, שכן כאמור, בתפקידו של חבר הכנסת קיים ניגוד עניינים מובנה בהיותו מכריע בשלל עניינים שאף הוא, כיתר אזרחי המדינה, מושפע מהם.

5. מן הכלל אל הפרט - ממשרד האוצר נמסר לנו כי על פי הנתונים שבידם, הצעת החוק בעניין "מס ריבוי דירות" יש בה כדי להשפיע על קבוצה המונה כ-54,000 משקי בית. מדובר איפוא בקבוצה גדולה יחסית, שעל פי המבחנים המקובלים כאמור, ההשתייכות אליה אינה עונה על ההגדרה של "עניין אישי" המעמיד את חברי הכנסת בניגוד עניינים אסור או כזה המטיל עליהם מגבלות, לרבות חובת דיווח.

6. נוכח העניין הציבורי-תקשורתי בסוגיה זו, נשאלת השאלה האם יש מקום במקרה ספציפי זה לחרוג מהכלל הרגיל ולהחיל לכל הפחות חובת דיווח וגילוי נאות על חברי הכנסת המבקשים להשתתף בדיון ובהצבעה?

לאחר שקילת הדברים אני סבור כי אין מקום להחריג מקרה זה מהמבחנים הרגילים ולהטיל חובת דיווח משפטית-אתית על חברי הכנסת. בסופו של יום, לא ניתן לאבחן מקרה זה ממקרים רבים אחרים הנדונים בכנסת (גם אם הם זוכים לפחות תשומת לב תקשורתית), והחלטה שכזאת עלולה "לצבוע" את חברי הכנסת כבעלי "עניין אישי" וכנגועים בניגוד עניינים במגוון גדול מאוד של נושאים שבהם הם מכריעים דרך שגרה.

יפים לעניין זה דבריו של השופט מישאל חשין באחת הפרשות שעסקה בשאלת ניגוד עניינים של חברי הכנסת:

"לא נתקשה להבחין כי מצבו של חבר-הכנסת מצב מובנה הוא של ניגוד עניינים. כך, למשל, חוק המטיל מס; חוק זה אמור לחול על חברי הכנסת אף-הם. הוא הדין בחוקים המיטיבים, למשל, עם הנגב, וחבר-הכנסת הוא איש הנגב. אלא שעם ניגודי עניינים אלה למדנו להשלים. מובנים הם בתפקידיו של חבר-הכנסת" (בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון נ' ועדת הכנסת ואח', פסקה 48 לפסק הדין).

7. יובהר כי האמור לעיל נכון למישור המשפטי והאתי. ככל שחבר כנסת סבור כי במישור הנראות הציבורית ראוי כי ידווח על השפעת הצעת החוק עליו, או כי יימנע מהשתתפות בדיון או בהצבעה, הוא רשאי כמובן לעשות כן.

בברכה,  
איל ינון

העתק:  
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת  
חה"כ יצחק וקנין, יושב ראש ועדת האתיקה  
חה"כ משה גפני, יושב ראש ועדת הכספים  
גב' ירדנה מלר הורוביץ, מזכירת הכנסת  
עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לוועדת הכספים  
מר טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים