

בית המשפט העליון בירושלים

בג"צ 20/

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר

580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל

ברזילי

ו/או שקד בן עמי ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב ו/או גילי

גוטוירט

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. סיעת הליכוד

ע"י ב"כ עוה"ד אבי הלוי
כנרת (מושבה) ד.ג. עמק הירדן 15105
טל': 04-6709330; פקס 04-6709443

2. סיעת כחול לבן

ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינגברג ו/או שמעון בראון ואח'
רח' אבא הלל 14 רמת גן, ממשרד מרינגברג בראון
ושות'
טל': 03-6135559; פקס: 03-6135558

3. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
רח' צאלח א-דין 29 ירושלים
טל' : 02-6466590; פקס: 02-6467011

4. ממלאת מקום היועצת המשפטית לכנסת

5. כנסת ישראל

ע"י ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית בכנסת

משכן הכנסת, ירושלים

טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

.6 סיעת יש עתיד-תל"ם

ע"י ב"כ עוה"ד עודד גזית ואח'

רח' אבא הלל 7 רמת גן, ממשרד גזית-בקל

טל': 03-6733331; פקס: 03-6733338

.7 סיעת הרשימה המשותפת

ע"י ב"כ עוה"ד מנצור דהאמשה

כפר כנא ת.ד. 407

טל': 050-5330948; פקס: 04-8889492

.8 סיעת ש"ס

ע"י ב"כ עוה"ד ישראל באך

רח' עם ועולמו 3 ירושלים

טל': 02-5405456; פקס: 02-6505457

.9 סיעת יהדות התורה

ע"י ב"כ עוה"ד משה מורגנשטרן

רח' חנה סנש 8 בני ברק

טל': 03-6167073; פקס: 03-6160742

.10 סיעת ישראל ביתנו

ע"י ב"כ עוה"ד איתן הברמן

ממשרד שרקון בן עמי אשר ושות'

רח' בר כוכבא 23 בני ברק

טל': 03-5662808; פקס: 03-5662801

.11 סיעת ימינה

ע"י ב"כ עוה"ד אלי שמואליאן

רח' משה רחמילביץ 149/4 ירושלים

טל': 02-5838383; פקס: 02-5838383

.12 סיעת העבודה

ע"י ב"כ עוה"ד עומרי שגב

רח' יגאל אלון 53 תל אביב

טל': 03-7283606; פקס: 03-7283616

.13 סיעת מרצ

ע"י ב"כ עוה"ד או אורי הברמן

ממשרד שרקון בן עמי אשר ושות'

רח' בר כוכבא 23 בני ברק

טל': 03-5662808; פקס: 03-5662801

14. סיעת גשר

ע"י ב"כ עוה"ד יאיר אוחנה
רח' האירוס 42 ראש פינה
טל': 04-6802008; פקס: 04-6931333

15. סיעת דרך ארץ

ע"י חה"כ יועז הנדל
משכן הכנסת, קריית בן-גוריון ירושלים, 9195016
טל': 02-6408031; דוא"ל:
yhendel@knesset.gov.il

המשיבים

עתירה דחופה למתן צווים הצהרתיים,

צווים על תנאי,

צווי ביניים דחופים,

ובקשה לקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, **למתן צווים הצהרתיים, צווים על תנאי, וצו ביניים** כנגד המשיבים 1-15 כדלקמן:

א. צווים הצהרתיים

א.1. צו הצהרתי הקובע כי ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 בין המשיבות 1-2 (להלן: "ההסכם", "ההסכם הקואליציוני"), הינו בטל מיסודו, וזאת באשר הוא כולל הסדרים העומדים בניגוד לתקנת הציבור; אינם חוקיים; שוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל ופוגעים אנושות בשיטת המשטר שלה, בעודם כובלים את שיקול דעתן העתידי של הכנסת ושל הממשלה; מרסקים את מבנה הפרדת הרשויות במדינת ישראל; עומדים בניגוד למנהגים חוקתיים רבי שנים; פוגעים בעקרונות השתתפות המיעוט וזכויות ייצוג המיעוט; פוגעים

בעצמאות הרשות השופטת ובהליך בחירת השופטים; ואינם חפי מחשד לפגיעה בטוהר המידות מקום בו הם מעניקים זכות וטו לנאשם בפלילים במינוי פרקליט מדינה, מפכ"ל משטרה ויועץ משפטי לממשלה, וכן במינוי שופטים.

א.2. לחלופין צו הצהרתי הקובע כי ההסדרים הקבועים בסעיפים 3, 8, 20, 22, ו-26 בהסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 בין המשיבות 1-2 הנם בטלים מיסודם, וזאת באשר הם עומדים בניגוד לתקנת הציבור; אינם חוקיים; שוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל ופוגעים אנושות בשיטת המשטר שלה, בעודם כובלים את שיקול דעתן העתידי של הכנסת ושל הממשלה; מרסקים את מבנה הפרדת הרשויות במדינת ישראל; עומדים בניגוד למנהגים חוקתיים רבי שנים; פוגעים בעקרונות השתתפות המיעוט וזכויות ייצוג המיעוט; פוגעים בעצמאות הרשות השופטת ובהליך בחירת השופטים; ואינם חפי מחשד לפגיעה בטוהר המידות מקום בו הם מעניקים זכות וטו לנאשם בפלילים במינוי פרקליט מדינה, מפכ"ל משטרה ויועץ משפטי לממשלה, וכן במינוי שופטים.

ב. צווים על תנאי

ב.1. **צו על תנאי** כנגד המשיבים 1-2 לעתירה, המורה להם לבוא ולנמק מדוע לא יבוטל הסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת באשר הוא כולל הסדרים העומדים בניגוד לתקנת הציבור; אינם חוקיים; שוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל ופוגעים אנושות בשיטת המשטר שלה, בעודם כובלים את שיקול דעתן העתידי של הכנסת ושל הממשלה; מרסקים את מבנה הפרדת הרשויות במדינת ישראל; עומדים בניגוד למנהגים חוקתיים רבי שנים; פוגעים בעקרונות השתתפות המיעוט וזכויות ייצוג המיעוט; פוגעים בעצמאות הרשות השופטת ובהליך בחירת השופטים; ואינם חפי מחשד לפגיעה בטוהר המידות מקום בו הם מעניקים זכות וטו לנאשם בפלילים במינוי

פרקליט מדינה, מפכ"ל משטרה ויועץ משפטי לממשלה, וכן במינוי שופטים.

ב.2. **לחילופין, צו על תנאי** כנגד המשיבים 1-2 לעתירה, המורה להם לבוא ולנמק מדוע לא יבוטלו ההסדרים הקבועים בסעיפים 3, 8, 20, 22, ו-26 בהסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת מתוך הטעמים האמורים לעיל בצו ב.1.

ב.3. **צו על תנאי** כנגד המשיב 3 לעתירה, הוא הפרשן המוסמך של הדין בעבור הממשלה, המורה לו לבוא ולנמק מדוע לא יבוטל הסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת באשר הוא כולל הסדרים העומדים בניגוד לתקנת הציבור; אינם חוקיים; שוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל ופוגעים אנושות בשיטת המשטר שלה, בעודם כובלים את שיקול דעתן העתידי של הכנסת ושל הממשלה; מרסקים את מבנה הפרדת הרשויות במדינת ישראל; עומדים בניגוד למנהגים חוקתיים רבי שנים; פוגעים בעקרונות השתתפות המיעוט וזכויות ייצוג המיעוט; פוגעים בעצמאות הרשות השופטת ובהליך בחירת השופטים; ואינם חפי מחשד לפגיעה בטוהר המידות מקום בו הם מעניקים זכות וטו לנאשם בפלילים במינוי פרקליט מדינה, מפכ"ל משטרה ויועץ משפטי לממשלה, וכן במינוי שופטים.

ב.4. **לחילופין, צו על תנאי** כנגד המשיב 3 לעתירה המורה לו לבוא ולנמק מדוע לא יבוטלו ההסדרים הקבועים בסעיפים 3, 8, 20, 22, ו-26 בהסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת מתוך הטעמים האמורים לעיל בצו ב.3.

ב.5. **צו על תנאי** כנגד המשיבה 4 לעתירה, היא ממלאת מקום היועץ המשפטי לכנסת, המורה לו לבוא ולנמק מדוע לא יבוטל הסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת באשר הוא כולל הסדרים השוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל ופוגעים אנושות בשיטת המשטר שלה,

בעודם כובלים את שיקול דעתה העתידי של הכנסת, תוך פגיעה אנושה בסדרי העבודה הנהוגים בה מזה שנים, ואשר עולים כדי מנהג חוקתי מחייב, מרסקים את מבנה הפרדת הרשויות במדינת ישראל ופוגעים בעקרונות השתתפות המיעוט וזכויות ייצוג המיעוט בפרלמנט.

ב.6. **לחילופין, צו על תנאי** כנגד המשיבה 4 לעתירה המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא יבוטלו ההסדרים הקבועים בסעיפים 3, 8, 20, 22, ו-26 בהסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20 וזאת מתוך הטעמים האמורים לעיל בצו ב.5.

ג. צו הביניים

ג.1. כמו כן, מתבקש בית משפט נכבד זה להוציא **צו ביניים** האוסר על המשיבה 5 לקיים הצבעת אמון בממשלה על פי קווי היסוד הקבועים בהסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית שנערך ונחתם ביום 20.04.20, וזאת עד אשר תידון ותוכרע העתירה.

ג.2. הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי-הפיכים [ר' לעניין זה למשל ספרו של א' סאמרלי, **סעדים זמניים**, הוצאת "אוצר המשפט" כרך א', עמ' 3 (2005)].

ג.3. מטרתה של הבקשה למתן צו הביניים היא למנוע מצב בו תצביע הכנסת על קווי יסוד להרכבת ממשלה שאינם חוקיים, ואשר ישתנו בעקבות החלטת בית המשפט הנכבד.

ג.4. כידוע, בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים - מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברורה בין שני אלה. כך נקבע בבר"מ 8777/06 מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח' (פורסם בנבו, 19.11.2006): **"על בית המשפט לשיקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת "מאזן הנוחות" ... שני**

השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי "מאזן הנוחות".

ג.5. העותרת סבורה כי נסיבות העניין מחייבות מתן צו הביניים המבוקש, וזאת על מנת למנוע פגיעה קשה אף יותר בכנסת. בקשה זו עומדת בכפיפה אחת עם הבקשה לקיום דיון בהול, אשר קיומו יבטיח כי צו ביניים, ככל שיינתן, יעמוד לזמן קצר בלבד. יצוין, כי סיעות הכנסת עומדות כמשיבות לעתירה בשל פגיעה אפשרית זו.

ד. בקשה לקיום דיון בהול

ד.1. כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיס העתירה, ונוכח העובדה כי בעוד פחות משבועיים ימים מתכוונות המשיבות 1-2 להציג את העומד בראש המשיבה 1 כמועמד לקבלת המנדט להרכבת הממשלה.

א. הצדדים לעתירה

העותרת

העותרת הינה עמותה, רשומה כדיון, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המציינת בימים אלו 30 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-52,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-200,000 עוקבים ברשתות החברתיות.

המשיבים

1. המשיבה 1 היא סיעת הליכוד, בראשה עומד ראש הממשלה בנימין נתניהו הנאשם בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים. המשיבה 1 מונה 36 מנדטים, ואשר ביום 20.04.20 חתמה ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית עם המשיבה 2.
2. המשיבה 2 היא סיעת כחול לבן, המונה 15 מנדטים, ואשר ביום 20.04.20 חתמה ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית עם המשיבה 1.
3. המשיב 3 הוא היועץ המשפטי לממשלה, העומד בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד, והעומד בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך. בתפקידיו אלו הוא גם מייצג את האינטרס הציבורי ושומר על קיום הדין, וכן על הנחיית הממשלה לפעול על פי הדין.
4. המשיבה 4 היא ממלאת מקום היועץ המשפטי לכנסת, מי שאמונה על ההנחיה המשפטית אצל המשיבה 5 ועל הנחיית חברי הכנסת לפעול על פי חוק.
5. המשיבה 5 היא כנסת ישראל, אשר על פי סעיף 13(ד) לחוק יסוד: הממשלה, היא הגורם האמון על אישור קווי היסוד של הממשלה.
6. המשיבות 5-15 הן יתר הסיעות הנבחרות לכנסת ה-23, הנפגעות אף הן מההסדרים הקבועים בהסכם הקואליציוני, וכן עשויות להיות מושפעות מהצווים המבוקשים ברישא לעתירה, ועל כן מצורפות כמשיבות לעתירה זו.

ב. מבוא

7. בערבו של יום 20.04.20, שעה קלה לפני פתיחת אירועי יום הזכרון לשואה

ולגבורה, חתמו נציגי המשיבות 1-2 על **ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית**, ופרסמו אותו לכלל הציבור במדינת ישראל.

8. הסכם זה, אשר אמור היה לעמוד "כמו מים לצמא", ולאחר שנה ארוכה בה התקיימו 3 מערכות בחירות, התגלה אך מהר כלא פחות מאשר מפת דרכים לריסוק ערכי הדמוקרטיה הישראלית, הפרדת הרשויות, ועקרונות היסוד עליהם היא מושתת.

9. קצרה היריעה מתאר את כלל ההסדרים הלא חוקיים הכלולים בהסדר, אולם למען הסדר הטוב, תציין העותרת כי בעתירה זו תבקש היא להתייחס אך לאלו אשר אינם מחייבים כעת חקיקה נפרדת.

10. ככל שתתקיים חקיקה ותיקון חוקי יסוד המבוססים על ההסדרים, שומרת לעצמה העותרת את טענותיה כנגד חקיקה זו, ככל שתתקיים בעתיד.

11. הנה, הממשלה האמורה לקום מתוך הסכם קואליציוני נשוא עתירה זו, אשר אמור להתוות קווי יסוד לכינונה של ממשלה, מבקשת (ספק מכריחה), את הכנסת ליתן בה את אמונה מבלי שהיא מביאה בפניה את אותם קווי יסוד – אלא רק לחצי השנה הקרובה.

12. אותה ממשלה עתידית מבקשת בהסכם זה לכבול את שיקול דעתה של הכנסת, לאסור עליה לחוקק בחצי השנה הקרובה, ולחייב אותה לפזר את עצמה ככל שבית המשפט יקבע כי נאשם בפלילים אינו יכול לכהן כראש ממשלה במדינת ישראל.

13. אותה ממשלה מבקשת לפגוע פגיעה אנושה בזכויות המיעוט ובעקרון השתתפות המיעוט, וחורגת באופן בוטה ממנהגים חוקתיים מחייבים, שעה שהיא מונעת מהאופוזיציה נציג בוועדה לבחירת שופטים, ואינה נותנת לאופוזיציה ולו רשות ועדה אחת מלבד הוועדה לביקורת המדינה אותה מחויבת היא להעניק.

14. אותה ממשלה מבקשת להעניק לנאשם בפלילים, לרבות בעבירת השוחד אותה ביצע לכאורה בהיותו מכהן כראש ממשלה, את זכות הוטו בבחירת פרקליט מדינה, מפכ"ל משטרה ויועץ משפטי לממשלה – ועוד קודם לכן להקפיא את מינוים לחצי השנה הקרובה, בניגוד לחוק, ותוך פגיעה אנושה בפעילות הגופים עליהם הם אמונים

15. אותה ממשלה מבקשת לפגוע בעצמאות הרשות השופטת, באמצעות מתן זכות וטו במינוי שופטים לנאשם בפלילים, ובאמצעות פגיעה בעצמאות הכנסת למנות את נציגיה בוועדה.

16. וכל זאת, באמצעות אותו הסכם קואליציוני בלתי חוקי, אשר אינו עומד בתקנות הציבור, ואשר פוגע פגיעה חסרת תקדים בשיטת המשטר הדמוקרטי הישראלית.
17. אשר על כן, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המופיעים ברישא לעתירה ולעשותם מוחלטים. כן תבקש מבית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לדיון דחוף ולקבוע צו ביניים המונע את התכנסות הכנסת לאשר את הסכם בלתי חוקי זה.
18. כל זאת, מתוך הטעמים שלהלן.

ג. רקע עובדתי לעתירה

ג.1. ההליכים הפליליים כנגד חה"כ בנימין נתניהו ועיקרי

האישומים כפי שהם מופיעים בכתב האישום

19. ביום 21.11.2019 הודיע המשיב 3 על הגשת כתב אישום כנגד חה"כ בנימין נתניהו העומד בראש המשיבה 1 בתיקים 1000, 2000 ו-4000. ביום 2.12.2019 מסר המשיב 3 ליו"ר ראש הכנסת דאז, את כתב האישום המעודכן, ובו צוין כי ככל שלא תוענק לאחרון חסינות יוגש כתב האישום לבית המשפט המחוזי בירושלים.
20. עוד צוין, כי במסגרת פרשת התביעה יזומנו 333 עדים. בין העדים עליהם הודיעה התביעה נמנים שרים וחברי כנסת מכהנים, ובהם השרים זאב אלקין, צחי הנגבי, יריב לוין וגלעד ארדן.
21. בשל חשיבותם הרבה של הדברים, תבקש העותרת לעמוד בקצרה על עיקרי האישומים כפי שהם מופיעים בכתב האישום החמור נגד חה"כ בנימין נתניהו העומד בראש המשיבה 1 ומי שניהל יחד עם המשיבה 2 את המשא ומתן הקואליציוני במסגרתו נחתם ההסכם הקואליציוני העומד במרכז עתירה זו.

תיק 1000

22. פרשת האישום בתיק 1000 מגוללת את סיפורן של מערכות היחסים בין נתניהו לבין אנשי העסקים ארנון מילצ'ן וג'יימס פאקר, במסגרתן קיבלו לכאורה נתניהו ורעייתו טובות הנאה משני אנשי העסקים המתבטאים ב"קו אספקה" של סיגרים ושמפניות, וכן במקרה אחד – תכשיטים.
23. על פי כתב האישום, טובות הנאה ניתנו לנתניהו בזיקה לתפקידיו

**הציבוריים, וכן למעמדו כראש ממשלת ישראל, והיקפן הצטבר לכדי כ-
690,000 ש"ח.**

24. בהתייחס לחומרת המעשים בהם מואשם המשיב 2 בתיק 1000 שנעשו **בזיקה** לתפקידיו הציבוריים ומעמדו כראש ממשלת ישראל, ופגיעתם הקשה באמון הציבור ובטוהר המידות, נכתבו בכתב האישום הדברים הקשים הבאים:

"במעשיו אלה עשה הנאשם נתניהו מעשי הפרת אמונים הפוגעים פגיעה מהותית באמון הציבור ובטוהר המידות. זאת, בכך שקיים במשך שנים מערכת יחסים פסולה עם מילצ'ן ופאקר במסגרתה קיבלו מהם הנאשם נתניהו ורעייתו טובות הנאה בהיקפים גבוהים מאוד, בזיקה לתפקידיו הציבוריים של הנאשם נתניהו ולמעמדו כראש ממשלת ישראל. כן עשה הנאשם נתניהו מעשי הפרת אמונים הפוגעים פגיעה מהותית באמון הציבור, בטוהר המידות ובתקינות המעשה המינהלי בכך שפעל במילוי תפקידיו הציבוריים בניגוד עניינים חריף ומתמשך בין מחויבותו האישית למילצ'ן לבין מחויבותו לציבור." (עמוד 5 לכתב האישום).

25. לאור האמור, החליט המשיב 3 להעמיד את נתניהו לדין, בגין חשד לעבירת מרמה והפרת אמונים על פי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "**חוק העונשין**").

תיק 2000

26. **בתיק 2000**, מגולל כתב האישום שלוש סדרות של פגישות שערך נתניהו עם מר ארנון (נוני) מוזס, העורך האחראי של עיתון "ידיעות אחרונות". בפגישות אלו, על פי כתב האישום, נדונה בין היתר עסקה לפיה מוזס יביא לשינוי ניכר לטובה באופן סיקורו של המשיב 2 בכלי התקשורת מקבוצה זו, בתמורה לכך שהמשיב 2 יפעל במסגרת תפקידו על מנת לקדם חקיקה שתגביל את תפוצת מתחרהו "ישראל היום".

27. כפי שמוסבר בכתב החשדות, המסר המשתמע ממעשיו של נתניהו התייחס לכך שאין פסול בקידום אינטרסים הדדיים של נבחרי ציבור בכירים ואנשי עסקים, **הגם שמנגד עומדים אינטרסים ציבוריים כבדי משקל:**

"במעשים המתוארים לעיל, הנאשם נתניהו נטע אצל הנאשם מוזס את הרושם לפיו ישנה אפשרות של ממש שהוא - ראש ממשלת ישראל - ייקח שוחד. בכך גם העביר הנאשם נתניהו מסר לפיו הצעות שוחד הן כלי שניתן לעשות בו שימוש לשם קידום אינטרסים הדדיים של נבחרי ציבור בכירים ואנשי עסקים, וכי אין פסול בעסקאות שוחד. זאת, אף כשמצויים על הפרק אינטרסים ציבוריים כבדי משקל בדמות טוהר הבחירות

וחופש העיתונות. התנהלות זו של מי שמשמש בתפקיד הרם ביותר ברשות המבצעת, פוגעת באופן עמוק ויסודי בשלטון החוק, בטוהר המידות ובאמון הציבור. (עמ' 33 לכתב האישום).

28. לעניין חומרת המעשים בהם מואשם נתניהו בתיק 2000 **תוך ניצול מעמדו** כראש הממשלה ונושא משרה ציבורית, ופגיעתם הקשה באמון הציבור בעובדי הציבור ובנבחרי, נכתב בכתב האישום כי:

"במעשיו אלה עשה הנאשם נתניהו מעשה הפרת אמונים הפוגע פגיעה מהותית באמון הציבור בעובדי הציבור ובנבחרי ובטוהר המידות של האחרונים. בכך שניצל את מעמדו ואת כוח המשרה על מנת לקבל טובת הנאה אישית ובכך שבהיותו נבחר הציבור הבכיר ביותר העביר מסר לפיו הצעות שוחד הן כלי שניתן לעשות בו שימוש לשם קידום אינטרסים הדדיים של עובדי ציבור בכירים ואנשי עסקים וכי אין פסול בעסקאות שוחד." (עמוד 5 לכתב האישום).

29. לאור האמור החליט המשיב 3 להעמיד את נתניהו לדין, בחשד לביצוע עבירת מרמה והפרת אמונים בהתאם לסעיף 284 לחוק העונשין.

תיק 4000

30. **בתיק 4000**, מגולל כתב האישום מערכת יחסים שוחדית, לכאורה, בין נתניהו לבין איש העסקים, שאול אלוביץ'. מר אלוביץ' היה בתקופה הרלוונטית בעל השליטה בקבוצת יורוקום, אשר החזיקה בשליטה על חברת בזק, ובכך, שלט גם על חברת "וואלה! תקשורת בע"מ", חברת בת של בזק. על פי כתב האישום, בין נתניהו לאלוביץ' נרקמה מערכת יחסים של "תן וקח", במסגרתה התערב המשיב 2 בעניינים רגולטוריים לטובת אלוביץ', ובתמורה - קיבל נתניהו סיקור אוהד באתר "וואלה!".

31. לא זו אף זו, מכתב האישום עולה כי המשיב 2 הסתיר את מערכת היחסים בינו לבין אלוביץ' ורעייתו באופן שיטתי ועקבי מפני שורה של גורמים רשמיים, להם מסר מידע חלקי ומטעה על אודות טיב יחסיו עם אלוביץ'.

32. על חומרת המעשים בהם מואשם נתניהו בתיק 4000, **שהם הקשים והחמורים ביותר בהם מואשם המשיב 2 במסגרת כתב האישום**, נאמרו הדברים הבאים, המתייחסים לפגיעה הקשה של מעשיו באמון הציבור בעובדי הציבור ובנבחרי ולכך שביצע את המעשים ממעמדו השלטוני הרם:

"[במעשיו] פעל הנאשם נתניהו בניגוד עניינים חריף, לעיתים תוך סטייה מן השורה, וכן תוך הטעיית הגורמים שפורטו לעיל ובכללם הגורמים האמונים על הסדרת

ניגודי העניינים שלו כעובד ציבור בכיר. בכך ביצע הנאשם נתניהו מעשים של מרמה והפרת אמונים הפוגעים פגיעה מהותית בתקינות פעולותיו של המנהל, בטוהר המידות של עובדי הציבור ובאמון הציבור בעובדי הציבור ... פן מחמיר בהתנהלות הנאשם נתניהו ובפעולותיו נובע ממעמדו השלטוני הרם; מאופי הפעולות השלטוניות בהן נקט הנאשם נתניהו; מהעובדה שחלק מפעולותיו עלו לכדי סטייה מן השורה; מכך שהפעיל עובדי ציבור בכירים ביותר, שהיו כפופים לו, על מנת שיקדמו את האינטרסים של הנאשם אלוביץ'; מההיקף העצום של האינטרסים הכלכליים שבהם עסקו פעולותיו השלטוניות של הנאשם נתניהו; ומן ההשלכות רחבות ההיקף שהיו לפעולותיו הרגולטוריות של הנאשם נתניהו בשדה התקשורת." (עמוד 22 לכתב האישום).

33. לאור האמור החליט המשיב 3 בתיק זה להעמיד את נתניהו לדין, בגין לקיחת שוחד, בהתאם לסעיף 290 לחוק העונשין, ובגין מרמה והפרת אמונם, לפי סעיף 284 לחוק העונשין.

ג.2. פיזור הכנסת ה-20, ה-21 וה-22 והבחירות לכנסת ה-

23

34. על רקע הגשת כתבי האישום כנגד חה"כ נתניהו שעמד גם אז בראש המשיבה 1, התחולל (ועודו מתחולל) בישראל משבר פוליטי חסר תקדים. כזכור, הכנסת ה-20, אשר הייתה האחרונה למלא ימיה כמעט במלואם, החליטה על פיזור המוקדם ביום 24.12.2018.

35. הבחירות לכנסת ה-21 התקיימו ביום 9.4.2019 והנה, בבחירות אלו לא עלה בידי המשיבה 1 בראשות חה"כ נתניהו או המשיבה 2 להרכיב ממשלה אף בתום המועדים החוקיים אשר הוקצבו לו. לראשונה בתולדות מדינת ישראל, בהליך חריג, חמור וחסר תקדים - הוביל המשיב 2 מהלך של פיזור הכנסת והליכה לבחירות נוספות - **וזאת תחת השבת המנדט לנשיא המדינה על מנת שינסה למצות את הליך הרכבת הממשלה.**

36. כך, ביום 30.5.2019 העבירה הכנסת את חוק פיזור הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019 ועקב כך יצאה מדינת ישראל למערכת בחירות שנייה בתוך חצי שנה. ביום 17.9.2019 התקיימו הבחירות לכנסת ה-22. נוכח המשבר הפוליטי והמשפטי, לא עלה בידי אף אחד מהמשיבות 1 ו-2 או בידי מי מחברי הכנסת האחרים להרכיב ממשלה גם בבחירות אלו.

37. זה המקום לציין, כי נתניהו העומד בראש המשיבה 1 מואשם בפלילים הוא הוא למעשה אבן הראשה של המשבר. שכן, עקב ההאשמות הפליליות החמורות

בעניינו לא ניתן דה פקטו להקים ממשלה – הסכמה עליו כשותף עיקריו או ראש הקואליציה כמוה כמתן לגיטימציה לנאשם בעבירות חמורות ומיטוט שלטון החוק הישראלי. כך, באופן חסר תקדים ובעייתי, התפזרה הכנסת ה-22 ביום 12.12.2019, **וישראל יצאה למערכת הבחירות השלישית הנערכת בטווח הזמה של שנה.**

38. על רקע האמור לעיל, שבה ופעלה העותרת על מנת להימנע מהמצב הקשה, בו ראש הממשלה פועל תחת כתבי אישום, על משמעויותיו השונות (אודותיהן יורחב בהמשך עתירה זו). בתוך כך פעלה העותרת במרץ בקריאה לראש הממשלה להתפטר מתפקידו, ובקריאה למנוע את הטלת מלאכת הרכבת הממשלה על נאשם בפלילים.

39. הבחירות לכנסת ה-23 התקיימו ביום 2.3.2019, וביום 10.3.2020 פורסמו ברשומות התוצאות הרשמיות של הבחירות לכנסת ה-23. לפיכך, ביום 15.3.2020 הגיעו לבית הנשיא נציגי הסיעות הנבחרות, והחלו בקיום חובת ההתייעצות הסטטוטורית עם נשיא המדינה. וביום 16.3.2020 החליט נשיא המדינה להטיל על חה"כ בני גנץ העומד בראש המשיבה 2 את תפקיד הרכבת הממשלה.

40. ביום 15.4.2020 עם תום הארכת המנדט להרכבת הממשלה שקיבל חה"כ בני גנץ, לא הגיע זה לסיכום עם המשיבה 1 על הסכם קואליציוני ונשיא המדינה העביר את המנדט להרכבת הממשלה לכנסת.

41. **והנה ביום 20.4.2020 נערך ונחתם בין המשיבה 1 למשיבה 2 הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית (לעיל ולהלן: "ההסכם הקואליציוני" או "ההסכם")** שהוא נשוא עתירה זו, ועליו תרחיב העותרת בהמשך ובמורד חלקה העובדתי של עתירה זו.

ג.3. הנהגת מינויים זמניים בממשלת מעבר חריגה

42. פיזור הכנסת פעם אחר פעם, וההליכה לבחירות, כפו על אזרחי מדינת ישראל ממשלת מעבר ארוכה בה מינויים של בכירים בשירות הציבורי, וביניהם שומרי סף כמו פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, מנכ"לית משרד המשפטים, יועץ משפטי לכנסת נעצרו ובמקומות אלה מונו מינויים זמניים בלבד, אשר נתונים להחלפה בבוא הזמן. **מצב עניינים זה יצר שיתוק חלקי במספר נקודות מפתח בקרב שומרי הסף ואוכפיו של שלטון החוק הישראלי, ובפרט במשטרת ישראל ובפרקליטות המדינה.**

- 43.** כפי שתואר והובא לפני בית המשפט הנכבד בעתירה בבג"ץ 7006/18 **התנועה למען איכות השלטון נ' השר לביטחון פנים ואח'** (פורסם באתר הרשות השופטת, 16.1.2019) (להלן: "**עניין אלשיך**"), במשך חודשים ארוכים למד הציבור בישראל מתוך "גורמים" עלומים כאלו ואחרים על כוונתו של ראש הממשלה נתניהו, באמצעות השר לביטחון פנים, להיפרע מאותו מפכ"ל אשר העז להוביל כנגדו חקירות במשטרה, ולהימנע מהארכת כהונתו.
- 44.** **ואכן, מיד לאחר פרסום המלצות המשטרה להעמיד לדין חה"כ נתניהו, הוחלט באופן חריג ביותר ויוצא דופן שלא להאריך את התקופה הנהוגה לרב ניצב רוני אלשיך כמפקד הכללי של המשטרה.**
- 45.** מאז ועד היום, נכנסה משטרת ישראל לסחרור חסר תקדים, החל מיום 2.12.2018, בו החליטה הממשלה, לאחר המלצת השר לביטחון פנים, חה"כ גלעד ארדן למנות ממלא מקום לתפקיד מפכ"ל המשטרה - הניצב מוטי כהן - למשך 45 יום.
- 46.** "מינוי זמני" זה הוארך מאז עוד 5 פעמים נוספות, **באישור הממשלה**, עד אשר ביום 25.3.2019, **הוחלט להאריך את כהונתו של מ"מ מפכ"ל המשטרה ניצב מוטי כהן עד ליום 30.9.2020.**
- 47.** לאחר כניסתו לתוקף של חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019 ביום 30.5.2019, ובעודו מכהן תחת ממשלת מעבר הכריז ביום 2.6.2019 המשיב 2 על פיטוריה של שרת המשפטים דאז, חה"כ איילת שקד. מספר ימים לאחר מכן, ביום 5.6.2019, החליט הוא על מינויו של חבר הכנסת אמיר אוחנה, מבלי שהביא מינוי זה לאישור הכנסת וזאת על פי סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה.
- 48.** והנה, לא חלפו ולו מספר שבועות מיום בו נכנס לתפקידו, והשר אוחנה הורה על פיטוריה של מנכ"לית משרד המשפטים המוערכת, הגב' אמי פלמור, **בניגוד לחוק ובניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה**, כפי שהובא הדבר באריכות בעתירה שהוגשה בבג"ץ 5063/19 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים ואח'** (פורסם באתר הרשות השופטת, 26.12.2019) (להלן: "**עניין פלמור**").
- 49.** בלב ליבו של **עניין פלמור**, מעבר להליך הפיטורין הבלתי חוקי אותו ביקר גם בית משפט נכבד זה, עמד החשש הכבד שמא מנסה חה"כ נתניהו, באמצעות שלוחו - שר המשפטים בממשלת המעבר אשר מונה לתפקידו באופן ישיר וללא כל ביקורת ציבורית - לפעול על מנת לשלוח ידיו במינוי פרקליט המדינה הבא,

שיהיה זה שינהל את הליכי המשפט כנגדו. זאת, על ידי בחירת מנכ"ל "נח" אשר ישב בוועדת האיתור לתפקיד פרקליט המדינה הבא.

50. באופן דומה וכפי שתואר והובא לפני בית המשפט הנכבד בעתירה בבג"ץ 8410/19 **התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים ואח'** (פורסם באתר הרשות השופטת, 19.1.2020) (להלן: "**עניין בן ארי**"), פעל שר המשפטים למנות למינוי זמני ביותר של תפקיד פרקליט המדינה, טרם הגשת כתב האישום בעניינו של נתניהו לבית המשפט.

51. כך, **בעניין בן ארי עמד חשש כבד שמא מטרת המינוי הייתה לסכל במישרין את הגשת כתבי האישום החמורים נגד נתניהו**. שכן, הייתה זו החלטה שהתקבלה על ידי שר משפטים זמני, אשר מונה בממשלת מעבר זמנית וחריגה בקיומה, מבלי שמינויו קיבל את אישורה של הכנסת. החלטה שהתקבלה בניגוד חזיתי לחוות דעתו המחייבת של המשיב 1. על כן, עמדה העותרת **בעניין בן ארי** על עניין השיקולים הזרים שמזהמים את מערכת אכיפת החוק.

52. לאחר שנכשל מינויה של עו"ד בן ארי, ביום 2.2.2020 מונה עוה"ד דן אלדד לתפקיד מ"מ פרקליט המדינה, אף הוא על די שר המשפטים הזמני שמעולם לא קיבל את אישורה של הכנסת, חה"כ אמיר אוחנה, תוך שימוש בסמכות המוקנית לו למנות ממלא מקום לפרקליט מכוח סעיף 23א(ב) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, מאחר שלפי סעיף זה, כהונתו הזמנית של עו"ד אלדד היא לשלושה חודשים בלבד, **היא אמורה להסתיים ביום 4.5.2020**.

53. הנה כי כן, בשורה ארוכה של מקרים, נראה כי ביקש ראש הממשלה להתערב באופן בוטה בהליכי מינוי והדחה של ראשי מערכת אכיפת החוק, וכפי שהובא **בעניין אלשיך, בעניין פלמור ובעניין בן ארי** ביקש חה"כ נתניהו ממרום תפקידו כראש הממשלה **להביא לסיום כהונתם והוצאתם של אלה שהיוו לב ליבה של מערכת אכיפת החוק והחלפתם במינויים זמניים ביותר** שיבחנו על ידי אנשיו שלו.

54. לפיכך, משמבקשות המשיבות 1 ו-2 לכונן ממשלה באמצעות ההסכם ניתן היה להניח כי יעמוד לפנייהם הצורך במינוי קבע של בכירים בשירות הציבורי, על מנת שאלה יפעלו כנדרש וללא מורא או חשש לפיטורין. **ובוודאי שלא לכונן הסכם הקובע את המשכם של המינויים הזמניים שמונו בכנסת ה-22, ועוד יימשכו ויהיו נתונים להסכמתו של ראש הממשלה שההליך הפלילי בענייננו תלוי ועומד בבית המשפט המחוזי**.

55. לצד אלו, תציין העותרת, כי תחת הממשלה אשר קמה מכוחו של ההסכם נשוא עתירה זו, אף צפויה להסתיים כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה, הד"ר אביחי מנדלבלט, אשר עתיד לסיים תפקידו בחודש ינואר 2022, בתום שש שנות כהונתו.

ג.4. ההסכם הקואליציוני בין המשיבות 1 ל-2

56. כאמור, ביום 20.4.2020 נערך ונחתם בין המשיבה 1 למשיבה 2 ההסכם הקואליציוני, אשר בהתאם לאמור בסעיף 1(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 עליו להיות מוגש לכנסת עד ליום 23.04.2020. ההסכם מעגן את תקנון וחלק מקווי היסוד הזמניים לממשלה ה-35.

57. כבר בנקודה זו יאמר, כי ההסכם הקואליציוני כפי שפורסם בכלי התקשורת, רווי הסדרים אשר במידה ויעלו כדי חקיקה ראשית, בין אם בחוק רגיל ובין אם בחוק יסוד, יעמדו **כהסדרים שאינם חוקתיים**, המחייבים את התערבותו של בית המשפט הנכבד.

58. יחד עם זאת, ובעת הזאת, סברה העותרת כי יש ראשית להביא בפני בית המשפט הנכבד את אותם ההסדרים אשר אינם מחייבים לפי שעה תיקוני חקיקה, אך בוודאי - וכפי שיתואר בחלקה המשפטי של עתירה זו להלן - אינם עומדים בתנאים המחייבים הסדרים הקבועים בהסכמים קואליציוניים, כפי שנקבעו בשורה ארוכה ועקבית של פסקי דין אשר עסקו בנושא.

59. אשר על כן, **ולעת הזו כאמור**, הן בשל צוק העתים המחייב התערבותו של בית המשפט הנכבד כבר עתה, והן משום מושכלות היסוד לפיהן לא יתערב בית המשפט בהליכי חקיקה אשר טרם מוצו, אלא במקרים חריגים, יובאו בעתירה זו אותם ההסדרים אשר כבר בעת הזו מהווים פגיעה קשה בתקנות הציבור, פוגעים בשיטת המשטר הישראלי ומערערים את יסודותיה, כובלים את שיקול דעתה של הכנסת ואף פוגעים בעצמאות הרשות השופטת על ידי פגיעה בוועדה למינוי שופטים ותוך חריגה מנוהג חוקתי רב שנים.

60. העותרת תציין כי היא שומרת לעצמה את מלוא זכויותיה וטענותיה כלפי כל אחד מההסדרים אשר אינם מובאים בפני בית המשפט בעת הזו, ובפרט אלו הטעונים שינויי חקיקה אשר יובאו בפני הכנסת בהמשך.

61. כאמור, ההסדרים הללו שנקבעו בהסכם הקואליציוני, מביאים לכבילת שיקול דעתה של הכנסת ואיסור חקיקה בחצי השנה הקרובה; כבילת שיקול דעתה של כנסת עד כדי התפרקותה מסמכות מקום בו יפסוק בג"ץ כי נאשם בפלילים אינו

יכול להרכיב ממשלה; מתן זכות וטו על החלטות הבאות בפני הממשלה - ולרבות החלטות הנוגעות למינויים; פגיעה קשה בוועדה למינוי שופטים - לרבות חריגה מנוהל חוקתי רב שנים; ופגיעה קשה בחלוקת הוועדות בין הקואליציה לאופוזיציה בכנסת.

62. ההסכם נפתח במילים "הואיל ומדינת ישראל נקלעה למשבר היסטורי עקב התפשטות נגיף הקורונה ועקב המשבר החברתי, הרפואי והכלכלי שנובע ממנו, הגיעו ראש הממשלה ויו"ר הליכוד, חה"כ בנימין נתניהו, ויו"ר כחול לבן וראש הממשלה החלופי, חה"כ בנימין גנץ, לכדי החלטה, כי טובתה של מדינת ישראל מחייבת הקמה לאלתר של ממשלת חירום ואחדות לאומית ובכללה קבינט חירום למאבק בנגיף הקורונה וקבינט פיוס שיפעל לאיחוי הקרעים בחברה הישראלית."

63. ואולם, תחת אותן כותרות מליציות, עיון בהסכם מגלה כי הוא טומן בחובו רמיסה מובנית ושיטתית של שיטת המשטר הישראלית הדמוקרטית, פגיעה חסרת תקדים בעצמאותה של הכנסת ובשיקול דעתה, תוך הכפפתה באופן כמעט מלא לרצון הממשלה, עד כדי אבדן מלא של סמכויות החקיקה והפיקוח - שהן נשמת אפן של הרשות המחוקקת, ותפקידה החשוב ביותר במארג הפרדת הרשויות.

64. ביצור מעמדה של הממשלה כגורם השלטוני היחיד והבלתי מפוקח ומבוקר ממשיך אף תוך פגיעה בעצמאות הרשות השופטת, בעצמאות שומרי הסף והממונים על אכיפת שלטון החוק במדינת ישראל, ובוועדה למינוי שופטים. לשם הסדר יובאו הסדרי ההסכם בהם תתמקד עתירה זו על פי סדרם בהסכם ובקצרה:

א. סעיף 3(ד) בהסכם הקואליציוני - **השבעת ממשלה ללא קווי יסוד ברורים:**

סעיף 3(ד) להסכם הקואליציוני קובע כי:

"עם השבעת הממשלה קווי היסוד של הממשלה יתייחסו לענין משבר הקורונה והשלכותיו רחבות ההיקף על המשק והחברה בישראל (בריאות, כלכלה, חברה בדגש על אוכלוסיות חלשות, שת"פ אזורי בתחום הקורונה עם מדינות וגופים במזרח התיכון). לאחר כינון הממשלה יוקם צוות בראשות נציג מכל גוש ובו לפחות נציג אחד מכל סיעה השותפה לממשלה, לשם ניסוח קווי היסוד של הממשלה וסיכומים נוספים ככל שיידרשו

ביחס לאופן עבודת הממשלה בתקופת האחדות. כן יגבש הצוות, בהסכמה כמפורט להלן, כללים לביצוע מינויים בכירים בשרות הציבורי הטעונים אישור ממשלה לתקופה שלאחר תקופת החירום. הרכב הצוות יהיה שיויוני בין הגושים, באופן שבמידה וגוש מסוים ימנה יותר סיעות, הגוש השני יהא רשאי להוסיף חברים מטעמו לשם השגת מספר שווה של חברים בוועדה. כל החלטה שתתקבל בוועדה טעונה הסכמה של שני ראשי הוועדה משני הגושים. הוועדה תסיים את עבודתה עד לתום תקופת החירום."

על פי האמור בסעיף 3(ד), תתבקש הכנסת למנות ולהשביע את הממשלה ה-35 לפרק זמן של 3 שנים, כאשר קווי היסוד הקבועים בהסכם אשר יוצג בפניה יחולו אך לתקופת הזמן של חצי שנה בהם תוכרז ממשלת חירום. על פי סעיף זה, לאחר כינון הממשלה יתגבש צוות משותף אשר יחליט מהם קווי היסוד של הממשלה - על אף שזו כבר הושבעה ומונתה, ומבלי שקווי יסוד אלו המהווים את בסיס עבודת הממשלה - יובאו לאישור הכנסת.

ב. סעיף 3(ג) וסעיף 20 בהסכם הקואליציוני - **הקפאה והטלת וטו על מינויי בכירים בשירות הציבורי:**

סעיף 3(ג) להסכם הקואליציוני קובע כי:

"בתקופת החירום, לא תבוצע, לא תידון ולא תקודם כל חקיקה ראשית ו/או משנית שאינה קשורה להתמודדות עם משבר הקורונה על כל היבטיו, לרבות ההיבט הרפואי, ההיבט החברתי וההיבט הכלכלי, וכן חקיקה הנדרשת לצורך כך. על אף האמור בסעיף קטן זה, ניתן יהיה לקדם בתקופת החירום חקיקה ראשית ו/או חקיקת משנה בהסכמה בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי.

בתקופת החירום לא יבוצעו מינויים בכירים בשירות הציבורי הטעונים אישור הממשלה. כל המינויים הבכירים כאמור, הזמניים ו/או המינויים בפועל הקיימים במשרדים יוארכו לתקופה כאמור. האמור לא יחול

לעניין מינוי מנכ"לים במשרדי הממשלה, אשר מינויים יובא בפני הממשלה על פי שיקול דעת השר אשר המינוי מתבקש במשרד."

סעיף 20 להסכם הקואליציוני קובע כי:

"קביעת סדר יום לעבודת הממשלה ולדיוניה תיעשה מראש ובהסכמה של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה. לא יועלה נושא שלא זכה להסכמה מראש בין השניים. בכל פורום שראש הממשלה יושב בו - יישב אף ראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה ייחשפו באופן מלא ותואם לכל חומרי המודיעין ולכל חומר אחר."

על פי האמור בסעיף 3(ג) יתקיים הסדר המקפיא את מינוי הבכירים לחצי השנה הקרובה - וזאת על אף הצורך האקוטי במינוי קבע. חמור מכך, קובע ההסדר מנגנון **המאריך באופן אוטומטי** את מינויים הזמני של אלו אשר מונו לתפקידים בתקופת ממשלת המעבר - **וזאת תוך התעלמות מהסדרים שונים החלים על הארכת מינוי זו**, דוגמת מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה.

לצד אלו, מעניק סעיף 20 להסכם, זכות וטו מוחלטת לסיעת הליכוד בראשות בנימין נתניהו על קביעת סדר יומה של הממשלה, כאשר "לא יועלה נושא אשר לא זכה להסכמה מראש". בכך מעניק ההסכם סמכות וטו לנאשם בפלילים, אשר יחל את משפטו הפלילי בעוד שבועות מספר, על מינויים של שומרי הסף הבכירים ביותר במדינת ישראל, היועמ"ש לממשלה, פרקליט המדינה ומפכ"ל המשטרה.

ג. סעיף 3(ג) וסעיף 8 בהסכם הקואליציוני - **כבילת שיקול דעתה של הרשות המחוקקת ופירוקה מסמכות:**

סעיף 8 להסכם הקואליציוני קובע כי:

הצדדים ייתנו זה לזה בטחונות נוספים לקיום מלא של הסכם זה, ובפרט לעניין הסדר הרוטציה בתפקידי ראש הממשלה ומ"מ ראש הממשלה וכהונת מר בנימין נתניהו ומר בני גנץ בתפקידים האמורים בהסכם

זה. ייקבע הסדר מיוחד לעניין הצבעת אי אמון: ההסדר הקיים יותר על כנו אבל ראש ממשלה וראש ממשלה החלופי לא יוכלו לעמוד בראש ממשלה שתכהן כתוצאה מהבעת אי אמון בממשלה. פיזור הכנסת בחוק במהלך השנה וחצי הראשונות יביא לכניסה לתפקיד של ראש הממשלה החלופי, שיכהן בתקופת ממשלת המעבר ובלבד שלפחות 12 חברי כנסת שנמנו במועד השבעת הממשלה על גוש הליכוד תמכו בהצעת החוק. פיזור הכנסת בשנה וחצי האחרונות יותיר את ראש הממשלה החלופי בתפקידו ובלבד שלפחות 12 חברי כנסת מגוש הליכוד (במועד השבעת הממשלה) תמכו בהצעת החוק לפיזור הכנסת. פחת מספר חברי גוש הליכוד מ- 59 ביום השבעת הממשלה, יפחת בהתאמה מספר 12 הח"כים הנזכר לעיל. פיזור הכנסת בחוק במהלך השנה וחצי האחרונות יביא לכניסה לתפקיד של ממלא מקום ראש הממשלה, שיכהן בתקופת ממשלת המעבר ובלבד שלפחות 12 חברי כנסת שנמנו במועד השבעת הממשלה על גוש כחול לבן תמכו בהצעת החוק.

היה ובסמוך להשבעת הממשלה ועד תום תקופת החירום תהיה או תתהווה מניעה נוכחית או עתידית למינוי ראש הממשלה בנימין נתניהו ו/או ח"כ בני גנץ לתפקיד ראש הממשלה ו/או לתפקיד ראש הממשלה החלופי ומ"מ ראש הממשלה (לאחד או שני התפקידים באחת או שתי תקופות הממשלה) הליכוד וכחול לבן מתחייבות שלא להציע כל מועמד חלופי לתפקיד ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי בכנסת ה- 23 ולא לתמוך בכל מועמד אחר. במקרה האמור, יפעלו הצדדים במשותף להביא את הכנסת לפיזור.

הוראת פסקה זו תעמוד למשך 6 חודשים מיום כינון הממשלה או 30 יום מהיווצרות המניעה (כאמור לעיל) לפי הזמן הקצר ביניהם.

הנסיבות האמורות בסעיף 43א(א) להצעת חוק יסוד:
הממשלה (ממשלת חילופים) לא יחשבו מניעה לענין
סעיף זה.

על פי האמור בסעיף 3(ג) רישא יתקיים הסדר הכובל את הרשות
המחוקקת לתקופת זמן של חצי שנה הניתנת להארכה בכל שלשה
חודשים, מבלי שיינתן לה כל שיקול דעת המאפשר לה לקיים את
תפקידה המהותי כמחוקק.

הסדר בלתי חוקתי זה מושלם על ידי סעיף 8 להסכם, אשר לא די בכך
שכובל את שיקול דעת הכנסת ואת יכולתה לחוקק - אלא מפרק אותה
לחלוטין מסמכויותיה, במהלך שכל כולו הילך אימים על בית המשפט
העליון של מדינת ישראל, ועל הרשות השופטת. כך, סעיף 8 קובע כי
ככל שבית המשפט העליון יפסוק כי ח"כ הנאשם בפלילים אינו יכול
להרכיב ממשלה, משמע יו"ר המשיבה 2 לא יוכל לכהן כראש הממשלה
- או אז תביא הכנסת לפיזורה וליציאה לבחירות חדשות. העותרת תטען,
כי יש בכך עד כדי ניסיון להשפיע על החלטה שיפוטית, תוך איום באמצעי
"ענישה", אשר יבוצע באמצעות כיפוף ידה של הרשות המחוקקת. דבר
זה, אשר לא נראה מעולם במקומותינו, עומד עד כדי שינוי מוחלט של
שיטת המשטר הישראלית, והענקת עצמה חסרת תקדים לרשות
המבצעת אל מול שתי אחיותיה

ד. סעיף 22 בהסכם הקואליציוני - **פגיעה במעמד האופוזיציה ובמעמד**

הכנסת כרשות המפקחת על עבודת הממשלה:

סעיף 22 להסכם הקואליציוני קובע כי:

"א. ועדות הכנסת אשר ראשותן תימסר לגוש הליכוד
הן: ועדת הכספים, ועדת החוקה חוק ומשפט, הוועדה
לענייני קורונה, ועדת העבודה והרווחה, ועדת העליה
והקליטה, הועדה לענייני סמים, ועדת הכלכלה.

ב. ועדות הכנסת שראשותן תימסר לגוש כחול לבן הן:
ועדת החוץ והביטחון, ועדת הפנים והגנת הסביבה,
ועדת החינוך, ועדת הכנסת, ועדת המדע והטכנולוגיה,
הועדה למעמד האשה, הועדה למעמד הילד

ב. יו"ר וועדת הכנסת לכל התקופה, יהיה מטעם גוש
כחול לבן. כהונתו תוגדר לשנה וחצי ולאחר מכן הוא

יועמד לבחירה מחדש או שיבחר מועמד אחר מגוש כחול לבן.

יו"ר וועדת חוקה חוק ומשפט לכל התקופה, יהיה מטעם גוש הליכוד. כהונתו תוגדר לשנה וחצי ולאחר מכן הוא יועמד לבחירה מחדש או שיבחר מועמד אחר מגוש הליכוד."

סעיף 22 להסכם קובע את מפתח חלוקת ראשות הוועדות בקואליציה, ומעניק באופן חריג ביותר, 11 מתוך 12 וועדות לידי הקואליציה, כאשר הוועדה היחידה הנשארת בראשות ח"כ מהאופוזיציה היא הועדה לביקורת המדינה, אשר כהונת חבר כנסת מהאופוזיציה קבועה בה בתקנון הכנסת.

ה. סעיף 26 בהסכם הקואליציוני - **פגיעה בוועדה למינוי שופטים:**

סעיף 26 להסכם הקואליציוני קובע כי:

"הועדה למינוי שופטים - נציגי הממשלה בוועדה לבחירת שופטים יהיו שר המשפטים ושר נוסף מגוש הליכוד. הקואליציה תציג חברת כנסת אחת מטעם גוש הליכוד (גב' אסנת הילה מארק) וחבר כנסת אחד מטעם גוש כחול לבן (ח"כ צבי האוזר) לבחירה מבין חברי הכנסת. כל חברי הקואליציה מחוייבים שלא להציג מועמדים נוספים ומחוייבים לבחור באותם שני המועמדים של הקואליציה לאחר אישור ה"חוק הנורבגי" בכנסת. לא יחולו שינויים בהרכב הועדה, בתהליכי המינוי בה ובמועדי מינוי השופטים המקובלים ובכלל זה לא ימונו מראש שופטים שכהונתם אמורה להתחיל לאחר תום מועד כהונתה של הכנסת ה - 23."

על פי האמור בסעיף 26 להסכם נציגי הרשות המחוקקת בוועדה למינוי שופטים יהיו שניהם מהקואליציה - הגב' אסנת הילה מארק שאינה בשלב זה חברת הכנסת וחה"כ צבי האוזר. אלה ייבחרו על ידי הקואליציה בהצבעה חשאית בכנסת, כאשר לפי הסעיף כל חברי הקואליציה מחוייבים שלא להציג מועמדים אחרים ומחוייבים לבחור בהתאם להסכם לאחר שיאושר "החוק הנורבגי". מעבר לכבילת שיקול דעת הכנסת קובע

הסעיף כי לרשות המבצעת יהיו 4 נציגים בשולחן הוועדה למינוי שופטים, אשר יחליטו על כל מינוי בהסכמה מלאה בלבד.

יחד עם סעיף 20 להסכם הקובע כי לא יועלה דבר שלא זכה להסכמה מראש בין יו"ר המשיבה 1 חה"כ נתניהו ליו"ר המשיבה 2 חה"כ בני גנץ, ברור כי גם בוועדה למינוי תהיה לראש הממשלה שההליך בעניינו תלוי ועומד בבית המשפט המחוזי בירושלים, זכות להטיל וטו על שופט כזה או אחר. כל זאת, באמצעות 4 החברים מטעם הרשות המבצעת בוועדה למינוי שופטים.

העתק ההסכם הקואליציוני כפי שנחתם על ידי המשיבות 1 ו-2 ביום 20.4.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/2.

65. העותרת תבקש לציין כי לא בוודאי שלא נעלמו מעיניה נסיבות החירום בהן נחתם ההסכם הקואליציוני בין המשיבות 1 ו-2. כאשר החל מחודש פברואר 2020, מתפשט ברחבי העולם נגיף הקורונה (COVID-19). המגפה שהחלה בסין, התפשטה בלמעלה מ-150 מדינות ברחבי העולם, וביום 11.03.2020 הוכרזה על ידי ארגון הבריאות העולמי כפנדמיה כלל עולמית.

66. בצל משבר רפואי חמור זה, נחתם ההסכם, אשר כפי שתואר לעיל, מנכס לממשלה שליטה מקסימלית על תחומים רבים, כל זאת, תוך זניחת הרשות המחוקקת תחת גלגלי רכבת החירום הקואליציונית. יחד עם זאת, ועל אף ששמו של ההסכם הקואליציוני נקשר למצב החירום, אין ההסכם בכללותו או במקצתו אכן מבקש להכין את המדינה לקראת או לימים שאחרי המשבר הרפואי-כלכלי שתביא המגפה - ואשר על כן, הגם שעניין זה בוודאי ייטען, סבורה העותרת כי אין לקבל פגיעות חמורות אלו בשיטת המשטר הישראלית **אף לא בשל מצב החירום שהביאה מגיפת הקורונה.**

67. הגם שבכל רחבי העולם נקטו ממשלות שונות צעדים שונים לבלימת התפשטות המחלה, לרבות איסור התקהלויות, סגירות בתי עינוגים ומקומות בילוי, השבתת מערכות החינוך ואף הכרזת סגר מלא - **היו אלו מדינות ספורות בלבד אשר ניצלו את משבר הקורונה על מנת לפגוע פגיעה משטרית וחוקתית חמורה ביותר בעקרונות הפרדת הרשויות, ותוך נטילת סמכויות בלתי מפקחות ובלתי מבוקרות לידי הרשות המבצעת ולידי העומד בראשה.**¹

68. לצערה הרב של העותרת, דומה כי בעניין זה עומדת מדינת ישראל ברשימה שאינה מחמיאה, בלשון המעטה, לצד מדינות נחשלות, מתפתחות ודיקטטוריות בכל רחבי העולם - וכפי הנראה, שמה יצא למרחוק עד כדי כלילתה ברשימות "מכובדות" כגון הרשימה המוצגת בנספח שלהן. אור לגויים, גרסת 2020.

ג.5. מיצוי הליכים מטעם העותרת

69. כאמור, העותרת מלווה את הליכי גיבוש ההסכם הקואליציוני אך מראשיתם, ולרבות פנייה לכלל הגורמים הרלוונטיים בנושאים השונים העומדים בבסיס ההסדרים הפוגעים הקבועים בו.

70. על מנת שתעמוד בפני בית המשפט הנכבד מלוא התמונה, גם בנוגע להסדרים בלתי חוקתיים נוספים הקבועים בהסכם זה, ואשר בכוונת המשיבים 1-2 להביא לכדי חקיקה במורד הדרך.

71. ביום 30.3.2020 פנתה העותרת ליו"ר המשיבה 1 ולמשיבים 3 ו-4 בדרישה להימנע מהרחבת הממשלה מעבר למגבלות חוק יסוד: הממשלה. וזאת, לאור הפרסומים בתקשורת, לפיהם המגעים הקואליציוניים להרכבת הממשלה בראשות חה"כ בנימין נתניהו, כוללים התחייבות להרחבה משמעותית של מספר השרים וסגני השרים בממשלה.

72. העותרת קראה לראש הממשלה להימנע מהגדלת מספר השרים הקבוע בחוק, ולהשכיל להתאים את הממשלה לצרכי המדינה בשעת חירום זו, ולא להיפך. הגדלת מספר השרים וסגני השרים, במסגרת תן-וקח פוליטיים, הדגישה העותרת, מהווה בשעה זו חוסר אחריות לאומי, תפגע באינטרס הציבורי, תפגע באמון הציבור בממשלה ובתפקודה, ותעשה את חוקי הכנסת למרמס.

העתק פניית העותרת אל יו"ר המשיבה 1 והמשיבים 3 ו-4 מיום 30.3.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/3.

73. ביום 6.4.2020 שבה ופנתה העותרת אל ראש הממשלה יו"ר המשיבה 1 ולמשיבים 3 ו-4 בדרישה חוזרת להימנע מהרחבת הממשלה ה-35 ולפעול בהתאם לחוק יסוד: הממשלה. עוד הוסיפה העותרת בפנייתה, הרחבת מספר השרים בממשלה אינו מכבד את מעמד הממשלה כגוף השלטוני המוביל במדינה, ומבזה את חוקי היסוד במדינה ואת הצורך לכבדם. חוקי היסוד הדגישה העותרת, מהווים נורמה חוקתית על-חוקית בשיטתנו, והם נועדו לקביעת הסדרי

השלטון המרכזיים במדינה. שינויים המזדמן בכפוף לצרכים פוליטיים כאלו ואחרים מהווה זילות חוקי היסוד, ופוגע באמון הציבור במערכת החוק בכללותה.

העתק פניית העותרת אל יו"ר המשיבה 1 והמשיבים 3 ו-4 מיום 6.4.2020
מצורף ומסומן כנספח ע/4.

74. ביום 30.3.2020 פנתה העותרת אל יושבי ראש המשיבות 1 ו-2 בקריאה דחופה להימנע מקידום תיקון חוקתי פרסונאלי ופסול לחוק יסוד: הממשלה. זאת לאור דיווחים שונים בתקשורת לפיהם במשא ומתן המתהווה בין המשיבות 1 ל-2 עולה הכוונה לחוקק תיקון בו ניתן יהיה "לעקוף" את ההלכה המכונה הלכת דרעי-פנחסי שנקבעה בבג"ץ 4287/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993) וזכתה לעיגון בעניינים של שרים במסגרת בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו 8.9.1993) (לעיל ולהלן: "הלכת דרעי-פנחסי").

75. בפנייתה עמדה העותרת על כך שהלכה למעשה מדובר בחקיקה פרסונאלית פסולה; שהתיקון החוקתי אינו חוקתי ופוגם בעקרונות שלטון החוק, טוהר המידות ואמון הציבור בממשלה; וכן אף על כך שהתיקון החוקתי מהווה שימוש לרעה בסמכותה המכוננת של כנסת ישראל. לבסוף, קראה העותרת למשיבות 1 ו-2 להימנע מכל תיקון פסול מוסרית ומשפטית של חוק יסוד: הממשלה ולפעול לשמר את כבודה של הכנסת והממשלה דווקא בעת משבר זו.

העתק פניית העותרת אל יושבי ראש המשיבות 1 ו-2 מיום 30.3.2020
מצורף ומסומן כנספח ע/5.

76. ביום 1.4.2020 התקבל מענה מטעם המשיבה 2. מענה זה לא היה בו כדי להניח את הדעת באשר לטענות המהותיות שבפניית העותרת לעניין החקיקה לביטול הלכת דרעי-פנחסי מיום 30.3.2020, אלא אך לעדכן כי ההסכם נמצא בהליכי משא ומתן, וכאשר יחתם ניתן יהיה להתייחס לאמור בו.

העתק מענה מטעם המשיבה 2 לעותרת מיום 1.4.2020 מצורף ומסומן
כנספח ע/6.

77. ביום 2.4.2020 פנתה העותרת אל המשיבים 3 ו-4 בבקשה דחופה לפרסם את חוות דעתם בעניין קידום תיקון חוקתי פרסונאלי ופסול לחוק יסוד: הממשלה. לאור פרסומים שונים כי במשא ומתן הקואליציוני שמתהווה בין המשיבות 1 ו-2, מתגבש תיקון חקיקה "לעקוף" את הלכת דרעי-פנחסי.

78. העותרת הדגישה, כי לשיטתה יש מקום כי המשיבים 3 ו-4 יפעלו כדי להבהיר את המצב המשפטי והנורמטיבי – בטרם יגובש תיקון חוקתי לא חוקתי ומבלי להמתין לסיום הליכי החקיקה. שהרי, הדגישה העותרת בפנייתה, באם מתקיימת מניעה משפטית, אין זה רצוי כי יתבססו ההסכמים הקואליציוניים על ההנחה לפיה ניתן לקדם חקיקה מעין זו, ואף אין זה רצוי להניח לחקיקה זו להתגבש בטרם יידרשו להשלכותיה המשפטיות.

79. לבסוף הוסיפה העותרת בפנייתה, כי לא נעלם מעינה הצורך בהקמת ממשלה לישראל, להתמודדות עם התפרצות מגיפת הקורונה. ואולם, אין במצב החירום הבריאותי בו מצויה המדינה והעולם כדי להצדיק את ריסוקן של נורמות שלטוניות דמוקרטיות תקינות, במהלכים שבכוחם לעצב את דמותה של מדינת ישראל לעתיד לבוא, לאחר שיחלף המשבר הנוכחי. אדרבא, דווקא במצב חירום נבחנת דמותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

העתק פניית העותרת אל המשיבים 3 ו-4 מיום 2.4.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

80. ביום 1.4.2020 פנתה העותרת אל המשיב 3 בדרישה דחופה לקבוע הסדר מניעה וקווים אדומים לכה"כ בנימין נתניהו, יו"ר המשיבה 2, עקב ניגוד העניינים החריף שבהתערבותו האסורה במינויים במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים ותקשורת. וזאת לאור פרסומים בתקשורת כי **במסגרת המשא ומתן הקואליציוני מתערב כה"כ נתניהו התערבות ישירה במינוי שרי המשפט, ביטחון הפנים והתקשורת ואף מבקש להתערב במינויים המקצועיים של הדרגים הבכירים במשרדים אלה.**

81. העותרת הדגישה בפנייתה, כי על המשיב 3, היועץ המשפטי לממשלה, להודיע ולפרסם כעת לשני צוותי המשא ומתן הקואליציוני כי חל איסור על כה"כ נתניהו, או כל אחר מחברי הכנסת המנויים על עדי התביעה במשפטו, לדון או להטיל זכות וטו על כל מינוי לתפקיד מקצועי במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות מינויי: שופטים; פרקליט המדינה; מפכ"ל ונציבי משטרה; יועץ משפטי לממשלה והמשנים לו; מנכ"ל משרד התקשורת וכן, כל מינוי אחר בו מצוי ואף עתיד להימצא כה"כ נתניהו בניגוד עניינים וחשש מובנה למשוא פנים.

העתק פניית העותרת אל המשיב 3 מיום 1.4.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/8.

82. מפאת החשיבות שבדבר והדחיפות ביום 5.4.2020 פנתה שוב העותרת אל

המשיב 3 בדרישה שיקבע בהקדם הסדר מניעה וקווים אדומים לחה"כ נתניהו, ראש הממשלה, בהם יידרש שלא להתערב בכל תחום העומד בניגוד עניינים חריף לעצם היותו נאשם בפלילים.

83. כמו כן, הוסיפה העותרת בפנייתה, כי במסגרת המשא ומתן הקואליציוני, על המשיב 3, היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע כי חל איסור גם על האפשרות שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני יוטל וטו על מינוי שופטים בין מפלגות הליכוד וכחול לבן ותחול התערבות פוליטית אסורה בעבודת הוועדה למינוי שופטים כאשר אפשרות זו, אף אינה בהתאם לדין ועומדת בניגוד לסעיף 6א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984.

84. בפנייתה זו, שבה הדגישה העותרת, כי על המשיב 3 חלה החובה למנוע את האפשרות שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני לא יזהם חה"כ נתניהו את עבודת הוועדה למינוי שופטים, בין היתר, באמצעות הטלת וטו על מינוי שופטים מסוימים והכנסת הפוליטיקה הצינית, דרך הסכם קואליציוני חתום אל שולחן הוועדה למינוי שופטים.

העתק פניית העותרת אל המשיב 3 מיום 5.4.2020 מצורף ומסומן כנספח

ע/9.

85. באותו העניין פנתה העותרת ביום 5.4.2020, אל יושבי ראש המשיבות 1 ו-2 בבקשה דחופה, כי במסגרת המשא ומתן הקואליציוני יחדלו המשיבות 1 ו-2 (כחול לבן והליכוד) לדון, לסכם, או להטיל זכות "וטו" על כל מינוי לתפקיד במשרדי המשפטים, ביטחון הפנים והתקשורת, לרבות מינויי: שופטים; פרקליט המדינה; מפכ"ל ונציבי משטרה; יועץ משפטי לממשלה והמשנים לו; מנכ"ל משרד התקשורת וכן, כל מינוי אחר בו מצוי ואף עתיד להימצא חה"כ נתניהו בניגוד עניינים וחשש מובנה למשוא פנים.

86. כמו כן, קראה וביקשה העותרת בפנייתה מיושבי ראש המשיבים 1 ו-2, שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני לא יוסכם על זיהום עבודתה של הוועדה למינוי שופטים, בין היתר, באמצעות הטלת וטו על מינוי שופטים מסוימים והכנסת הפוליטיקה המפלגתית, דרך הסכם קואליציוני חתום אל שולחן הוועדה למינוי שופטים. ובכך, להביא לפגיעה קשה מנשוא בקודש הקודשים של המשפט בישראל - הליך בחירת השופטים.

העתק פניית העותרת אל יושבי ראש המשיבות 1 ו-2 מיום 5.4.2020 מצורף

ומסומן כנספח ע/10.

87. בערבו של יום 20.4.2020 נחתם ההסכם הקואליציוני בין המשיבות 1 ו-2,

המעגן את קווי היסוד הזמניים לממשלה ה-35. על כן, ביום 21.4.2020 פנתה העותרת אל המשיבים 4-1 בדרישה לבטל סעיפים בהסכם הקואליציוני אשר אינם חוקיים ואינם עומדים בתקנת הציבור; הסדרים בהסכם השוללים את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל; הסדרים הכובלים את שיקול דעתה של הכנסת ושל בית המשפט; והסדרים בהסכם שנכתבו לא בתום-לב ויש בהם סממנים של חשד לשחיתות או פגיעה בטוהר המידות - וכפי שהובא לעיל בפרק הקודם בעתירה זו.

88. העותרת ביקשה את תגובת המשיבים 4-1 לפניה זו, בהקדם האפשרי, ובטרם הנחת ההסכם על שולחן הכנסת, ולא יאוחר מיום חמישי 23.4.2020.

העתק פניית העותרת אל המשיבים 4-1 מיום 21.4.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/11.

89. ביום 22.4.2020 שבה העותרת ופנתה למשיבים 4-1 את פנייתה בעניין ביטול הסעיפים הנדרשים בהסכם הקואליציוני ועמדה על בקשתה לתגובתם, בטרם יונח ההסכם על שולחן הכנסת ולא יאוחר מיום חמישי 23.4.2020 בשעה 08:00.

העתק פניית העותרת אל המשיבים 4-1 מיום 22.4.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/12.

90. עד למועד הגשת עתירה זו לא השיב מי מהמשיבים האמורים לכלל פניותיה של העותרת, כל שכן לא קיים את אשר ביקשה היא ממנו. במצב עניינים זה, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, ובבקשה כי יתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים המשפטיים הבאים.

ד. הטיעון המשפטי

ד.1. התשתית הנורמטיבית - הסכמים קואליציוניים

91. מדינת ישראל היא מדינה המקיימת שיטת משטר של דמוקרטיה פרלמנטארית, במסגרתה ציבור בעלי זכות הבחירה בוחר את נבחריו לפרלמנט, אשר מתוכו מוקמת הממשלה.

92. היות ועל פי רוב, הכנסת, היא הפרלמנט הישראלי, מתאפיינת בריבוי סיעות מוקמות ומורכבות הממשלות בישראל ממספר סיעות הפועלות במשותף, הקובעות ביחד

את מתווה הפעולה של הממשלה העתידית, כמו גם את קווי היסוד עליה תשען והרכבה האנושי.

93. החלטה משותפת זו של הסיעות השונות, נעשית בדרך של הסכמים קואליציוניים. לפיכך, בשיטה הפוליטית הנהוגה בישראל, הסכמים קואליציוניים הינם חלק בלתי נפרד, שאין בלתו, מהליך הרכבת הממשלה.

94. מתוך מושכלות היסוד עליהם מושתתת הדמוקרטיה הישראלית, ובהם עקרון הפרדת הרשויות, אשר על פיו - בין היתר - הכנסת היא הריבון הממנה את הממשלה, ההסכמים הקואליציוניים מוצגים בסופו של יום בפני הרשות המחוקקת, ועל בסיסם היא מביעה אמון בממשלה ובכך מעניקה לה את המנדט לפעול בשם אזרחי המדינה.

95. עניין זה עוגן כבר בראשיתו של חוק הממשלה, התשס"א-2001, שם נקבע בסעיף 1 לחוק כי:

"1. (א) נעשה הסכם בכתב בקשר לכינונה של ממשלה או בקשר להבעת אי אמון בה או בקשר להצבעה על חוק התקציב, או בקשר לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה, או בקשר למינויו של סגן שר, ימסרו הצדדים להסכם את נוסחו המלא למזכיר הכנסת, בתוך שלושה ימים מיום החתימה ולא יאוחר מ-48 שעות לפני יום הבחירות או מ-24 שעות לפני כינון הממשלה או ההצבעה בכנסת או ההודעה לכנסת, לפי הענין; במנין הימים והשעות לא יבואו בחשבון ימי מנוחה או שבתון על פי חיקוק; נעשה הסכם מטעם רשימת מועמדים לכנסת, ימסרו אותו הצדדים להסכם מיד למזכיר הכנסת.

(ב) מזכיר הכנסת יביא מיד לידיעת חברי הכנסת, ובתקופה של בחירות לכנסת - גם לידיעת באי כוח רשימות המועמדים, כל הסכם שנמסר לו לפי סעיף זה.

(ג) לאחר המועד האמור בסעיף קטן (א) לא יחתם הסכם בקשר לענינים האמורים בו, אלא אם כן נקבע מועד חדש לאותו ענין, המאפשר פרסום ההסכם כאמור בסעיף זה."

96. בהמשך, ולאחר שהורכבה ממשלה על פי אחד מהסעיפים הקבועים בחוק יסוד: הממשלה (סעיפים 7-10), ומשהוטלה הרכבת הממשלה באופן סופי על אחד מחברי הכנסת, על ידי הנשיא, ומתוך אחד ההסדרים הקבועים בחוק - תביא הממשלה את תוכנם של ההסכמים הקואליציוניים לאישורה של הכנסת.

97. עניין זה מעוגן בסעיף 13(ד) לחוק יסוד: הממשלה הקובע כך:

"(ד) משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים, ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם."

98. כך, רק לאחר שהביעה הכנסת אמון בממשלה, תיכון הממשלה, ומאותו הרגע למעשה תכנס לכהונתה.

99. הנה כי כן, להסכמים אלו חשיבות עליונה במתווה הקמת המשלה במדינת ישראל, תוך שההסדרים החוקיים והחוקתיים הקבועים בהם מהווים ביטוי למעמדה של הכנסת כריבון וכגורם האמון על מינוי הממשלה ומתן הסמכות השלטונית בידה.

ד.2. סמכותו של בית המשפט להתערב בהסכמים

הקואליציוניים

100. שיטת המשטר בישראל, המבטיחה לממשלה חדשה רוב אוטומטי בכנסת שיביע בה אמון בדמות הקואליציה, מחייבת כי גורם חיצוני ואובייקטיבי, שאינו נמנה על הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, יפקח על תנאי ההסכם ויבטיח כי אינטרס הציבור נשמר - וזהו תפקידה של הרשות השלישית במארג הרשויות בישראל, היא הרשות השופטת.

101. הביקורת השיפוטית על הסכמים נועדה לממש את התכלית האמורה לעיל, ולהבטיח כי הסיעות המרכיבות את הקואליציה לא יחתמו על הסכמים אשר יובילו למעשים פסולים שאינם עולים בקנה אחד עם עקרונות היסוד של שיטתנו:

"הוא שאמרנו, לא בתוקפו המחייב של הסכם פוליטי אנו עוסקים, אלא בתוקפו של המעשה שנעשה, או שאמור להיעשות, בעקבות ההסכם, האם בלתי חוקי הוא או האם פסול הוא על פי הנורמות המקובלות עלינו מן המשפט הציבורי. דהיינו, אם מתיישב המעשה, או אינו מתיישב, במהותו עם עקרונות היסוד של מדינה מתוקנת, המנחים אותנו בפסיקתנו. במלים אחרות, לא 'העניין הפנימי' של הסיעות או המפלגות המתקשרות הוא ציר הדיון, אלא 'העניין החוקתי', 'קונסטיטוציוני', במובנו הרחב, שבמהות ההתחייבות." (בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 868 (1991) (להלן: "פרשת ז'רז'בסקי"))

102. ואכן, אף שופטי בית המשפט העליון שהחזיקו בגישה מסויגת וזהירה בסוגיה זו, ככבוד השופט (כתוארו אז) מ' חשין, פסקו כי הסכמים פוליטיים אינם חסינים בפני ביקורת שיפוטית:

"בית-משפט לא ידיר עצמו מדיון בהסכם פוליטי אך באשר הסכם פוליטי הוא, ובהקשר המתאים יוכל שיכריז עליו - בין במפורש בין מכללא - כהסכם בלתי חוקי או כהסכם הנוגד את תקנת הציבור. לשון אחר: היותו של הסכם 'פוליטי' לא יקנה לו להסכם 'חסינות' מפני הבאתו לבית-משפט כנושא לדיון; בית-משפט יכול שיטפל בו כראוי לו, והוא במקום שעשוי הוא לפגום בעיקר מעיקרי החברה או ביסוד מיסודי המשפט. אין

אדם דר עם נחש בכפיפה אחת, והסכם קואליציוני הפוגם בתקנת הציבור באורח מהותי כמוהו כנחש על עקבנו. על הסכם קואליציוני בלתי חוקי ייאמר: וביערת הרע מקרבך, וכן נעשה." (בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 823 (1995) (להלן: עניין ולנר)

103. הנה כי כן, על אף שככלל ינהגו בתי המשפט בריסון ובזהירות בבואם לבחון פסילת הסכם פוליטי, הרי שבבואו לדון בהסכם הקואליציוני, בשל החשיבות הרבה הנודעה לו כהסכם ייחודי, לא יהסס בית המשפט הנכבד לבטל הסכם אשר ימצא בלתי חוקי או סותר את תקנת הציבור, או הסדר מסוים מתוכו (וראו לעניין זה בג"ץ 306/05 סיעת המפד"ל בכנסת נ' ממשלת ישראל (21.8.2005)). אמת המידה בסוגיה זו, היא אם יש בהסכם כדי לפגוע:

"בערכים מהותיים של שיטת המשטר שלנו, לפגיעה בעקרונות הנוגעים במבנה החוקתי של שיטתנו הדמוקרטית או, אם פוגעים בהם בערכי היסוד העומדים בבסיס השיטה המשפטית שלנו. כך גם נבחן אם נגוע ההסכם בסממני שחיתות או בהשחתת המשטר" (שם, בפס' 13).

104. ובענייננו, וכפי שיובא במורד חלקה המשפטי של עתירה זו, תטען העותרת כי ההסדרים אשר יובאו להלן, המעוגנים בהסכם הקואליציוני שבין המשיבות 1-2, עולים כדי פגיעה חמורה בתקנות הציבור, פוגעים באופן בלתי הפיך בעקרונות הנוגעים במבנה החוקתי של שיטת המשטר הדמוקרטית הישראלית, מהווים כבילה אסורה של שיקול דעתה של הרשות המחוקקת, פוגעים בנוהג חוקתי רב שנים ותוך פגיעה בעקרון ייצוג המיעוט בכנסת.

105. נוסף על כך, תטען העותרת כי ההסדרים אשר יוצגו להלן אף עולים כדי פגיעה חמורה בעצמאות הרשות השופטת ובעצמאות שומרי הסף ושלטון החוק של מדינת ישראל, מקום בו הם מעניקים לנאשם בפלילים זכות וטו במינוים של פרקליט המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ומפכ"ל המשטרה, וכן זכות וטו בבחירת שופטים, על ידי קיבוע הוועדה למינוי שופטים.

106. מתוך כל אלו, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על בטלותם של סעיפים אלו, ועל בטלות ההסדרים הקבועים בהם, וזאת מתוך הסיבות אשר יוצגו להלן, על פי סדרם של הסעיפים.

ד.3. ההסכמה שלא להניח קווי יסוד לממשלה בטרם

כינונה - סעיפים 3(ב) ו-3(ד) להסכם

107. עיון בהסכם, למן הפסקה הראשונה שבפתחו, מלמד כי הוא נוסח לאור עקרון בסיסי מנחה - התמודדות עם משבר הקורונה וההשלכות הרבות אשר נובעות

ממנו. **עקרון זה, לשיטת המשיבים 1-2, מוליד צורך בחלוקת ימי חייה של הממשלה ה-35 לתקופות שונות**, שתיים במספר - הראשונה תקופת חירום, בת שישה חודשים (עם אפשרות להארכה בהסכמה), ולאחריה ועד תום כהונת הממשלה "תקופת האחדות".

108. הסדר החלוקה לתקופת "חירום" ותקופת "אחדות", מעוגן במסגרת סעיף 3.ב. להסכם:

"3.א הממשלה היא ממשלת חירום ואחדות לאומית.

ב. בפרק הזמן שממועד כינון הממשלה ועד תום ששה חודשים ממועד זה תפעל הממשלה כממשלת חירום. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יוכלו ביחד להאריך את תקופת ממשלת החירום בהסכמה, בהתאם לנסיבות, לתקופות נוספות, כל פעם לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים (להלן: "**תקופת החירום**")."

109. בהמשך לאבחנה האמורה בין תקופת החירום והאחדות, ובאותה רוח דואלית, **סעיף 3(ד) להסכם מעגן הסכמה מרחיקת לכת באשר לקווי היסוד שיונחו עבור הממשלה המתגבשת:**

"עם השבעת הממשלה קווי היסוד יתייחסו לענין משבר הקורונה והשלכותיו רחבות ההיקף על המשק והחברה בישראל (בריאות, כלכלה, חברה בדגש על אוכלוסיות חלשות, שת"פ אזורי בתחום הקורונה עם מדינות וגופים במזרח התיכון). **לאחר כינון הממשלה יוקם צוות בראשות נציג מכל גוש ובו לפחות נציג אחד מכל סיעה השותפה לממשלה, לשם ניסוח קווי היסוד של הממשלה וסיכומים נוספים ככל שיידרשו ביחס לאופן עבודת הממשלה בתקופת האחדות.**

[...] הוועדה תסיים את עבודתה עד לתום תקופת החירום".
[ההדגשות אינן במקור]

110. **הווה אומר, כי אין בכוונת השותפים לממשלה המתגבשת לשקף בפני הכנסת קווי יסוד מנחים לתקופת כהונתה, אשר על בסיסם תבקש היא את אמון הכנסת (להוציא קווי יסוד הנוגעים לששת חודשיה הראשונים).**

111. "יאמר מיד, כי ניסיון מעין זה, להביא לכינונה של ממשלה מבלי לבקש את אמון הכנסת על בסיסם של קווי יסוד לתקופת כהונתה, בניגוד מפגיע להוראות חוק יסוד, מהווה **צעד חסר תקדים שכמותו טרם נראה במשטרנו.**

112. סעיף 13 (ד) לחוק יסוד: הממשלה (להלן: "**חוק היסוד**") קובע:

"משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים, ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה יכנסו השרים לכהונתם."

113. הנה כי כן, **ההסכמה המעוגנת בסעיף 3(ד) להסכם עומדת בניגוד גמור להוראות סעיף 13 לחוק היסוד**. כך, בעוד שנקבע בחוק היסוד כי על הממשלה להודיע על קווי היסוד של מדיניותה, ועל בסיסם לבקש את אמונה של הכנסת, ההסכם מציע לדלג על החובה להציג עקרונות אלה בפני בית הנבחרים, ותחת זאת להציג קווי יסוד מוגבלים - הן בנושאים והן בתקופת תחולתם. כן אנו למדים כי הצדדים הסכימו ביניהם כי אך עם סיומה של תקופה החירום יוצגו קווי היסוד המלאים של הממשלה ה-35.

114. **סידור מעין זה, לא ניתן למצוא לו עיגון, ולו בזכר, בהוראות היסוד המסדירות את כינונה של ממשלה בישראל. הסכמה זו, כאמור, מנוגדת להוראות סעיף 15 הברורות, שחור על גבי לבן.**

115. כאן המקום להזכיר הוראה נוספת מתוך חוק היסוד - הוראת סעיף 3, אליה הוראת סעיף 13 קשורה בטבורה, ולפיה: "**הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת**". דומה כי לשיטת הצדדים להסכם נגזר על הכנסת להסתפק באמון מהסוג העיוור.

116. כידוע, ובהתאם לתשתית הנורמטיבית שהניחה העותרת לעיל, הסכם פוליטי אשר טומן בחובו הוראה המנוגדת לחוק או לתקנת הציבור דינו בטלות. וכפי שנפסק זה מכבר ביחס לביקורת בית המשפט הנכבד על הסכמים פוליטיים, וביחס למקרים בהם יהא עליו להתערב בהם:

"בית-משפט לא ידיר עצמו מדיון בהסכם פוליטי אך באשר הסכם פוליטי הוא, ובהקשר המתאים יוכל שיכריז עליו - בין במפורש בין מכללא - כהסכם בלתי חוקי או כהסכם הנוגד את תקנת הציבור." (בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 823, 758 (1995))

117. והנה, דומה כי בדיוק בעבור מקרים כגון דא נועדו מילים אלה, ונועדה הביקורת השיפוטית על הסכמים פוליטיים. **הוראה זו בהסכם, בהיותה נגועה באי-חוקיות לצד פגיעתה במעמד בית הנבחרים, נדרש לבטלה, או לחלופין וכפי שייראה לנכון בית המשפט הנכבד, נדרש לבטל את ההסכם כולו.**

118. כמו כן, יודגש כי אף מבלי שתבטל את ההוראה האמורה, ככל שיימשכו הליכי הקמת הממשלה בדרך שנסללה על ידי הצדדים להסכם, לא ניתן יהיה לכוון ממשלה בתנאים אלה - דהיינו מבלי שזו תציג קווי יסוד לשם קבלת אמון הכנסת. ודוק, במצב דברים זה, ככל שתקום ממשלה בנסיבות אלה, לא יהיה מנוס מלקבוע כי כינון הממשלה נעשה בחוסר סמכות.

119. בשולי הדברים לחלק זה, ולמען הזהירות, תתייחס העותרת בקצרה לאפשרות כי בכוונת הצדדים לבצע תיקון חקיקה שמטרתו לרפא את אי החוקיות הנדונה. אמנם אפשרות זו אינה נזכרת במפורש, אך יתכן כי על פי כוונת הצדדים היא נכללת בגדרי סעיף 7 לפיו "טרם כינונה של הממשלה תועבר בכנסת כל החקיקה הנדרשת לצורך כינון הממשלה כנדרש על פי הסכם זה".

120. לצערה של העותרת בתיקון מעין זה אין כדי לרפא את הפגם החמור כלל ועיקר, ויכול שאף יהיה בו כדי להחמיר ולהעמיק את הפגיעה. והדברים אמורים בכך שתיקון מעין זה יידרש להיעשות בחוק יסוד: הממשלה, ולפיכך יתוקן תוך שימוש פסול בסמכות המכוננת לצורך פתרונות הנבנים טלאי על טלאי, לצרכים קואליציוניים צרים.

121. תיקון או חקיקה של חוק יסוד, באשר הם מכוונים לקביעת הנורמות החוקתיות הבסיסיות במשטר הדמוקרטי, עליו להיעשות תוך דיון ציבורי, ובהליך ממושך ויסודי. שימוש בסמכות המכוננת של הכנסת לקביעת חוקי היסוד צריך שיעשה ביראת קודש, ומתוך הסתכלות ארוכת-טווח על האינטרסים והערכים המנחים את מדינת ישראל. ויפים לעניין זה הדברים מפי כב' השופט דורנר:

"אין זה רצוי שחוקי יסוד - המהווים פרקים של חוקת המדינה - יתקבלו או יתוקנו לצורך סיפוק צרכי שעה קואליציוניים"

בג"ץ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה חוק ומשפט, בסעיף 7 לפסק דינה של השופטת דורנר (פורסם בנבו 5.8.1999).

122. אמנם, בית המשפט העליון קבע בעבר כי העובדה שתיקון לחוק יסוד נחקק ממניעים קואליציוניים, אין בה לבדה כדי להביא לפסילתו (בג"ץ 4908/10 בר-און נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו 7.4.2011)), אך בעוד שקביעות אלו ניתנו בהקשר להוראת שעה הנוגעת בתקציב דו-שנתי, בענייננו המדובר בשינוי סדרי משטר בסיסיים, לשם התאמתם לצרכים פוליטיים רגועים. רוצה לומר, כי אמנם נדון השימוש בחוקי היסוד בשירותו של צורך נקודתי, אך

טרם נדרש בית המשפט להתמודד עם שימוש בחוקי היסוד תוך כיפופם של עקרונות יסוד בסיסיים לצרכים קואליציוניים.

123. חקיקה שכזו, שנועדה לתכלית פסולה, מהווה ניצול לרעה של סמכותה המכוננת של הכנסת, "מוזילה" את מעמד חוקי היסוד, ושוחקת את עקרון שלטון החוק והמבנה החוקתי בישראל. בשל כך, המדובר במהלך תקדימי פסול ומזיק, אשר יש להישמר ממנו.

124. לבסוף, יש לתת את הדעת למעמדו של הסעיף שבפגיעה בו עסקין. הפגיעה הגלומה בהסכמה זו היא ללא ספק קשה במיוחד שכן אין עסקין בסעיף עלום שבתקנות, אלא בהוראה קרדינלית המעוגנת בחוק יסוד במדינת ישראל. הוראה זו נוגעת ליסודות הבניין של שיטת משטרנו, ומבטאת עוגנים בחקיקה לעקרונות בסיס בדבר היחס שבין הרשויות, ומערכת האיזונים והבלמים השוררת ביניהן.

125. לא למותר לציין, כי הפגיעה מתגברת לנוכח היציבות המיוחדת שצפויה לקואליציה המתגבשת, בזכות הוראות השיריון המעוגנות בהסכם, המבטיחות לה יציבות ומשילות. עינינו הרואות, כי לשיטת הצדדים להסכם, הכנסת נדרשת להביע אמון בממשלה הנהנית מיציבות משוריינת, ודווקא בבואה של ממשלה מעין זו לבקש את אמונה של הכנסת, מתנהלת היא בעמימות ואינה מניחה קווי יסוד שעל בסיסם תוכל הכנסת לתת בה אמון. זאת אין לקבל, ועל כן נדרש לבטל את ההוראה הקבועה בסעיף 3(ד) להסכם.

ד.4. הטלת וטו על מינויי בכירים בשירות הציבורי והקפאת

המינויים הזמניים - סעיפים 3(ג) ו-20 להסכם

126. בימים כתיקונם, מינויי קבע לתפקידים בכירים בשירות הציבורי הם קריטיים לצורך עבודה תקינה של הרשויות הטומנת בחובה עצמאות ורציפות מקצועית. בימים אלו תחת משבר הקורונה, חשיבות זו אף מקבלת משנה תוקף, לאור חשיבותן הרבה של רשויות ציבוריות מתפקדות.

127. כאמור בפרק העובדתי, כמה משומרי הסף החשובים ביותר במערכת אכיפת החוק, מכהנים כיום בגדר מינויים זמניים: ובהם מפכ"ל המשטרה ופרקליט המדינה. כמו כן, כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה וחלק מהמשנים לו עתידים להסתיים בשנתיים הקרובות.

128. סעיף 3(ג), כזכור, קובע כי:

"בתקופת החירום, לא תבוצע, לא תידון ולא תקודם כל

חקיקה ראשית ו/או משנית שאינה קשורה להתמודדות עם משבר הקורונה על כל היבטיו, לרבות ההיבט הרפואי, ההיבט החברתי וההיבט הכלכלי, וכן חקיקה הנדרשת לצורך כך. על אף האמור בסעיף קטן זה, ניתן יהיה לקדם בתקופת החירום חקיקה ראשית ו/או חקיקת משנה בהסכמה בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי. בתקופת החירום לא יבוצעו מינויים בכירים בשירות הציבורי הטעונים אישור הממשלה. כל המינויים הבכירים כאמור, הזמניים ו/או המינויים בפועל הקיימים במשרדים יוארכו לתקופה כאמור. האמור לא יחול לעניין מינוי מנכ"לים במשרדי הממשלה, אשר מינויים יובא בפני הממשלה על פי שיקול דעת השר אשר המינוי מתבקש במשרד."

סעיף זה מקפיא את מינויי הבכירים בשירות הציבורי לחצי השנה הקרובה - וזאת על אף הצורך האקוטי במינויי קבע. חמור מכך, קובע ההסדר מנגנון **המאריך באופן אוטומטי** את מינויים הזמניים של אלו אשר מונו לתפקידם בתקופת ממשלת המעבר - **וזאת תוך התעלמות מהסדרים שונים החלים על הארכת מינוי זו**, דוגמת מינויו של ממלא מקום פרקליט המדינה.

129. לצד אלו, מופיע סעיף 20 להסכם:

"קביעת סדר יום לעבודת הממשלה ולדיוניה תיעשה מראש ובהסכמה של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה. לא יועלה נושא שלא זכה להסכמה מראש בין השניים. בכל פורום שראש הממשלה יושב בו - יישב אף ראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה ייחשפו באופן מלא ותואם לכל חומרי המודיעין ולכל חומר אחר."

סעיף זה מעניק **זכות וטו מוחלטת לסיעת הליכוד בראשות בנימין נתניהו על קביעת סדר יומה של הממשלה**, כאשר "לא יועלה נושא אשר לא זכה להסכמה מראש".

130. על כן, תטען העותרת, כי הלכה למעשה מעניק ההסכם הקואליציוני סמכות וטו לנאשם בפלילים (אשר יחל את משפטו הפלילי בעוד כחודש) על מינויים של

שומרי הסף הבכירים ביותר במדינת ישראל: היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ומפכ"ל המשטרה.

131. והנה, למרות שממילא אנו נמצאים בתקופה רגישה מבחינת המינויים של גורמי אכיפת החוק, ולמרות החשיבות הרבה של שומרי הסף ובהליך מנהלי תקין ושאינו נגוע בניגוד עניינים במינויים, לפי ההסכם הקואליציוני נשוא העתירה, **אין בממשלה אפשרות למנות פקידים לתפקידים בכירים, כולל למינויים של אותם שומרי הסף בתקופת החירום.**

ד.4.א. הקפאת המינויים הזמניים

132. כאמור בחלקה העובדתי של העתירה, בעת הזאת עומדים מפכ"ל המשטרה ופרקליט המדינה כממלאי מקום, אשר מונו על ידי ממשלה זמנית היונקת את סמכותה מכנסת שפוזרה עוד בשלהי שנת 2018.

133. חמור המצב אף יותר בכל הנוגע לממלא מקום פרקליט המדינה, אשר מונה לתפקידו על ידי שר זמני בממשלה זמנית, אשר מעולם לא קיבל את אישור הכנסת לכהונתו, ואשר מונה בהחלטת ממשלה טלפונית.

134. הנה כבר כאן, תטען העותרת כי עצם הקפאת המינויים הזמניים **והפיכתם דה פקטו לקבועים** (ולעניין זה יצוין כי ממלא מקום המפכ"ל עתיד להשלים למעלה משנתיים בתפקידו ה"זמני"), מבלי שעמדו בכללי המינוי הסטטוטוריים, עומדת כפגם כשלעצמו ההופך את הוראות סעיף 3(ג) לבלתי חוקי.

135. לצד אלו, אף במבט צופה פני עתיד פוגע ההסכם בהסדרי המינוי אשר נקבעו בחוק, ועניינם במינוי של שומרי סף עצמאיים אשר **אינם תלויים** בשיקול דעת יחיד של גורם פוליטי זה או אחר.

מינוי פרקליט המדינה

136. הממשלה החילה את חובת הפטור ממכרז לתפקיד פרקליט המדינה, בהחלטה מס' 1585, מיום 29.2.2004, בתנאי שיקויים הליך מינוי מיוחד של ועדה חיצונית ומקצועית לאיתור מועמדים. כמו כן, נקבע בהחלטה זו, שהמועמד לתפקיד פרקליט המדינה, צריך להיות כשיר להתמנות לשופט של בית המשפט העליון. בנוסף, נקבע כי החלטות הוועדה יתקבלו ברוב של 4 מחבריה, וכהונתו של פרקליט המדינה תוקצב לכשש שנים.

137. עם זאת הוועדה היא רק ועדת איתור. **קרי, ההחלטה למנות פרקליט מדינה נשארה כהחלטת רשות המבצעת, קרי החלטת הממשלה.**

העתק החלטה מס' 1585 של הממשלה, מיום 29.2.2004, מצורף ומסומן

כנספח ע/13.

138. יחד עם זאת, הליך זה לא חל על הארכת כהונתו של ממלא מקום פרקליט המדינה. לפי סעיף 23א(ג) לחוק שירות מדינה (מינויים) (להלן: "חוק שירות המדינה"), רשאי שר המשפטים להאריך את כהונתו של ממלא מקום פרקליט המדינה בכשלושה חודשים נוספים, ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה אף לתקופות נוספות.

139. הנה, דרך ניסוחו של הסעיף מתעלמת למעשה מההסדרים הקבועים בחוק, הן לעניין הארכת כהונתו של פרקליט זמני, ובוודאי במבט צופה פני עתיד, למינוי קבע מקום בו הסעיף מבטל הלכה למעשה את שיקול דעתה של הוועדה החיצונית לאיתור פרקליט המדינה ומותיר את המינוי להכרעת הממשלה בלבד.

מינוי מפכ"ל המשטרה

140. בכל הנוגע למינוי מפכ"ל, סעיף 8א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (להלן: "פקודת המשטרה") קובע את דרכי המינוי של מפכ"ל המשטרה, ולשונו:

"המפקח הכללי של משטרת ישראל יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת השר".

141. בהמשך לדברים אלו, יודגש כי החוק אינו קובע משך כהונה מוגדר למפכ"ל המשטרה. בשל חלל חקיקתי זה, מינתה הממשלה לאורך השנים מפכ"לים על ידי החלטות ממשלה מיוחדות הקובעות את משך המינוי. ב-2007 נדמה כי נפל דבר בכל הנוגע לקשיחות משך הכהונה של מפכ"ל המשטרה, מאחר שבהחלטת ממשלה מס' 1584, מיום 22.4.2007, הוחלט כי תקופת כהונתו של מפכ"ל המשטרה תוקצב לארבע שנים, אך נקבע גם כן, שהממשלה רשאית להאריך את תקופת כהונתו למשך של שנה נוספת.

העתק החלטת ממשלה מס' 1584, מיום 22.4.2007, מצורף ומסומן

כנספח ע/14.

142. אולם לא די בפגיעות אלו. העותרת אף תפנה לסעיף 20 להסכם, המעניק דה פקטו זכות וטו לראש הממשלה והנאשם בפלילים בנימין נתניהו, בעת קבלת החלטות על מינוי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ומפכ"ל המשטרה.

ד.4.ב. הטלת וטו על מינויים בכירים בשירות הציבורי בידי נאשם

פלילי

143. סעיף 20 להסכם קובע כי ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי וממלא מקום ראש הממשלה יכולים להטיל וטו אף על הנושאים העולים לסדר יום עבודת הממשלה ולדיוניה בכללם, וכפועל יוצא, גם את נושא המינויים לתפקידים בכירים במערכת אכיפת החוק בפרט, שכאמור, אמורים להגיע לפתחה של הממשלה המיועדת במהלך תקופתה.

144. בכל עת, ובפרט בעת הזו בה נרמסת הכנסת תחת גלגלי הממשלה, נדרשים לתפקידים הבכירים בשירות הציבורי אחת או אחד שלא יהיה כפוף לשררה ויהיה חזק וישר מספיק כדי לא להתקפל, כזה שיעמוד איתן בלחצים ואף בגידופים והסתה מצדם של אלה המעוניינים להעמיק ולהחריף את המשבר המשטרי-חוקתי.

145. לעניין זה נשוב ונזכיר כי חה"כ בנימין נתניהו, עומד נאשם בפלילים בעבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים, ומכיוון שתביעתו תנוהל על היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות עובדים של פרקליטות המדינה. כן נשוב ונזכיר כי למעלה מ-100 מעובדי המשטרה ביחידות מרכזיות, צפויים לשמש כעדי תביעה במשפטו.

146. והנה, המינויים לתפקידים הללו יוכרעו תוך מתן זכות וטו לנאשם בפלילים אשר עניינו נוגע באופן ישיר לזהותם של אלו אשר ימונו לתפקיד.

147. כאמור לעיל, בפסיקה ענפה, נקבע כי הסכם פוליטי שתוכנו נוגד את תקנת הציבור - בטל. דוגמה להסכם שנוגד את תקנת הציבור הוא למשל הסכם קואליציוני המציב נאשם בפלילים במצב של ניגוד עניינים מובנה ואינהרנטי, המאפשר לו ליטול חלק מרכזי בבחירת האנשים או הנשים אשר יעמדו בראשם של גופים חשובים אלו, ובאופן הפוגע פגיעה חמורה וחסרת תקדים באמון הציבור בהליך המינוי, ובוודאי באלו אשר ימונו לתפקידם.

148. נשוב לקביעתו של בית המשפט הנכבד בפסק הדין בעניין ז'רז'בסקי שם קבע כי:

"תוקפו של הסכם פוליטי נגזר מעקרונות יסוד של המשפט והמשטר. אותם עקרונות עצמם, הנותנים תוקף להסכם הפוליטי, הם גם הקובעים כי ההסכם לא יתפוס, אם כריתתו, תוכנו, מטרתו או המשך ביצועו סותרים את תקנת הציבור. כוחו המחייב של ההסכם הפוליטי נשען על תקנת הציבור. משנופלת משענת זו,

נופל עמה גם ההסכם הפוליטי. על-כן, הסכם פוליטי שתוכנו נוגד את תקנת הציבור - בין במועד עריכתו ובין במועד שלאחר עריכתו - בטל הוא. כך, למשל, הסכם קואליציוני, שבו הובטחה תמיכתה של סיעה פרלמנטרית בממשלה תמורת הבטחה שלא לבצע חקירה משטרתית בעניין פלוני או שלא להעמיד לדין חשוד אלמוני או ליתן חנינה לשפוט פלמוני, הינו הסכם הנוגד את תקנת הציבור ועל-כן בטל" (שם, בעמ' 846) (ההדגשות אינן במקור).

149. הנה, רק מטעמים אלו דינו של סעיף זה בטלות. יחד עם זאת סבורה העותרת כי אף לו לא היה ראש הממשלה (או ראש הממשלה החלופי) נאשם בפלילים, עומדת זכות הוטו האמורה - המקנה למעשה לשני אנשים בודדים מוטת שליטה חסרת תקדים, תוך פגיעה בעצמאות הממשלה ושריה וביכולתם לפעול כפי הוראות החוק המנחה אותם בשאלות מינויים והחלטות ממשלה נוספות - פגיעה חמורה בתקנת הציבור העומדת לבדה, ומחייבת ולו מטעם זה, פסילה מטעמי הבטלות האמורים לעיל.

ד.5. התפרקות הכנסת והממשלה משיקול דעת וכבילתו - סעיפים 3(ג), 8 להסכם

ד.5.א. יסודות האיסור החוקתי להתפרקות מוחלטת משיקול דעת או מכבילתו

150. כידוע, אחד מעקרונות היסוד של המשפט המנהלי הוא החובה המוטלת על הרשות המנהלית להפעיל את שיקול דעתה, ולשקול את הצורך התמידי בהפעלת סמכותה. לכן, ככלל, הרשות אינה יכולה לכבול מראש את שיקול דעתה ואסור לה להתחייב מראש שלא לשנות את החלטותיה. איסור זה נובע מחובתה המתמדת של הרשות להפעיל את שיקול דעתה.

"הלכה ידועה היא, והיא באה לידי ביטוי בשורה של פסקי דין שניתנו בבית משפט זה, שאין רשות ציבורית יכולה להתחייב, שהיא לא תמלא את חובתה הציבורית ולא תשתמש בעתיד בסמכויותיה השלטוניות, ולכל התחייבות כזו אין תוקף" [בג"ץ 594/78 אומן מפעלי סריגה בע"מ נ' שר התעשייה המסחר והתיירות, פ"ד לב(3) 474]

וראו עוד: דפנה ברק-ארז המשפט המנהלי 201-202 (2010)

151. הדרישה החוקתית בהפעלת שיקול דעת של הרשות נובע מהצורך בהתאמת המדיניות העדכנית לנסיבות המשתנות, וקידומו המתמיד של האינטרס הציבורי.

הגם שהגבלות מסוימות על שיקול הדעת הן כורח המציאות והחיים בהקשר של התחייבויות חוזיות של רשויות, וכשלעצמן אינן אסורות - **הרי שתמיד המשיך לעמוד הכלל החוקתי האוסר על התנערות מוחלטת והתפרקות נרחבת מחובתה של הרשות להפעיל שיקול דעת.**

"אכן, באופן מסורתי, המשפט המינהלי אוסר על כבילת שיקול הדעת של הרשות המינהלית, ובכלל זה רשות מקומית, על מנת שתוכל להתאים את החלטותיה לנסיבות המשתנות, לשם קידומו של האינטרס הציבורי. כלל זה, שהוחל לפני שנים רבות באופן גורף ודווקא בכל הנוגע להתחייבויות חוזיות של רשויות (ראו: בג"ץ 30/51 בלבן נ' עיריית תל-אביב, פ"ד ו 257 (1952)), קיבל בהמשך פרשנות מרוככת יותר. בהתאם לכך, מוכר כוחה של הרשות להתחייב בחוזה, באופן הכרוך בהכרח בכבילה מתוחמת של שיקול הדעת השלטוני, ובלבד שאין מדובר בהתנערות מוחלטת או בהתפרקות נרחבת של הרשות מחובתה להפעיל שיקול דעת..."

... הכלל הוא אפוא כדלקמן: "כבילה גורפת מראש, של שיקול דעתה של הרשות המינהלית, ללא הותרת דרך מעשית וסבירה לשיקול ענייני ופרטני בעתיד של כל סוגיה רלבנטית, הטעונה עיון ובחינה בהתאם לצרכי השעה המשתנים, אינה יכולה לעמוד" (בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה ק"ז לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין (27.3.2016) (להלן: עניין מתווה הגז)). כבילה מתוחמת ומסוימת של שיקול דעתה של הרשות, לעומת זאת, היא מחויבת המציאות והדין מכיר בה. אולם, אין בה כדי לפטור את הרשות מן החובה לשיקול אם ראוי שתפעיל את סמכותה, אף בניגוד להתחייבות שנתנה - בין היתר בגדריה של הלכת ההשתחררות" [ע"א 4872/17 המועצה המקומית זכרון יעקב נ' מאיר אפרת אחזקות בע"מ, בפסקות 49-50 לחוות דעתה של כב' השופטת ד' ברק ארז (פורסם בנבו, 09.10.2018) והאסמכתאות שם]

152. יש לציין שדברים אלו נאמרו אמנם ביחס למגבלות שנוטלת על עצמה הרשות המנהלית, ובהקשר ל"חוזים שלטוניים" (קרי, אל מול גורמים פרטיים), ואולם יסודם של הדברים נכון בבחינת קל וחומר - באיסור על התפרקות משיקול דעת חוקתי. כך גם עולה במובהק מהאסמכתאות עליהן מושתת חוות-דעתה של כב' השופטת ד' ברק-ארז לעיל - הן פרשת ז'רז'בסקי ופרשת אמינוף (בג"ץ 816/98 אמינוף נ' אלטלף, פ"ד נב(2) 769 (1988) (להלן: "פרשת אמינוף").

153. בפרשת ז'רז'בסקי הציג כב' השופט (כתוארו אז) א' ברק את מבחן "יסוד הכבילה", וזאת על מנת לבחון את תוקפו של ההסכם הקואליציוני. ביסודו של

מבחן זה, יש לבחון אם בשעה שתצטרך הרשות להפעיל שיקול דעתה, קרי לקיים את ההסכם או להשתחרר ממנו בשל צורך חיוני, יהיה ההסכם שיקול מותר בהחלטתה, בהתאם למסגרת המותרת בדין: "**אם ניתן לקבוע כבר עתה, כי השיקול של מתן ההבטחה במסגרת ההסכם לא יהיה שיקול הנופל למסגרת השיקולים שמוותר יהיה לרשות לקחתם בחשבון, כי אז יש לומר כבר עתה, כי ההסכם בטל ומבוטל.** לעומת זאת, אם ניתן לקבוע כבר עתה, כי עצם השיקול של מתן ההבטחה במסגרת ההסכם הינו שיקול רלוואנטי, שיהא מותר להתחשב בו בעת הפעלת הסמכות, כי אז ניתן לומר כבר עתה, כי ההסכם תופס" [שם, בעמ' 849].

154. טענת העותרת היא כי "יסוד הכבילה" המצוי ביסוד בהסכם הקואליציוני הוא אסור, בהיותו כבילה אסורה של שיקול דעת הרשות המחוקקת, ולמעשה "התפרקות מוחלטת" משיקול דעת; ודין אותם סעיפי "כבילה" - בטלות.

155. ההתפרקות המוחלטת משיקול הדעת בא לידי ביטוי באמצעות השימוש בשני מנגנונים שונים. הראשון, הוא ביסוד ההסכמה שבהסכם המבקש להגביל את פעילות הרשות המחוקקת לתחום עניין אחד בלבד - חקיקה בענייני קורונה, ולמעשה שיתוק מוסכם של הפעילות הפרלמנטרית; והשני, הוא ניסיון "להחצין" את שיקול הדעת בדבר פיזור הרשות המחוקקת אל עבר הרשות השופטת. לבחינת יסודות הכבילה האסורים בהסכם נפנה עתה.

ד.5.א.1. כבילת שיקול דעת הממשלה והכנסת לפעול בתקופת

החירום

156. הוראת סעיף 3(ג) רישא בהסכם הקואליציוני קובעת כך:

בתקופת החירום, לא תבוצע, לא תידון ולא תקודם כל חקיקה ראשית ו/או משנית שאינה קשורה להתמודדות עם משבר הקורונה על כל היבטיו, לרבות ההיבט הרפואי, ההיבט החברתי וההיבט הכלכלי, וכן חקיקה הנדרשת לצורך כך. על אף כל האמור בסעיף זה, ניתן יהיה לקדם בתקופת החירום חקיקה ראשית ו/או חקיקת משנה בהסכמה בין ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי.

157. המדובר בסעיף חריג בהיקפו, ובנפקותו: למשך "תקופת החירום" (שבהתאם להסכם אורכה לפחות שישה חודשים, עם אפשרות להארכתה) (סעיף 3(ב)) - **לא תבוצע כל חקיקה ראשית, קרי "תוקפא" פעילות החקיקה של הכנסת; וכל חקיקה משנית, קרי "תוקפא" פעילותה של הממשלה במסגרת התקנת תקנות - שאיננה "קשורה להתמודדות עם משבר הקורונה".**

משמעות הוראה זו מובנת מאליה: שיתוק מוחלט והקפאה מוחלטת של כלל הפעילות הממשלתית והפרלמנטרית בישראל.

158. בסעיף זה למעשה "מתפרקת" הממשלה מכל תפקידיה וסמכויותיה החוקתיות לפיה "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחר" (סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה). **המדובר אפוא בהתפרקות מוחלטת מאחריותה של הממשלה לפעול בכל תחום, בהתאם לשיקול דעתה ובכפוף לדין. התפרקות אסורה, שהרי בצד הסמכות לפעול - מוטלת החובה לפעול.**

159. זאת ועוד, סעיף זה בהסכם הקואליציוני אינו מתמצה בהקפאת פעילותה של הממשלה, אלא גם מביא בפועל **להקפאת פעילותה של הכנסת**. בשים לב לשליטתה של הממשלה בפעילות החקיקה בכנסת, באמצעות היתרון הקואליציוני - משמעות ההוראה שבסעיף היא כבילת יכולתה של הכנסת להפעיל את שיקול דעתה בקידום חקיקה בעניינים שונים.

160. הנה כי כן, **משמעות ההוראה שבסעיף זה היא כבילת שיקול הדעת של הממשלה ושל הכנסת לפעול במגוון התחומים האחרים, שאינם קשורים למגיפת הקורונה. "יסוד כבילה" זה יורד לשורש תפקידן החוקתי של הרשות המבצעת ושל הרשות המחוקקת לפעול בהתאם לשיקול דעתן, ובכלל התחומים - והוא אפוא אסור, סותר את תקנת הציבור; ודינו בטלות.**

ד.5.א.2. התפרקות מוחלטת משיקול דעת בדבר פיזור הכנסת

ו"החצנת" שיקול הדעת

161. הוראת סעיף 8 (בפסקה השנייה) בהסכם הקואליציוני קובעת כך:

היה ובסמוך להשבעת הממשלה ועד תום תקופת החירום תהיה או **תתהווה מניעה נוכחית או עתידית למינוי ראש הממשלה** בנימין נתניהו ו/או ח"כ בני גנץ לתפקיד ראש הממשלה ו/או לתפקיד ראש הממשלה החלופי ומ"מ ראש הממשלה (לאחד או שני התפקידים באחת או שתי תקופות הממשלה) **הליכוד וכחול לבן מתחייבות שלא להציע כל מועמד חלופי לתפקיד ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי בכנסת ה-23 ולא לתמוך בכל מועמד אחר. במקרה האמור, יפעלו הצדדים במשותף להביא את הכנסת לפיזור**
[ההדגשות שלנו]

162. סעיף זה אמנם מנוסח בעמימות יחסית, בצורה שוויונית וכוללנית, אולם ברקע המציאות או "החיים עצמם" - משמעותו ברורה לכל: **ככל שייקבע שבנימין נתניהו, שכנגדו הוגש כתב אישום בגין עבירות שוחד מרמה והפרת אמונים לא יוכל לקבל את המנדט להרכיב את הממשלה, משום שהעבירות שהוגשו לבג"ץ בעניינו תתקבלנה - הכנסת תתפזר, ובפתח השער: בחירות רביעיות במספר.**

163. חשוב להדגיש: סעיף זה מציב "**אקדח על שולחנה**" של הרשות השופטת - בבסיסו מסר מאיים המופנה אל הרשות השופטת, ומשמעו: אם תקבלו החלטה על מעמדו המשפטי של בנימין נתניהו, שלפיה אין **בכשירותו המשפטית לקבל מנדט ולהרכיב ממשלה - תהיו אתם, הרשות השופטת, אחראים לעריכתן של בחירות נוספות.** ונוספות. ונוספות. לא רק רביעיות במספר; אלא - בהנחה שסעיף זה לא ייפסל - החמישיות, השישיות, וכל אלו שיבואו אחריהן. עד שתתקבל החלטה משפטית אחרת - כלומר, **עד שייקבע בבית המשפט הגבוה לצדק כי חבר-כנסת הנאשם בפלילים יכול לקבל את המנדט להרכיב ממשלה בישראל.**

164. **המסר הוא ברור - אתם, הרשות השופטת, תיכנעו לתכתיב זה - או שלעולם נמשיך להתגלגל מבחירות לבחירות, בגללכם. מוסדות המדינה תחדלנה מלתפקד - בגללכם, הרשות השופטת. רשויות השלטון תשותקנה - בגללכם, הרשות השופטת. איום זה המונח לפתחה של הרשות השופטת הוא חמור מאוד; והוא אף בלתי חוקתי.**

165. לא למותר לציין בהקשר זה שדומה שאף לעמדת כב' המשנה לנשיא מ' אלון כפי שבאה לידי ביטוי בפרשת ז'רז'ינסקי (לפיה הסכם פוליטי הוא בעל שפיטות מוגבלת; וכי הסכמים המגבילים סמכות שלטונית אינם בטלים כשלעצמם, שעה שיוכל בעל הסמכות להשתחרר מההסכם, אם צורכי ציבור חיוניים יצדיקו זאת) - תביא לפסילת סעיף זה; משום **שהשפעתו של סעיף זה כלל אינה תלויה במימושו במועד עתידי, אלא היא מתקיימת כבר בהווה, ודי באיום בה כדי לנסות ולהלך אימים על הרשות השופטת.**

166. אי-חוקתיותו של סעיף זה מצוי **בהתפרקותה המוחלטת של הכנסת משיקול דעתה, באמצעות היתרון הקואליציוני של הממשלה בכנסת.** כאמור, סעיף זה "**מחצין**" את שיקול הדעת של הכנסת בדבר מועד פיזור ותנאי פיזור להחלטות בג"ץ; הוא מחליף אפוא מערכת של שיקולים ציבוריים-פוליטיים של הכנסת במערכת שיקולים חוקתיים-משפטיים של בג"ץ. במילים אחרות, **יכולת**

פוליטית - לחוד; וכשירות משפטית - לחוד. מנגנון זה הקיים בהסכם מערבב אפוא בין גדרי חלוקת אחריות חוקתיים. ואף אינו עולה בקנה אחד עם המנגנון הקבוע בסעיף 29 לחוק יסוד: הממשלה שכותרתו "סמכות לפזר את הכנסת".

167. ראוי לציון מקרה כזה של התפרקות משיקול דעת והחצנתו מרשות מבצעת אל גורם שיפוטי שאליו כבר התייחס בעבר כב' השופט י' זמיר בפרשת **אמינוף** בה נקבע כי הסכם בוררות, המעביר לידי בורר את ההחלטה בשאלה כיצד להפעיל סמכות שהוקנתה לרשות מינהלית על-ידי חוק, הוא בלתי תקף הן לפי סעיף 3 לחוק הבוררות והן לפי סעיף 30 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973. הוא בלתי תקף משום שהוא נוגד דין מצווה, וכן משום שהוא סותר את תקנת הציבור, משתי בחינות: ראשית, מבחינת סדרי המינהל המחייבים כי הסמכות תופעל בידי הרשות המינהלית; ושנית, מבחינת הדין המהותי החל על הפעלת סמכויות מינהליות, והמחייב את הרשות להפעיל את סמכותה במסגרת החוק, בהתאם לתכליתו, על-פי השיקולים הענייניים העולים ממנו, במיתחם הסבירות ובאופן מידתי. העברת הסמכות לידי בורר פותחת את האפשרות שהסמכות תופעל בניגוד לאותם כללים.

"קיים הבדל מהותי בין הסכם שבו רשות מינהלית מתחייבת כיצד היא תפעיל את סמכותה לבין הסכם שבו רשות מינהלית מסכימה שבורר יחליט כיצד היא תפעיל את סמכותה. כאשר רשות מינהלית מתקשרת בהסכם שבו היא מתחייבת להפעיל את סמכותה בדרך מסוימת, היא אינה מתפרקת מסמכותה, אלא היא מפעילה את סמכותה. לא זו בלבד. גם לאחר החתימה על ההסכם, הרשות המוסמכת עדיין שומרת את הסמכות בידיה, והיא רשאית להפעיל אותה לפי שיקול-דעתה, אף בניגוד להסכם, אם צורכי ציבור חיוניים דורשים זאת. **לעומת זאת, אם הרשות המוסמכת מתקשרת בהסכם שבו נאמר כי בורר הוא שיחליט כיצד להפעיל את הסמכות, אין היא מפעילה את הסמכות, אלא היא מעבירה את הסמכות לאחר** (פרשת אמינוף, בעמ' 806 - 807א)."

168. הנה כי כן, משמעותה המעשית של הוראת סעיף 8 היא התפרקותה משיקול דעת של הכנסת (באמצעות היתרון הקואליציוני של הממשלה); ו"החצנת" שיקול דעת זה אל עבר הרשות השופטת. אולם חמור מכך הוא המסר המאיים המצוי בגדרי סעיף זה - המופנה בראש ובראשונה אל הרשות השופטת, בבחינת חרב דמוקלס המתהפכת מעל ראשה - אם יימנע מחבר-הכנסת בנימין נתניהו לקבל את המנדט להרכבת הממשלה, בשל אישומיו הפליליים - האחריות על פיזור הכנסת מוטלת על שופטי ישראל. ראו הוזרתם. לקרוא, ולא להאמין.

169. אשר על כן, ומתוך האמור לעיל, תטען העותרת כי אף דינם של שני סעיפים אלו, בשל הפגיעה הקשה ביסודות המשטר הפרלמנטרי הישראלי, ולנוכח כבילת שיקול הדעת העתידי של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, וכן הפגיעה בעצמאות הרשות השופטת, דינם בטלות

ד.6. פגיעה בוועדת השופטים ובעצמאות הרשות השופטת

כנוף בלתי תלוי - סעיף 26 להסכם

170. סעיף 26 להסכם קובע כי:

"הוועדה למינוי שופטים - נציגי הממשלה בוועדה לבחירת שופטים יהיו שר המשפטים ושר נוסף מגוש הליכוד. הקואליציה תציג חברת כנסת אחת מטעם גוש הליכוד (גב' אסנת הילה מארק) וחבר כנסת אחד מטעם גוש כחול לבן (ח"כ צבי האוזר) לבחירה מבין חברי הכנסת. כל חברי הקואליציה מחוייבים שלא להציג מועמדים נוספים ומחוייבים לבחור באותם שני המועמדים של הקואליציה לאחר אישור ה"חוק הנורבגי" בכנסת. לא יחולו שינויים בהרכב הוועדה, בתהליכי המינוי בה ובמועדי מינוי השופטים המקובלים ובכלל זה לא ימונו מראש שופטים שכהונתם אמורה להתחיל לאחר תום מועד כהונתה של הכנסת ה - 23."

171. הנה, סעיף זה מקפל בתוכו מכלול רחב של פגיעות המשתרעות החל מפגיעה בכנסת (דרך פגיעה בעקרון השתתפות המיעוט בהליכי קבלת החלטות ובעקרון הייצוג היחסי), פגיעה בנוהג חוקתי רב שנים, פגיעה בעצמאות הוועדה למינוי שופטים - ומתוך כך אף פגיעה חמורה ברשות השופטת עצמה.

172. ההסדר הגלום בסעיף 26 מותיר למעשה את האופוזיציה נטולת ייצוג בוועדה לבחירת שופטים, כובל את יכולתה של הכנסת להציג מועמדים עצמאיים לתפקיד, ומאפשר לנאשם בפלילים מוטת שליטה רחבה ביותר בהליך המינוי, הן על ידי זכות וטו מובנית תוך שליטה בארבעה מחברי הוועדה, וכן באצמעות מנוף לחץ ייחודי על אחת מחברות הוועדה אשר עתידה להתמנות לתפקידה בחסות החוק הנורבגי אשר טרם חוקק.

173. העותרת תטען כי פגיעה זו בהליך בחירת השופטים, כמוה למעשה כפגיעה חמורה בעצמאות הרשות השופטת כולה, שעה שמינוים של השופטים יעבור דרך המסגרת האישית של הנאשם בפלילים העתיד להתחיל ולנהל את משפטו כבר בעת הקרובה.

174. ואך נפנה לדבריו של כב' השופט ברק (כתוארו אז) בבג"ץ 5364/94 **זאב ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית**, מט(1) 758 (1995) (להלן: "**עניין ולנר**") (בדעת מיעוט) כי סעיף בהסכם הקואליציוני שפוגע בעצמאות הרשות השופטת ופגיעתו בתקנת הציבור היא מהותית - דינו בטלות שכן הוא פוגע בעקרונות היסוד של המשטר החוקתי שלנו :

"תוצאת לוואי ראשונה מפגיעתו של ההסכם הקואליציוני בתפקיד בית המשפט כמכריע בסכסוך, היא בפגיעתו האפשרית בעצמאות השיפוטית. מן המפורסמות היא, כי עצמאותה (או אי-תלותה) של השפיטה היא אחד מערכיה המרכזיים של הדמוקרטיה הישראלית... עצמאות זו מתבטאת בהיבטים אישיים ("אי-תלות אישית") ובהיבטים מהותיים ("אי-תלות מהותית"). מנקודת המבט המהותית - והיא זו המעניינת אותנו בעתירות שלפנינו - משמעותה של העצמאות הינה, כי "בעיני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין" (סעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה). כל ניסיון, מכוון או בתום-לב, ישיר או עקיף, של גופים פוליטיים להשפיע על ההכרעה השיפוטית, פוגע בעקרונות יסוד של המשטר החוקתי שלנו." (עניין ולנר, פסקה 7 לפסק דינו של כב' השופט ברק (כתוארו אז)).

175. אשר על כן, יובאו הדברים כפי סדרם להלן

ד.6.א. קיומו של מנהג חוקתי המחייב ייצוג רחב בוועדה

למינוי שופטים

176. הגם שבשיטתנו המשפטית טרם נקבע תוקפו המחייב של המנהג החוקתי, הרי שפסיקת בית המשפט בנושא ייחסה ערך ניכר למעמדו כמוסד המעגן נורמות ערכיות. כך, למשל, כתב השופט (כתוארו אז) רובינשטיין בדנג"ץ 219/09 **שר המשפטים נ' ניר זוהר**, פ"ד סד(2) 421, פסקה ד לחוות דעתו (2010), בו נידון מעמדו של המנהג החוקתי בישראל:

"תומך אני מאוד בדוקטרינת המוסכמה החוקתית שתוארה הנשיאה. בעיני, מעבר לאמות המידה שעליה

דיברה, יש להכרה במוסד של מוסכמה חוקתית חשיבות
חינוכית וערכית, המקרינה יציבות והמשכיות במערכת
הנורמטיבית, והמאפשרת - גם במדינה שמלאכת כינון
חוקתה לא הושלמה עד תום, ומוסדותיה החוקתיים אינם
מושרשים במלואם בחוקה כתובה ככל משפטה - להנחיל
מורשה חוקתית מדור לדור. לטעמי אין ערוך לחשיבות
הדבר".

177. בהמשך, פירט בית המשפט את המבחנים ליצירת מנהג חוקתי (המבוססים היטב
בשיטות משפט אחרות, וראו את הגדרת המבחנים ויישומם בחוות הדעת של בית
המשפט הפדרלי העליון בקנדה, Re Resolution to Amend the Constitution [1981] 1 S.C.R. 753, 888; כן ראו Hogg, p. 23-25), זאת
מבלי לקבוע בדבר מעמדו המחייב של המנהג בדין הישראלי.

178. המבחן הראשון, האובייקטיבי, עניינו בשאלה האם ניתן להצביע מבחינה אמפירית
על פרקטיקה מושרשת. המבחן השני, הסובייקטיבי, עוסק בשאלה האם ישנה
"תודעת חיוב" בקרב המקיימים את הפרקטיקה, לפיה המנהג מוכר ומופנם
ככזה. המבחן השלישי, הנורמטיבי, בוחן את השאלה אם קיים רציונל הגיוני
לקיום המנהג, לאור העקרונות החוקתיים הנהוגים (בג"ץ 9029/16 עו"ד יצחק
אבירם נ' שרת המשפטים (פורסם באתר הרשות השופטת, 1.2.2017)
(להלן: "עניין אבירם"), פס' 6 לדברי השופט הנדל).

179. העותרת טען כי סעיף 26 בהסכם הקואליציוני הקובע כי נציגי הרשות המחוקקת
בוועדה יהיו שניהם מהקואליציה - "חברת כנסת אחת מטעם גוש הליכוד (גב'
אסנת הילה מארק) וחבר כנסת אחר מטעם גוש כחול לבן (ח"כ צבי האוזר)"
מפר הלכה למעשה את המנהג ארוך השנים המבטיח ייצוג עצמאי ובלתי תלוי
בוועדה למינוי שופטים, וכן מבטיח נציג למפלגות האופוזיציה.

180. על פי המבחנים שנקבעו בעניין אבירם, תטען העותרת כי בישראל מתקיים נוהג
חוקתי המחייב (לצד הצורך בבחירה בנציגים עצמאיים ובלתי תלויים לוועדה)
בחירה בנציג אופוזיציה. וכפי שהיטיב לקבוע כב' השופט הנדל בעמ' 22-23:

"הרשות השופטת חייבת להיות גוף ניטרלי ועצמאי
שאינו תלוי בגורמים פוליטיים. לשם כך, גם הוועדה
לבחירת שופטים צריכה להיות ועדה ניטרלית, ככל
שניתן, שאינה מייצגת באופן מובהק סיעה או מפלגה
פוליטית. במובן זה, ככל שהייצוג רחב יותר - וכולל
גם את נציגי האופוזיציה - מתחזקת אי התלות.
מקום בו שופטים ממונים על ידי ועדה בעלת אופי
פוליטי, הדבר עשוי "לצבוע" את זהות השופטים
ולפגוע בעקרון העצמאות ואי-התלות... הדרך בה
בחר המחוקק הישראלי לאזן בין העקרונות היא

באמצעות הוועדה למינוי שופטים. במובן זה, הוועדה צריכה לבטא את העובדה כי הרשות השופטת אינה זרוע ארוכה של הרשות המבצעת, אלא אחת תאומה במעמדה לרשות המבצעת והמחוקקת. משכך, נכון הוא לכלול בוועדה גם את נציג האופוזיציה. כך מתקבל ייצוג מלא של הרשות המחוקקת..

..נדרשת הבהרה מהותית. בית המשפט אינו מוסד פוליטי. הוועדה לבחירת שופטים גם היא אינה מוסד פוליטי. הדין קובע: "חבר הוועדה יצביע על פי שיקול דעתו, ולא יהיה מחויב להחלטות הגוף שמטעמו הוא חבר בוועדה" (סעיף 6 לחוק בתי המשפט). חברי הוועדה לבחירת שופטים צריכים גם הם להפעיל שיקול דעת עצמי."

181. העותרת טוען כי בישראל התפתח מנהג חוקתי לפיו מאז שנת 1990 ולמעלה מ-30 שנים, לפיו בוחרת הכנסת בהצבעה חשאית נציג אופוזיציה אחד לפחות שיהיה נציגה בוועדה למינוי שופטים.

182. מנהג זה התקבע והושרש כפרקטיקה כאמור לאורך 30 השנים האחרונות בהן כיבדו הן הממשלה והן הכנסת ובחרו נציג אחד מהאופוזיציה לוועדה. לגבי השאלה האם קיימת "תודעת החיוב" בקרב המקיימים את הפרקטיקה השיב כבר כב' השופט הנדל בעניין אבירם כי "הנוהג למנות חבר מטעם סיעות האופוזיציה לוועדה לבחירת שופטים לווה בתודעת חיוב במשך תקופה ארוכה" (שם, פסקה 8).

183. והנה, במקרה דנן מתרחשת למעשה פגיעה כפולה. עצם קביעת שמות נציגי הכנסת בוועדה למינוי שופטים כחלק מההסכם הקואליציוני מייתר את ההצבעה החשאית ולמעשה מחיל על הוועדה למינוי שופטים אופי פוליטי מובהק. כן, מונע ההסכם הקואליציוני מינויו של חבר כנסת מטעם האופוזיציה, ותוך פגיעה חמורה בעקרונות ייצוג והשתתפות המיעוט בקבלת ההחלטות. בעשותה כן מכפיפה לעצמה הרשות המבצעת את השליטה בוועדה למינוי שופטים ופוגעת פגיעה ממשית בעצמאותה של הרשות השופטת.

184. וכפי שנקבע בפסיקה, השיקולים כבדים בדבר עצמאות הרשות השופטת כגוף בלתי תלוי, עקרון הייצוג היחסי, אמון הציבור בוועדה למינוי שופטים, ועקרונות השיטה המשטרית-חוקתית - כל אלו מחייבים כולם את ההכרעה כי אין להתיר מצב בו הסכם פוליטי הופך הלכה למעשה את הוועדה למינוי שופטים לוועדה פוליטית הנשלטת על ידי הרשות המבצעת. בעניין זה קבע כב' השופט עמית בעניין אבירם כי:

"אחד התנאים הנדרשים על מנת להבטיח עצמאות ואי-תלות של השופטים בישראל, הוא שארבעת נציגי הרשות המחוקקת והמבצעת לא יהיו עשויים מקשה אחת. הסכנה-רבתי שבמצב מעין זה לא נעלמה מעיני הכנסת, ולא בכדי נוצרה לאורך השנים מעין מוסכמה חוקתית, כי הבחירות בכנסת לבחירת הנציגים לוועדה, תיערכנה באופן שלפחות אחד מתוך שני הנציגים ישתייך לאופוזיציה (אציין כי באחד המקרים בעבר נוצר מצב בו נבחרו שני נציגים מהאופוזיציה)." (עניין אבירם, עמ' 28 פסקה 1 לפסק דינו של כב' השופט עמית).

185. הנה כי על אף שהדברים עומדים ברורים כשמש, בחרו מנסחי ההסכם להתעלם מקיומה של האופוזיציה בעניין זה, ולקבוע כי חברי הכנסת החברים בוועדה יהיו נציגי הקואליציה, ותוך ציון שמם המפורש - בהסדר הכובל את שיקול דעתה של הכנסת, ומונע ממנה למעשה להעמיד נציגים עצמאיים לתפקיד (יצוין בעניין זה כי הפגיעה החמורה פה היא אף פגיעה בסיעות הקואליציה המוצאות עצמן כבולות להסכם קואליציוני המציין את שמות חברי הכנסת אשר יכהנו בוועדה).

186. לסיכומו של פרק זה, תטען העותרת כי בישראל קיים מנהג חוקתי המונע את השתלטות הקואליציה על הוועדה למינוי שופטים. העותרת תציין כי **לכל הפחות, יש להכיר במנהג זה כמנהג חוקתי אשר בכוחו להנחות את בית המשפט בפרשו את הדין**, גם אם אינו מחייב כשלעצמו. וכפי שאמרה השופטת (כתוארה אז) ביניש בפסק דינה בבג"ץ 1020/99 דואק נ' ראש-עיריית קרית ביאליק, פ"ד נה(2) 602:

"... מנהג כזה הוא בעל משקל מההיבט הנורמטיבי ולפיכך יש להתחשב בו ואין לבטלו במחי יד בלא שיש לכך נימוק משכנע".

187. אשר על כן, סבורה העותרת כי על בית המשפט הנכבד להורות כי סעיף 26 בהסכם בטל ויש לתקנו על מנת להתיר לנציג האופוזיציה ייצוג בוועדה כמו גם, באופן שיכבד את ההצבעה החשאית בכנסת ולא יכבול את שיקול דעתה.

ד.6.ב.מתן זכות וטו על מינויים לנאשם בפלילים

188. קריאת סעיף 26 להסכם הקואליציוני ביחד עם מכלול ההסכם כולו (ולרבות סעיף 20 האמור לעיל), מבהיר היטב את כוונת המנסחים, המעוניינים לתת זכות וטו לראש הממשלה והנאשם בפלילים בנימין נתניהו בסוגיות הנוגעות למינוי שופטים.

189. בכך, מדגים ההסכם הקואליציוני הלכה למעשה כיצד ידה הארוכה של הרשות המבצעת תשלוט בארבעת נציגיה בוועדה למינוי שופטים ללא עוררין ותקבע על מינוי שופטים אך ורק בהסכמתו של ראש הממשלה (וראש הממשלה החלופי), בעוד שלגבי מינויים של שופטים אחרים קונה לו ההסכם הקואליציוני זכות וטו.

190. יפים לעניין דבריו של כב' השופט הנדל **בעניין אבירם**, עמ' 18 פסקה 14:

"מכאן, שהרשות השופטת אינה - ואסור שתהיה - ידה הארוכה של הרשות המחוקקת או המבצעת. הרשות השופטת חייבת להיות עצמאית ובלתי תלויה ביתר הרשויות. לצד זאת, הרשות השופטת מהווה אחת משלוש הרשויות של המדינה והיא חייבת להביא לידי ביטוי מחויבות לציבור האזרחים ולערכים הדמוקרטיים."

191. הנה כי כן, כוחה של הרשות השופטת בעצמאותה של הוועדה למינוי שופטים כגוף בלתי תלוי - הכפפתה של הוועדה למינוי שופטים באמצעות שינוי דרך הייצוג בוועדה וההסכם הקואליציוני המחייב הסכמה מהווה השתלטות של הרשות המבצעת. כל זאת כאשר בראש ההשתלטות עומד נאשם בעבירות הפליליות החמורות ביותר שעובד ציבור נאשם בהן כשההליך הפלילי בענייננו עוד תלוי ועומד בבית המשפט המחוזי.

192. ואולם אם דברים אלו יפים בשעת שגרה, בוודאי ובוודאי שנכונים הם בשעה שהגורם האמון על המינויים מטעם הרשות המבצעת הינו ראש הממשלה הנאשם בפלילים. כאן המקום להזכיר, כי על חומרת המעשים בהם מואשם חה"כ נתניהו בפרשת 4000, שהם הקשים והחמורים ביותר במסגרת כתב האישום, נאמרו הדברים הבאים, המתייחסים לניגוד העניינים החמור ולכך שביצע את המעשים ממעמדו השלטוני הרם:

"[במעשיו] פעל הנאשם נתניהו בניגוד עניינים חריף, לעיתים תוך סטייה מן השורה, וכן תוך הטעיית הגורמים שפורטו לעיל ובכללם הגורמים האמונים על הסדרת ניגודי העניינים שלו כעובד ציבור בכיר. בכך ביצע הנאשם נתניהו מעשים של מרמה והפרת אמונים הפוגעים פגיעה מהותית בתקינות פעולותיו של המנהל, בטוהר המידות של עובדי הציבור ובאמון הציבור בעובדי הציבור ... פן מחמיר בהתנהלות הנאשם נתניהו ובפעולותיו נובע ממעמדו השלטוני הרם; מאופי הפעולות השלטוניות בהן נקט הנאשם נתניהו; מהעובדה שחלק מפעולותיו עלו לכדי סטייה מן השורה; מכך שהפעיל עובדי ציבור בכירים ביותר, שהיו כפופים לו, על מנת שיקדמו את האינטרסים של הנאשם אלוביץ'; מההיקף העצום של האינטרסים הכלכליים שבהם עסקו פעולותיו השלטוניות של הנאשם נתניהו; ומן ההשלכות רחבות

ההיקף שהיו לפעולותיו הרגולטוריות של הנאשם נתניהו בשדה התקשורת. (עמוד 22 לכתב האישום שהוגש נגד בנימין נתניהו לבית המשפט המחוזי בירושלים).

193. הישמע כדבר הזה, כי נאשם בעבירות חמורות ביותר של פעולה בניגוד עניינים חריף, תוך סטייה מן השורה, וכן תוך הטעיית הגורמים שפורטו לעיל ובכללם הגורמים האמונים על הסדרת ניגודי העניינים שלו כעובד ציבור בכיר – יהא זה האמון על מינוים של שופטים במדינת ישראל?

194. בשולי הדברים לעניין זה, אך בוודאי שלא בשולי חשיבותם, תבקש העותרת לעמוד על מועמדת "גוש סיעת הליכוד" בוועדה למינוי שופטים, היא הגברת אסנת הילה מארק, אשר נכון לכתיבת שורות אלו אינה מכהנת כחברת כנסת, ואשר עתידה להיות מושבעת לתפקיד ככל שיתקיים הסדר "חוק נורבגי" שיאפשר לה להיכנס תחת חבר כנסת שיתפטר על מנת להתמנות לשר. בדברים אלה מוצאת העותרת חשיבות רבה, אשר תוסבר להלן.

195. ככל שיחוקק "חוק נורבגי" הקובע הסדרים דומים לאלו שנקבעו בעבר, ולפיהם תלויה כהונתו של חבר כנסת הנכנס מכח החוק הנורבגי, בתקופת כהונתו של השר אותו החליף בתפקידו, הרי שחברי הכנסת הנכנסים תחת אלו המתמנים לשרים, הינם "חברי כנסת מסדר שני", כאלו הנמצאים על זמן שאול וחבים את תפקידם לבחירתו של שר להמשיך ולכהן בתפקידו. רצה השר להתפטר ולשוב ולכהן כחבר הכנסת המשמעות המיידית לכך היא סיום כהונתו של חבר הכנסת אשר נכנס תחתיו.

196. במצב עניינים זה, עולה חשש כבד מאוד לפגיעה בעצמאותו של חבר הכנסת אשר נכנס לתפקידו בחסות "החוק הנורבגי", ואשר יודע כי בכל רגע נתון עשוי הוא להיפלט מן הכנסת על ידי סיום כהונתו של שר – בין אם בהתפטרות השר, ובין **אם בפיטוריו על ידי ראש הממשלה.**

197. כאמור, עסקינן בראש ממשלה המואשם בעבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים, אשר וככל שדבר כהונתו לא ייפסל על ידי פסיקת בית המשפט הנכבד, צפוי לכהן תוך שהוא מנהל את משפטו בבית המשפט המחוזי. הדעה נותנת כי אדם הנמצא במצב זה, כפי שאינו ראוי למנות שומרי סף ובכירים בשירות הציבורי – **בוודאי שאינו יכול למנות שופטים במדינת ישראל.**

198. הנה כי כן, סעיף 26 בהסכם הקואליציוני פוגע בטוהר המידות ומהווה עיוות מוסרי כאשר נאשם בפלילים יכול באמצעות ידו הארוכה לקבוע האם שופט כזה או אחר מוסכם עליו. אין לה, לעותרת, אלא להפנות בשנית

לדבריו הקולעים של כב' השופט ברק (כתוארו אז) (בדעת מיעוט) **בעניין ולנר** כי סעיף בהסכם הקואליציוני שפוגע בעצמאות הרשות השופטת דינו בטלות:

" האם לא נפעיל את סמכותנו ונכריז על בטלותו של הסכם החותר תחת מבנה השפיטה ותיפקודה? .. ומה יהיה על מעמד בית המשפט ושופטיו בחברה דמוקרטית? ומה יהיה על הפרדת הרשויות? אכן, אל לנו הירתע. אנו שומרי החומה החוקתית. עלינו לסתום את הפירצה הזו, שאם לא כן קיים חשש לגורל החומה כולה. (עניין ולנר, פסקה 18 לפסק דינו של כב' השופט ברק (כתוארו אז))."

199. על כן, העותרת סבורה כי **על בית המשפט הנכבד לעמוד כחומה בצורה ולהפעיל את סמכותו כדי לבטל את סעיף 26 בהסכם הקואליציוני המכפיף את הוועדה למינוי שופטים לרשות המבצעת.**

200. יתרה מכך, יחד עם פרשנות ההסכם הקואליציוני ולרבות סעיף 20, לא ניתן להתעלם מזכות הטלת הוטו שנקבעה לנתניהו העומד בראש המשיבה 1 ומעצם העובדה כי נאשם בפלילים יוכל להסכים או להסכים למינוי שופט כזה או אחר.

201. לאור כל זאת, סבורה העותרת כי לא ניתן להשלים עם הפגיעה הקשה בעצמאות הרשות השופטת כגוף בלתי תלוי; לא ניתן להשלים עם צביעתה וסימונה של הוועדה למינוי שופטים בפוליטיקה מפלגתית; לא ניתן להשלים עם הפגיעה בעקרון הייצוג היחסי של המיעוט בוועדה למינוי שופטים המהווה מנהג חוקתי.

202. על כן, כאמור, **לא ניתן אלא להכריע כי ההסכם הקואליציוני בנושא הוועדה למינוי שופטים נערך שלא בתום לב ובניגוד עניינים קיצוני וככזה הוא נושא סממני שחיתות או השחתה נוגד את תקנת הציבור, תוך פגיעה חמורה בעצמאות הכנסת, בעקרונות ייצוג והשתתפות המיעוט, ותוך פגיעה במנהג החוקתי רב השנים המחייב השתתפות חבר אופוזיציה, ועל כן יש להביא לבטלותו.**

ד.7. פגיעה חמורה בכנסת, ובעקרונות השתתפות וייצוג

המיעוט - סעיף 22 להסכם

203. בטרם סיום, וכפרק המסכם למעשה את כלל הפגיעות האמורות לעיל, תבקש העותרת לייחד התייחסות נפרדת לפגיעה הקשה המגולמת בסעיף 22 להסכם.

204. עיון בסעיף זה מלמד כי באופן חריג ותקדימי נטלה הקואליציה לעצמה את "הבעלות" על כלל הוועדות בכנסת, שעה שמינתה לראשות 11 מתוך 12 ועדות יושבי ראש מתוך הקואליציה (למעט הוועדה לביקורת המדינה).

205. ומקום בו עסקנו בנוהג חוקתי אשר התקבע לאורך 30 שנים, אך מתחייב לציין כי בעניין זה המדובר בנוהג אשר התקבע עוד מראשית ימיה של מדינת ישראל. הנה, מבדיקה שערכה העותרת עולה כי מעולם, למעט תקופת כהונתן של שלוש כנסות (אליהן תתייחס העותרת להלן), לא התרחש מצב בו בידי האופוזיציה לא נותרת כל וועדה למעט הוועדה לביקורת המדינה.

206. המקרים היחידים בעבר בהם התרחש מצב דומה התרחשו כאשר הקואליציה מנתה **למעלה מ 3/4** מסך חברי הכנסת (למעלה מ-90 ח"כים). כך קרה בכנסת ה-7 בה מנתה הקואליציה 102 חברי כנסת; בכנסת ה-11 בה מנתה הקואליציה 97 חברי כנסת; ובכנסת ה-12, אשר גם בה מנתה הקואליציה 97 חברי כנסת. לעניין זה יצוין כי הן הכנסת ה-11 והן הכנסת ה-12 התכנסו תחת **ממשלות אחדות לאומיות**, ועדיין – אלו ראו במתן זכות וייצוג למיעוט עקרון עליון.

207. על מנת שלא יעלם דבר מעיניו של בית המשפט הנכבד, תציין העותרת כי בכנסת ה-6 מנתה הקואליציה 75 חברי כנסת, והותירה 3 ועדות בידי האופוזיציה, אולם בתקופת מלחמת ששת הימים עת מונתה ממשלת חירום תחת קואליציה של 111 חברי כנסת, נותרה ועדה אחת בידי האופוזיציה.

208. והנה, בענייננו, קואליציה הצפויה למנות 74 חברי כנסת, מבקשת להשתלט לחלוטין על הכנסת, תוך מניעת האופוזיציה מניהול הוועדות, ופגיעה חמורה בהשתתפות המיעוט בתהליכי קבלת ההחלטות הפרלמנטריות.

209. ואולם, אין המדובר רק בפגיעה במנהג החוקתי המובהק, אלא פגיעה עמוקה יותר ביסודות הדמוקרטיה במדינת ישראל. שהרי, יישומו המלא של הרעיון הדמוקרטי איננו רק שלטון הרוב, והוא אף אינו מסתכם בהכרה של הרוב בזכויות המיעוט – הדמוקרטיה המודרנית רואה ערך בשיתוף המיעוט בהנהגה ובהליכי קבלת ההחלטות, יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט הנדל בע"מ 1207/15 **רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק** [פורסם בנבו] (18.8.2016), שם כתב בפסקה 9 כי:

"ההכרה בזכותו של המיעוט להיות שותף בהליך קבלת ההחלטות – ולא רק בזכותו הפוליטית לבחור את מקבלי ההחלטות – קיבלה דגש מיוחד בקרב פילוסופים פוליטיים רבים במחצית השנייה של המאה העשרים. ניתן לומר שזהו השלב השלישי בהתפתחות הרעיון הדמוקרטי. עקרון שבראשיתו – בפוליס היווני באתונה – משמעותו היתה שלטון הרוב [פירוש המילה דמוס היא עם, המשמעות המקורית של הדמוקרטיה היתה שלטון על-ידי 'העם' (rule of the people), בניגוד למשטרים מונרכיים ואוליגרכיים]. הדמוקרטיה הפכה בשלב השני

לחובתו של הרוב להכיר בזכויות המיעוט, והשתכללה בשלב השלישי, להכרה בכך שאף המיעוט צריך להיות חלק אינטגרלי מהליך קבלת ההחלטות"

210. על חשיבותו של שיתוף המיעוט בהליך קבלת ההחלטות הרחב כב' השופט הנדל אף בעניין **אבירם**, עת כתב (בפסקה 11 לפסק דינו) כי:

"שיתוף המיעוט אינו פוגע במעמדו של הרוב. המשילות של הרוב באה לידי ביטוי בעובדה שחלקו, מעצם הגדרתו כרוב, גדול מזה של המיעוט. על כן בפרוצדורת ההכרעה הדמוקרטית אשר סוכמת את מספר הקולות - "אצבעותיו" של הרוב תשארנה על העליונה. עם זאת, שיתוף המיעוט בהליך קבלת ההחלטות מבטא יחס שוויוני ומכבד לכל אדם ומאפשר הדברות ושכנוע הדדיים. **רכיבים אלה מעשירים את השיח ובסופו של דבר הם שמעניקים לגיטימציה להחלטות הרוב, גם במקרים בהם הן נוגדות באופן עמוק את עמדת המיעוט"**

211. והנה, לא בכדי בחרה העותרת להתייחס אך בסיום דבריה להסדר זה, הגם שסדר הדברים מחייב היה כי הדיון בסעיף 22 יערך קודם לכן. זאת משום שהסדר בעייתי זה אינו עומד לבדו, אלא עומד כחלק מקריאת כלל ההסכם הקואליציוני, ומתוך ההבנה המתגבשת אצל הקורא כי כל מטרתו של הסכם זה **היא לרסק את עצמאות הכנסת, ואת יכולתה של הרשות המחוקקת למלא תפקידה כמחוקק, המבקר והמפקח על עבודת הרשות המבצעת.**

212. הנה כי כן, הפגיעה בייצוג האופוזיציוני אינה אלא תסמין נוסף של הסכם שכל כולו החלשת הכנסת והפיכתה לזרועה הארוכה של הממשלה, העושה שימוש פסול בשיטת המשטר הפרלמנטרית קואליציונית, עד כדי הפיכת הכנסת ל"להקת המעודדות" של הממשלה, כלשונו הציורית של כב' המשנה לנשיאה א. רובינשטיין בבג"ץ 4374/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל**, פס' קמב (27.03.2016).

213. אך לפני שבועות מספר עלה עניין הפגיעה בכנסת על ידי הממשלה בפסק דינו (החלקי) של בית משפט נכבד זה, בבג"ץ 2144/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' יו"ר הכנסת בפועל**, (25.03.2020), שם הטעימה כב' הנשיאה א. חיות כי

"אכן, בשיטת המשטר הנהוגה בישראל נהנית הממשלה מרוב בכנסת, ויש לה יכולת ניכרת להשפיע על פעילותה בשל כך וכן בשל הפרקטיקה בדבר משמעת קואליציונית. **אך משמעות הדבר אינה בשום אופן כי בשל כך ניתן לנקוט צעדים אשר יש בהם משום כרסום מהותי בעצמאותה של הכנסת."**

214. וכמו כדי לחזק את דברי העותרת פה, המשיכה הנשיאה במורד דבריה, ועמדה על המשקל שיש לתת ל"מסורת העבודה של הכנסת על פי הנהוג והמקובל בה", [שם, בפסקה 12, כן ראו הפנייתה של כב' הנשיאה חיות לפסקה 9 לחוות דעתה בבג"ץ 706/19 פריג' נ' יו"ר הכנסת, (28.3.2019)]

215. אין זה אלא "סיום הולם" לעתירה שכל כולה בהסכם קואליציוני הפוגע פגיעה אנושה בעצמאות הכנסת, בעקרונות היסוד המנחים אותה, במנהגיה החוקתיים ובמסורות העבודה שלה. הסכם קואליציוני אשר מציג את הפגיעה אותה הוא מעניין לפגוע, ולאחר מכן מקיים מציג את הדרכים בהן יעשה זאת - וכמעין מפת דרכים אשר כל כולה הפרת האיזון שבין הרשויות, ובאופן המחייב את התערבותה של הרשות השופטת.

ה. סיכום

216. הנה כי כן הונחה עתירה בעלת חשיבות עליונה בפני בית המשפט הנכבד.

217. המשיבות 1-2 מבקשות לקדם הסכם פוליטי המבטל את כלל עקרונות היסוד עליהם מושתתת מדינת ישראל. כך, באבחת קולמוס מבקשות הן לשנות סדרי יסוד, לרמוס את הכנסת, לפגוע בעצמאות הרשות השופטת ולבצר את הממשלה (בראשותו של נאשם בפלילים), בשליטת על במדינה המתימרת להציג מצג של "הפרדת רשויות".

218. מקום בו הרשות המבצעת מבקשת לפגוע פגיעה כה חמורה ברשות המחוקקת, לשלול ממנה את סמכויות הפיקוח והבקרה שלה, ואף את סמכויות החקיקה - נדרשת התערבותה של הרשות השלישית, היא הרשות השופטת.

219. אשר על כן, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן צווים כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולעשותם למוחלטים, ולרבות הוצאת צו הביניים המבוקש ברישא לעתירה, ועד אשר עתירה זו תתברר.

220. העותרת תבקש כי בית המשפט הנכבד יקיים דיון דחוף בעתירה נוכח הצורך לברר במהרה את השאלות הניצבות בבסיס העתירה, ועוד בטרם יובאו קווי היסוד האמורים בהסכם לאישורה של הכנסת ה-23

221. עתירה זו נתמכת בתצהירה של עוה"ד גילי גוטווירט מנהלת מחלקת פניות הציבור אצל העותרת.

222. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה.

ד"ר אליעד שרגא,	תומר נאור, עו"ד	אריאל ברזילי,
עו"ד		עו"ד
שקד בן עמי,	הידי נגב, עו"ד	אביתר אילון,
עו"ד		עו"ד

ב"כ העותרת

היום, 23 באפריל 2020,