



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2343/23

לפני :

כבוד השופטת י' וילנר  
כבוד השופט ע' גרוסקופף  
כבוד השופט א' שטיין

העותרים :

1. ברוך בינה
2. אהוד שפירא
3. אבשלום אליצור
4. עירית קינן
5. יהודה אפק
6. יניב גולן
7. אורית קמיר
8. אביתר מנור
9. רבקה כרמי
10. שמעון ינקלביץ
11. תמר פלש
12. רון גורה
13. גדעון גרדר
14. גבי צרטוק
15. חגית מסר ירון
16. דליה פרשקר
17. רותי אלון
18. ישעיהו תדמור
19. מלי בלוך פולישוק
20. אילן שיינפלד
21. אורה דר
22. דני כרמון
23. יעל אלעד
24. יוסף שילה
25. יהושע קולודני
26. ברק חכמוב
27. אילן פז
28. עופר לפידות

נ ג ד

המשיבים :

1. היועצת המשפטית לממשלה
2. היועצת המשפטית של הכנסת
3. ראש הממשלה - ח"כ בנימין נתניהו
4. סיעת הליכוד
5. סיעת ש"ס

6. סיעת הציונות הדתית
7. סיעת עוצמה יהודית
8. סיעת יהדות התורה
9. כנסת ישראל

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותרים :	עו"ד הולץ-לכנר דפנה
בשם המשיבה 1 :	עו"ד ענר הלמן ; עו"ד רן רוזנברג ; עו"ד אודי איתן
בשם המשיבות 2 ו-9 :	עו"ד יצחק ברט
בשם המשיב 3 :	עו"ד מיכאל ראבילו ; עו"ד רועי שכטר ; עו"ד אופק ברוק
בשם המשיבה 4 :	עו"ד אבי הלוי ; עו"ד ניבה הלוי
בשם המשיבה 5 :	עו"ד ישראל באך
בשם המשיבה 7 :	עו"ד ישי גיספן

### פסק-דין

השופט א' שטיין:

1. במסגרת העתירה שלפנינו נתבקשנו להורות למשיבים להתייצב וליתן טעם כדלקמן: "מדוע לא יורה בית המשפט הנכבד על עיכוב קידומה של כל יוזמת חקיקה, הוראת שעה, הצעת חוק ממשלתית, הצעת חוק פרטית או הצעת חוק מטעם ועדה בכנסת, אשר בית המשפט ימצא כי היא נוגעת לאינטרסים האישיים של ראש הממשלה בהליך הפלילי המתנהל בעניינו, באופן ניהולו או בתוצאותיו, וזאת עד לסיום מצב ניגוד העניינים הנובע ממצבו המשפטי של ראש הממשלה כנאשם בעבירות חמורות שיש עמן קלון." נטען כי סעד זה מתבקש לאור ניגוד העניינים בו מצוי המשיב 3, ראש הממשלה, ביחס להליכי חקיקה אשר נוגעים למשפט הפלילי שמתנהל נגדו. כן נתבקשנו להורות למשיבות 1-2, היועצת המשפטית לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת, בהתאמה, לחוות דעתן אלו מבין ההליכים המתנהלים בכנסת נוגעים לאינטרסים האישיים של ראש הממשלה בהליך הפלילי המתנהל בעניינו.

2. להלן אפרט את טענות העותרים, אולם אציין כבר עתה כי בבסיס העתירה עומדת הטענה לפיה ישנו חשש של ממש כי ההליך הפלילי המתנהל נגד ראש הממשלה מציב אותו בניגוד עניינים, כאשר החשש הוא שראש הממשלה ירתום את חברי הקואליציה שבראשה הוא עומד, או שחברי הקואליציה ירתמו את עצמם, לחקיקת חוקים אשר

ישפיעו על ההליך המשפטי שכאמור מתנהל בעניינו. לטענת העותרים, ניגוד עניינים זה מצדיק מתן סעד קיצוני לכל הדעות בדמות הוראה של בית המשפט לכנסת שלא לפעול בהתאם לסמכויות החקיקה שבידה.

3. ואלו הן טענות העותרים. נטען כי בבג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (6.5.2020) (להלן: עניין הטלת המנדט) אושרה כהונתו של ראש הממשלה, על-אף ניגוד העניינים בו הוא מצוי, אך ורק מהטעם שהממשלה שהושבעה הייתה ממשלה פריטטית אשר הכילה בתוכה, באופן מובנה, מנגנונים של איזונים ובלמים, שאינם או מזעזעו את החשש לניגוד עניינים של ראש הממשלה. כמו כן נטען כי הסדר ניגוד העניינים אשר נקבע לראש הממשלה אינו מספיק למניעת "חשש סביר" לשקילת שיקולים זרים בהליכי החקיקה. לתמיכה בטענות האחרונה מציגים העותרים שלל של חוקים ושל יוזמות חקיקה אשר עוסקים בעניינו האישי של ראש הממשלה, ובכללם: חוק הנבצרות; הצעות לביטול העבירות הפליליות בהן מואשם ראש הממשלה; והצעת חוק אשר תתיר לראש הממשלה ולמשפחתו לקבל תרומות למימון הוצאותיהם המשפטיות. נטען כי "מוטת השליטה" של ראש הממשלה על חברי הכנסת בקואליציה הינה כה רחבה עד שלא ניתן למנוע מצב בו חברי הכנסת ישתמשו לרעה בסמכותם לחוקק חוקים על-מנת להיטיב עם ראש הממשלה. נוכח זאת, כך נטען, הפתרון האפשרי היחיד להתמודדות עם ניגוד העניינים בו מצוי ראש הממשלה, הוא שלילת האפשרות מחברי הכנסת להשתמש בסמכותם בכל דבר אשר יכול להיטיב עם ראש הממשלה. לבסוף, טוענים העותרים כי הסעד המבוקש על ידם הינו מוצדק, למרות היותו חריג וקיצוני, מאחר שאינו נוגע לתוכנן של יוזמות חקיקה ספציפיות, כאשר הוא מכוון לעצירה מוחלטת של כל חקיקה שהיא אשר יכולה להשפיע על עניינו של ראש הממשלה, תהא תוכנה אשר תהא. נטען כי סעד זה הינו סעד "רך", שכן הוא אינו מבקש את בית המשפט להתערב בתוכנה של חקיקה כלשהי אלא רק להורות על עיכוב קידומה – ועל כן מדובר בסעד שאינו כרוך בהתערבות בשיקול דעתו של המחוקק.

4. עוד ביקשו העותרים שנוציא מלפנינו צו ביניים או צו ארעי "אשר יעכב את המשך קידומן של כל יוזמות החקיקה, לרבות הוראות השעה, הנוגעות לאינטרסים האישיים של ראש הממשלה, בהליך הפלילי המתנהל בעניינו, באופן ניהולו או בתוצאותיו" – זאת, עד להכרעה סופית בעתירה.

5. לצד כל אלה, נתבקשנו לקיים "דיון דחוף ביותר לשמיעת העתירה".

6. לאחר עיון בעתירה, הוריתי למשיבים למסור את התייחסותם למבוקשם של העותרים ולעילותיו. בכל הנוגע לבקשת העותרים לצו ארעי ולקיומו של דיון דחוף, קבעתי שאין להיעתר לבקשות בשל העובדה שהעותרים המתינו מספר חודשים מאז כוננה הממשלה עד להגשת עתירתם. כמו כן ציינתי, כי על-פניה העתירה אינה מצביעה על תקלה אשר עלולה להתרחש מבלי שיהא אפשר לתקנה אחרי-מעשה.

7. לעתירה הוגשו תגובות מפי המשיבים הבאים: המשיבה 1, היועצת המשפטית לממשלה; המשיבות 2 ו-9, היועצת המשפטית של הכנסת והכנסת עצמה, בהתאמה; המשיב 3, ראש הממשלה; והמשיבה 4, סיעת הליכוד. המשיבה 5, סיעת ש"ס, הסתפקה בתגובה קצרה בה נאמר כי "העתירה הינה קנטרנית מיסודה, לעמדת המשיבה 5 דין העתירה להידחות על הסף תוך חיוב העותרים בהוצאות לדוגמא"; גם המשיבה 7, סיעת עוצמה יהודית, הסתפקה בתגובה קצרה, ובה נאמר כי היא מצטרפת לעמדתם של המשיבים 4 ו-5. המשיבות 6 ו-8, סיעת הציונות הדתית וסיעת יהדות התורה, בהתאמה, לא הגישו תגובה.

8. בתגובותיהם העלו המשיבים טענות דומות, ואף זהות זו לזו, ועל כן אציגן במאוחד. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות על הסף ואף לגופה, וזאת מהטעמים הבאים: העתירה אינה מגלה הצדקה לחריגה מהכלל לפיו בית המשפט אינו מתערב בהליכי חקיקה, לרבות ביחס לתקינות הליכי החקיקה, בטרם הושלמו ההליכים; העתירה הינה כוללנית ביותר ואינה מתייחסת לחקיקה ספציפית – זאת, בניגוד להלכה אשר קובעת כי בית המשפט לא יעניק סעדים כוללניים; סעד בדמות עיכוב קידומה של חקיקה, אשר אינו מתייחס לחקיקה ספציפית או לחבר כנסת ספציפי, אינו מוכר במשפט החוקתי בישראל; העתירה אינה מציגה תשתית משפטית הולמת בין היתר בשל היעדר התייחסות לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, אשר קובע את כללי האתיקה שחלים על חברי הכנסת; בהתאם לכללים אשר חלים על חברי הכנסת, מצב של "ניגוד העניינים" המתואר בעתירה אינו עולה כדי ניגוד עניינים אסור. בפרט נטען, כי שיקולים פוליטיים אינם מהווים ניגוד עניינים ביחס להצבעותיהם של חברי הכנסת; טענות העותרים בנוגע לעניין הטלת המנדט אינן נכונות; גם אילו היה ממש בטענה לפיה קיים ניגוד עניינים אצל חברי הכנסת, ממילא לא היה מקום למנוע את פועלם.

9. סבורני כי דין העתירה להידחות על הסף בשל היותה מוקדמת.

10. כפי שנפסק פעמים רבות, "הלכה עמנו כי בית משפט זה אינו מורה לכנסת לחוקק חוק [...] וככלל, בית משפט זה אינו מתערב בהליכי חקיקה בעודם בעיצומם. זאת, משיקולים של כיבוד הדדי בין רשויות 'ומתוך תפיסה כי השלב הראוי לבחון את חוקתיותו של חוק מסוים ואת תקינות ההליך בו הוא נחקק הוא לאחר השלמת הליך החקיקה'" (ראו: בג"ץ 5744/19 בן מאיר נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 והאסמכתאות שם (5.9.2019) (להלן: עניין בן מאיר)).

11. העותרים מודעים היטב להלכה זו, אולם דעתם היא כי מכיוון שעתירתם אינה תוקפת את תוכנו הספציפי של דבר חקיקה, כי אם את הליכי החקיקה ככאלה, הלכה זו לא חלה בעניינם.

12. דעתי שונה. סמכותה של הכנסת לחוקק חוקים אינה מוגבלת לתוכן החקיקה. סמכות זו כוללת בתוכה גם את הכוח השלטוני לקבוע מועד בו תועלה הצעת חוק להצבעה. ההבדל בין צו שיפוטי אשר מופנה אל הכנסת ומגביל את אפשרותה לחוקק חוקים, מצד אחד, לבין ביקורת שיפוטית על תוכנה של הצעת חוק, מהצד השני, הוא הבדל מעושה. זאת, מאחר שמדובר בשני צדדיו של אותו מטבע הקרוי חקיקה אשר מוחזק בידי של הגוף המחוקק: הכנסת. בהקשר זה אוסיף ואבהיר כי ביקורת שיפוטית שעניינה פרוצדורה חקיקתית נעשית אף היא לאחר השלמת הליכי החקיקה, ולא לפניה (ראו: בג"ץ 761/86 מיעארי נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד מב(4) 868, 878 (1989); כמו כן ראו: עניין בן מאיר, בקטע המצוטט לעיל).

13. בהיבט רחב יותר, "ביקורת שיפוטית חוקתית מעצם טיבה נעשית בדיעבד" (בג"ץ 1210/23 ארד נ' שר המשפטים, פסקה 3 (14.2.2023)). כלל זה אומנם אינו מוחלט והוא כפוף לחריגים. אולם, חריגים אלו צרים ומוגדרים: כדי שעתירה כזאת או אחרת תיכנס לגדרי החריג כאמור, העותר נדרש לשכנענו כי אנו עומדים בפני עיוות חוקתי שאותו לא ניתן יהיה לתקן בדיעבד, לאחר השלמת הליכי החקיקה. בעניינינו-שלנו, העותרים לא טענו לעיוות כזה וממילא לא ביססו את הטענה כי אחרי השלמת הליכי החקיקה ממנה הם חוששים – ככל שהליכים אלו יושלמו – לא ניתן יהיה להחזיר את המצב לקדמותו.

14. מטעם זה, העתירה שלפנינו נדונה לכישלון ומן הדין לדחותה על הסף. נוכח האמור, איני רואה צורך להידרש לעניינים אחרים שעלו בעתירה.

15. בכל הקשור לדרישת העותרים כי המשיבות 1 ו-2 תחויינה את דעתן בנוגע לניגודי עניינים בהם עלול להימצא המשיב 3 בהקשרן של יוזמות חקיקה שונות – מדובר בסוגיה שונה ונפרדת לחלוטין מהסוגיה העיקרית אשר הועלתה בעתירה; ועל כן לא היה מקום לכרוך דרישה זו עם הדרישה לעצור הליכי חקיקה אשר הופנתה אל הכנסת ואל סיעות הקואליציה. טעם זה לבדו מחייב את דחיית העתירה בכל הנוגע לדרישה כאמור (ראו: בג"ץ 4412/21 בר שלום נ' כנסת ישראל, פסקה 9 והאסמכתאות שם (30.6.2021)). למעלה מן הצורך, אציין כי ספק גדול בעיניי אם קמה עילה מבוררת שמכוחה ניתן להורות למשיבות 1 ו-2 ליתן את חוות הדעת המבוקשות.

16. סוף דבר: העתירה נדחית בזאת על הסף, ועמה נדחית גם הבקשה לצו ביניים. העותרים יישאו בהוצאות המשיבים באופן הבא: 5,000 ש"ח לטובת המשיבה 1; 5,000 ש"ח לטובת המשיבות 2 ו-9 יחדיו; 5,000 ש"ח לטובת המשיב 3; 5,000 ש"ח לטובת המשיבה 4; 1,000 ש"ח לטובת המשיבה 5; ו-1,000 ש"ח לטובת המשיבה 7.

ניתן היום, ט' בסיון התשפ"ג (29.5.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

---

בל 23023430\_F07.docx  
 מרכז מידע, טלי 2703333-077, \*3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>