



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2433/24

לפני :

כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ע' גרוסקופף
כבוד השופט ח' כבוב

העותרים :

1. סופי ברזון-מקאי
2. דניאל אדיר
3. מיכאל בר סיני
4. יעקב גודו
5. גלעד גולן
6. תומר גנילויין
7. ליאור הרמתי
8. זמיר חיימי
9. דני חלוץ
10. משה (בוגי) יעלון
11. איתמר יער
12. אופיר כורזים
13. עופר לפידות
14. גיא מצגר
15. אילה מצגר
16. רני מצגר
17. גלדיס פישביין
18. רון שפרוני

נ ג ד

המשיבים :

1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל
3. היועצת המשפטית לממשלה

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים :

עו"ד ד"ר מורן סבוראי ; עו"ד ד"ר גל לברטוב ;
עו"ד מירי גרוס-הורן

פסק-דין

השופט ע' גרוסקופף:

לפנינו עתירה בגדרה מבקשים העותרים סעדים שונים הקשורים, בעיקרם של דברים, להוצאת המשיב 1, ראש הממשלה (להלן: ראש הממשלה או ראש הממשלה נתניהו), לנבצרות מכוח סעיף 16(ב) לחוק יסוד: הממשלה, ולהסדר ניגוד העניינים שנערך בעניינו על ידי היועץ המשפטי לממשלה בשנת 2020 על רקע ההליך הפלילי המתנהל נגדו (להלן: הסדר ניגוד העניינים).

1. הרקע הרלוונטי לענייננו הוצג בפסקי דין שניתנו לאחרונה ביחס לעתירות העוסקות בזוויות שונות של סוגיית הנבצרות שבמוקד ההליך דנן (ראו, בעיקר, בג"ץ 2412/23 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקאות 8-12 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (3.1.2024); בג"ץ 3618/23 חלוץ נ' היועצת המשפטית לממשלה (11.1.2024) (להלן: עניין חלוץ)). הקורא המעוניין בתמונת הדברים הרחבה יפנה איפוא לפסקי דין אלו, ואנו נצמצם את התייחסותנו לעתירה דנן.

2. העתירה שלפנינו מורכבת משני ראשים עיקריים: האחד, עניינו בהוצאת ראש הממשלה נתניהו לנבצרות (להלן: ראש העתירה הראשון); השני, עניינו בבחינה ועדכון של הסדר ניגוד העניינים על ידי היועצת המשפטית לממשלה (ראש העתירה השני). את ראש העתירה הראשון מבססים העותרים, בתמצית, על ניגוד עניינים "מובנה ובלתי ניתן לתיקון", כלשונם (בעמ' 4 לעתירה), בו שרוי ראש הממשלה נתניהו על רקע המשפט הפלילי המתנהל נגדו. לטענת העותרים, הסדר ניגוד העניינים שנערך בהקשר זה, ולפיו "יימנע ראש הממשלה מלעסוק בכל עניין שיש לו זיקה מהותית למשפט או לאשר נדון בו", מופר על ידי ראש הממשלה נתניהו באופן מתמשך במסגרת ניסיונותיו לשינוי מהותי של שיטת המשטר הישראלית – ניסיונות אשר לא פסקו, לשיטתם, גם בחודשים האחרונים. העותרים מוסיפים וטוענים כי ניגוד העניינים האמור מתעצם בנסיבותיה של המלחמה המתמשכת בה מצויה מדינת ישראל מאז 7.10.2023 (להלן: מלחמת "חרבות ברזל" או המלחמה), זאת בשל "החשש שמא משפטו הפלילי של מר נתניהו משפיע על מערכת שיקוליו בניהול המדינה", וכחלק מכך בניהול המלחמה (בעמ' 5 לעתירה). בהקשר זה העותרים מצביעים על כשלים שונים, מדיניים וביטחוניים, הקשורים לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ולאופן ניהולה, ומבקשים לקשור אותם לניגוד העניינים בו הם טוענים שמצוי ראש הממשלה נתניהו. אשר לראש העתירה השני, העותרים גורסים כי נוכח הנסיבות

המתוארות, השונות מאלו שעל בסיסן נערך הסדר ניגוד העניינים, על בית המשפט לכל הפחות להורות ליועצת המשפטית לממשלה לעדכן הסדר זה. לצד הסעדים המכוונים להוצאת ראש הממשלה נתניהו לנבצרות ולעדכון הסדר ניגוד העניינים, מבקשים העותרים גם כי נורה ליועצת המשפטית לממשלה לתת חוות דעת בעניין הנבצרות האמורה, להנחות את ממשלת ישראל כיצד לפעול לצורך בירור השאלה האם אכן נבצר מראש הממשלה נתניהו להמשיך במילוי תפקידו או למנות לו באופן מיידי ממלא מקום.

3. למען שלמות התמונה יצוין כי עתירה דומה לעתירה דנן, אשר חופפת לה הן בסעד הנבצרות המבוקש בה והן, באופן חלקי, בזכות העותרים שהגישו אותה, נדונה ונדחתה על הסף על ידי בית משפט זה לפני פחות מחודשיים (בג"ץ 1012/24 ברזון-מקאי נ' ראש הממשלה (4.2.2024) (להלן: עניין ברזון-מקאי)).

4. דין העתירה על שני ראשיה להידחות על הסף, אף מבלי להידרש לתגובות המשיבים. להלן נבהיר מדוע, תוך שנקדים את הדיון בראש השני לדיון בראש הראשון.

5. ככל שהדברים נוגעים לראש השני של העתירה, בחינה ועדכון של הסדר ניגוד העניינים, הרי שהעתירה דנן סובלת מהעדר מיצוי הליכים, אשר מצדיק כבר מטעם זה דחייה על הסף. מהעתירה עולה כי העותרים פנו למשיבים השונים במכתב שכותרתו "התראה טרם פנייה לערכאות בעניין סעיף 16 לחוק יסוד: הממשלה – נבצרות ראש הממשלה" ביום 7.1.2024 (להלן: מכתב ההתראה), ושבו ושלחו למשיבים מכתב תזכורת בעניין ביום 14.2.2024 (להלן יכוננו יחד: מכתבי העותרים). לשיטת העותרים, די בזמן שחלף מאז פנייתם הראשונה למשיבים, וכן בשליחת מכתבי התזכורת, כדי לעמוד בחובת הפנייה המוקדמת, וכדי לרפא את פגם אי-מיצוי ההליכים אשר היה בין הטעמים שהובילו לדחיית העתירה בעניין ברזון-מקאי. לצורך הדיון, נניח שכך. ואולם, עיון במכתבי העותרים מגלה כי הטענות המועלות בהם אינן נוגעות כלל לראשה השני של העתירה, ולפיכך אינן מהוות מיצוי הליכים ביחס לטענות הכלולות בחלק זה של העתירה. נרחיב קמעה.

6. מטבע הדברים, עמידה בדרישת הסף של פנייה מוקדמת לרשות הרלוונטית תלויה בכך שפנייה זו "תציג את הטענות והבקשות שעליהן נסבה העתירה, גם אם אין לצפות לאותה מידה של פירוט או הכנה משפטית באותו שלב" (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ד 349 (2017) (ההדגשות אינן במקור – ע"ג); ראו גם בג"ץ 2894/21 מכבסות מאוחדת – אילת 1994 בע"מ נ' משרד ראש הממשלה (28.4.2021)). ללא הלימה בין הפנייה

המוקדמת לבין כתב הטענות המשפטי – תכליתיה של חובת מיצוי ההליכים, בהן קידום האפשרות של מיקוד המחלוקת ולעתים אף ייתור ההתדיינות, לא יתממשו (ראו בג"ץ 2817/21 מזרחי נ' ממשלת ישראל (27.4.2021); בג"ץ 2895/21 קוטנקו נ' משרד החינוך, פסקה 4 (29.4.2021)). בענייננו, המכתבים ששלחו העותרים כוללים אומנם התייחסות לראש העתירה הראשון (וכן לשאלת בריאותו של ראש הממשלה – נושא שאינו כלול בעתירה דנן), אך אין בהם כל התייחסות לראשה השני, שענייננו, כמובהר, בחינתו ועדכונו של הסדר ניגוד העניינים על ידי היועצת המשפטית לממשלה. במצב דברים זה, ליועצת המשפטית לממשלה לא ניתנה כלל הזדמנות להשיב לטענות המופנות אליה בקשר לראש העתירה השני, ומשכך ברי כי לא מתקיימים התנאים לדיון שיפוטי בו.

7. ככל שהדברים אמורים בראש הראשון של העתירה, הרי שיש לדחותו בשל היעדר תשתית עובדתית מינימלית ביחס לסעדים רבי המשקל המבוקשים בעתירה. אכן, כפי שצוין לא אחת על ידי היועצת המשפטית לממשלה ועל ידי בית משפט זה, קיים קושי ניכר במצב שבו מתנהל הליך פלילי נגד ראש ממשלה מכהן (ראו למשל בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 55 (25.3.2021); בג"ץ 2268/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פסקאות 5, 8 (22.4.2021) (להלן: עניין התנועה למען איכות השלטון)). ואולם, באותה נשימה הובהר כי הדין אינו קובע שעצם ניהולו של ההליך הפלילי נגד ראש הממשלה נתניהו מונע ממנו מלהמשיך בתפקידו, וכי קיים ספק אם מבחינה משפטית המסגרת הנכונה לטיפול בקושי האמור הוא הסדר הנבצרות שבחוק. אפס, אף אם נניח, לצורך הדיון ומבלי לטעת מסמרות, כי סעיף 16(ב) לחוק יסוד: הממשלה כולל בחובו נבצרות "מהותית-תפקודית", כטענת העותרים, ואף אם נוסיף ונניח כי אכן, כשיטתם, היועצת המשפטית לממשלה היא הגורם המוסמך להורות על נבצרות מסוג זה (ואיננו קובעים כל קביעה בעניינים אלה; ראו והשוו בג"ץ 6231/08 יצחק נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 4 (4.8.2008); עניין התנועה למען איכות השלטון, בפסקה 5) – העתירה דנן אינה מניחה תשתית עובדתית, ולו מינימלית, למתן הסעדים הדרמטיים הכלולים בה על בסיס טענה להתחדשות נסיבות המצדיקות זאת בעת הנוכחית. כך, לאחר שעתירות קודמות להעביר את ראש הממשלה נתניהו מתפקידו על רקע משפטו הפלילי נדחו בעבר על רקע הנסיבות שהתקיימו בשעתו. על כן גם דינו של ראש זה של העתירה להידחות. נסביר בקצרה.

8. כזכור, העותרים מבססים את טיעונם בדבר הצורך בהוצאתו של ראש הממשלה נתניהו לנבצרות על שתי קבוצות של טענות: אחת, עניינה בהשפעתו של מצב המלחמה בו מצויה מדינת ישראל על קצב ניהולו של המשפט הפלילי של ראש הממשלה נתניהו;

שנייה, עניינה בהפרה נטענת של הסדר ניגוד העניינים הגלומה בהתערבותו של ראש הממשלה נתניהו ב"הליכי שינוי שיטת המשטר", כלשון העותרים (בעמ' 12 לעתירה).

בכל הנוגע לקבוצת הטענות הראשונה, הרי שזו נגועה בספקולטיביות וכוללניות אשר אינן מאפשרות בניית בסיס עובדתי נאות לסעדים אותם מבקשים העותרים (ראו, למשל, בג"ץ 1844/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה, פסקה 8 (25.3.2014); בג"ץ 3741/19 משגב נ' פרקליט המדינה, פסקה 7 (13.6.2019); בג"ץ 8606/20 ואפעאל נ' משרד האנרגיה, פסקאות 11-12 (24.2.2021)). הטענות שמציגים העותרים בדבר כשלים בהתנהלותו של ראש הממשלה נתניהו בקשר למלחמת "חרבות ברזל", מבוססות רובן ככולן על ידיעות עיתונאיות וניירות עמדה, אשר אינם מהווים תשתית עובדתית מוצקה וממשית הדרושה לקבלת הסעד המבוקש בעתירה. גם חשש העותרים מפני האינטרס של ראש הממשלה נתניהו להאריך את המלחמה בהינתן השלב בו מצוי המשפט הפלילי המתנהל בעניינו נשען על סברות והשערות, ואינו יכול לסייע לעותרים להניח את התשתית העובדתית הנדרשת לביסוס טענתם (ראו עניין התנועה לאיכות השלטון, בפסקה 6). קיצורו של דבר, הטענה לפיה ניהול המלחמה מושפע מאינטרסים הקשורים למשפטו הפלילי של ראש הממשלה נתניהו היא בגדר הערכה היכולה לפרנס טורי דעה, אך אין בה כדי להוות עובדה היכולה לבסס סעד משפטי.

9. בהמשך לכך, גם לקבוצת הטענות העוסקת ב"שינוי המשטרי" הנטען, שלשיטת העותרים מגלם הפרה של הסדר ניגוד העניינים על ידי ראש הממשלה נתניהו, אין בסיס עובדתי מספק. בעניין ברזון-מקאי, שחלקים ניכרים ממנו חופפים לעתירה דנן, נכתב כך:

בפסק הדין בעניין חלוץ... נקבע כי בשים לב להצהרת ראש הממשלה באותו עניין לפיה הוא ממלא אחר הסדר ניגוד העניינים, העתירה בעניין זה מיצתה את עצמה. קביעה זו שרירה, קיימת ועומדת בכל הנוגע לחלק ניכר מהתשתית העובדתית הנטענת הנסמכת על אירועים שקדמו לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ואין צריך לומר כי אין מקום לבסס על תשתית זו טענות אשר נדחו זה מכבר (עניין ברזון-מקאי, בפסקה 4).

אכן, נוכח קביעה זו מפנים העותרים דנן את מרבית טענותיהם אל משך הזמן שחלף מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". ואולם, למרות מאמצי העותרים לזהות בחודשים שחלפו מאז פרוץ המלחמה פעולות של ראש הממשלה המפרות את הסדר ניגוד העניינים באופן המצדיק את הוצאתו לנבצרות, הם מתקשים להצביע על פעולות קונקרטיות מצדו המלמדות על כך. בהקשר זה, אין די בהצבעה על התנהלותו של שר המשפטים בעניינים

כאלה או אחרים, על מנת ללמד על פעולה מצדו של ראש הממשלה באותם עניינים. בדומה, גם הטענה כי ראש הממשלה נמנע מלהשיב את הגלגל לאחור, באופן דקלרטיבי או מעשי, ביחס להליכי חקיקה שקודמו בעבר, אינה מהווה עדות מוצקה לנכונות טענות העותרים בדבר הפרת הסדר ניגוד העניינים. לבסוף, גם בקידום של הליכי חקיקה מסוימים (כדוגמת אלו שעניינם הרחבת סמכויות השב"כ או ביצוע בדיקה עתית, לרבות באמצעות פוליגרף, למשתתפי דיוני הקבינט המדיני-בטחוני), אשר הקשר ביניהם לבין ההליך המשפטי המתקיים בעניינו של ראש הממשלה או ליוזמות החקיקה המכונות "הרפורמה המשפטית" קלוש עד לא קיים, איננו מוצאים בסיס למתן סעד שיפוטי כמבוקש על ידי העותרים בראש העתירה הראשון – סעד, שכאמור לעיל, אף אם ניתן לקבלו מכוח סעיף 16(ב) לחוק יסוד: הממשלה (וכאמור, בעניין זה איננו מביעים עמדה לכאן או לכאן), מהווה סעד מרחיק לכת (ראו והשוו בג"ץ 1011/18 אזולאי נ' שרת המחשפטים, פסקה 6 (28.6.2018); בג"ץ 3839/21 ארליך נ' יו"ר הכנסת, פסקה 3 ((2.6.2021)).

10. נוכח כל האמור, העתירה נדחית בזאת על הסף. בהינתן שלא נדרשה תגובה, אין צו להוצאות.

ניתן היום, כ"ב באדר ב' התשפ"ד (1.4.2024).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט