



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 69709-08-24

לפני: כבוד השופטת רות רונן

העותרים:

1. הדס קלדרון
2. נטע הימן מינה
3. עינב מוזס אורבך
4. אילה מצגר
5. רא"ל (במיל') דן חלוץ
6. אלוף (במיל') יצחק ברק (בריק)
7. יובל רכבי
8. מיכל רכבי יגור
9. דב מורן
10. פרופ' רבקה כרמי
11. פרופ' שמעון ינקלביץ
12. פרופ' יועד צור
13. פרופ' יוסף שילה
14. פרופ' דוד הראל
15. אביתר מנור
16. פרופ' שמעון אולמן
17. פרופ' כרמל סופר
18. גבריאל צ'רטוק
19. רונית ארנפרוינד ואח'

נגד

המשיבים:

1. היועצת המשפטית לממשלה
2. ראש הממשלה
3. ממשלת ישראל
4. הליכוד - תנועה לאומית ליברלית

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים: עו"ד דפנה הולץ-לכנר; עו"ד קמילה אביגייל מיכמן

פסק-דין

השופטת רות רונן:

1. העותרים בעתירה שלפנינו עותרים להרחבת הסדר ניגוד העניינים של המשיב 2 (להלן בהתאמה: הסדר ניגוד העניינים ו- ראש הממשלה) שנערך על רקע ההליך הפלילי המתנהל נגדו, כך שיכלול גם פעולות הקשורות בניהול מלחמת "חרבות ברזל". לחלופין – וככל שבית המשפט ישתכנע שלא קיימת אפשרות מעשית לעדכן את הסדר ניגוד

העניינים בשל רוחב תחולתו – ביקשו העותרים כי בית המשפט יצהיר על נבצרותו של ראש הממשלה.

2. הרקע הרלוונטי העומד בבסיס העתירה פורט ארוכות במסגרת עתירות קודמות שהוגשו ביחס להסדר ניגוד העניינים (ראו בג"ץ 2412/23 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פסקאות 8-12 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (3.1.2024) ובג"ץ 3618/23 חלוץ נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקאות 1-8 (11.1.2024) (להלן: עניין חלוץ)). כמו בהליכים קודמים שעסקו בסוגיות נושא העתירה – גם הפעם אין מקום להרחיב שוב בפירוט הרקע האמור (ראו בג"ץ 2433/24 ברזון-מקאי נ' ראש הממשלה, פסקה 1 (1.4.2024) (להלן: עניין ברזון-מקאי); בג"ץ 2854/24 כרמי נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקה 1 (5.5.2024) (להלן: עניין כרמי)).

מבלי שיהיה בכך כדי למצות את הפירוט העובדתי הרלוונטי לעניין זה, נציין רק כי בחודש נובמבר 2020 נערך הסדר ניגוד העניינים לראש הממשלה, ובו הוגדרו גבולות העיסוק שלו בתפקידו כראש הממשלה על רקע ההליך הפלילי המתנהל נגדו.

פסק הדין בעניין כרמי

3. ביום 4.4.24 הוגשה העתירה בעניין כרמי שנזכר לעיל, וזאת על ידי עותרים שחלקם הם גם חלק מהעותרים בעתירה שלפנינו. באותה עתירה נטען לסתירה בין תפקידו הקריטיים של ראש הממשלה בניהול מלחמת "חרבות ברזל" לבין האינטרס האישי שלו בעיכוב ההליך הפלילי המתקיים בעניינו, באופן המקים ניגוד עניינים מובנה אשר לא ניתן לגידור באמצעות הסדר ניגוד עניינים. כפועל יוצא מכך, טענו העותרים כי יש להוציא את ראש הממשלה לנבצרות.

ביום 5.5.2024 נדחתה העתירה בעניין כרמי על הסף ללא צורך בתגובת המשיבים. בפסק הדין הוזכר כי בית משפט זה נתן דעתו לסוגיית ניגוד העניינים בו מצוי ראש הממשלה לא אחת. לזו פסיקתו היה כי על אף שקיים קושי ניכר וחריג במצב שבו מתנהל הליך פלילי נגד ראש ממשלה מכהן, ניהול משפטו הפלילי של ראש הממשלה אינו יוצר מניעה מוחלטת לכך שהוא יכהן כראש הממשלה. זאת, בכפוף לכך שיפעל בהתאם להסדר ניגוד העניינים שגובש בעניינו, ואשר נועד לתת מענה לקושי האמור.

עוד הובהר בעניין כרמי כי אין לקבל את טענת העותרים על אודות שינוי נסיבות המחייב בחינה מחדש של מסקנה זו. כך, נפסק שם כי הכרעותיו של בית המשפט ניתנו תחת הנחה שבכפוף להסדר ניגוד העניינים – ראש הממשלה יוכל למלא את שלל תפקידיו כראש ממשלה, הכוללים גם ניהול מצבי חירום ומשבר דוגמת מלחמה. באשר לטענת העותרים בעניין הפרתו של ראש הממשלה את הסדר ניגוד העניינים באופן המחייב את הוצאתו לנבצרות, הדגיש בית המשפט בעניין כרמי כי טענה זו נדונה ונדחתה בעבר בעניין חלוץ; וכי אין מקום להידרש אליה פעם נוספת.

לכך הוסיף בית המשפט שתי הערות. הראשונה, כי אימוץ גישתם של העותרים לפיה חומרת המצב הביטחוני השורר במדינה עשויה להשפיע על המסקנה לפיה ראש הממשלה אינו יכול לכהן בתפקידו בכפוף לקיומו של הסדר ניגוד עניינים, תביא למצב דברים בו תידרש בחינה שיפוטית כל אימת שחל שינוי במצב ביטחוני זה. בית המשפט סבר כי תוצאה כזו אינה רצויה – הן במישור הוודאות והיציבות השלטונית; הן בשל הכוח שיש בהלכה כזו כדי להעניק לאויבי המדינה. השנייה, אשר עומדת בבסיס העתירה שלפנינו, היא כי היועצת המשפטית לממשלה בתגובה המקדמית שהוגשה בעניין חלוץ הבהירה כי סוגיית ניגוד העניינים מטופלת על ידי ועל ידי מערך הייעוץ המשפטי לממשלה באופן שוטף, כדין וכנדרש. בית המשפט קבע כי בהיעדר טעם מיוחד לסבור שהיועצת המשפטית לממשלה אינה עושה כן, הוא אינו רואה הצדקה להתערב באופן הפעלת סמכותה. זאת בעיקר לאור הסעדים הדרמטיים המבוקשים בעתירה.

נוכח האמור, נדחתה העתירה על הסף תוך חיוב העותרים בהוצאות.

פסק הדין בעניין ברזון-מקאי

4. למען שלמות התמונה יצוין כי בד בבד עם העתירה בעניין כרמי, הוגשה עתירה נוספת (עניין ברזון-מקאי שנזכר לעיל) בה ביקשו העותרים להוציא את ראש הממשלה לנבצרות על רקע ניגוד העניינים המובנה בו הוא מצוי והפרתו את הסדר ניגוד העניינים שנערך לו. עוד ביקשו העותרים בעתירת ברזון-מקאי להורות ליועצת המשפטית לממשלה לעדכן את הסדר ניגוד העניינים כך שיחול גם על עניינים הקשורים למלחמה. עתירה זו נדחתה אף היא על הסף בין היתר עקב היעדר תשתית עובדתית מתאימה ובשל אי מיצוי הליכים.

העתירה הקודמת

5. על רקע ההערה השנייה שניתנה בפסק הדין בעניין כרמי, פנו העותרים ביום 8.5.2024 ליועצת המשפטית לממשלה בבקשה שתפעיל את סמכותה ותבחן את התאמתו של הסדר ניגוד העניינים אשר נערך לראש הממשלה בשנת 2020 למציאות הנוכחית.

לאחר שלא קיבלו מענה, הגישו העותרים ביום 20.6.2024 עתירה נוספת שעיקרה היה בדרישה להורות ליועצת המשפטית לממשלה להשיב לפנייתם לבחון את הסדר ניגוד העניינים (בג"ץ 5018/24 קלדרון נ' היועצת המשפטית לממשלה (15.8.2024)); להלן: העתירה הקודמת).

לאחר שהתבקשו מספר ארכות, השיבה היועצת המשפטית לממשלה לפנייתם של העותרים ביום 12.8.2024 (להלן: המענה). במענה – שהוא נושא העתירה שלפנינו – נזכרו בקשתו של ראש הממשלה לדחות את תחילת פרשת ההגנה בהליך הפלילי בשל המלחמה; תגובתה של פרקליטות המדינה לבקשה; והכרעתו של בית המשפט הדין בהליך הפלילי. הובהר כי עמדת מערך הייעוץ המשפטי לממשלה היא כי קיים אינטרס ציבורי מובהק המחייב לסיים מהר ככל הניתן את ההליך הפלילי של ראש הממשלה, ובכלל זאת – שפרשת ההגנה תחל במועד שנקבע, ולא תידחה עוד.

בהמשך לכך צוין במענה כי:

“אם יחול שינוי בתשתית העובדתית עליה מבוססת עמדתנו במפורט לעיל, וככל שיהיה צורך בכך, יהיה מקום לשקול את הבקשה לעדכון הסדר ניגוד העניינים, על פי התשתית המעודכנת הרלוונטית”.

על רקע מתן מענה זה, מחק בית המשפט ביום 15.8.2024 את העתירה הקודמת בשל כך שחדלה להיות רלוונטית, תוך שהבהיר שכל טענות הצדדים שמורות להם.

העתירה דנן

6. מכאן העתירה שלפנינו. הסעדים המתבקשים בעתירה הם הרחבת הסדר ניגוד העניינים של ראש הממשלה כך שיחול על כל העניינים הנוגעים לניהול מלחמת "חרבות ברזל" וימנע את מעורבותו של ראש הממשלה "בכל החלטה, בכל פעולה, בכל דיון ובכל משא ומתן בקשר להמשך ניהול המלחמה ו/או הפסקתה ו/או סיומה, וכן ... בכל החלטה שיש

בה כדי להשפיע על היקף המלחמה, על מהות הזירות בהן היא מתנהלת, על משך המלחמה ו/או על הפסקתה ו/או על סיומה". בעניין זה שבים העותרים על טענותיהם כי ראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים חריג בטיבו ובעוצמתו, בשל המתח המובנה בין האינטרס הציבורי המחייב אותו לנהל את המלחמה על יסוד שיקולים עניינים בלבד; לבין האינטרסים האישיים שלו – להאריך את מצב המלחמה לצורך דחיית בירוורו של ההליך הפלילי התלוי ועומד נגדו. עוד נטען – פעם נוספת – כי ראש הממשלה הפר את הסדר ניגוד העניינים שנערך לו, ויש בכך כדי להצדיק את הרחבתו של הסדר זה.

כפועל יוצא מן האמור, טענו העותרים כי יש לקבוע שנבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו כהלכה. לטענתם, בשל הימצאותו של ראש הממשלה בניגוד עניינים – קמה לו חובה להתפטר מתפקידו (ראו סעיפים 203-205 לעתירה). הם חוזרים וטוענים בהקשר זה כי הואיל ואין אפשרות מעשית לגדר את ניגוד העניינים של ראש הממשלה על ידי הסדר מונע, יש מקום להכריז על נבצרותו הזמנית.

עוד טוענים העותרים כי המענה שניתן על ידי היועצת המשפטית לממשלה הוא בלתי סביר באופן קיצוני. זאת בין היתר משום שהוא אינו מביא בחשבון את כלל השיקולים הרלוונטיים, ובכלל זה את בקשות הדחייה המרובות שהוגשו על ידי ראש הממשלה בהליך הפלילי. עוד נטען כי פסק הדין בעניין כרמי ניתן על יסוד ההנחה לפיה סוגיית ניגוד העניינים מטופלת על ידי היועצת המשפטית לממשלה באופן שוטף. אולם פרק הזמן שחלף ממועד פנייתם של העותרים עד למתן המענה מעיד על כך שאלה אינם פני הדברים, וגם משום כך יש מקום להתערבותו של בית משפט זה.

דיון והכרעה

7. דין העתירה כדין קודמותיה – להידחות על הסף אף ללא תגובות המשיבים.

8. מעיון בעתירה כולה, עולה כי היא נועדה למעשה למטרה אחת – הוצאתו של ראש הממשלה לנבצרות זמנית. אמנם העותרים פונים זו הפעם לבחון את הנושא דרך 'משקפיים' של הרחבת הסדר ניגוד העניינים שנערך לראש הממשלה. אולם בפועל טענותיהם במהותן הן זהות לאלה שהועלו בעתירה בעניין כרמי.

לשיטתם של העותרים, ראש הממשלה אינו יכול לכהן במציאות הנוכחית לאור ניגוד העניינים בו הוא מצוי בין תפקידו בניהול המלחמה לבין האינטרס האישי שלו

בדחיית בירור ההליך הפלילי. הסעד של הוצאתו של ראש הממשלה לנבצרות (ולו זמנית) הוגדר אמנם על ידי העותרים כסעד חלופי. אולם מובן כי לו היה הסדר ניגוד העניינים מורחב כפי שהעותרים ביקשו; ולו הוא היה כולל איסור מוחלט על ראש הממשלה לעסוק בכל ענייני המלחמה – ובכלל זה להיות שותף לכל דיון ביחס לכך, ולקבל כל החלטה ביחס להיקף המלחמה, הזירות בהן היא מתנהלת, משך המלחמה, הפסקתה או סיומה – פירוש הדבר בפועל היה כי עליו לצאת לנבצרות.

ודוק: טענתם של העותרים בעתירה דנן היא שראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים חריג בטיבו ובעוצמתו, באופן המחייב הרחבה קיצונית של הסדר ניגוד העניינים. אלא שאף לשיטתם של העותרים, משמעותה של הרחבת הסדר ניגוד העניינים היא אחת – הצהרה על נבצרותו הזמנית של ראש הממשלה (ראו פסקאות 165-167 לעתירה).

9. אולם טענה זו – לפיה על ראש הממשלה לצאת לנבצרות בשל ניגוד העניינים בו הוא מצוי – כבר הועלתה ב"שינוי אדרת" בעניין כרמי ונדחתה ומשכך דין העתירה להידחות על הסף בשל קיומו של מעשה בית דין. הלכה היא כי דוקטרינת מעשה בית דין חלה אף בעתירות לבג"ץ, אם כי באופן מרוכך:

"לא פעם עמד בית משפט זה על הכלל לפיו נושא או שאלה שהוכרעו בפסק דין סופי מקימים מחסום דיוני מלהמשיך וליזום התדיינות נוספות באותו נושא או שאלה (בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נה(2) 241, 244 (1999); בג"ץ 1217/15 מ.ד. יהונתן בניה ופיתוח בע"מ נ' שר הביטחון, פסקה 12 (23.6.2015) (להלן: עניין מ.ד. יהונתן)). כלל זה כוחו יפה גם להליכים המתנהלים בבג"ץ (בג"ץ 20/64 "המטייר" בע"מ נ' המפקח על התעבורה, פ"ד יח(3) 245, 250 (1964). כן ראו: עניין מ.ד. יהונתן, בפסקה 12; בג"ץ 5193/18 ועד תושבי הכפר אלח'אן אלאחמר נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסקה 12 (5.9.2018); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי דיוני כרך ד 474 (2017) (להלן: ברק-ארז)), אם כי באופן מרוכך ובכפוף לחריגים, דוגמת שינוי מהותי בנסיבות המקרה או חשיפת עובדות חדשות (ראו עניין מ.ד. יהונתן, בפסקה 13 והאסמכתאות שם; ברק-ארז, בעמ' 475). בענייננו, העותרים לא הציגו כל טענה המצדיקה סטייה מעקרון זה. תחת זאת בחרו לשוב ולטעון את אותן טענות שנידונו והוכרעו בהליך הקודם, ומשזה המצב לא ראינו לנכון לשוב ולדון בהן פעם נוספת." (בג"ץ 4800/19 ועד שכונת צור באהר נ' מנהל קשת צבעים (הגדר), פסקה 7 (22.9.2019))

אמנם בעתירה בעניין כרמי נטען כי יש להוציא את ראש הממשלה לנבצרות משום שאין כל הסדר ניגוד עניינים אשר יכול לאפשר את המשך כהונתו. אולם, וכפי שהובהר לעיל, בעתירה שלפנינו מתבקשת הרחבה של הסדר ניגוד העניינים באופן כזה שהמשמעות המעשית היחידה שלה היא נבצרותו של ראש הממשלה – וזאת כאמור אף לשיטת העותרים עצמם (ראו סעיפים 165-167 לעתירה). גם בעניין כרמי קבע בית המשפט כי "אין למדינת ישראל ראש ממשלה של שלום וראש ממשלה של מלחמה" (ראו עניין כרמי, בפסקה 9). מדובר אפוא באותן טענות שנדונו ונדחו, ומוצגות עתה ב"מסגור" שונה. כפי שהובהר, תכליתה של עתירה זו זהה לתכליתה של העתירה הקודמת – הוצאת ראש הממשלה לנבצרות בשל ניגוד העניינים שהוא מצוי בו בהתייחס להחלטותיו בעניין המלחמה, ולפיכך יש לדחותה מחמת מעשה בית דין (ראו גם בג"ץ 2528/24 אבו עסא נ' שר הפנים, פסקה 10 (10.6.2024)).

10. בשולי הדברים נציין כי איננו מקבלים את טענת העותרים לפיה מערך הייעוץ המשפטי לממשלה לא שקל את כלל השיקולים הרלוונטיים במענה שניתן. המענה מתייחס באופן ישיר למשפטו הפלילי של ראש הממשלה ולאופן ניהולו של ההליך הפלילי. אף אם אין במענה התייחסות לכלל האירועים עליהם התבססו העותרים בפנייתם – אין בכך כדי ללמד כי אירועים אלה לא נשקלו עובר למתן המענה או אף כי נפל פגם בהנמקה של היועצת המשפטית לממשלה (ראו והשוו בג"ץ 6150/22 דן נ' צבא הגנה לישראל, פסקה 29 (19.9.2022)). כפי שצוין, במענה אף הובהר מפורשות כי אם יחול שינוי בתשתית העובדתית, ניתן יהיה לשוב ולשקול – ככל שיהיה בכך צורך – את הבקשה לעדכון הסדר ניגוד העניינים בהתאם לתשתית המעודכנת.

11. אין ממש גם בטענת העותרים לפיה משך הזמן שחלף עד למתן המענה מעיד כי נושא ניגוד העניינים אינו מטופל על ידי היועצת המשפטית לממשלה באופן שוטף, כדין וכנדרש. אף אם נדרש פרק זמן לא מבוטל לגבש מענה לפנייתם של העותרים בהתבקשה הרחבתו של הסדר ניגוד העניינים – אין בכך כדי להעיד כי הנושא אינו מצוי על שולחנו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ונבחן באופן שוטף. זאת בפרט כאשר היועצת המשפטית לממשלה ציינה באופן מפורש כי אלה הם פני הדברים בתגובתה המקדמית שהוגשה בעניין חלוק.

הדברים מודגשים ביתר שאת לאור האמור במענה עצמו. כפי שצוין במענה, עמדת מערך הייעוץ המשפטי לממשלה היא כי ישנו אינטרס ציבורי מובהק בסיום ההליך הפלילי של ראש הממשלה "מהר ככל הניתן", ובכלל זאת שתחילת פרשת ההגנה לא

תידחה פעם נוספת. כאמור, במענה הודגש כי אם יחול שינוי בתשתית העובדתית עליה מתבססת עמדה זו "יהיה מקום לשקול את הבקשה לעדכון הסדר ניגוד העניינים, על פי התשתית המעודכנת הרלוונטית". מכאן שתשומת לבם של הגורמים הרלוונטיים בייעוץ המשפטי לממשלה נתונה לנושא, והם ערים לנעשה בהליך הפלילי, לאופן ההתקדמות שלו ולהשלכה האפשרית של הדברים על הסדר ניגוד העניינים. מובן הוא כי ככל שאכן ישתנו הנסיבות ביחס לניהול ההליך הפלילי (כגון אם יידחה מועד תחילת פרשת ההגנה), יוכלו העותרים – ככל שיהיה בכך צורך – לשוב ולפנות ליועצת המשפטית לממשלה בבקשה מתאימה.

12. לאור כלל האמור, העתירה נדחית בזאת על הסף. משלא התבקשה תגובת המשיבים לעתירה – לא ייעשה צו להוצאות.

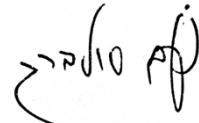
ניתן היום, ה' אלול תשפ"ד (08 ספטמבר 2024).



רות רונן
שופטת



אלכס שטיין
שופט



נעם סולברג
שופט