



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2854/24

לפני: כבוד השופט נ' סולברג  
כבוד השופט ד' מינץ  
כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרים: 1. רבקה כרמי  
2. שמעון ינקלביץ  
3. יובל רכבי  
4. אהוד שפירא  
5. אביתר מנור  
6. גבריאל צ'רטוק  
7. יעקב קורח  
8. יועד צור  
9. מנחם מגידור  
10. יוסף שילה  
11. אילן שיינלפד  
12. נמרוד שפר  
13. ניב אחיטוב  
14. דוד הראל  
15. חיים גופן  
16. דב מורן  
17. יהושע גלייטמן  
18. יובל דור  
19. עופר לפידות  
20. ינקי מרגלית  
21. רונית ארנפרוינד  
22. אורה דר  
23. ידן דודאי  
24. כרמל סופר  
25. דניאל בר-טל  
26. פרנסס רדאי  
27. יהודית ברוניצקי  
28. יהודה ברוניצקי

נ ג ד

המשיבים: 1. היועצת המשפטית לממשלה - הגב' גלי בהרב  
מיארה  
2. ראש ממשלת ישראל - ח"כ בנימין נתניהו  
3. ממשלת ישראל  
4. מפלגת הליכוד - תנועה לאומית ליברלית

עתירה למתן צו על תנאי

עו"ד דפנה הולץ-לכנר ; עו"ד קמילה אביגיל  
מיכמן

בשם העותרים :

### פסק-דין

השופט ע' גרוסקופף:

לפנינו עתירה נוספת בה מבוקשת, בעיקרו של דבר, הפסקת כהונתו של המשיב 2, ראש הממשלה בנימין נתניהו (להלן: ראש הממשלה נתניהו), בשל ההליך הפלילי המתקיים בעניינו – הפעם הזו לנוכח מצב המלחמה בו מצויה מדינת ישראל מאז השבעה באוקטובר 2023.

1. כמו בעתירות קודמות בעניין זה, גם בהחלטה הנוכחית אנו מוצאים לנכון שלא לחזור על מכלול הנסיבות העומדות ביסוד העתירה, אלא להסתפק בהפניית הקורא המעוניין ברקע הרלוונטי להצגתו במסגרת בג"ץ 2412/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (3.1.2024) (ראו בעיקר פסקאות 8-12 שם). בענייננו, מכוונים העותרים את טענותיהם לסתירה הקיימת, לשיטתם, בין תפקידיו הקריטיים של ראש הממשלה נתניהו בניהול מלחמת "חרבות ברזל" (להלן: המלחמה) – תפקידים אשר מוכרחים להתבצע, מטבע הדברים, אך ורק בהתאם לאינטרס הציבורי – לבין האינטרס האישי שלו בעיכוב ההליך הפלילי המתקיים בעניינו. לטענת העותרים, מדובר בניגוד עניינים "מובנה, חריג, עוצמתי וקיצוני ביותר" (עמ' 6 לעתירה), אשר לא ניתן לריפוי באמצעות עריכת חוות דעת למניעת ניגוד עניינים – לא זו שנערכה בעניינו של ראש הממשלה נתניהו בשנת 2020 (להלן: הסדר ניגוד העניינים), ואף לא חוות דעת למניעת ניגוד עניינים שייתכן כי תיערך כעת או בעתיד. כך בתמצית, ובלשון העותרים, יש למנוע את המשך כהונתו של ראש הממשלה נתניהו "היות ומרגע פרוץ מלחמת ה-7 באוקטובר, כאשר [הוא] עומד בראש קבינט המלחמה ואחראי על קבלת ההחלטות הנוגעות לניהול המלחמה על כל מרכיביה, בהינתן האינטרס האישי-העוצמתי שלו, כנאשם בפלילים בעבירות חמורות שיש עמן קלון המצוי בעיצומו של משפטו הפלילי, קיים חשש סביר להימצאותו בניגוד עניינים מובנה, חריג ועוצמתי בתפקיד ראש הממשלה, אשר לא ניתן לגידור באמצעות עריכת הסדר ניגוד עניינים ועל כן מחייבת פסילת כהונתו בתפקיד" (עמ' 2 לעתירה).

2. בגין האמור, העותרים מבקשים סעדים הצהרתיים שיורו כי ראש הממשלה נתניהו מנוע מלהמשיך ולמלא את תפקידו, וכי החלטתו להמשיך בכהונתו היא החלטה הנגועה בחוסר סבירות קיצוני ולפיכך דינה בטלות. עוד הם מבקשים שנצהיר כי "נבצר

מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, עד לסיום המצב בו קיים חשש לניגוד עניינים בתפקידו" (עמ' 2 לעתירה), וזאת מכוח סעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה. לבסוף, במישור האופרטיבי, מבוקש כי נורה לראש הממשלה נתניהו להתפטר מתפקידו כראש ממשלה, בהתאם לסעיף 19 לחוק-יסוד: הממשלה.

3. להשלמת התמונה יצוין כי בהיעדר התייחסות של העותרים לפסק דין שניתן שלושה ימים לפני הגשת העתירה דנן (בג"ץ 2433/24 ברזון-מקאי נ' ראש הממשלה (1.4.2024) (להלן: עניין ברזון-מקאי)), התבקשה ביום 7.4.2024 עמדת העותרים ביחס לאפשרות של מחיקת העתירה. לחלופין, התבקשו העותרים להבהיר מהם ההבדלים בין עתירתם לבין עניין ברזון-מקאי, אשר מצדיקים לשיטתם את המשך הדיון בה. בהודעתם מיום 14.4.2024 הבהירו העותרים כי לשיטתם קיים שוני מהותי בין העתירות, וזאת בעיקר משום שבמוקד העתירה דנן עומדים החשש האינהרנטי לקיומו של ניגוד עניינים בו מצוי ראש הממשלה בזמן מלחמה (ללא קשר להסדר ניגוד העניינים), והשלכותיו של ניגוד עניינים מובנה זה על מילוי תפקידו הציבורי, בעוד שבמוקד העתירה בעניין ברזון-מקאי עמדו טענות לנבצרות של ראש הממשלה נתניהו בעת הזו, הנשענות בעיקרן על הפרה של הסדר ניגוד העניינים. העותרים הוסיפו כי טענותיהם לעניין נבצרותו של ראש הממשלה נתניהו בהתאם לסעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, הוא הסעד המשותף לשתי העתירות, אינן חופפות את טענות הנבצרות שנדונו ונדחו בעניין ברזון-מקאי. זאת, הן לאור ההבדל בין הטיעונים שעניינם באופי ניגוד העניינים (חשש מניגוד עניינים כללי מזה, והפרת הסדר ניגוד העניינים מזה) והן נוכח התשתית העובדתית והמשפטית השונה, לשיטתם, אשר הניחו לפנינו בעתירה דנן (ואכן, לזכות העותרים ייאמר כי עתירתם זו מקיפה ומפורטת מקודמתה, וכוללת הנמקה משפטית שלמה ורחבה יותר).

4. למרות ההבדלים האמורים, דין העתירה דנן כדין העתירה בעניין ברזון-מקאי – דהיינו, דחייה על הסף, אף מבלי להידרש לתגובות המשיבים. נבהיר בקצרה את הטעמים לכך.

5. בית משפט זה נתן את דעתו לסוגיית ניגוד העניינים בו מצוי ראש הממשלה נתניהו לא אחת. סוגיה זו נדונה, גם אם לא באופן ישיר, כבר במסגרת בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (6.5.2020) (להלן: עניין הרכבת הממשלה), בו נפסק בהרכב מורחב של 11 שופטים כי חרף כתב האישום התלוי ועומד נגד חבר הכנסת בנימין נתניהו (כתוארו אז), לא קיימת עילה משפטית המונעת את הטלת מלאכת הרכבת הממשלה עליו. בצד הנימוקים למסקנה זו, הודגש כי:

רשמנו לפנינו את הודעת היועץ המשפטי לממשלה (סעיפים 159-160 לכתב התשובה מטעמו) לפיה כהונתו של חה"כ נתניהו כראש ממשלה תהיה כפופה להסדר ניגוד עניינים שייערך עמו אשר יקבע "מגבלות בקשר למילוי תפקידו בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק". בא כוחו של חה"כ נתניהו אישר את הדברים בטיעונו הכתובים (סעיף 99 לכתב התשובה מטעמו) ובאי כוח הצדדים הנ"ל שבו והצהירו על כך גם במסגרת השלמת הטיעון בעל פה בפנינו (עמ' 11 ו-22 לפרוטוקול הדיון מיום 3.5.2020) (עניין הרכבת הממשלה, בפסקה 19; ההדגשות נוספו).

6. כשנה לאחר מכן, במסגרת בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יעקובי (25.3.2021) (להלן: עניין הסדר ניגוד העניינים), ניתח בית משפט זה (בהרכב השופטים הבכיר באותה עת: הנשיאה אסתר חיות, המשנה לנשיאה חנן מלצר והשופט ניל הנדל) את ניגוד העניינים בו מצוי ראש הממשלה נתניהו, ודן בתוקפו של הסדר ניגוד העניינים שגיבש היועץ המשפטי לממשלה בשעתו על רקע ניתוח זה. במסגרת דיונו הגיע בית המשפט למסקנות דומות, ככלל, לאלו אליהן הגיעו העותרים שלפנינו, בכל הנוגע לאופיו ולעוצמתו של ניגוד העניינים המתקיים בנסיבות העניין. כך, למשל, כפי שגורסים העותרים, נפק כי מדובר בניגוד עניינים "חריג בטיבו ובעוצמתו", ולפיכך כי "מידת ההסתברות הנדרשת [לקיומו] היא של חשש סביר" (ראו עניין הסדר ניגוד העניינים, בפסקה 37; ההדגשה במקור). בית המשפט הכיר, איפוא, בחומרתו של החשש מפני ניגוד העניינים הצומח בנסיבות של כהונת ראש הממשלה נתניהו בעת שמתקיים בעניינו הליך פלילי. ואולם, בשונה מהעותרים דכאן, סבר בית משפט באותו עניין, בהמשך להחלטה בעניין הרכבת הממשלה, כי הסדר ניגוד עניינים הולם יכול לספק פתרון ראוי למצב החריג שנוצר. בהתאם, נקבע בסיכומי של פסק דין זה כך: "אחת מהנחות היסוד שעל בסיסן התאפשרה הרכבת הממשלה ה-35 על ידי חה"כ נתניהו, על אף כתב האישום התלוי ועומד נגדו, הייתה כי ייערך לו הסדר ניגוד עניינים, כמפורט בעניין הרכבת הממשלה. הסדר זה נועד להפיג את החשש הנובע מהמצב התקדימי והחריג שבו מתנהל הליך פלילי בעניינו של ראש ממשלה מכהן" (עניין הסדר ניגוד העניינים, בפסקה 55; ההדגשה במקור).

7. הנה כי כן, תהיך פסקי הדין בעניין הרכבת הממשלה ובעניין הסדר ניגוד העניינים הוא כי על אף שקיים קושי ניכר וחריג במצב שבו מתנהל הליך פלילי נגד ראש ממשלה מכהן, ניהול משפטו הפלילי של ראש הממשלה נתניהו, על מערך האינטרסים האישיים הכרוך בו, אינו יוצר מניעה מוחלטת כי יכהן כראש הממשלה, ובוודאי שלא במידה שאיננה ניתנת לריפוי באמצעות הסדר ניגוד עניינים, כפי שסוברים העותרים. במילים אחרות, הגם שלא נעלמה מעיני בית משפט זה חומרת ניגוד העניינים בו מצוי ראש הממשלה נתניהו כל עוד נמשך ניהול משפטו הפלילי, הרי שהוא קבע בשני פסקי הדין

הללו, לאחר דיון לגופו של עניין בהרכב מורחב ובהרכב הבכיר, כי מר נתניהו יכול לשמש כראש ממשלה כל עוד לא הוכרע דינו, והוא בחזקת חף מפשע. זאת, בכפוף לכך שיפעל בהתאם להסדר ניגוד העניינים שגובש בעניינו, ואשר נועד ליתן מענה לחשש האמור.

8. העותרים טוענים כי ההסתפקות בקביעת הסדר ניגוד העניינים במסגרת ההליכים שהתקיימו עד כה התבססה "על הנחת היסוד לפיה מצב ניגוד העניינים בו מצוי [ראש הממשלה נתניהו] ניתן לבידוד ולתיחום וכן על הנחת] יסוד נוספת לפיה [ראש הממשלה נתניהו] יפעל כאדם נורמטיבי", וכי "שתי הנחות יסוד אלו לא עמדו במבחן המציאות" (עמ' 25 לעתירה) – הראשונה, בשל מצב המלחמה, בגדרו "לא קיימת כל דרך לבודד ולתחום את הימצאותו בניגוד עניינים בתפקידו הציבורי, בהינתן קיומו של האינטרס האישי העוצמתי במשפטו הפלילי" (עמ' 26 לעתירה; להלן: הטענה בדבר ההנחה הראשונה); והשנייה, בשל ניסיון העבר המלמד, לטענת העותרים, כי ראש הממשלה נתניהו הפר את הסדר ניגוד העניינים בעניינו, בין היתר, במסגרת קידום יוזמות החקיקה תחת "הרפורמה המשפטית" (להלן: הטענה בדבר ההנחה השנייה). לפיכך, גורסים העותרים, כי לא ניתן להסתפק בהסדר ניגוד העניינים ונדרש לבחון מחדש את עמידתו של ראש הממשלה נתניהו באיסור החל על נבחר ציבור להימצא בניגוד עניינים לאור המלחמה בה מצויה מדינת ישראל.

9. טענות אלו איננו יכולים לקבל. בית משפט זה פסק את אשר פסק בעניין הרכבת הממשלה ובעניין הסדר ניגוד העניינים, מתוך הנחה שבכפוף להסדר ניגוד העניינים, מר נתניהו ימלא את תפקידו כראש ממשלה – על כל המשתמע מכך. ניהול מצבי משבר – בראש ובראשונה, ניהול מלחמה – מהווה פונקציה מרכזית והכרחית של תפקיד ראש הממשלה בכל מדינה, ובוודאי שלא ניתן להפרידה מעצם הסמכות לעמוד בראש הרשות המבצעת במדינת ישראל. אם נדרשת לכך ראייה בדין הישראלי, הרי שהיא תמצא בסמכויות הנתונות לממשלה, ולעומד בראשה, להחליט על פתיחת מלחמה ועל אופן ניהולה (ראו למשל סעיף 40(א) לחוק-יסוד: הממשלה, המקנה לממשלה את הסמכות הבלעדית לפתוח במלחמה. ראו גם סעיף 40(א1) לחוק-יסוד: הממשלה, אשר מקנה לראש הממשלה סמכות ייחודית להורות על הפעלת סמכותה של ועדת שרים שנקבעה בחוק והואצלו אליה סמכויות הממשלה לפי סעיף 40(א) לחוק-יסוד: הממשלה). אין למדינת ישראל ראש ממשלה של שלום וראש ממשלה של מלחמה, וממילא לא ניתן לקבל כי כשירות לשמש בתפקיד מתייחסת אך לתקופת שגרה, ואינה משתרעת גם על ימי חירום. למרבה הצער, כפי שנוכחנו שוב בשבת השחורה של השבעה באוקטובר, המעבר בין רגיעה לבין אסון מתרחש לעיתים כהרף עין – וגם מטעם זה, זהות העומד בראש הרשות המבצעת, אינה יכולה להיות מוגבלת ומתוחמת לעתות רגיעה; עליה להיות תקפה

באותה מידה, ואף ביתר שאת, גם כשמתרגשים עלינו ימי צרה. על כן, הקביעה השיפוטית כי מר נתניהו יכול לשמש כראש ממשלה למרות ההליך הפלילי המתנהל בענייניו, בכפוף להסדר ניגוד העניינים, חלה, כעניין עקרוני, גם במצב מלחמה. לפיכך, יש לדחות את הטענה בדבר ההנחה הראשונה.

10. אשר לטענה בדבר ההנחה השנייה, בפסק הדין בכג"ץ 3618/23 חלוץ נ' היועצת המשפטית לממשלה (11.1.2024) (להלן: עניין חלוץ; עתירה שהוגשה על ידי חלק מהעותרים דנן) נדונה ונדחתה טענה שלפיה התנהלותו של ראש הממשלה נתניהו בקשר לקידום הליכי החקיקה אליהם מתייחסים העותרים מצדיקה את הפסקת כהונתו בשל הפרת הסדר ניגוד העניינים הגלומה בה. מעבר למשקל שנתן בית המשפט בהחלטתו זו לעובדה שהליכי החקיקה האמורים לא מקודמים עוד מאז פרצה המלחמה, הובאה בחשבון אף הצהרתו של ראש הממשלה שלפיה הוא ממלא אחר הסדר ניגוד העניינים (ראו עניין חלוץ, בפסקה 10. וראו גם עניין ברזון-מקאי, בפסקה 9). על רקע פסיקה זו, איננו מוצאים בטענות העותרים טעם המצדיק הידרשות חוזרת להתנהלותו של ראש הממשלה נתניהו בחודשים שקדמו לפרוץ המלחמה (וממילא העותרים לא הצביעו על טיעונים שונים במהותם מאלו שהועלו בעניין חלוץ בסוגיה זו).

11. אל האמור יש להוסיף שתי הערות. ראשית, נקודת המוצא של העותרים, לפיה האפשרות לטפל במצב החריג בו מצוי ראש הממשלה נתניהו באמצעות הסדר ניגוד העניינים תלויה בחומרת מצבה הביטחוני של מדינת ישראל, פותחת פתח להגשות חוזרות ונשנות של עתירות בהן תבוקש העברת ראש הממשלה נתניהו מתפקידו על רקע נסיבות שונות ומגוונות, שמטבע הדברים נוצרות ומשתנות כל העת. ואולם, לא ניתן לקבל מצב בו מילוי פונקציות שלטוניות חיוניות ויסודיות במדינת ישראל, דוגמת ניהולה של מלחמה, ידרוש בחינה שיפוטית בכל פעם בו חל שינוי במצב הביטחון. כך, הן בשל חוסר היציבות השלטונית הכרוך בהלכה שכזו; והן בשל החשש שגורל הנהגת המדינה יהיה תלוי לא ברצון תושביה, אלא בעוצמת כוחם של אויביה. שנית, במסגרת תגובתה המקדמית לעתירה בעניין חלוץ הבהירה היועצת המשפטית לממשלה כי "סוגיית ניגוד העניינים מטופלת על-ידי היועצת המשפטית לממשלה ומערך הייעוץ המשפטי לממשלה באופן שוטף, כדין וכנדרש" (סעיף 14 לתגובה המקדמית שם). על טעם זה, בין היתר, ביססה היועצת המשפטית לממשלה את עמדתה שלפיה אין עילה לדרוש מבית המשפט להעניק את הסעדים "מרחיקי הלכת", כלשונה, שהתבקשו שם – הם בעיקרם הסעדים המבוקשים אף בעתירה דנן. על רקע הדברים הללו, לפיהם היועצת המשפטית לממשלה מודעת לצורך בבחינת הסדר ניגוד העניינים באופן שוטף, ובהיעדר טעם מיוחד לסבור שהיא אינה עושה כן (והעותרים אף לא העלו כל טענה בעניין), איננו מוצאים הצדקה

להתערב באופן הפעלת סמכותה, וזאת על אחת כמה וכמה בהינתן הסעדים הדרמטיים המבוקשים בעתירה.

12. בטרם סיום נעיר כי על אף מאמצי העותרים לשכנענו אחרת, לא מצאנו הבדל מהותי ומשמעותי בין טענתם בדבר הצדקת הוצאתו של ראש הממשלה נתניהו לנבצרות מכוח סעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה לבין הטענות שנדונו ונדחו באותה סוגיה במסגרת עניין ברזון-מקאי. במישור המשפטי, דברינו עד כה מלמדים כי ההבדל לו טוענים העותרים בין דיון המתמקד בהפרת הסדר ניגוד העניינים לבין דיון המתמקד בהפרת החובה הכללית האוסרת על נבחר ציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים (לה כאמור נועד לתת מענה הסדר ניגוד העניינים) אינו מצדיק עיון מחודש (לאחר שניתן פסק הדין בעניין ברזון-מקאי) בסוגיית הנבצרות בנסיבות ענייננו. אשר לתשתית העובדתית, ועל רקע קביעותינו לעיל, הוספת בסיס ראייתי המלמד על כך שפרקליטיו של ראש הממשלה נתניהו מגישים מעת לעת בקשות דחייה כאלה או אחרות בעטיו של מצב המלחמה, אינה מעלה ואינה מורידה בשאלת כשירותו של מר נתניהו לכהן בתפקיד ראש הממשלה. מטבע הדברים, בקשות מסוג זה נדונות במסגרת ההליך הפלילי בהתאם לכללים המקובלים, ואין לפנינו כל אינדיקציה לכך שבקשות אלה, או ההכרעות המתקבלות לגביהן, משליכות באופן מהותי על תפקודו של מר נתניהו כראש ממשלה.

13. סוף דבר: העתירה נדחית בזאת על הסף. בהתחשב בכך שמדובר בעתירה שנייה המוגשת באותו עניין בסמיכות זמנים, מחד גיסא, ובעובדה שלא נדרשה תגובה, מאידך גיסא, יישאו העותרים בהוצאות לטובת אוצר המדינה בסכום של 5,000 ש"ח.

ניתן היום, כ"ז בניסן התשפ"ד (5.5.2024).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט