



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3618/23

לפני: כבוד ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן  
כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופט נ' סולברג

העותרים: דן חלוץ ו-38 אח'

נגד

המשיבים: 1. היועצת המשפטית לממשלה  
2. ראש ממשלת ישראל  
3. ממשלת ישראל  
4. מפלגת הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

המבקשים להצטרף: דינה פלפל ו-48 אח'

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים: עו"ד דפנה הולץ-לכנר

בשם המשיבים 1 ו-3: עו"ד ענר הלמן; עו"ד רן רוזנברג

בשם המשיב 2: עו"ד מיכאל ראבילו; עו"ד רועי שכטר; עו"ד אופק ברוק

בשם המשיבה 4: עו"ד אבי הלוי; עו"ד ניבה הלוי

בשם המבקשים להצטרף: עו"ד זהבה גור

### פסק-דין

ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן:

עניינה של העתירה שלפנינו בבקשת העותרים שנורה, בעיקרם של דברים, על הפסקת כהונתו של המשיב 2, חבר הכנסת בנימין נתניהו, כראש הממשלה (להלן: חבר

הכנסת נתניהו, נתניהו או ראש הממשלה, לפי העניין), זאת בשל הפרת הסדר "ניגוד העניינים" שחל עליו.

1. הרקע הצריך לענייננו פורט אך לאחרונה בפסק הדין בבג"ץ 2412/23 התנועה למען האיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקאות 8-10 לפסק דיני (3.1.2024) (להלן: עניין הנבצרות), ועל כן יובאו הדברים להלן בתמצית הנדרשת לענייננו. בראשית שנת 2020 הוגש נגד חבר הכנסת בנימין נתניהו כתב אישום שמייחס לו עבירות שוחד ומרמה והפרת אמונים בשלוש פרשיות שונות. מספר חודשים לאחר מכן התקיימו הבחירות לכנסת ה-23, שלאחריהן נחתם הסכם קואליציוני שלפיו חבר הכנסת נתניהו יכהן כראש ממשלה בממשלה ה-35. עתירות שכוונו להסכם זה ולהטלת מלאכת הרכבת הממשלה על חבר הכנסת נתניהו נדחו, ובמסגרת פסק הדין צוין כי כהונתו תהיה כפופה להסדר ניגוד עניינים שיקבע מגבלות בקשר למילוי תפקידו בעניינים שנוגעים למערכת אכיפת החוק (בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (6.5.2020 ו-27.5.2020); להלן: עניין הטלת המנדט). בחוות הדעת למניעת ניגוד העניינים שגיבש בחודש נובמבר 2020 היועץ המשפטי לממשלה דאז, נקבע כי על נתניהו להימנע מלעסוק "בכל עניין שיש לו זיקה מהותית למשפט או לאשר נדון בו"; ופורטו מישורים שונים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים. בעתירות שהוגשו ביחס למעמדה של חוות הדעת נפסק כי היא נערכה בסמכות והאמור בה מחייב את ראש הממשלה (בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (25.3.2021) (להלן: עניין הסדר ניגוד העניינים)).

2. ביום 29.12.2022 הושבעה לפני כנסת ישראל הממשלה ה-37, בראשות חבר הכנסת בנימין נתניהו. ימים ספורים לאחר מכן הציג שר המשפטים יריב לוין תכנית שעניינה יוזמות חקיקה לשינויים במערכת המשפט (להלן: התכנית לשינויים במערכת המשפט). בהמשך לכך העבירה היועצת המשפטית לממשלה (להלן גם: היועצת) בחודש פברואר 2023 מכתב לנתניהו שבמסגרתו צוין כי יישום המגבלות שנקבעו בהסדר ניגוד העניינים מוביל למסקנה שעליו להימנע ממעורבות בתכנית לשינויים במערכת המשפט (למכתב צורף מכתב מאת המשנה היועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עורך הדין גיל לימון, שעוסק ביישום פסק הדין בעניין הסדר ניגוד העניינים; להלן: מכתב היועצת מחודש פברואר 2023).

3. ביום 23.3.2023 נשא ראש הממשלה נאום שבמסגרתו הודיע, בין היתר, שהוא עוסק בתכנית לשינויים במערכת המשפט (להרחבה בענייניו של נאום זה ראו עניין הנבצרות, פסקה 17 לפסק דיני). ביום 24.3.2023 שלחה היועצת המשפטית לממשלה

מכתב לראש הממשלה שבו ציינה, בין היתר, כי בדבריו בנאום הפר את פסיקת בית המשפט בעניין הטלת המנדט ובעניין הסדר ניגוד העניינים; וכי עליו להימנע מעיסוק ביוזמות לשינויים במערכת המשפט, לרבות בהרכב הוועדה לבחירת שופטים, מאחר שעיסוק בהן הוא פעולה בניגוד עניינים. על רקע נאום האמור של ראש הממשלה, הוגשה ביום 26.3.2023 בבג"ץ 3056/20 (עניין הסדר ניגוד העניינים שתואר לעיל) בקשה לפי פקודת בזיון בית משפט. ביום 1.5.2023 דחה בית משפט זה (הנשיאה א' חיות, המשנה לנשיאה ע' פוגלמן והשופט י' עמית) את הבקשה, תוך שהובהר כי בקשה לפי פקודת בזיון בית משפט אינה המסגרת הדיונית המתאימה לדיון בטענות שהועלו נגד התנהלות ראש הממשלה; וכי בפסק הדין בעניין הסדר ניגוד העניינים לא ניתן צו אופרטיבי (ראו שם, פסקה 8; להלן: ההחלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית משפט).

4. מספר ימים לאחר מכן, ביום 11.5.2023, הוגשה העתירה שלפנינו, שבמסגרתה נטען, בעיקרם של דברים, כי ראש הממשלה ממשיך להפר את חובתו שלא לפעול בניגוד עניינים "תוך שהוא ממשיך להתבטא, ללא כל הגבלה ובאופן מפורש, לקידום ולתמיכה ב'רפורמה המשפטית'" (סעיף 65 לעתירה). במסגרת העתירה התבקשו סעדים שונים: ראשית, התבקש שנקבע כי חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה ביחס למגבלות שחלות על כהונת ראש הממשלה היא "סופית ומחייבת". לצד סעד זה התבקשו שורת סעדים שעניינם בדרישה שנקבע שראש הממשלה אינו יכול להמשיך לכהן בתפקידו נוכח ההפרה החוזרת ונשנית של המגבלות אשר חלות עליו במסגרת קידומה של התכנית לשינויים במערכת המשפט (סעדים אלו נשענו על דוקטרינות וטענות משפטיות שונות, ראו למשל סעיפים 82, 100, 114, 120, 125, 134 ו-170 לעתירה).

5. בתגובות מטעם מפלגת הליכוד ומטעם ראש הממשלה נטען כי יש לדחות את העתירה על הסף משורה ארוכה של טעמים: העדר זכות עמידה; אי צירוף משיבים רלוונטיים; חוסר תום לב; וכלליות הטענות שמועלות בה. עוד נטען כי העתירה אינה מגלה עילה להתערבות בית המשפט, הן מאחר שאין לבית המשפט את הסמכות להורות על הפסקת כהונת ראש הממשלה, הן מאחר שהעותרים לא מצביעים על עילה בדין לעשות כן.

6. היועצת המשפטית לממשלה והממשלה (להלן: המדינה) טענו אף הם כי דין העתירה להידחות על הסף, בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית. ראשית, ציינה המדינה כי בכל הנוגע לסעד הראשון המבוקש בעתירה, בדבר מעמדו המחייב של האמור במכתב היועצת מחודש פברואר 2023, הרי שאין חולק על כך, והדבר אף נקבע במסגרת ההחלטה

בבקשה לפי פקודת בזיון בית משפט. אשר ליתר הסעדים שהתבקשו בעתירה, הבהירה המדינה כי סוגיית ניגוד העניינים של ראש הממשלה מטופלת על ידי היועצת המשפטית לממשלה ומערך הייעוץ המשפטי לממשלה באופן שוטף, כדין וכנדרש. משכך, טענה המדינה שהעותרים לא הניחו תשתית איתנה ומספקת להענקת את הסעדים מרחיקי הלכת שהתבקשו בעתירה.

7. ברשות בית המשפט הגישו העותרים תשובה לתגובת המשיבים. במסגרת התשובה טענו, בין היתר, כי בניגוד לעמדת היועצת, סוגיית ניגוד העניינים של ראש הממשלה אינה מטופלת כנדרש. לדבריהם, בחודשים שחלפו מאז מכתבה של היועצת המשפטית מחודש מרץ 2023, לא פסק ראש הממשלה מלעסוק בתכנית לשינויים במערכת המשפט, ואף הצהיר שהוא עושה כן מפורשות.

8. ביום 13.7.2023 הורה בית משפט זה (השופטת ר' רונן) כי העתירה תועבר לדיון לפני הרכב. בהמשך לכך, הורה בית המשפט (הנשיאה א' חיות, המשנה לנשיאה ע' פוגלמן והשופט י' עמית) ליועצת המשפטית לממשלה להבהיר ולפרט את הטיפול שמתבצע בסוגיית ניגוד העניינים. לבקשתה, ניתנו ליועצת מספר ארכות להגשת ההבהרה האמורה (יוער, למען שלמות התמונה כי ביני לביני הוגשה גם בקשה להצטרפות להליך מטעמה של קבוצת אזרחים). ביום 10.10.2023 הגישה היועצת בקשת ארכה נוספת, שבמסגרתה צוין כי נוכח השלכות המלחמה שנפתחה ביום 7.10.2023, נדרש לה זמן נוסף לצורך גיבוש המענה. בשלהי חודש נובמבר הגישו העותרים הודעה מעדכנת, שבמסגרתה נטען כי דווקא בעת הזו, נדרשת הכרעה בעתירה, ובהמשך לכך הגישו העותרים בקשה לקבוע את העתירה לדיון בסמוך לאחר הגשת ההודעה מטעם היועצת. ביום 1.1.2024 הגישה היועצת המשפטית לממשלה הודעת עדכון שבה ציינה כי המלחמה הובילה לשינוי במוקד הטיעון של העותרים ומשכך אין מקום להורות על קביעת דיון דחוף בעתירה.

9. לאחר שעיינו בעתירה, בתגובות לה, בתשובת העותרים ובחומרים האחרים שהוגשו, מצאנו להורות על מחיקת העתירה. העתירה בתצורתה המקורית כוונה להפרה מתמשכת של הסדר ניגוד העניינים, בדמות מעורבותו הנטענת של ראש הממשלה בקידום התכנית לשינויים במערכת המשפט. ואולם, כידוע, מאז יום 7.10.2023 מצויה ישראל במלחמה, ולעובדה זו השפעות ניכרות גם על ההליך שלפנינו. בכלל זאת, בעת הזו, לא מקודמים הליכי החקיקה שניצבו במוקד טענות העותרים. בהקשר זה אף מעמדת העותרים נראה כי המלחמה והשפעותיה מקרינים במישרין על טענותיהם בעתירה (ראו למשל, סעיף 6 לבקשתם מיום 10.12.2023). בנסיבות אלו, דומה שחל שינוי מהותי הן

בתשתית העובדתית בבסיס העתירה, הן בטענות המשפטיות של העותרים – והעתירה במתכונתה הנוכחית אינה מתאימה עוד לבירורן (בג"ץ 8781/23 בן יהודה נ' שר הפנים, פסקה 4 (31.12.2023)).

10. בצד האמור נבקש להתייחס לסעד הראשון שהתבקש במסגרת העתירה, בדבר מעמדו של האמור במכתב היועצת מחודש פברואר 2023. כפי שכבר נקבע לא אחת בתחום זה של הסדרי ניגוד עניינים – כמו בתחומים אחרים – חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה מחייבת את הממשלה, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת (ההחלטה בבקשה לפי פקודת בזיון בית משפט, פסקה 9). כפי שצוין בפסק הדין בעניין הסדר ניגוד העניינים:

"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 ומוכהקת [...]"

מסקנה 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, פסקה 29).

זאת ועוד, רשמנו לפנינו את הצהרת ראש הממשלה בתגובתו המקדמית שלפיה הוא "ממלא אחר הסדר ניגוד העניינים" (סעיף 44). בנסיבות אלו, דומה כי העתירה בראש זה מיצתה את עצמה.

סוף דבר: נוכח שינוי הנסיבות, כאמור לעיל, הדיון בטענות שעמדו בבסיס העתירה, במתכונת שנטענו, אינו אקטואלי עוד. משאלה הם פני הדברים, העתירה נמחקת.

ברי כי ככל שישוּבו ויתעוררו טענות נוספות בדבר הפרת הסדר ניגוד העניינים,  
טענות הצדדים שמורות להם.

בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתן היום, א' בשבט התשפ"ד (11.1.2024).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

מ"מ הנשיא

---

מרכז מידע, טל' 077-2703333 \*3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il> דפ 23036180\_M18.docx