



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3056/20

לפני :

**כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד המשנה לנשיאה ע' פוגלמן
כבוד השופט י' עמית**

המבקשת :

התנועה למען איכות השלטון בישראל

נ ג ד

המשיבים :

- 1. היועצת המשפטית לממשלה**
- 2. ראש הממשלה**
- 3. כנסת ישראל**
- 4. יורם יעקובי ו-68 אח'**

בקשה לפי פקודת בזיון בית המשפט מטעם העותרת
בבג"ץ 3056/20 מיום 26.3.2023;
תגובה מטעם המשיב 2 מיום 2.4.2023;
תגובה מטעם המשיבים 4 מיום 2.4.2023;
תגובה מטעם המשיבה 1 מיום 3.4.2023;
התייחסות מטעם המבקשת מיום 19.4.2023;
התייחסות מטעם המשיבים 4 מיום 19.4.2023

בשם המבקשת :

עו"ד אליעד שרגא ; עו"ד תומר נאור ; עו"ד הידי נגב

בשם המשיבה 1 :

עו"ד יונתן ברמן ; עו"ד סיון דגן

בשם המשיב 2 :

עו"ד מיכאל ראבילי ; עו"ד רועי שכטר ; עו"ד אופק ברוק

בשם המשיבים 4 :

עו"ד דפנה הולץ-לכנר

החלטה

הנשיאה א' חיות:

- 1. זוהי בקשה לפי פקודת בזיון בית המשפט (להלן: הפקודה) בעניין פסק הדין שניתן בבג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ובבג"ץ 5920/20 יעקובי נ' היועץ המשפטי לממשלה (25.3.2021) (להלן: פסק הדין). בפסק הדין נקבע כי חוות הדעת שערך היועץ המשפטי לממשלה ביום 2.11.2020 בעניין**

ניגוד העניינים של חבר הכנסת בנימין נתניהו בתפקידו כראש הממשלה (להלן, בהתאמה: הסדר ניגוד העניינים; וח"כ נתניהו או ראש הממשלה), ושנערכה נוכח ההליך הפלילי המתנהל נגדו, הוצאה בסמכות והאמור בה מחייב את ראש הממשלה. זאת, בכפוף למספר הבהרות שצוינו בפסק הדין.

2. פסק הדין ניתן בחודש מרץ 2021, במהלך תקופת כהונת הממשלה ה-35, שסיימה את כהונתה בחודש יוני 2021. ביום 17.1.2023, זמן קצר לאחר השבעת הממשלה ה-37 בראשות ח"כ נתניהו, שלחה היועצת המשפטית לממשלה (להלן גם: היועצת) מכתב לראש הממשלה ובו הבהירה כי הסדר ניגוד העניינים מוסיף לחייבו גם במהלך כהונתו הנוכחית כראש הממשלה. סמוך לאחר מכן, ביום 1.2.2023 נשלח לראש הממשלה מכתב נוסף מטעם היועצת המשפטית לממשלה, אליו צורפה חוות דעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ובה צוין כי יישום המגבלות שנקבעו בהסדר ניגוד העניינים מוביל למסקנה שעליו להימנע "ממעורבות ביוזמות הנוגעות למערכת המשפט במסגרת המהלך המכונה 'הרפורמה המשפטית'", וזאת "בשל קיומו של חשש סביר לניגוד עניינים" בין עניינים הנוגעים להליך הפלילי המתנהל נגדו ובין מכלול יוזמות החקיקה.

3. ביום 23.3.2023 נשא ראש הממשלה נאום פומבי שבו התייחס ליוזמות החקיקה הנוגעות לשינויים במערכת המשפט וציין, בין היתר: "הערב, אני מודיע לכם, חבריי, ידידי, אזרחי ישראל. עד כאן. אני נכנס לאירוע. אני שם בצד כל שיקול אחר. למען העם שלנו, למען המדינה שלנו אני אעשה כל מה שביכולתי כדי להביא לפתרון". יממה לאחר מכן, שלחה היועצת מכתב לראש הממשלה בנושא "הפרת הסדר ניגוד עניינים", ובו ציינה כי דבריו אלה של ראש הממשלה מהווים הפרה של פסק הדין נושא הבקשה דנן וכן הפרה של פסק הדין בבג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (6.5.2020) (להלן: עניין הרכבת הממשלה), בו נרשמה הודעת היועץ המשפטי לממשלה כי כהונת ח"כ נתניהו כראש הממשלה תהיה כפופה להסדר ניגוד עניינים. באותו המכתב צוין עוד כי הדברים שנשא ראש הממשלה ביום 23.3.2023 מלמדים שבכוונתו לפעול בניגוד לחוות דעת היועצת, המחייבת אותו בהתאם לפסיקה האמורה.

4. על רקע זה, ביום 26.3.2023 הגישה העותרת בבג"ץ 3056/20 (להלן: המבקשת) את הבקשה דנן. לטענת המבקשת, הנאום שנשא ראש הממשלה ביום 23.3.2023 מהווה הפרה בוטה של פסק הדין, ולפיכך על בית המשפט להשית על ראש הממשלה סנקציה מתאימה בהתאם לפקודה. המבקשת טוענת כי הוראות הצו השיפוטי שהופר בענייננו הן

ברורות וחד משמעיות וכי הפרתו של הצו נעשתה באופן פומבי ולעניי כל. העותרים בבג"ץ 5920/20 (להלן: עותרי יעקובי) הודיעו כי הם מבקשים להצטרף לבקשה וצינו כי התנהלותו של ראש הממשלה מלמדת שבהיעדר סנקציות כבדות משקל הוא לא יציית לפסק הדין.

5. בתגובתו לבקשה טוען ראש הממשלה כי יש לדחותה על הסף, בשים לב לכך שסעיף 1(א) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 קובע כי "חבר כנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית" בגין מעשים שעשה במסגרת מילוי תפקידו. עוד נטען כי עד היום טרם נקבע בפסיקה כי ניתן להחיל את פקודת בזיון בית המשפט על רשויות המדינה וכן כי מכל מקום קיימים במקרה דנן סעדים חלופיים, ובהם פתיחת הליך מנהלי מתאים לבירור המחלוקת, בטרם יפנה בית המשפט להשית איזה מן הסעדים הקיצוניים שנקבעו בפקודה. ראש הממשלה מוסיף ומציין כי הפקודה אינה חלה בענייננו משום שפסק הדין נושא הבקשה לא כלל צו אופרטיבי ברור וחד משמעי, אלא הוראה נורמטיבית בלבד, ומשכך לא מתקיים התנאי הבסיסי להפעלת סנקציות מכוח הפקודה. לבסוף נטען כי אין בהסדר ניגוד העניינים או בפסק הדין איסור מפורש על מעורבותו בהרכב הוועדה לבחירת שופטים – שהיא יוזמת החקיקה שעומדת כעת על הפרק; וכי ממילא לנוכח "כלל הצורך", המהווה חריג לדוקטרינת ניגוד העניינים, יש לאפשר לראש הממשלה להיות מעורב ב"משבר לאומי בעל השלכות פנימיות וחיצוניות למדינה".

6. היועצת המשפטית לממשלה מציינת בתגובתה לבקשה כי הגם שהדברים שנשא ראש הממשלה ביום 23.3.2023 – ובפרט כוונתו המוצהרת לעסוק באופן ישיר ביוזמות הנוגעות למערכת המשפט – מהווים פעולה הנגועה בניגוד עניינים, אין מקום להיעתר לבקשה משום שהמסגרת הדיונית של בקשה לבזיון בית המשפט אינה מתאימה לנסיבות העניין שלפנינו. בהקשר זה נסמכת היועצת על פסק הדין בבשג"ץ 306/85 כהנא נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לט(4) 485 (1985) (להלן: עניין כהנא), שבו הובהר כי פקודת בזיון בית המשפט עוסקת בהפרה של צווים שיפוטניים בעלי יסוד אופרטיבי, ואינה חלה ביחס להחלטות שיפוטיות "נורמטיביות", אשר אך מצהירות על הדין החל. עוד מציינת היועצת כי בהתאם לפסיקה, נקיטה בהליכים החריגים לפי הפקודה מהווה אמצעי אחרון, שיינקט רק לאחר מיצוי החלופות האחרות. עם זאת, היועצת מבהירה כי אין באמור כדי לגרוע מהחובה המוטלת על ראש הממשלה לפעול בהתאם לחוות דעתה ולפסיקת בית המשפט ולהימנע מפעולה בניגוד עניינים. היועצת מוסיפה ומציינת בתגובתה כי ככל שראש הממשלה מבקש לחלוק על עמדתה באשר ליישום הסדר ניגוד העניינים, עליו להעלות את טענותיו בעתירה מטעמו, שבה יעתור לסעדים המתאימים.

7. בתגובה לעמדות ראש הממשלה והיועצת, מציינים המבקשת ועותרי יעקובי כי לגישתם פסק הדין כולל צווים אופרטיביים ברורים וחד משמעיים שהופרו על ידי ראש הממשלה ומכל מקום, נטען כי היועצת לא הציגה בתגובתה כל דרך חלופית להתמודדות עם הפרת פסק הדין והסדר ניגוד העניינים. עותרי יעקובי מוסיפים בהקשר זה כי פסק הדין למעשה מכיל את כל ההוראות האופרטיביות שנקבעו בהסדר ניגוד העניינים, היות שהוא אימץ את תוכנו של ההסדר וקבע כי הוא מחייב את ראש הממשלה.

8. דין הבקשה להידחות. סעיף 6(1) לפקודת בזיון בית המשפט קובע את סמכות בתי המשפט "לכוף אדם בקנס או במאסר לציית לכל צו שניתן על ידם והמצוה לעשות איזה מעשה או האוסר לעשות כל מעשה". לעניין משמעותו של סעיף זה, נפסק בעניין כהנא כי:

"אין מבזים את בית המשפט, אלא אם כן אין עושים את שהוא ציווה לעשות או אם עושים את שהוא ציווה לא לעשות. אם בית המשפט לא הורה דבר אלא אך הצהיר על הדין ועל הסמכויות, הכוחות והזכויות המוענקות על פיו, ניתן לומר, כי פלוני בהתנהגותו פעל שלא כדיו, אך אין לומר עליו, כי בשל התנהגות זו שלא כדיו הוא אחראי לביזיון בית המשפט" (שם, בעמ' 487-488; ההדגשות הוספו).

בענייננו, הצו המוחלט שניתן בפסק הדין נושא הבקשה קובע כי "חוות הדעת של היועץ מיום 2.11.2020 הוצאה בסמכות וכי האמור בה מחייב את ראש הממשלה, בכפוף להערות ולהבהרות שבפסקה 43". צודקת, איפוא, היועצת בציינה כי אין מדובר בצו אופרטיבי אלא בצו "נורמטיבי" בעל משמעות הצהרתית, אשר הבהיר את סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה ואת היקף חובותיו של ראש הממשלה בכל הנוגע להסדר ניגוד העניינים. המסקנה הנובעת מכך, כפי שהוסיפה וטענה היועצת בצדק, היא כי המסגרת הדיונית של הבקשה שהוגשה לפי פקודת בזיון בית המשפט, אינה מתאימה לדיון בטענות שהעלו המבקשת ועותרי יעקובי כנגד התנהלות ראש הממשלה.

9. נוכח מסקנה זו, לא ראינו צורך לטעת מסמרות ביתר הסוגיות שהעלו הצדדים. עם זאת, ראינו לציין כי גם במצבים שבהם פקודת בזיון בית המשפט אינה חלה "הכל חייבים בכיבוד פסקי דין", ומקל וחומר ניתן לצפות לכך מהמדינה ומכל גורם שלטוני כבעל דין (בג"ץ 8673/10 בדאון נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פסקה י' (18.2.2013); ראו גם: עניין כהנא, בעמ' 487).

עוד ראינו לשוב ולהדגיש כי בתחום זה של הסדרי ניגוד עניינים – כמו בתחומים אחרים – חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה מחייבת, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת, ובלשון פסק הדין נושא הבקשה:

“[...] בתחום זה של הסדרי ניגוד העניינים קיימים טעמים המחזקים את המסקנה כי חוות דעת היועץ מחייבת את נושא ההסדר. זאת, משום שגיבוש הסדרים אלה נוגע בעיקרו להפעלת מבחנים משפטיים שנקבעו בפסיקה ביחס לכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים ויישומם על נסיבות המקרה. לפיכך אך טבעי הוא שהגורם שלו תהא “המילה האחרונה” בעניינים אלה יהיה גורם משפטי. אכן, תחום ניגוד העניינים מצוי בליבת תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה כמי שפועל להגנה על שלטון החוק ולשמירה על סדרי השלטון, המינהל התקין וטוהר המידות. לפיכך, הותרת ההכרעה הסופית והמחייבת בתחום זה בידי היועץ – ולא בידי השר נושא ההסדר – יש לה חשיבות ברורה ומובהקת [...]”

המסקנה המתבקשת מן הקביעה שחוות הדעת שמגבש היועץ המשפטי לממשלה ביחס לניגודי עניינים של שרים מחייבת, היא שבתום תהליך ההידברות בין נציגי היועץ ובין השר, חוות דעת זו הינה המסמך הסופי אשר קובע את המגבלות שלהן כפוף השר ויש לראות בה הסדר ניגוד עניינים לכל דבר ועניין” (שם, בפסקה 29).

10. מן הטעמים שפורטו בסעיף 8 לעיל, הבקשה נדחת.

ניתנה היום, י' באייר התשפ"ג (1.5.2023).

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א ה