

1. ח"כ מיקי מכלוף זהר, יו"ר סיעת הליכוד בכנסת ה-22

2. הליכוד תנועה לאומית ליברלית

מפלגה רשומה מס' 599000023

ע"י עו"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר מהגן הטכנולוגי, מלחה, מנחת בנין מס' 1, ירושלים

טל': 02-6490649, פקס: 02-6490659

וכן ע"י עו"ד אבי הלוי היועץ המשפטי של הליכוד

מכנרת ( מושבה ) ד.נ. עמק הירדן 15105

טלפון: 04-6709330, 052-4326312 פקס: 04-6709443

### העותרים

#### נ ג ד

1. היועץ המשפטי לכנסת

2. הכנסת

3. יו"ר הכנסת

4. הוועדה המסדרת

ע"י הלשכה המשפטית של הכנסת

קרית בן גוריון, ירושלים

טל: 02-6408636, פקס: 02-6753495

5. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים

טל: 02-6466849, פקס: 02-6467001

6. בנימין נתניהו, ראש הממשלה

### המשיבים

## עתירה דחופה למתן צווים על תנאי

## ובקשה לקיום דיון דחוף ביותר

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צווים על תנאי, המורים למשיבים, לבוא וליתן טעם, כדלקמן:

א. מדוע לא יורה בית המשפט הנכבד למשיב 1 להימנע מלדון או לחוות דעתו בכל הנוגע להקמת

וועדת הכנסת על מנת שזו תדון בבקשת חסינות שהוגשה לה על ידי המשיב 6, לאור ניגוד עניינים

חמור בו מצוי המשיב 1.

ב. מדוע לא יורה בית המשפט הנכבד למשיב 1 להודיע, כי חוות הדעת אותה פרסם המשיב 1 בעניין הקמת וועדת הכנסת ביום 5.1.2020, בטלה ומבוטלת, זאת הן לאור ניגוד העניינים של המשיב 1 והן לאור טיעונים לגופה של חוות הדעת, כפי שיפורט להלן.

ג. מדוע לא יצהיר בית המשפט הנכבד, כי חוות הדעת אותה פרסם המשיב 1 בעניין הקמת וועדת הכנסת ביום 5.1.2020, בטלה ומבוטלת.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה דנן.

## **ואלה נימוקי העתירה:**

### **א. תמצית העתירה**

1. היועץ המשפטי לכנסת ובת זוגו חתמו על הסדרי ניגוד עניינים, לפיהם היועץ המשפטי לכנסת לא יטפל בעניינים בהם מטפלת בת זוגו.
2. בת זוגו של היועץ המשפטי לכנסת, חברה בכירה בצוות שטיפל בתיקים הנוגעים למשיב 6 וקיבל את ההחלטות בעניינו.
3. למרות האמור, היועץ המשפטי לכנסת הוציא חוות דעת המתייחסות לאפשרות הקמת וועדת כנסת שתדון בבקשת החסינות, שהגיש המשיב 6 וזאת בכנסת שהחליטה על התפזרותה זמן קצר לפני הבחירות, בנוגע לאותם עניינים בהם טיפלה בת זוגו.
4. היועץ המשפטי לכנסת פועל למרבה הצער בניגוד גמור להסדר ניגוד העניינים עליו הוא חתום ובניגוד גמור להסדר ניגוד העניינים עליו חתומה בת זוגו, וזאת בניגוד גמור לדין ובאופן המערער את אמון הציבור במוסד החשוב של היועץ המשפטי לכנסת.
5. האם מישו באמת מאמין שאם בת זוגו של המשיב 1 היתה נמנית על צוות ההגנה של ראש הממשלה, היה מתאפשר לו לעסוק במישרין או בעקיפין בעניין כלשהו הנוגע לראש הממשלה? האם כל הגורמים המשפטיים הרלבנטיים לא היו מזדעקים – ובצדק – ומונעים ממנו לעסוק בעניין? האם המשיב 1 לא היה פוסל עצמו מלדון בעניין? כשם שמצב זה היה מביא בצדק לפסילתה של חוות דעת, אם היתה ניתנת, כך יש לנהוג גם כעת.
6. גם לגופו של ענין, אין שום מקום להקים לאחר שהכנסת התפזרה וזמן קצר לפני הבחירות, וועדת כנסת שתדון בעניינו של המשיב 6, משום שהדבר מנוגד לחוק יסוד השפיטה, מנוגד לנוהג ארוך שנים, מנוגד לחוות דעת קודמת של המשיב 1 ומסיבות נוספות שיפורטו להלן.

7. יובהר, כי כל ההדגשות להלן אינן במקור, אלא אם נכתב אחרת.

### **ב. בקשה לקיום דיון דחוף בעתירה**

8. כפי שיפורט בעתירה, המשיב 1 כבר פרסם חוות דעת בניגוד לאמור בהסדר ניגוד העניינים עליו הוא חתום ובניגוד להסדר ניגוד העניינים עליו חתומה בת זוגו המחייב גם אותו. כן פרסם שבכוונתו לפרסם חוות דעת נוספת. לפיכך, ככל שלא תתקבל החלטת בית המשפט הנכבד בהקדם, המשיבים 2-4 עלולים לפעול בהתאם לחוות הדעת, על אף שזו ניתנה בניגוד עניינים חמור ובניגוד לדין.

9. לפיכך קיים צורך דחוף ביותר בקיום דיון בעתירה דנן.

### **ג. הצדדים לעתירה**

10. העותר 1 הוא יו"ר סיעת הליכוד בכנסת ה-22, ח"כ מיקי מכלוף זהר.
11. העותרת 2 הינה מפלגה רשומה בהתאם לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 והיא מקיימת סיעה בכנסת ה-22.
12. המשיב 1 הוא היועץ המשפטי לכנסת, עו"ד אייל ינון.
13. המשיבה 2, כנסת ישראל, היא הגוף הפרלמנטרי הנבחר של מדינת ישראל.
14. המשיב 3 הוא יו"ר הכנסת.
15. המשיבה 4 הינה הוועדה המסדרת של הכנסת, אשר כוננה מכוח הוראות סעיף 2א' לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994.
16. המשיב 5 הוא היועץ המשפטי לממשלה.
17. המשיב 6 הוא ראש הממשלה ויו"ר הליכוד, בנימין נתניהו.

### **ד. רקע עובדתי**

18. ביום 17.5.17 חתמה בת זוגו של המשיב 1, עו"ד עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, על "הסדר למניעת ניגוד עניינים בהעסקה" (להלן: "**הסדר ניגוד העניינים של מררי**"), לאור הכוונה למנותה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי). בהסדר ניגוד העניינים של מררי נכתב, בין היתר, כי:

**...בן זוגי, עו"ד אייל ינון, משמש כיועץ המשפט לכנסת. בהתאם להסדר למניעת ניגוד עניינים עליו חתם עוה"ד ינון, הוא לא יהיה מעורב בטיפול בעניינים המצויים בטיפול. התחייבות כאמור**

**נערכה במקביל להסדר זה והיא הועברה לעיונה של היועצת המשפטית למשרד המשפטים ולידיעתה..."**  
**-- העתק הסדר ניגוד העניינים של מררי מצורף כנספח 1 לעתירה זו מהווה חלק בלתי נפרד הימנה.**

19. ואכן, באותו היום, חתם אף המשיב 1 עצמו על "הסדר למניעת ניגוד עניינים" (להלן: **"הסדר ניגוד העניינים של המשיב 1"**). שני ההסדרים לניגוד עניינים של מררי ושל המשיב 1 ייקראו להלן ביחד: **"הסדרי ניגוד העניינים"**). בהסדר ניגוד העניינים של המשיב 1, נכתב, בין היתר, כי:

**"...לאור זאת, במקביל, גם אני מקבל על עצמי את ההתחייבויות שלהלן:**

**(א) לא אטפל בנושאי החקיקה המובלים במשרד המשפטים על ידי עמית באופן אישי...**  
**(ב) לא אכתוב חוות דעת ולא אופיע בוועדות הכנסת בנושאי החקיקה המובלים על ידי מי מהכפופים לעמית..."**  
**-- העתק הסדר ניגוד העניינים של המשיב 1 מצורף כנספח 2 לעתירה זו מהווה חלק בלתי נפרד הימנה.**

20. ביום 1.1.2020 הגיש המשיב 6 בקשת חסינות לכנסת, בהתאם לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 (להלן: **"חוק החסינות"**).

21. זמן קצר לאחר מכן, פנה יו"ר הוועדה המסדרת, ח"כ אבי ניסנקורן, ליועץ המשפטי לכנסת, עו"ד אייל ינון (המשיב 1), וביקש כי זה יחוזה את דעתו בשאלה האם בסמכותה של וועדת הכנסת (אם וכאשר תקום) ומליאת הכנסת לקיים בפגרת הבחירות (בה אנו מצויים כעת) דיונים בבקשות לקביעת חסינות.

**לא למותר להדגיש, כי סיעת כחול לבן, בה חבר יו"ר הוועדה המסדרת, מנסה לגרום לכך שמערכת הבחירות לכנסת ה-23 תתמקד בנושא בקשת החסינות של המשיב 6. אין חולק, כי הניסיון להקים וועדת כנסת, בעיצומה של פגרת הבחירות, נועד בעיקרו של דבר כדי למנוע את חסינותו של המשיב 6. ודוק: גם אם וועדת הכנסת תעניק חסינות למשיב 6, החסינות תפקע בתוך ימים אחדים עם הקמת הכנסת הבאה.**

22. כידוע, המשיב 5 החליט להגיש כתב אישום כנגד ראש הממשלה. אין חולק על העובדה, כי בת זוגו של המשיב 1 היתה חברה בכירה בצוות שטיפל בתיקים הנוגעים למשיב 6 וקיבל את ההחלטות בעניינו. לאור האמור, גם הודיע המשיב 1, כי אם וכאשר יתקיים דיון בבקשות החסינות בכנסת ובטענות המהותיות הקשורות לשיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה להגיש את כתבי האישום, היועץ המשפטי לכנסת לא יעסוק בכך.

23. לאור האמור, קיימת לכאורה הסכמה שהמשיב 1 מצוי בניגוד עניינים בכל הנוגע לטיפול בעניינו של ראש הממשלה והסדרי ניגוד העניינים מונעים ממנו לדון בענין.

24. למרות זאת, ולמרות ההתחייבות המפורשת של המשיב 1 ובת זוגו בהסדרי ניגוד העניינים, המשיב 1 לא פסל את עצמו מלדון בשאלה מרכזית הנוגעת לאותו כתב אישום כנגד ראש הממשלה- הקמת וועדת כנסת בזמן פגרת בחירות וזמן קצר לפני הבחירות, לשם דיון בבקשת החסינות שהוגשה לכנסת על ידי ראש הממשלה.

הייתכן שיד אחת מחליטה על הגשת כתב אישום, ובמקביל היד השניה מאשרת את הקמת וועדת הכנסת ולמעשה מנסה לסכל את בקשת החסינות שדנה, בין השאר, בדרך קבלת ההחלטה על הגשת אותו כתב אישום?? היתכן שיד אחת תתחייב שהמשיב 1 ימנע מכל דיון שנמצא בטיפול בת זוגו והיד השניה תטפל בעניין מרכזי – דיון בבקשת החסינות שהיועץ המשפטי לממשלה מהווה צד ישיר ונדרש בו?!

25. ביום 5.1.2020 ניתנה חוות דעתו של המשיב 1 (להלן: "חוות הדעת"), ובסיכומה של חוות הדעת נאמר, כי:

"... לפיכך, על אף הקשיים השונים שפירטתי לעיל ושאכן מתעוררים בקיומם של דיוני חסינות לאחר שהכנסת החליטה על התפזרותה והיא מצויה בפגרת בחירות, ועל אף התקדימות שבכך, עמדתי היא כי אין בכל אלה כדי לקבוע שוועדת כנסת ומליאת הכנסת מנועות מלדון ולהכריע בבקשות חסינות בעת הזו...".

-- העתק חוות הדעת של המשיב 1 מצורף לעתירה זו כנספח 3 ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

26. לא למותר לציין, כי ענין ניגוד העניינים לא נזכר כלל בחוות הדעת.

27. ביום 6.1.2020 פנה העותר, יו"ר סיעת הליכוד (העותרת) ח"כ מיקי זוהר, אל המשיב 1, וביקש כי המשיב 1 יפסול את עצמו מלטפל בכל עניין שקשור לראש הממשלה, ימנע מכל החלטה בעניינו וימשיך את חוות הדעת בעניינו, זאת לאור חשד כבד לניגוד עניינים חמור בו מצוי המשיב 1, כפי שיפורט להלן.

-- העתק מכתבו של יו"ר סיעת הליכוד מצורף לעתירה זו כנספח 4 ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

28. באותו היום פרסמה דוברות הכנסת הודעה בזו הלשון:

"היועץ המשפטי לכנסת דוחה בתוקף את טענת ניגוד העניינים המופנית כלפיו, לאור חוות דעתו מאתמול לפיה ועדת הכנסת מוסמכת לדון בבקשות חסינות בפגרת הבחירות. הסוגיות הנמצאות על שולחנו של יועמ"ש הכנסת הן בעניינים פרוצדורליים פנימיים

של הכנסת, ולא מתקיים בשלב זה כל דיון בבקשות החסינות עצמן או בשיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בהגשת כתב אישום, עניינים שהיועץ המשפטי לכנסת לא יעסוק בהם.

בעניינים הפנימיים של הכנסת, אף אלה הנוגעים לבקשות החסינות, ליועץ המשפטי לממשלה או לאנשי משרד המשפטים אין עמדה או מעמד, וכך גם מסר בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בתגובתו לבג"ץ במסגרת עתירות שהוגשו נגד חוות דעת קודמת של היועץ המשפטי לכנסת בעניינים אלה.

עוד יצוין, כי לאחר פרסום חוות הדעת הקודמות של היועץ המשפטי לכנסת שעסקו בעניינים פרוצדורליים המצויים אף הם בזיקה לבקשות החסינות לא הועלתה טענה של ניגוד עניינים, על אף שהעובדות הרלוונטיות היו ידועות לכל גם באותו מועד. העלאת טענה של "ניגוד עניינים" רק בעקבות מסקנת חוות הדעת מאתמול, שכנראה אינה מוצאת חן בעיני מי מהצדדים הנוגעים בדבר, היא עניין ציני ומלאכותי שנועד להלך אימים על היועץ המשפטי לכנסת.

היועץ המשפטי לכנסת חתום על הסדר ניגוד עניינים ומקפיד עליו קלה כחמורה במהלך כל השנים שבהם הוא ובת זוגו נושאים בתפקידיהם במקביל.

כאמור, אם וכאשר יתקיים דיון בבקשות החסינות בכנסת ובטענות המהותיות הקשורות לשיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה להגיש את כתבי האישום, היועץ המשפטי לכנסת לא יעסוק בכך.

טענות אלה נטענו גם במכתב התשובה של המשיב 1 מיום 8.1.2020.

-- העתק מכתבו של המשיב 1 מיום 8.1.2020 מצורף לעתירה זו כנספח 5 ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

29. יודגש, כי שר המשפטים ח"כ אמיר אוחנה פנה אל המשיב 1 במכתב מיום 7.1.2020, בו התריע על ניגוד העניינים החמור בו מצוי המשיב 1. שר המשפטים ביקש מהמשיב 1 לחדול מכל עיסוק בתיקי ראש הממשלה ובשאלות הקשורות בענייני חסינות הנוגעות לכך. ביום 8.1.2020 השיב המשיב 1 לשר המשפטים במכתב בו דחה את טענותיו בדבר ניגוד העניינים אמור.

-- העתקי מכתבו של השר אוחנה ומכתב התשובה של המשיב 1 מצורפים לעתירה זו כנספח 6 ומהווים חלק בלתי נפרד הימנה.

30. עינינו הרואות, כי למרות שהמשיב 1 מודה שהוא מנוע מלטפל בעניינים הנוגעים לבקשת החסינות, הוא מחווה את דעתו באשר לאפשרות הקמת וועדת כנסת בתקופת בחירות לשם דיון בבקשת החסינות – כאשר לאור הכרזת סיעות שונות על עמדתן לפני קיום הדיון (בניגוד גמור לדיון) תוצאת הדיון ברורה.

31. האם ניתן באמת ובתמים לומר שהכרעה בענין כזה מהווה הכרעה בשאלה פרוצדורלית גרידא? האם עצם העיסוק של היועץ המשפטי של הכנסת בסוגיה האמורה לא פוגע אנושות באמון הציבור? האם העיסוק לא מנוגד ניגוד גמור להסדרי ניגוד העניינים (שלא מבחינים בין שאלה פרוצדורלית לשאלה מהותית)?

**האם מישו באמת מאמין שאם בת זוגו של המשיב 1 היתה נמנית על צוות ההגנה של ראש הממשלה, היה מתאפשר לו לעסוק במישרין או בעקיפין בענין כלשהו הנוגע לראש הממשלה? האם כל הגורמים המשפטיים הרלבנטיים לא היו מזדעקים – ובצדק – ומונעים ממנו לעסוק בענין? האם המשיב 1 לא היה פוסל עצמו מלדון בעניין? כשם שמצב זה היה מביא בצדק לפסילתה של חוות דעת, אם היתה ניתנת, כך יש לנהוג גם כעת.**

32. אם לא די באמור, המשיב 1 הוא אחד מהאנשים שזכרו בכתב האישום כעד מטעם המאשימה (עד מס' 296). לעותרים לא ברור באיזה ענין הוא אמור להעיד והמשיב 5 הוציא הודעה בענין (לפיה מדובר בעדות טכנית), אבל ניגוד העניינים לפחות מבחינת מראית העין מתחזק שבעתיים.

33. לאור האמור, לא נותרה לעותרת ברירה אלא לפנות לבית המשפט הנכבד בבקשה לקבלת הסעדים המבוקשים, בדחיפות המתחייבת.

#### **ה. מעמד העותרים**

34. המשיב 6, נבחר אך לא מכבר, ברוב עצום, כמועמד הליכוד לתפקיד ראש הממשלה.

35. בקשת החסינות שהגיש ראש הממשלה לכנסת, מסתמכת, בין היתר, על נזק ופגיעה העשויה להיגרם לתפקוד הכנסת ולייצוג הציבור, היה ולא תתקבל בקשתו לחסינות. הכוונה כמובן היא לפגיעה מהותית בייצוג המצביעים של הליכוד, אשר בחר בעותרת ובאמצעותה במשיב 6 כמועמד לראשות הממשלה.

36. כאמור לעיל, יו"ר סיעת הליכוד, העותר 1, פנה למשיב 1 וביקש שיפסול את עצמו מלדון בעניינים הנוגעים לכתב האישום שהוגש נגד ראש הממשלה ויודיע כי חוות דעתו בטלה.

37. ברי, כי די בכל האמור לעיל כדי להראות כי העותרים הינם נפגעים, היה ולא יינתנו הסעדים המבוקשים בעתירה זו, ולפיכך ברור כי יש להם מעמד במסגרת עתירה זו.

### 1. הטיעון המשפטי ביחס לניגוד העניינים

38. כבר בפתח הדברים ייאמר, כי לאור האמור לעיל, אין כל מנוס מן המסקנה ולפיה היועץ המשפטי לכנסת פועל בידיעה ברורה בניגוד גמור לאמור בהסדר ניגוד העניינים עליו הוא חתום ולאמור בהסדר ניגוד העניינים עליו חתומה בת זוגו, המחייב גם אותו גם על פי האמור בו, באופן המחייב את התערבותו הדחופה של בית משפט נכבד זה.

39. בהסדר ניגוד העניינים של המשיב 1 (נספח 1 לעתירה; אשר ממנו עולה כי נערך עת עסקה בת זוגו בנושאי חקיקה ולכן ההתייחסות בו היא לנושא זה), קיימת התחייבות מפורשת של המשיב 1, שלא יטפל בנושאי חקיקה המובלים על ידי בת זוגו ואף לא יכתוב חוות דעת ולא יופיע בוועדות הכנסת, בנושאי חקיקה המובלים על ידי מי מהכפופים לה. בהמשכם של דברים נקבע, כי לא יקוימו ישיבות מקצועיות בנוכחות משותפת של המשיב 1 ובת זוגו (אלא במקרים חריגים ובאישור היועצת המשפטית של משרד המשפטים) וזאת ככל הנראה כדי למנוע ולו פגיעה אפשרית של מראית עין.

40. לא זו אף זו: כאמור לעיל, בהסדר ניגוד העניינים של מררי נכתב מפורשות כי "בן זוגי, עוה"ד איל ינון, משמש כיועץ המשפטי לכנסת. בהתאם להסדר ניגוד עניינים עליו חתם עוה"ד ינון, הוא לא יהיה מעורב בטיפול בעניינים המצויים בטיפול. התחייבות כאמור נערכה במקביל להסדר זה...".

41. לא יכול להיות חולק על העובדה שענין ההאשמות כנגד המשיב 6 היה בטיפול הישיר של עו"ד מררי, ואף המשיב 1 הסכים לא לדון בעניינים הנוגעים לבקשת החסינות של המשיב 6, כשהודיע, כי אם וכאשר יתקיים דיון בבקשות החסינות בכנסת ובטענות המהותיות הקשורות לשיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה להגיש את כתבי האישום, היועץ המשפטי לכנסת לא יעסוק בכך.

42. למרות זאת, ולמרות ההתחייבות המפורשת של המשיב 1 ובת זוגו בהסדרי ניגוד העניינים, המשיב 1 לא פסל עצמו מלדון בשאלה הנוגעת גם היא לאותם כתבי אישום כנגד המשיב 6 - הקמת וועדת הכנסת אשר תדון בבקשת החסינות שהוגשה לכנסת על ידי המשיב 6, ואף נתן חוות דעת בעניין, בניגוד לאמור בהסדרי ניגוד העניינים בטענה שמדובר בשאלה פרוצדורלית. וכאן ישאל השואל: השתתפות בישיבה משותפת שאין בה כל חשש לניגוד עניינים אסורה על היועץ המשפטי והגב' מררי, אבל החלטה מהותית שגוזרת את גורל הבקשה לחסינות נחשבת פרוצדורלית והיא כן אפשרית!?

43. כידוע, פעולה או החלטה המתקבלת במצב של ניגוד עניינים מהווה פגם חמור, המשולה למעשה לפעולה בחוסר סמכות, שכן ככזו היא פוגעת קשות באמון הציבור בבעלי התפקיד וזכותו של הציבור כי ההחלטות בעניינו יתקבלו מתוך שיקולים ענייניים ותוך איזון בין האינטרסים השונים הניצבים בפני בעל התפקיד. בהתאם לעמדתה של כבוד השופטת ברק-ארז, האמור לעיל מקבל אף משנה תוקף כל אימת שמדובר בהחלטות מנהליות מורכבות, קל וחומר בהחלטות תקדימיות - כבענייננו, אף לדברי המשיב 1 עצמו בחוות הדעת! ("ועל אף התקדימיות שבכך"). בעניין זה ר' למשל את הדברים הנכוחים שכתב עו"ד טנה שפניץ בספרה ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה (2013) (להלן: "שפניץ"), בעמ' 44:

"...לדעת זמיר, הפעלת סמכות במצב של ניגוד עניינים תיחשב בדרך כלל לפגם חמור, בדומה להפעלת סמכות בידי מי שאינו מוסמך לכך. זמיר הוסיף כי אל מול החובה המוטלת על בעל תפקיד לא לפעול מתוך ניגוד עניינים ניצבת זכותו של אדם מן הציבור – מעין זכות יסוד לא כתובה – שבעל תפקיד לא יפעל מתוך ניגוד עניינים. בדומה לזכות היסוד למשפט הוגן, זכות זו היא דיונית במהותה, אך ככל הזכויות הדיוניות היא הכרחית להגנה על זכויותיו המהותיות של הפרט. לדעת ברק-ארז, הכלל בדבר ניגוד עניינים משתלב בתכלית הכללית של המשפט המנהלי – רגולציה של אופן קבלת ההחלטות תוך קביעה של אופי האיזון בכל הנוגע לאינטרסים נוגדים של פרטים או של קבוצות. מכאן, שאם מטרת המשפט המנהלי היא לקבל החלטות מתוך איזון אינטרסים נוגדים, אזי קבלת החלטות במצב של ניגוד עניינים היא פגם משמעותי... מאחר שבדרך כלל – ובמיוחד בהחלטות מורכבות – עומדות לפני בעל התפקיד כמה חלופות סבירות להחלטה, ולעתים קשה לקבוע איזו מהן היא הנכונה ביותר, חשוב במיוחד לשמור על הפרוצדורה של קבלת ההחלטות. בשל אופי ההחלטות המנהליות יש להקפיד שהן תתקבלנה "באופן שמבטיח שקילה בלתי מוטה של האינטרסים הרלוונטיים", ואם כך, "המניעה הפרוצדוראלית שעניינה איסור על מעורבות של בעל אינטרס בתהליך קבלת ההחלטה חשובה במיוחד."

44. ויודגש, אין כל מקום לטענה, כי מדובר ב"נושא פרוצדורלי" בלבד. מדובר בנושא מהותי מאין כמוהו! הקמת וועדת הכנסת, בתקופת בחירות, הינה נושא כבד משקל אשר כלל לא ניתן לראות בו נושא פרוצדורלי בלבד. החלטה זו מערבת שיקולים נרחבים (שחלקם פורט בחוות דעתו של המשיב 1) בעלי משמעות ציבורית רחבה, כגון פעילותה של הכנסת בתקופת בחירות והמגבלות שאולי חלות עליה, החשש (אשר גובר בתקופת בחירות כפי שנאמר בחוות הדעת) כי חברי הכנסת יפעלו אך ורק משיקולים פוליטיים-מפלגתיים כאשר דווקא מצופה מהם להתנתק משיקולים אלה במהלך הדיונים בבקשות חסינות. כך למשל יו"ר סיעת ישראל ביתנו הכריז, עוד לפני ששמע את טיעוני המשיב 6, כי כל חברי סיעתו כאיש אחד יתנגדו לבקשה. ההבנה כי בתקופת בחירות אף אם וועדת הכנסת תעניק לחבר כנסת מסויים חסינות, לאחר דיון בבקשתו, הרי שזו תהיה תקפה לימים ספורים בלבד, ואז אותו חבר כנסת ייאלץ לפנות שוב לוועדת הכנסת בכנסת הבאה ולשכנע את חבריה שוב כי עליו לזכות בחסינות. שאלת הפגיעה בייצוג הציבור בכנסת שהוחלט לפזרה, ועוד. כל אלה כמובן גם עשויים לפגוע קשות באמון הציבור בכנסת וחברי הכנסת, עליו יש לשמור מכל משמר.

45. זאת ועוד- הרי אחת הטענות של ראש הממשלה כנגד כתב האישום הינה שמדובר באכיפה בררנית וששיקול הדעת בהגשתו מוטעה או אינו ראוי, וטענות אלו יושמעו גם בדיון בבקשת החסינות שייערך בוועדת הכנסת. אם כן, ברור מאליו שלהרכב וועדת הכנסת ישנה חשיבות גדולה בבחינת טענות אלה, כך שלקביעותיו של המשיב 1 בחוות הדעת ביחס להרכב הוועדה (שיהיה זהה להרכב הוועדה המסדרת, בה יש רוב למפלגות שהודיעו כי הן מתנגדות לראש הממשלה) ישנה חשיבות עצומה ביחס לתוצאת הדיון בוועדה, בייחוד לאור העובדה שאנו מצויים בתקופת בחירות וחברי הכנסת שידונו בבקשת החסינות של ראש הממשלה הם אלה שרוצים להדיחו מתפקידו בבחירות הקרובות. המשיב 1 למעשה קבע את הרכב הוועדה שאמורה לדון האם שיקול הדעת שהפעילה בת זוגו (יחד עם יתר הפרקליטים בצוות) היה ראוי או לא, כך שהטענה כי מדובר בעניין פרוצדורלי בלבד, אינה יכולה לעמוד, בדיוק כפי ששופט המצוי בניגוד עניינים בתיק מסויים לא דן "רק" בסדרי הדין ובטענות מקדמיות באותו תיק.

46. יצויין, כי קיימות הכרזות פומביות של ראשי סיעות האופוזיציה שבכוונתן להקים את וועדת הכנסת אך ורק לצורך הסרת חסינותו של המשיב 6 והן אף הכריזו מראש באופן סיעתי כי יתנגדו לבקשתו.

כך למשל יו"ר מפלגת ישראל ביתנו הכריז, עוד לפני ששמע את טיעוני המשיב 6, כי כל חברי סיעתו כאיש אחד יתנגדו לבקשה;

יו"ר כחול לבן ח"כ בני גנץ הודיע, כי כחול לבן תפעל להקמת וועדת כנסת על מנת למנוע מתן חסינות למשיב 6 (1.1.20, חדשות הערב – כאן, <https://www.kan.org.il/item/?itemid=64367>);

גם חברי הכנסת לפיד ואשכנזי התבטאו בדרך שלא מעוררת ספקות באשר לכך שגיבשו החלטה, עוד לפני ששמעו את טיעוני המשיב 6. (דברי ח"כ לפיד בטוויטר ובכאן ביום 31.12.19:

<https://twitter.com/yairlapid/status/1211885380095614976?s=03>;

[https://twitter.com/kann\\_news/status/1211881907283275776?s=03](https://twitter.com/kann_news/status/1211881907283275776?s=03);

דברי ח"כ אשכנזי: <https://twitter.com/GabiashkenaziMK/status/1212453076512194561?s=03>).

יו"ר הוועדה המסדרת ח"כ אבי ניסנקורן הכריז, כי הוועדה המסדרת תוכל להחליט על הקמת וועדת כנסת לשם דיון בבקשת המשיב 6: (15.12.19, בוועדה המסדרת,

<https://13news.co.il/item/news/domestic/crime-law/netanyahu-investigations/nau7o-960539>

מהפרסומים הנ"ל ומפרסומים אחרים, המשיב 1 ידע היטב מהי מטרת הקמת הוועדה ומה תהיה תוצאותיה של מסקנת חוות הדעת שלו. **קביעת הרכב הוועדה על ידי המשיב 1 אינה, עם כל הכבוד, פורמאלית. היא למעשה קובעת את תוצאות הדיון בוועדה.** בייחוד הדברים אמורים, כאשר בקשת חסינות אחרת של חבר הכנסת חיים כץ הוגשה עוד בחודש ספטמבר 2019, אולם לגביה לא עלתה האפשרות המעשית להקים את וועדת הכנסת ולגביה בחו"ד מוקדמת (כפי שיפורט להלן) לא קבע המשיב 1 כי יש להקימה "בהקדם האפשרי". עובדות אלו מוכיחות כי אין שום סיכוי לקיום דיון 'מעין שיפוטי' בלב פתוח ובנפש חפצה במועד זה, ולפיכך חוות הדעת המאפשרת קיום דיון שכזה גוזרת בפועל כי בקשת החסינות של ראש הממשלה לא תאושר, ולפיכך היא בוודאי עוסקת בעניין מהותי.

47. יוזכר, כי אף המשיב 1 עצמו בחוות דעתו כתב כי הנושא הינו "תקדימי", כך שקשה לראות כיצד ניתן לראות בו כנושא פרוצדורלי בלבד!.

48. מן האמור לעיל, ברור, כי מדובר בהחלטה מהותית ביותר וכלל לא פרוצדורלית, אשר לא ניתן להקל בה ראש בשום צורה, והיא בעלת השלכות רוחב כבירות, הן בתקופה זו והן ביחס לכל כנסת עתידית שתכהן. לפיכך, המשיב 1 אינו יכול לעסוק בשאלות מהותיות אלה ולחוות דעתו בהן בהתאם להסדרי ניגוד העניינים.

49. לא זו אף זו, אף אם תתקבל טענת המשיב 1 כי מדובר בנושא פרוצדורלי, עדיין, עם כל הכבוד, המשיב 1 אינו יכול לעסוק בכך בהתאם להסדרי ניגוד העניינים. ודוק: כבוד נשיא בית המשפט העליון (בדימ') השופט אהרן ברק, עמד במאמרו על תחולתו של **האיסור בדבר קבלת החלטה בניגוד עניינים על כל סוגי ההחלטות, ללא סייג שמא מדובר בהחלטה מהותית או לחלופין החלטה פרוצדורלית גרידא**. זאת, בין היתר, נוכח העובדה, כי קיים איסור אף על עצם הימצאותו של בעל תפקיד בניגוד עניינים, וזאת הן כי ההבחנה בין הדברים אינה ראויה, והן לאור החשש מפגיעה באמון הציבור (כאמור לעיל). ובלשונו (ראו דברי כב' הנשיא (בדימ') ברק במאמרו- אהרון ברק "האיסור על ניגוד עניינים ניגוד עניינים במרחב הציבורי" - משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה (תשס"ט, עמ' 29, להלן: "מאמר ברק"):

**"...ביסוד האיסור [לקבלת החלטה בניגוד לעניינים, הוספה של הח"מ] מונחת השליטה בעניינו של אחר. שליטה זו מתבטאת לרוב בכוח לקבל החלטה בעניינו של אחר... במרבית המקרים שליטה זו מוצאת מהכוח אל הפועל באמצעות החלטה היא פרי שיקול דעת או בעלת אופי טכני-מכני. לעניין זה אין נפקה מינה אם אותה החלטה היא פרי שיקול דעת או בעלת אופי טכני-מכני. יהא אופייה של ההחלטה אשר יהא, חלים עליה דיני האיסור. גישתי זו מונחית על ידי שני שיקולים מרכזיים. ראשית, קו הגבול בין המצבים השונים הוא דק. אין זה ראוי לכפוף את תחולת האיסור בהבחנות דקות ולעתים אף דקיקות בין מצבים של שיקול דעת, מצבים של שיקול ושקילה, או מצבים של סמכות מיניסטרילית; שנית, מנקודת המבט של הטעמים המונחים ביסוד הכלל – ובעיקר אמון הציבור בשירות שניתן לו – אין טעם של ממש להבחין בין סוגי ההחלטות. האיסור אינו אך על קבלת ההחלטה במצב של ניגוד עניינים. האיסור הוא על הימצאות במצב שבו מתקיים ניגוד עניינים... על כן מופר האיסור בטרם ניתנה כל החלטה. עצם ההימצאות במצב שבו אפשר לקבל החלטה הוא המפר את הכלל..."**

כך גם נקבע בבג"ץ 9485/08 דרור עזרא ו- 20 אח' נ' ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) (פורסם בנבו, 30.01.2012), שם נקבע:

"...שניים הם הטעמים העיקריים העומדים ביסוד האיסור על ניגוד עניינים. הטעם הראשון עניינו בצורך להבטיח כי בעת מילוי תפקידו ישקול עובד הציבור אך ורק שיקולים שהם ממין העניין וכי לא יעשה שימוש בסמכות המינהלית הנתונה לו באופן בלתי ראוי ובלתי יעיל. טעם זה קשור בטבורו אל חובת האמון וחובת ההגינות המוטלות על עובד הציבור בעת מילוי תפקידו. הטעם השני נועד לשמר את אמון הציבור ברשויות המינהל ולהבטיח את קיומו ואת נראותו של מינהל תקין (ראו: עניין סיעת הליכוד, 571; בג"ץ 6728/06 עמותת 'אומץ' נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 47-48 לפסק-דין של השופט ת (כתוארה אז) א' פרוקצ'יה ([פורסם בנבו], 30.11.2006)....";

50. כלומר, שאף לשיטת המשיב 1, אף אם החלטתו הינה בנושא פרוצדורלי (דבר המוכחש) הרי שהיה עליו להימנע מלחוות דעתו בעניין, לאור האמור בהסדרי ניגוד העניינים. וככל שעשה כן, הרי שעם כל הכבוד, יש לבטל את חוות דעתו.

51. יש לזכור, כי אף אם היה רק חשש למראית עין של ניגוד עניינים (כאשר בענייננו, כלל אין מדובר בחשש אלא במצב וודאי של ניגוד עניינים, כאמור לעיל), היה על המשיב 1 להימנע מכל עיסוק בענייני כתבי האישום של המשיב 6. חשיבותה של מראית עין תקינה הובאה לידי ביטוי בפסיקת בית המשפט הגבוה לצדק בפסיקותיו במרוצת השנים, כך למשל נקבע בע"פ 184/85 שרעבי נ' מדינת ישראל, פ"ד לט(1) 446, 447), על ידי כב' הנשיא (דאז) שמגר:

"...יש חשיבות רבה בהקפדה על מראית פניה של עשיית הצדק, היינו: לא די בכך, לעתים, שהשופט שלם עם עצמו וידוע אל נכון, כי הוא ישקול את הדברים רק לגופם. עליו לתת גם את הדעת להתרשמותו של בעל דין זה או אחר במהלך המשפט או באירועים הסובבים אותו כדי למנוע התרשמות מוטעית וערעור אמונו של בעל דין באובייקטיביות ההחלטית מצד השופט...."

52. אף אם המשיב 1 עצמו אינו סבור שהוא פעל בניגוד עניינים עת עסק במתן חוות דעתו, הרי שאין בכך כדי להועיל לדבר לאור חומרת העניין. ויפים הדברים האמורים בספרם של דפנה ברק-ארז, דורון נבות, מרדכי קרמניצר "מבוא: ניגוד עניינים במרחב הציבורי" ניגוד עניינים במרחב הציבורי - משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה (תשס"ט), עמ' 14:

"מורכבות התופעה [ניגוד עניינים, הוספה של הח"מ] קשורה גם בכך שניגוד עניינים אינו מותיר בהכרח רישום במציאות הנפשית

או החיצונית. אדם יכול להיות שרוי בניגוד עניינים גם אם בפועל הוא לא הושפע מהעניין הנוסף שהיה לו, קל וחומר שלא ביקש לנצל לרעה את האמון שהופקד בידיו. הוא אף יכול להיות במצב של ניגוד עניינים ובה בעת להיות משוכנע שאינו נתון במצב כזה. באותה מידה, הוא יכול להיות בניגוד עניינים ולחשוב שהעניין הנוסף לא השפיע עליו. במקרים אחרים, אדם שנמצא בניגוד עניינים פועל מתוך מטרה לקדם אינטרס אישי זה. קיים אפוא רצף, של מקרים, בדרגות חומרה שונות, הנופלים כולם לגדר הסוגיה של ניגוד עניינים..."

53. בעניין זה ראוי להזכיר גם את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי (הנחיה מספר 1.555, סיוון התשס"ו, יוני 2006, עודכנו לאחרונה ביוני 2019) (להלן: "ההנחיות").

בהנחיות, עומד היועץ המשפטי לממשלה על החשש מהימצאותו של עובד ציבור במצב בו קיים חשש לניגוד עניינים, זאת על פי כללי הצדק הטבעי כחלק בלתי נפרד מהמשפט הציבורי ובהסתמך על בג"ץ 531/79 **סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקוה נ' מועצת פתח תקוה** פ"ד לד(2), 566 (1980), בו התווה בית המשפט העליון את האיסור החקיקתי לצד ההלכתי, האוסרים על עצם ההימצאות של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים. עוד מבהיר היועץ המשפטי לממשלה בהנחיות, כי **"...מטרת הכלל הינה למנוע את הרע בטרם יארע..."**, וכי אין דרישה לקיומו של ניגוד עניינים בפועל, אלא המבחן שיש לנקוט בו עוסק בקיומו של חשש אובייקטיבי לניגוד עניינים. לבסוף עומד היועץ המשפטי לממשלה על תוצאות הפרת האיסור בכותבו: **"...בתחומי המשפט המנהלי עשויה התנהגות שיש בה חשש לניגוד עניינים להביא לביטולה של פעולה שכבר בוצעה, או למניעת פעולה שטרם בוצעה..."**.

54. על פי ההנחיות, הסדר למניעת ניגוד עניינים הינו מסמך בו חושף עובד ציבור את העניינים בגינם עשוי העובד להימצא במהלך תפקידו הציבורי במצב אסור של ניגוד עניינים. יצוין, כי על פי ההנחיות, הסדר כאמור ייחתם בטרם המינוי והעסקת העובד בתפקידו הציבורי.

55. ההסדר מתבצע ככלל בשני שלבים: בשלב הראשון, איתור הנושאים בהם עלול להיווצר ניגוד עניינים ומהותם; ובשלב השני, מציאת פתרון למניעת היווצרות ניגוד עניינים. בהנחיות, היועץ המשפטי לממשלה מציע מספר פתרונות למניעת היווצרות מצב של ניגוד עניינים, בהתאם לנסיבות המתאימות לכל עניין, וביניהם: יצירת מגבלות על עובד הציבור, פסילת בעל התפקיד מלכהן בתפקידו, הימנעות מהשתתפות בקבלת החלטות או בביצוען, פעולה בשיתוף עם בעל תפקיד אחר, חובת גילוי העניין האישי, הנמקה מיוחדת הכוללת הסבר בדבר הזיקה האישית ופרסום הסדרים במקרים בהם יש חשש קל בלבד לניגוד עניינים.

56. בהתאם לכך, על פי ניתוח היתכנות ניגוד העניינים ומציאת פתרונות למניעתו, אותו עובד ציבור למעשה מתחייב לקבל על עצמו מחויבויות ומגבלות מסוימות במטרה להימנע מהגעה למצב בו יעמוד בניגוד

עניינים הקשורים בתפקידו הציבוריים. בעניין זה, ההנחיות קובעות מפורשות, כי על היועץ המשפטי אשר עורך את ההסדר להזהיר את עובד הציבור כי האחריות להימנע מהיקלעות למצב של ניגוד עניינים מוטלת עליו, וכן כי על העובד מוטלת האחריות לדווח ליועץ המשפטי על כל עניין אשר עלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים עם התפקיד, וזאת מיוזמתו ואף אם לא נשאל לגביו במפורש.

57. זאת ועוד, על פי ההנחיות, אין חולק, כי קרבת בני זוג (לרבות ידועים בציבור) עולה לכדי קרבה העשויה לעורר חשש לניגוד עניינים. עוד יצוין, כי אף קשרים קרובים הרבה פחות מוגדרים בהנחיות ככאלה אשר עשויים לעורר חשש לניגוד עניינים ואותם יש לבחון על פי מהות הקשרים בנסיבות העניין (עומק הקשר, משך הזמן, תדירות וסדירות ונסיבות ההיכרות), כאשר בסעיף 21 להנחיות אף נקבע מפורש כי:

**"...על מנת לתת ביטוי להבדלים בטיב הקרבה בין המעומד לבין קרובי המשפחה השונים, יש להבחין ביניהם על בסיס השתייכותם לאחד מבין שלושת מעגלי קרבת המשפחה, אשר יפורטו להלן. מעגלי הקרבה מעידים, מבחינה אובייקטיבית, על טיב החשש ועוצמת החשש לניגוד עניינים של המועמד שנוצר כתוצאה מעניינו של קרוב המשפחה. מטבע הדברים, ככל שמדובר במעגל קרוב יותר, כך החשש עוצמתי יותר, והמגבלה שתוטל תהיה מחמירה ורחבה יותר בהתאם: (א) מעגל הראשון- בן או בת זוג (לרבות ידוע/ה בציבור), הורה בן או בת..."**

אם כן, בענייננו, העובדה כי מדובר בבני זוג מעידה "מבחינה אובייקטיבית" על חשש בעוצמה הגבוהה ביותר לניגוד עניינים, ומבהירה שוב כי על המשיב 1 היה להימנע מלעסוק בעניין חוות הדעת.

58. מעבר לכל האמור לעיל, הרי שלכל הפחות, בטרם קבלת החלטתו, לאור החשש (אף אם הפוטנציאלי והחלש ביותר, לא כל שכן בענייננו בו החשש חמור ביותר) להימצאותו בניגוד עניינים, היה על היועץ המשפטי לכנסת, עם כל הכבוד, לגלות בחוות דעתו את עצם קיומו של החשש כי עלול הוא להימצא בניגוד עניינים /או לנמק בהחלטה מיוחדת את העיסוק בעניין למרות הזיקה האישית שלו לעניין הנדון בפניו. חובות אלו, חובת הגילוי וחובת ההנמקה המיוחדת, הינן מעין "תרופות" לריפוי ניגוד עניינים קל, מרוחק וקלוש, כזה אשר אינו מהותי כלל. חובות אלו בתור "תרופות" לניגוד עניינים קל, מנויות בין יתר הפתרונות אותם מציע היועץ המשפטי לממשלה בהנחיות. משלא פעל כך, הרי שגם עובדה זו מהווה עילה לפסילת חוות הדעת, ואף טענתו של המשיב 1 כי ליועץ המשפטי לממשלה או לאנשיו אין עמדה או מעמד בסוגיות "פרוצדורליות" מעין אלה, אין בה כלל כדי לרפא את הפגם שנפל בה וגם הטענה שהעותרים יודעים על הקשר האמור, כאילו הם אמורים לזכור בכל רגע ורגע מי היא בת זוגו של המשיב 1, לא מרפאה את הפגם.

59. אולם, נדמה, כי על פי דבריו של הנשיא (בדימו') אהרון ברק, אף לו היה המשיב 1 עומד בחובות הנ"ל (דבר שלא אירע), הרי שגם חובות אלו כלל לא היו מרפאים למעשה את הפגם המהותי אשר נפל בשורשו של העניין. ובלשונו במאמר של כב' הנשיא ברק:

**"ייתכן שאפשר להקל בדבר לעניין פגיעות בשוליו או בעניינים גבוליים. כשלעצמי, איני סבור כי הקלה זו ראויה היא. עדיף לראות את הכלל כבעל אופי קוגנטי."**

כלומר, הנשיא (בדימו') ברק סבור כי הכלל האוסר על הימצאות עובד ציבור בניגוד עניינים הינו כלל קוגנטי אשר כלל אינו ניתן לריפוי באמצעות הודעת גילוי או הנמקה, ולדידו לא ניתן לרפא את הפגם אף לא בהסכמת כל הנוגעים בדבר.

60. יתר על כן, על פי עמדתה של שפניץ, נוסף על חובת הגילוי ו/או ההנמקה ולצדן, חלה על היועץ המשפטי לכנסת אף חובת **תיעוד** בדבר עצם קבלת ההחלטה בניגוד עניינים, בכתבה כך:

**"ניקח כדוגמה מקרה שבו ניגוד העניינים אינו אינטנסיבי ורצוי שבעל התפקיד יוכל להמשיך בפעילות הרגילה שלו, אך הודעתו שהוא קשור למי שעניינו נדון לפני הגוף שבו הוא מכהן – מעוררת הרגשה של אי נוחות... אולם לעתים – כשמדובר בהחלטות משמעותיות יותר – רצוי שיהיה תיעוד כלשהו ובו הנמקה להחלטה שקיבל בעל התפקיד כגון אמירה לפרוטוקול או רישום לאחר ההחלטה... התיעוד יצביע על כך שהייתה ערנות ומודעות לנושא ניגוד העניינים."**

61. עוד ראוי לשוב ולהזכיר, כי המשיב 1 נכלל ברשימת עדי התביעה שהגיש היועץ המשפטי לממשלה עם כתב האישום כנגד ראש הממשלה. גם עובדה זו יש בה כדי להצביע, ולו למראית עין, על ניגוד עניינים נוסף בין המשיב 1 לראש הממשלה.

62. עניינו הרואות, כי המסקנה הברורה הינה שהמשיב 1, עם כל הכבוד, היה מצוי במצב של ניגוד עניינים עת עסק במתן חוות דעתו, בייחוד לאור הסדרי ניגוד העניינים המחייבים אותו ואת בת זוגו, שכן בוודאי שיש בעניינו חשש אובייקטיבי לניגוד עניינים, לכל הפחות, ולפיכך יש לבטל את הפעולה בה נקט המשיב 1, כלומר לבטל את חוות הדעת, מה גם שהוא לא עמד בכל החובות המוטלות עליו על מנת לרפא חששות קלים יותר לניגוד עניינים.

63. לאור האמור, על בית המשפט הנכבד להתערב ולהכריע כי חוות הדעת בטלה. ובלשונו של שפניץ:

"...הכלל בדבר ניגוד עניינים נתון לביקורת שיפוטית כמו כל החלטה של גוף ציבורי. בית המשפט מוסמך להוציא צו שימנע את הפרת הכלל או שיבטל את החלטה שהתקבלה בניגוד לכלל..."

וכן בבג"ץ 9485/08 דרור עזרא ו- 20 אח' נ' ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) (פורסם בנבו, 30.01.2012):

"...נפסק כי בטרם יינקט סעד דרסטי הכרוך בפסילה מוחלטת של עובד הציבור מתפקידו או מהמשך כהונתו בשל חשש לניגוד עניינים, מן הראוי לנסות וליישם אמצעים מתונים יותר אשר יגשימו את המטרה שביסוד האיסור, כגון הימנעות מהשתתפות בדיון ובהצבעה באותם הנושאים אשר בגינם מתקיים החשש האמור (ראו: בג"ץ 595/89 שמעון נ' דנינו - הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, פ"ד מד(1) 409, 418-419 (1990); עניין מהדרין, 143-144; עניין קאסוטו, 699; בג"ץ 7279/98 ח"כ שריד נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(1) 740, 758, 762 (1999); עניין פחימה, 835, 854; טנה שפניץ וורדה לוסטהויז, "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" ספר אורי ידן כרך ב' 315, 323-325 (בעריכת א' ברק וט' שפניץ, 1990)..."

#### ז. יש לבטל את חוות הדעת לגופה

64. מעבר לנימוקים כבדי המשקל שפורטו לעיל ביחס לצורך בביטולה של חוות הדעת שפרסם המשיב 1 לאור ניגוד העניינים החמור בו הוא מצוי, הרי שיש לבטלה גם לגופה בשל כשלים משפטיים קשים וברורים שנפלו בה.

#### 1. התעלמות מחוק יסוד השפיטה

65. חוות הדעת התעלמה מעקרון יסוד חוקתי ראשון במעלה, שנקבע בסעיף 1(ג) לחוק יסוד: השפיטה, לפיו:

"אין להקים בית משפט או בית דין למקרה מיוחד."

הרציונל הברור שמאחורי קביעה חקיקתית זו, הוא ניסיון למנוע את קביעת התוצאה בעצם הקמת המוסד השיפוטי המיוחד. כידוע, וועדת הכנסת אמורה לקיים דיון מעין שיפוטי בבקשות חסינות. מאחר שברור, מעל לכל ספק, כי הקמת וועדת כנסת בזמן פגרת בחירות (דבר בעייתי כשלעצמו כפי שעוד יובהר להלן), נועדה אך ורק לצורך הדיון המעין שיפוטי בבקשת החסינות של המשיב 6, הרי שלאור חוק יסוד: השפיטה, לא ניתן כלל להקימה כעת. עיקרון יסוד זה, מחייב שהדיון שאמור להיערך "בהקדם האפשרי" בהתאם

לסעיף 13(ג) לחוק החסינות, יהיה רק לאחר הבחירות, שאז תוקם וועדת כנסת באופן רגיל כחלק מפעילותה השוטפת של הכנסת –ה-23 יחד עם שאר וועדותיה, ולא כפי שקבע, עם כל הכבוד, המשיב 1 בחוות הדעת.

66. לאור הפגם החמור שנפל בחוות הדעת, עת היא התעלמה מסעיף ברור בחוק יסוד: השפיטה, הרי שיש לבטלה.

## 2. ישנה מניעה משפטית להקים את וועדת הכנסת על מנת לדון בבקשת החסינות של ראש הממשלה במהלך תקופת פגרת בחירות.

67. סעיף 2א לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994, קובע, כי:

"... (ד) לוועדה המסדרת יהיו, עד לבחירתה של ועדת הכנסת, סמכויות ועדת הכנסת הנוגעות לסדרי הבית ולדיוני הכנסת וכן סמכותה לפי סעיף 10.  
(ה) עד לבחירת ועדות הכנסת רשאית הוועדה המסדרת לבחור ועדות זמניות לענייני כספים ולענייני חוץ וביטחון, ובלבד שמספר חברי ועדות אלה לא יעלה על מספר החברים בוועדת הכספים ובוועדת החוץ והביטחון לפי הוראות סעיף 3(ב); יושב ראש הוועדה המסדרת ימסור על כך הודעה לכנסת."

ניתן לראות, כי אומנם חוק הכנסת העניק לוועדה המסדרת סמכויות מסויימות של וועדת הכנסת כאשר זו טרם נבחרה, אולם בפירוש לא את כולן. חוק הכנסת מזכיר את הסמכויות הנוגעות "לסדרי הבית ולדיוני הכנסת", את הסמכות ביחס לסגני יו"ר הכנסת (סעיף 10), וכן את הסמכות לבחור ועדות זמניות מסויימות (כספים, חוץ וביטחון). הוי אומר, שחוק הכנסת בוודאי לא קבע כי הוועדה המסדרת תחליף את וועדת הכנסת לכל דבר ועניין, אלא לדברים ספציפיים, שחלקם אף זמניים בלבד. עיון בלשון החוק מגלה מעל לכל ספק, כי דיון בבקשת חסינות בוודאי אינו מהווה סיבה מספקת להקמת וועדת הכנסת, היות ואינו אחת מהסיבות הספציפיות המנויות בחוק- דיון בבקשת חסינות אינו נוגע לסדרי הבית, ואינו נוגע לדיוני הכנסת.

68. אם לא די באמור, ברי, כי הרציונל מאחורי אותן סמכויות ספציפיות שהוענקו לוועדה המסדרת הינו המשך פעילותה השוטפת של הכנסת גם בטרם נבחרה וועדת הכנסת. אם כן, אין כל סמכות לוועדה המסדרת להקים את וועדת הכנסת לצורך דיון בבקשת חסינות כלשהי, היות וזו כלל אינה נדרשת באופן דחוף ואף לא לפעילותה השוטפת של הכנסת, ולמעשה אין כל סיבה אמיתית לכך שהדיון בבקשת החסינות לא יוכל להמתין (כמו נושאים רבים וחשובים אחרים) להקמת וועדת כנסת קבועה בכנסת הבאה.

69. **כידוע, לנוהג הכנסת ולאופן שבו פירשה הכנסת לאורך השנים את הוראות הדין, יש משקל מכריע וראו לענין זה את סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת, לפיו "...כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה... תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה".**

70. אם כן, במקרה דנן, בו לשיטת כולם, כולל המשיב 1, אין הוראה בחוק או בתקנון הכנסת ביחס להקמת וועדת כנסת בתקופת בחירות לצורך דיון בבקשות חסינות, הרי שהכנסת חייבת לנהוג "לפי הנוהג והנהל המקובלים בה". אין ולא יכול להיות ספק שישנו נוהג רב שנים לפיו בתקופת בחירות, הכנסת אינה מקיימת דיונים בסוגיות מהותיות, ואף המשיב 1 מציין זאת בפירוש בחוות דעתו.

71. עמדה זו נתמכת גם בעמדתו העקרונית של המשיב 1 עצמו, כפי שהובעה אך לא מכבר בבג"צ 706/19 סגן **יושב ראש הכנסת, ח"כ עיסאווי פריג' נ' יושב ראש הכנסת** (פורסם בנבו, 28.3.19) - שם עמדת המשיב 1 (בשתי התגובות שהוגשו על ידו) היתה, כי אין להידרש בתקופת בחירות לסוגיות רגישות ומורכבות (כגון נושאי חקיקה בדיון שם), וכי דרישת העותר שם אינה עולה בקנה אחד עם הנוהג הקיים בכנסת מימים ימימה המחייב שלא מכנסים את הכנסת בתקופת בחירות, וכי לנוהג האמור של הכנסת ולאופן בו פירשה אותו הכנסת יש "משקל מכריע" בהתאם לסעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת. בית משפט נכבד זה קיבל את עמדתו של המשיב 1 בכל הסוגיות האמורות. אמור מעתה, לפי סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת, לנוהג של הכנסת לצמצום וריסון במהלך תקופת בחירות יש משקל מכריע ומחייב אשר נתמך אף בפסיקה של בית משפט נכבד זה.

**-- העתק תגובות המשיב 1 מצורף לעתירה זו כנספח 7 ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.**

72. זאת ועוד, כידוע, תיקון 33 לסעיף 13 לחוק החסינות (משנת 2005) שינה את המצב המשפטי, כך שהחסינות הדיונית אינה עוד אוטומטית, אלא וועדת הכנסת דנה בבקשת החסינות. היה והחליטה הוועדה לדחות את בקשת החסינות, הרי שהחלטה זו תהא סופית (סעיף 13(ג)), ואם החליטה הוועדה להציע כי יש לקבל את הבקשה, הרי שהדיון עובר למליאת הכנסת, והיא זו שמחליטה על מתן החסינות.

73. אם החליטה וועדת הכנסת שלא לקבל את הבקשה, הרי שאז מגיש היועץ המשפטי לממשלה את כתב האישום לבית המשפט המתאים.

74. מן האמור לעיל עולה, כי אף במצב בו לאחר הבחירות הקרובות ישתנה הרכבה של וועדת הכנסת, היא ככל הנראה תהיה כבולה להחלטתה של וועדת כנסת שהוקמה בזמן פגרת בחירות, וזאת זמן קצר לפני הבחירות.

75. כאן המקום לציין, כי אחת העילות לבקשת חסינות המפורטת סעיף 4(א)(3)(ד) הינה, כי :

**"ייגרם נזק של ממש בשל ניהול ההליך הפלילי, לתפקוד הכנסת או ועדה מוועדותיה או לייצוג ציבור הבוחרים, ואי ניהול הליך כאמור,**

## **בהתחשב בחומרת העבירה, מהותה או נסיבותיה, לא יפגע פגיעה**

### **ניכרת באינטרס הציבורי."**

כלומר, שעל וועדת הכנסת לשקול ולקבוע האם ניהול ההליך הפלילי נגד אותו חבר כנסת יגרום נזק של ממש "לייצוג ה**בוחרים**". החלטת הוועדה כובלת, כאמור, גם את הכנסת הבאה שתיבחר. אם כן, למעשה, וועדת הכנסת של הכנסת הנוכחית תקבע עבור הכנסת שצפויה להיבחר ממש בקרוב האם ניהול ההליך הפלילי נגד ראש הממשלה יגרום נזק לייצוג הציבור. עובדה זו מעוררת קשיים רבים:

א. כידוע, כבילה של הכנסת הנכנסת על ידי הכנסת היוצאת הינה בעייתית בתקופת בחירות, וזאת לאור נוהג רב השנים לפיו בתקופת בחירות הכנסת היוצאת מחילה על עצמה מגבלות משמעותיות וריסון עצמי ונמנעת מלדון בנושאים השנויים במחלוקת (וכך גם הממשלה - ר' למשל בג"צ 5167/00 **פרופ' הלל וייס עו"ד נ' ראש הממשלה של מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 25.1.01)), כפי שאף ציין המשיב 1 בחוות הדעת, וזאת בייחוד כאשר כבילה זו פוגעת במועמד של מפלגה לראשות הממשלה בכנסת הנכנסת. מן הראוי לתת לציבור הבוחרים לומר את דברו בעניין זה, בכך שיקבע את הרכב הכנסת הנכנסת, וכל החלטה אחרת תהווה פגיעה אנושה בעיקרון הריסון הנ"ל.

ב. בתקופת בחירות ראוי שבעתיים להמתין עם הבחינה של הפגיעה בייצוג הציבור, שכן אם ראש הממשלה יקבל נתח משמעותי מקולות הבוחרים בבחירות הקרובות ואף יוכל להרכיב ממשלה, הרי שאז יהיה מקום לבחון את הפגיעה בייצוג הציבור ולא בכנסת שכבר החליטה לפזר את עצמה ומצויה בפגרת בחירות זמן קצר לפני הבחירות.

ג. אין זה ראוי ומוסרי שחברי כנסת שהתפזרה, אשר למעשה אינם נהנים עוד מאמון הציבור שבחר בהם, הם אלה שיחליטו מה יפגע בייצוג הציבור הבוחרים, אותו הם כבר אינם מייצגים.

ד. על פי סעיף 13(ג) לחוק החסינות, יו"ר הכנסת יעביר לוועדת הכנסת את בקשת החסינות "**בהקדם האפשרי**", על מנת שזו תדון בה. בחוות הדעת פירש המשיב 1 את המילים "**בהקדם האפשרי**" על דרך הצמצום כשאלה טכנית בלבד, כלומר יש לבחון רק האם ישנו מספיק זמן להקים את וועדת הכנסת ולדון בבקשה (לכך תהיה התייחסות נוספת בהמשך). לאור האמור לעיל, ברור, כי דרך פרשנית זו אינה נכונה, עם כל הכבוד, אלא יש לפרש את המילים "**בהקדם האפשרי**" דווקא מבחינה מהותית, כלומר - במועד המוקדם ביותר בו תהיה אפשרות מהותית לקיים את הדיון בוועדת הכנסת, וזה אפשרי רק במצב בו ישנה כנסת מכהנת הנהנית מאמון הציבור אשר תוכל באמת לבחון את החשש הממשי לפגיעה בייצוג הציבור, ולא במצב של כנסת שהתפזרה שלמעשה תכבול את אפשרות הבדיקה של הכנסת הנכנסת.

76. את עמדת המשיב 1 יש לדחות גם לאור ההשלכות של חוות דעתו. היה ואכן תוקם וועדת הכנסת, וזו תחליט להציע לקבל את בקשת החסינות והיא אכן תתקבל בכנסת, הרי שהיא תהיה תקפה רק עד לסוף כהונת הכנסת הנוכחית בעוד פחות מחודשיים, שאז הכנסת הנכנסת תצטרך לדון בכך שוב, והמשיב 1 אף

מציין זאת בחוות דעתו. ברור שזו תוצאה אבסורדית לחלוטין! האם יתכן שאדם יאלץ להתייצב שוב בפני וועדת הכנסת ולהגן על עצמו בפני אותם אישומים לגביהם הוא הגן על עצמו אך לפני חודשים בודדים? האם זהו מצב ראוי מבחינה משפטית ומוסרית?

77. אם כן, מעבר לפגיעה הקשה בהליך השיפוטי, והחריגה מהנוהג, הרי שגם אין שום תועלת בהקמת הוועדה לעניין דיון בבקשת החסינות של ראש הממשלה. כאמור, אם הוועדה (והכנסת לאחר מכן) יקבלו את בקשת החסינות, הרי שבעוד זמן קצר ביותר וועדת הכנסת החדשה תידרש לכך שוב, כך במצב זה וודאי אין כל תועלת ואין היגיון.

78. יתר על כן, אין מקום להקים וועדה בתקופת בחירות, בה חברי הכנסת לא מקיימים מטבע הדברים דיון מעין שיפוטי, בלב פתוח ובנפש חפצה, אלא פועלים לפי תכתיבים סיעתיים המושפעים מתקופת הבחירות.

### 3. לשונו של חוק החסינות - "בהקדם האפשרי"

79. בהמשך לאמור לעיל ולפרשנות המהותית שיש להעניק למילים "בהקדם האפשרי" שבסעיף 13(ג) הרי שגם מבחינה לשונית לא ניתן לקבל את פרשנותו של המשיב 1 למילים אלה, לפיה יש להביא את הדיון בבקשת החסינות לפני וועדת הכנסת בהקדם האפשרי, וזאת לאור התקופה בה אנו מצויים.

80. ודוק: מקריאה פשוטה של לשון החוק, עולה התמונה הברורה, כי במצב של כנסת שהתפזרה, בה אין וועדות קבועות ובהתאמה גם אין וועדת כנסת, הרי שיו"ר הכנסת כלל אינו יכול להעביר את הבקשה לוועדת הכנסת על מנת שזו תדון בה בהקדם האפשרי, פשוט משום שלא ניתן להביא את הדיון בפני וועדה שאינה קיימת! (והקמת וועדה בתקופת כנסת יוצאת מנוגדת לעיקרון הריסון ולנוהג ממושך השנים, ואינה לגיטימית מסיבות רבות כאמור לעיל).

81. המשיב 1 למעשה מבקש בחוות הדעת לקרוא את המילים "בהקדם האפשרי" כאילו היה כתוב בהן "יש להקים וועדת כנסת בהקדם האפשרי (במקרה צורך)", על מנת שזו תוכל לדון בבקשה". אין כל בסיס לפרשנות זו של המשיב 1, ועם כל הכבוד, הוא גם לא הצביע על אחת כזו. לא ניתן לקרוא בשום פנים ואופן את המילים "בהקדם האפשרי" כאישור מצד המחוקק להקים וועדת כנסת גם בתקופת בחירות במקרה צורך על מנת לדון בבקשת חסינות. יש לומר את האמת הברורה, לפיה אין כל מקור חוקי לעמדת המשיב 1 בחוות הדעת, לפיה יש להקים את וועדת הכנסת לצורך דיון בבקשת חסינות במקרה של כנסת שהתפזרה "בהקדם האפשרי". ההיפך הוא הנכון - לאור הנוהג האמור במשך שנים רבות במקרה של כנסת שהתפזרה, הרי שאין להקים וועדה כזו, וממילא לא ניתן להעביר את בקשת החסינות לוועדה שאינה קיימת. ברור, כי חוק החסינות מדבר על מצב בו ישנה כנסת מכהנת ומתפקדת, ולא על מצב בו אין כנסת מכהנת ויש צורך להקים וועדת כנסת. יצוין, כי אף המשיב 1 עצמו, בחוות דעת שפרסם ביום 19.12.2012 (לגביה עוד יורחב בהמשך), כתב: **"ואולם, חוק החסינות יוצא מנקודת הנחה כי ועדת הכנסת כבר קיימת ומתפקדת..."**, ומסייג בהמשך כי החוק אינו מתייחס למצב בו אין וועדת כנסת. הדברים מדברים בעד עצמם, ולא ברור

כיצד המשיב 1 פירש לפתע את חוק החסינות ככזה המתייחס גם למצב בו אין וועדת כנסת, או כחוק אשר יש לקרוא אותו ככזה.

#### ח. שינוי בעמדת המשיב 1 בחוות הדעת לעומת חוות דעת קודמות

82. ביום 12.9.19 פרסם המשיב 1 חוות דעת בעניינה של בקשת החסינות שהגיש חבר הכנסת חיים כץ (להלן: "חו"ד בעניין כץ"), ובה קבע, כי אין להקים את וועדת הכנסת לאור העובדה כי היה מדובר בימים ספורים לפני התפזרותה של הכנסת ה-21, והקמת וועדת כנסת "...שכל תכליתה הוא קיום דיון בבקשת חסינות של חבר כנסת, לא תאפשר קביעת הרכב באופן המקובל העלולה לפגוע באופן קשה הן המהות והן בנראות של הליך מעין-שיפוטי זה...", וכן "כי אין טעם לקיים דיון בבקשה לקבוע חסינות בימים האחרונים לכהונתה של הכנסת, וכי יש להכריע בבקשה בכנסת הבאה, כך שתחול בתקופת הכהונה של הכנסת הבאה...". אכן, מילים כדורבנות. כלומר, שסד הזמנים הקצר לא יאפשר את קביעת ההרכב באופן המקובל, ודבר זה עלול לפגוע במהות ובנראות של ההליך.

-- העתק חו"ד בעניין כץ של המשיב 1 מצורף לעתירה זו כנספח 8 ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

83. ביום 2.12.19 (בה כיהנה כבר הכנסת ה-22, בתקופת 21 הימים בהם התאפשר על פי חוק יסוד: הממשלה לכל 61 חברי כנסת להציג מועמד להרכבת ממשלה), פרסם המשיב 1 חוות דעת נוספת (להלן: "חו"ד השניה"), ובה קבע, כי לאור הנוהג הקיים שלא להקים וועדות בתקופה בה הכנסת אינה מתפקדת ולאור הנוהג להקים את הוועדות באותו מועד, הרי שאין בהוראות חוק החסינות כדי לחייב את הכנסת להקים וועדת כנסת לדון בבקשת חסינות, "תוך חריגה מהתנהלותה הרגילה לאחר בחירות". המשיב 1 הוסיף, כי היה ולא יוקמו וועדות קבועות בכנסת ה-22 (שזה המצב בו אנו מצויים כיום), "ולאחר הבחירות לכנסת ה-23 יימשך המשבר הפוליטי והליך כינון הממשלה יתעכב", הרי הכף תיטה לטובת מניעת המשך העיכוב, ונדמה, מבלי לקבוע מסמרות, שיהיה על הכנסת ה-23 להקים את וועדת הכנסת, אף בנפרד מיתר הוועדות. עוד הוסיף המשיב 1, כי אף אם אומנם לא קמה החובה להקים את וועדת הכנסת, הרי אם יתגבש לכך רוב הוא לא סבור שיש מניעה משפטית לעשות כן. המשיב 1 אף טרח להסביר את השינוי בעמדתו לעומת חו"ד בעניין כץ, וטען כי בחו"ד כץ בקשת החסינות הוגשה רק 6 ימים לפני מועד הבחירות, ולכן "בעיתוי זה לא היה כל היגיון, או אפשרות מעשית להקים ועדת כנסת קבועה ולהשלים את דיוני החסינות. זה אינו המצב שבו אנו מצויים כעת".

-- העתק חו"ד השניה כץ של המשיב 1 מצורף לעתירה זו כנספח 9 ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

84. עיינו הרואות, כי בתוך תקופה של חודשים ספורים עמדתו של המשיב 1 השתנתה מן הקצה אל הקצה, כך שמעמדה הקובעת שאין להקים את וועדת הכנסת על מנת שלא לפגוע בנראות ובמהות של ההליך וכי אין בכך טעם לתקופה קצרה אלא יש להמתין לכנסת הבאה, הגענו כעת לעמדה שנקבעה בחוות הדעת בה קבע

המשיב 1 כי אין מניעה משפטית להקים את ועדת הכנסת לצורך דיון בבקשת חסינות, על אף החריגה מהנוהג בדבר הימנעות מדברים מעין אלה בתקופת בחירות ועל אף החריגה מהנוהג לפיו הוועדות מוקמות כאחת, ואף קיבל את הצעתו של יו"ר הוועדה המסדרת ביחס להרכב הוועדה, כפי שפורט לעיל.

85. ההבדלים שבין חוות הדעת השונות לא נעלמו מעיניו של המשיב 1, ולכן גם בחו"ד השניה הוא ציין את ההבדל בסד הזמנים שהיה אז לעומת חו"ד בעניין כץ כאמור לעיל כך שלא היה היגיון או אפשרות מעשית להקים את הוועדה, ואף בחוות הדעת כעת הוא חזר והדגיש, כי דבריו נכונים כל עוד לא מדובר במצב בו הליכי החסינות מתחילים ימים ספורים לפני מעוד הבחירות, שאז אין זה אפשרי אובייקטיבית "**להתחיל ולהשלים את הליכי הדיון בבקשות החסינות בכנסת היוצאת**", כמו בחו"ד כץ בה הבקשה הוגשה 6 ימים לפני הבחירות.

86. כבר כאן יודגש, כי ההסבר של המשיב 1 בנוגע להבדלים בסד הזמנים אותו הביא בחו"ד השניה ובחוות הדעת (הנוכחית) לעומת חו"ד בעניין כץ, אינו יכול לעמוד, עם כל הכבוד, שכן גם כיום סד הזמנים קצר ביותר, כך שגם במקרה כזה הרציונלים שעמדו לגד עיניו של המשיב 1 בבסיס חו"ד בעניין כץ עומדים גם כעת: גם בענייננו צפויה פגיעה קשה בנראות ובמהות ההליך המעין-שיפוטי שעל הפרק, בסד זמנים כה קצר.

87. זאת ועוד, רציונל נוסף שציין המשיב 1 בחו"ד בעניין כץ הוא שאין טעם לקיים דיון בימים האחרונים של הכנסת, וכי הכנסת הבאה היא זו שצריכה להכריע בכך. והדברים יפים גם כעת. האם מה שמכריע את הכף הוא הפער הקטן בין שבוע לשבעה שבועות? ודאי שלא. גם אז הכנסת היתה בתקופת בחירות בה קיים נוהג רב שנים שלא להקים וועדות ולא לקבל החלטות מהותיות- וגם כעת. גם אז לא היה ראוי לכבול את הכנסת הבאה בהחלטה בעניין החסינות- וגם כעת. גם אז לא היה ראוי ומוסרי כי אם יצליח חבר הכנסת לשכנע את וועדת הכנסת להעניק לו חסינות הוא יידרש לעשות זאת שוב תוך זמן קצר בכנסת הבאה שתיבחר- וגם כעת! אין כל היגיון אמיתי להבחין בין המקרים, ולפיכך אין ולא היתה כל סיבה שמסקנות חוות הדעת יהיו שונות זו מזו.

יתר על כן, בחוות הדעת מיום 5.1.19 לא היתה התייחסות מספקת לשינוי הנסיבות הדרמטי מחוות הדעת מיום 2.12.19, בכך שהכנסת החליטה לפזר את עצמה וקבעה מועד בחירות סמוך ביותר, דבר שאמור היה לחזק את הדימיון לחוות הדעת הקודמת בענין חיים כץ.

### ט. סוף דבר

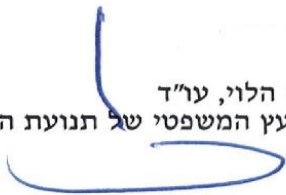
88. למען הסר ספק יובהר, כי בית המשפט הנכבד מוסמך ליתן את הסעד ההצהרתי המבוקש בעתירה דנן (לעניין זה ר' למשל בג"ץ 1635/90 יוסף ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, מר יצחק שמיר, מה(1) 749 (1991)).

89. אשר על כן, על מנת לשמור על אמון הציבור בבעלי התפקיד בשירות הציבורי, בכנסת ובוועדות הכנסת, ולאור כלל הנימוקים המפורטים בעתירה זו, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו, בדחיפות הנדרשת, צווים כמפורט ברישא לעתירה זו.

כמו כן, ככל שיידרש, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע בדחיפות את העתירה לדיון, הכל כפי שנתבקש ברישא של עתירה זו, לעשות את הצווים על תנאי למוחלטים, ולחייב את המשיבים בתשלום הוצאות משפט ושכר טרחת עורך דין.

90. העובדות המפורטות בעתירה זו נתמכות בתצהירו של העותר ח"כ מיקי זוהר.

אבי הלוי, עו"ד  
היועץ המשפטי של תנועת הליכוד



  
רועי שכטר, עו"ד

  
מיכאל ראבילו, עו"ד

ירושלים, 12 בינואר 2020

**בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק**

**בג"צ 20/**

1. ח"כ מיקי מכלוף זהר, יו"ר סיעת הליכוד בכנסת ה-22
2. הליכוד תנועה לאומית ליברלית  
מפלגה רשומה מס' 599000023  
ע"י עו"ד מיכאל ראבילו ו/או רועי שכטר מהגן הטכנולוגי, מלחה,  
מנחת בנין מס' 1, ירושלים  
טל': 02-6490649, פקס: 02-6490659  
וכן ע"י עו"ד אבי הלוי היועץ המשפטי של הליכוד  
מכנרת (מושבה) ד.נ.עמק הירדן 15105  
טלפון: 04-6709330, 052-4326312 פקס: 04-6709443

**העותרים**

**נ ג ד**

1. היועץ המשפטי לכנסת
2. הכנסת
3. יו"ר הכנסת
4. הוועדה המסדרת  
ע"י הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן גוריון, ירושלים  
טל: 02-6408636, פקס: 02-6753495
5. היועץ המשפטי לממשלה  
ע"י פרקליטות המדינה  
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים  
טל: 02-6466849, פקס: 02-6467001
6. בנימין נתניהו, ראש הממשלה

**המשיבים**

**תצהיר העותר**

אני הח"מ מיקי מכלוף זהר בעל ת.ז. שמספרה 040099848, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזה בכתב כדלקמן:

1. הנני מוסר תצהירי זה במסגרת עתירתי שבכותרת (להלן: "העתירה").
2. ההודעות שמסרתי בפסקאות 10 – 37 שבעתירתי הנ"ל הן נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.
3. ההודעות שמסרתי בפסקאות 1 – 9 וכן 38 – 88 שבעתירתי הנ"ל הן נכונות על פי ייעוץ משפטי שקיבלתי.
4. זה שמי זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

**אישור**

אני הח"מ, מ.ר. יאיר, עו"ד, מספר רשיון 38342, מאשר בזה כי ביום 12.1.2020, הופיעה בפניי במשרדי ברחוב מסע 13, קריית גת, מר מיקי מכלוף זהר, בעל ת.ז. 040099848 המוכרת לי באופן אישי, ולאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות ההצהרה הנ"ל וחתם עליה בפני.

אשר מכלוף זהר, עו"ד  
מ.ר. 38342  
שד' לכיש 13, קריית גת  
08-6883733

חתימה וחתימות

5/1/2020

תאריך

# נספחים

| מס' עמוד<br>ראשון | תוכן                                                                                   | נספח |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 3                 | העתק הסדר ניגוד העניינים של עוה"ד עמית מררי                                            | 1    |
| 6                 | העתק הסדר ניגוד העניינים של היועץ המשפטי לכנסת                                         | 2    |
| 8                 | העתק חוות הדעת של היועץ המשפטי לכנסת מיום 5.1.2020                                     | 3    |
| 14                | העתק מכתבו של יו"ר סיעת הליכוד ליועץ המשפטי לכנסת מיום 6.1.2020                        | 4    |
| 16                | העתק מכתבו של היועץ המשפטי לכנסת מיום 8.1.2020                                         | 5    |
| 19                | העתק מכתבו של השר אוחנה מיום 7.1.2020 ומכתב התשובה של היועץ המשפטי לכנסת מיום 8.1.2020 | 6    |
| 25                | העתק תגובות היועץ המשפטי לכנסת במסגרת בג"ץ 706/19                                      | 7    |
| 45                | העתק חוות הדעת של היועץ המשפטי לכנסת בעניין חה"כ חיים כץ מיום 12.9.2019                | 8    |
| 48                | העתק חוות הדעת של היועץ המשפטי לכנסת בעניין חה"כ חיים כץ מיום 2.12.2019                | 9    |

# **נספח 1**

## **העתק הסדר ניגוד העניינים של עוה"ד עמית מררי**

**מס' עמוד ראשון - 3**

תאריך: 17.5.17

אל: עו"ד לאה רקובר, היועצת המשפטית למשרד המשפטים

**הנדון: הסדר למניעת ניגוד עניינים בהעסקה**

לאור הכוונה למנותי למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) (הלן: "תפקידי הציבורי"), ובהתאם לחובתי על פי דין שלא להעדיף כל עניין זולת העניין הציבורי ולא לעסוק בכל עניין זולת העניין הציבורי בעת כהונתי במשרה זו, ובתיאום עם היועצת המשפטית למשרד המשפטים, הריני מתכבדת להצהיר ולהתחייב כדלהלן:

1. החל משנת 2005 אני עובדת כמשפטנית במחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) ומשנת 2009 אני משמשת כראש אשכול פשיעה חמורה. במסגרת תפקידי אני עוסקת בגיבוש חקיקה וחקיקת משנה בנושאים פליליים, וכן נוטלת חלק בגיבוש מדיניות וייעוץ למשרדי הממשלה בנושאים שבתחום טיפולי. בין היתר, אני מייצגת את משרד המשפטים בנושאים אלה בפני ועדות הכנסת.
2. במסגרת כניסתי לתפקיד, תחומי האחריות צפויים להתרחב לכלל העיסוק במשפט הפלילי במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.
3. בן זוגי, עוה"ד איל ינון, משמש כיועץ המשפטי לכנסת. בהתאם להסדר למניעת ניגוד עניינים עליו חתם עוה"ד ינון, הוא לא יהיה מעורב בטיפול בעניינים המצויים בטיפול. התחייבות כאמור נערכה במקביל להסדר זה והיא הועברה לעיונה של היועצת המשפטית למשרד המשפטים ולידיעתה.
4. אני משמשת בתפקיד כלשהו בתאגידים כלשהם שאינם ציבוריים ואינני בעלת עניין, כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968. כמו כן, אינני שותפה בגופים עסקיים כלשהם.
5. אין לי מקורות הכנסה מעיסוקים נוספים פרט להכנסתי מעבודתי במשרד המשפטים.
6. הנני מתחייבת בזאת להימנע מלקבל החלטות בתוקף תפקידי הציבורי, להשתתף, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושאים העלולים להעמידני במצב של חשש לניגוד עניינים, לרבות בנושאים הקשורים לעניינים הבאים:

(1) בענייני האישים;

(2) בענייני קרובי משפחתי (לעניין זה – "קרבה משפחתית" – לרבות קרבה משפחתית חורגת או הנוצרת עקב אימוץ; "קרוב משפחה" – בן-זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודת, בן-אח, בת-אח, בן-אחות, בת-אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה, בן דוד או בת דוד);

(3) בענייני אדם אחר שיש לי זיקה אישית, פוליטית, כלכלית או עסקית אליו – ככל שיתעורר ספק בדבר טיבה של זיקה כאמור, איוועץ עם היועצת המשפטית של המשרד ואפעל לפי הנחיותיה;

(4) בעניינים המטופלים באופן אישי על ידי בן זוגי, במסגרת תפקידו כיועץ המשפטי של הכנסת.

7. יובהר כי אין באמור בסעיף 6 כדי למנוע את עיסוקי בנושאים כלליים אשר יהיו בתחום סמכותי, אף אם יש בהם כדי להשפיע בעקיפין על גורמים האמורים בסעיף 6, למעט אם המדובר בהשפעה מהותית עליהם. ככל שמדובר בהשפעה כאמור שהיא מהותית – אטפל רק לאחר קבלת אישור היועץ המשפטי למשרד ובתנאים שיקבע.

לעניין זה, "נושאים כלליים" הם נושאים המשפיעים או שהינם בעלי פוטנציאל השפעה או השלכה על כלל הציבור, על סקטורים רחבים ממנו, או על קבוצה גדולה ובלתי מסוימת אחרת.

8. אם יובא לטיפול אחד מהעניינים המנויים בסעיף 7 להלן, אעדכן בכך את היועץ המשפטי לממשלה והנושא יטופל על ידי עובדי מחלקתי תחת אחריותו של אחד מהמשנים ליועץ המשפטי לממשלה, כפי שייקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה.
9. אני מתחייבת להימנע מלהשתתף בישיבות מקצועיות שבהן משתתף בן זוגי. במקרים חריגים אוכל לפנות בבקשה ליועצת המשפטית של משרד המשפטים, על מנת שתאפשר השתתפותי בישיבה, כאמור, ואפעל בהתאם להנחיותיה.
10. אנוחה את עובדי מחלקתי (מחלקות ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)) שלא לפנות ישירות ליועץ המשפטי לכנסת. ידוע לי כי נושאים עליהם מופקד בן זוגי, יופנו למחלקתי באמצעות בעל תפקיד אחר בלשכה המשפטית של הכנסת. למען הסר ספק, אין באמור בפסקה זו ובפסקה 6 (4) כדי להגביל ממשקי עבודה ישירים בין יתר המשנים ליועץ המשפטי לממשלה והיועץ המשפטי לממשלה לבין עוה"ד ינון.
11. בכל מקרה בו יחול שינוי בתוכן הצהרותיי בכתב התחייבות זו, אעדכן לאלתר את היועצת המשפטית למשרד המשפטים ואפעל לפי הנחיותיה.
12. בכל מקרה בו יתעורר ספק הנוגע ליישום כתב התחייבות זו, או בכל מקרה שבו יתעורר חשש לניגוד עניינים שלא הוסדר בכתב התחייבות זו, אהיה חייבת להתייעץ עם היועצת המשפטית של משרד המשפטים, אשר תיוועץ, במידת הצורך, בנציבות שירות המדינה וביועץ המשפטי לממשלה, ואפעל לפי הוראותיהם.
13. חריני מתחייבת לשמור בסוד ולא להעביר, להודיע, למסור או להביא לידיעת כל אדם, כל ידיעה שתגיע או שהגיעה אליי עקב ביצוע תפקידי, וכן חריני מתחייבת לא לעשות במידע האמור שימוש לצרכי האישיים או לטובת תאגיד או גוף שאני קשור אליו, תוך תקופת כהונתי, לפני תחילתה או לאחר מכן, פרט למידע שהפך לנחלת הכלל; ידוע לי שאי מילוי התחייבויות על פי סעיף זה מהווה עבירה לפי סעיף 117 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, והפרת הוראות פרק 42.5 לתקש"ר.
14. הובהר לי כי על הסדר זה חלות הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, המחייבות מתן פומבי להסדר ומסירתו לכל אדם שיבקש מידע לגביו.
15. הנני מצהיר כי קראתי את חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, הבנתי את תוכנו ואני מתחייב לפעול לפי חוות דעת נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים בכל הקשור לפירושן של הוראות חוק זה וליישומן.

בברכה,

  
עו"ד עמית מררי  


#### העתיקים:

גבי אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים  
ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה  
מר משה דיין, נציב שירות המדינה  
מר איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת  
גבי מיכל עקביה – היועצת המשפטית למינהל הכנסת  
מר רונן דוד, חשב משרד המשפטים (נוסח פומבי)  
מר רונן שפירא, סמנכ"ל בכיר לניהול ההון האנושי (נוסח פומבי)  
גבי איריס פרידמן, המבקרת הפנימית של משרד המשפטים (נוסח פומבי)

## **נספח 2**

### **העתק הסדר ניגוד העניינים של היועץ המשפטי לכנסת**

### **מס' עמוד ראשון - 6**



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 01963917  
ירושלים, כ"א באייר התשע"ז  
17 במאי 2017

אל: עו"ד מיכל עקביה, היועצת המשפטית למינהל הכנסת

### הנדון: הסדר למניעת ניגוד עניינים

נוכח הכוונה למנות את בת זוגי, עמית מררי, לתפקיד משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), אני מצהיר ומתחייב כדלקמן:

1. כפי שמצוין בהסדר ניגוד העניינים שעליו חתמה עמית, במסגרת תפקידה כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) היא צפויה לעסוק בגיבוש חקיקה וחקיקת משנה בנושאים פליליים, וכן ליטול חלק בגיבוש מדיניות ויועץ למשרדי הממשלה בנושאים שבתחום טיפול. בין היתר, היא תייצג את משרד המשפטים בנושאים אלה בפני ועדות הכנסת. במסגרת מינויה לתפקיד כאמור נערך לה הסדר ניגוד עניינים, שהוא לדידעתי, ואשר מתייחס בין היתר גם לחשש לניגוד עניינים שעלול להתעורר בשל היותו בני זוג.
2. לאור זאת, במקביל, גם אני מקבל על עצמי את ההתחייבויות שלהלן:
  - (א) לא אטפל בנושאי החקיקה המובלים במשרד המשפטים על ידי עמית באופן אישי. נושאים אלו יטופלו על ידי היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת הרלוונטיים לעניין.
  - (ב) לא אכתוב חוות דעת ולא אופיע בוועדות הכנסת בנושאי החקיקה המובלים על ידי מי מהכפופים לעמית.
  - (ג) לא יקוימו ישיבות מקצועיות בנוכחות משותפת שלי ושל עמית. ידוע לי כי בהסדר ניגוד העניינים שעליו חתמה עמית נקבע כי במקרים חריגים עמית תוכל לפנות ליועצת המשפטית של משרד המשפטים על מנת שתאפשר לה להשתתף בישיבה מקצועית שבה אני אשתתף.
  - (ד) פניות של הלשכה המשפטית של הכנסת בעניינים עליהם מופקדת עמית יופנו אליה על ידי היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת הרלוונטיים לאותו עניין.
  - (ה) על אף האמור בפיסקאות משנה (א) ו-(ב), אין בהסדר זה כדי להגביל את פעילותי מול היועץ המשפטי לממשלה, או מול יתר המשנים ליועץ המשפטי לממשלה.
3. בכל מקרה בו יחול שינוי בתוכן הצהרותיי בכתב התחייבות זה, אני מתחייב לעדכן בכך את היועצת המשפטית למינהל הכנסת.
4. ידוע לי כי ככל שיתבקש מידע על הסדר זה, יחולו עליו הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ובכלל זה מתן פומבי להסדר.

בברכה,  
איל ינון

העתק: ח"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת  
ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה  
עו"ד לאה רקובר, היועצת המשפטית למשרד המשפטים  
גבי מירה פירשטיין, ראש אגף בכיר משאבי אנוש ופיתוח ארגוני  
עו"ד עמית מררי

## **נספח 3**

**העתק חוות הדעת של  
היועץ המשפטי לכנסת  
מיום 5.1.2020**

**מס' עמוד ראשון -8**



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 00016720  
ירושלים, ח' בטבת התש"ף  
5 בינואר 2020

לכבוד  
חבר הכנסת אבי ניסנקורן  
יושב ראש הוועדה המסדרת

שלום רב,

### הנדון: דיונים בבקשות לקביעת חסינות בפגרת בחירות

ביקשת את חוות דעתי בשאלה האם בסמכותן של ועדת הכנסת (אם וכאשר תקום) ומליאת הכנסת לקיים בפגרת הבחירות דיונים בבקשות לקביעת חסינות. זאת נוכח העובדה ששני חברי כנסת – חיים כץ וראש הממשלה בנימין נתניהו – הגישו בקשות לקביעת חסינות לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה הודיע על כוונתו להגיש נגדם כתב אישום לפי סעיף 4 לחוק החסינות.

אציין כי בנוסף פנה אליי בעניין זה, יו"ר סיעת הליכוד, חה"כ מיקי מכלוף זוהר. במכתבו מיום 2.1.2020 נטען כי קיום דיוני חסינות בעת הזו אינו הולם את הנהג המקובל בכנסת בדבר צמצום הדיונים בתקופה של פגרת בחירות. עוד נטען כי יש קושי בקיום דיוני החסינות נוכח העובדה שהכנסת "איבדה את אמון הציבור" בשל התפזרותה, וכן נוכח העובדה שספק אם ניתן יהיה להשלים את דיוני החסינות עד למועד הבחירות ולתת לחברי הכנסת המבקשים "את יומם", כאשר בכל מקרה קביעת חסינות על-ידי הכנסת תהיה רלוונטית רק לכנסת הנוכחית.

להלן חוות דעתי:

### רקע

1. סעיף 13(ג) לחוק החסינות קובע שבקשה של חבר כנסת לקביעת חסינות "תוגש בכתב ובצירוף נימוקים ליושב ראש הכנסת, שיעבירה לוועדת הכנסת לדיון **בהקדם האפשרי**".
2. כזכור, בחוות דעת שהעברתי אליך ביום 2.12.2019, עוד טרם התפזרות הכנסת והיציאה לפגרת הבחירות, ציינתי כי "אין חולק, כי בימים כתיקונם, חוק החסינות מחייב את ועדת הכנסת לדון בבקשות חסינות המוגשות אליה במועד הסמוך למועד הגשת הבקשה." עם זאת הוספתי כי "עמדתי היא כי גם כאשר תלויה ועומדת בפני הכנסת בקשת חסינות, אין בהוראת סעיף 13(ג) לחוק כדי לחייב את הכנסת להקים ועדת כנסת כדי לדון בבקשת

החסינות, עוד בטרם הוקמו יתר הוועדות הקבועות, ובנפרד מהן, תוך חריגה מהתנהלותה הרגילה לאחר בחירות."

ואולם, הוספתי וצינתי כי "גם אם בעת הזו לא קמה חובה משפטית על הכנסת להקים את ועדת הכנסת, אם חברי הכנסת יסברו שנכח חשיבות הדיון בבקשת החסינות יש מקום לחרוג מההתנהלות המקובלת בכנסת, ויתגבש רוב להקמת ועדת כנסת קבועה כבר בשלב זה, אינני סבור שקיימת מניעה משפטית לעשות כן."

לבסוף הדגשתי כי "אין חולק שעם הקמת ועדת הכנסת, תקום החובה לדון ללא דיחוי בבקשות לקביעת חסינות שיוגשו אליה או שמונחות על שולחנה, וזאת לאור הוראת חוק החסינות שלפיה כאמור על הוועדה לדון בבקשות מסוג זה "בהקדם האפשרי".

כאמור, חוות הדעת האמורה ניתנה עוד בטרם החליטה הכנסת ה-22 על התפזרותה ובטרם יצאה לפגרת בחירות.

3. יצוין כי כנגד חוות דעת זו הוגשו שתי עתירות לבג"ץ (בג"ץ 8017/19 ובג"ץ 8045/19), המבקשות מבית המשפט לחייב את הכנסת להקים את ועדת הכנסת ולדון בבקשות החסינות בעת הזו, או לחלופין לדון בבקשות החסינות בוועדה המסדרת. עתירות אלה טרם נקבעו לדיון.

4. עתה, משהודעת על כוונתך לכנס את הוועדה המסדרת לצורך הקמת ועדת הכנסת שתדון בבקשות החסינות (וכן על הכוונה להקים את יתר ועדות הכנסת הקבועות), ואף פנית ליושב ראש הכנסת על מנת שיאשר את כינוסה של הוועדה המסדרת לשם כך, מתחדדת השאלה האם יש בעובדה שהכנסת ה-22 החליטה על התפזרותה ושאלנו מצויים בפגרת בחירות כדי להשפיע על סמכותן של ועדת הכנסת ומליאת הכנסת לדון בבקשות חסינות (סוגיה שלא התייחסתי אליה בחוות הדעת האמורה).

### **חוות דעת**

5. כידוע, מכוח נוהג רב שנים בפגרת הבחירות הכנסת מחילה על עצמה מגבלות משמעותיות שכלל מונעות דיונים בנושאים שנויים במחלוקת. תכליתן של מגבלות אלה היא מניעת הפיכתם של דיוני הכנסת לזירה לתעמולת בחירות, והרצון להימנע מ"חקיקת בחירות" ומניצול הכלים הפרלמנטריים לצורך קידום אינטרסים פוליטיים צרים או לצורך שימור כוחן של המפלגות בכנסת היוצאת.

טעם נוסף למגבלות הקיימות על דיוני הכנסת בתקופת הבחירות הוא התמקדותם של רבים מחברי הכנסת באירועים מחוץ למשכן הכנסת הנוגעים לקמפיין הבחירות שלהם ושל מפלגותיהם ברחבי הארץ.

6. מעבר למגבלות כלליות אלה על דיונים במליאת הכנסת ובוועדות הכנסת בתקופת הבחירות, משבאים להתייחס לדיונים בבקשות חסינות בתקופת בחירות, ראוי לתת את הדעת לשני היבטים בעייתיים נוספים המתעוררים בהקשר זה:

**ההיבט האחד** - הדיונים בבקשות לקביעת חסינות אינם כדיוני הכנסת הרגילים. הם דיונים מעין-שיפוטניים, שבהם מצופה מחברי הכנסת לנהוג על-פי אמות מידה המנותקות ככל הניתן משיקולים פוליטיים-מפלגתיים, ואילו בתקופת בחירות ההנחה היא כי שיקולים אלה דווקא מתעצמים.

**ההיבט השני** - אם הכנסת תחליט לקבוע חסינות לחברי הכנסת המבקשים, החלטתה תהיה תקפה לכנסת הנוכחית בלבד, ובתוך תקופה קצרה יחסית יש להניח כי הכנסת הבאה תידרש להכריע בעניין זה פעם נוספת. אם כי מנגד, יש לתת את הדעת לכך שאם יוחלט שלא לקבוע לאותם חברי כנסת חסינות, ניתן יהיה להעמיד את חבר הכנסת לדיון וההליך המשפטי יימשך מבלי שהכנסת תידרש לכך שוב, ויהיה בכך כדי להביא לסופיות הדיון בסוגיית החסינות.

7. השאלה היא האם וכיצד שיקולים אלה משליכים על קיום דיוני חסינות בפגרת הבחירות והאם יש בהם כדי לאיין את סמכותן של ועדת הכנסת ושל מליאת הכנסת לעסוק בכך בתקופה זו.

8. נקודת המוצא בכל דיון הנוגע לחסינות חברי הכנסת היא כי החסינות מהווה פגיעה בעקרון השוויון בפני החוק וכי היא פריבילגיה הניתנת לחברי הכנסת שתכליתה המרכזית היא "למנוע הטרדה של חבר הכנסת והפרעה בעבודתו כחבר-כנסת על-ידי הרשות המבצעת... בעיקרה היא משקפת את החשש כי הרשות המבצעת תיזום הליכים פליליים אשר ישבשו את עבודתו הפרלמנטרית של חבר הכנסת" (בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' הכנסת ואח', פ"ד מט(1) 661, 693).

בקשות לקביעת חסינות הן אירוע חריג ויוצא דופן בחיי הכנסת. מאז 2005, עת תוקן חוק החסינות והתקבל המודל לפיו חבר הכנסת הוא שמבקש מהכנסת שתקבע לו חסינות (וזאת בשונה מהמודל הקודם לפיו היועץ המשפטי לממשלה הוא שנדרש היה לבקש מהכנסת ליטול את החסינות), הוגשו בסך הכל שתי בקשות לקביעת חסינות מתוך 12 כתבי אישום שהוגשו נגד חברי כנסת (בקשת חה"כ מיכאל גורולובסקי בשנת 2005 ובקשת חה"כ סעיד נפאע בשנת 2010).

9. הואיל וכאמור מוסד החסינות מהווה פגיעה בעקרון השוויון בפני החוק, סבר המחוקק שיש לצמצם את הפגיעה, ככל הניתן. לשם כך ננקטו מספר צעדים שהעיקרי שבהם לענייננו, הוא חקיקת הוראות חוק מפורשות הקובעות את מסגרת הזמנים להגשת בקשת חסינות ולעריכת הדיון בה.

**א. ביחס למועד הגשת בקשת החסינות (סעיף 4(א)(3) לחוק החסינות) - בתוך 30 ימים מיום שמסר היועץ המשפטי לממשלה ליושב ראש הכנסת עותק של כתב אישום נגד חבר הכנסת.** לעניין זה כבר קבענו כי גם תקופת פגרת הבחירות וגם תקופה שבה ועדת הכנסת טרם הוקמה נמנות בתקופת 30 הימים להגשת הבקשה (ראו חוות דעתי מיום 12.9.2019 בקשר לבקשת החסינות של חה"כ חיים כץ). ואכן, חה"כ כץ וראש הממשלה

נתניהו הגישו את בקשתם בהתאם ללוח זמנים זה למרות שדובר בשני המקרים בפגרת בחירות ובשלב שבו טרם הוקמה ועדת הכנסת.

**ב. ביחס למועד קיום הדיון בוועדת הכנסת (סעיף 13(ג) לחוק החסינות) – נקבע שיש לקיימו "בהקדם האפשרי".**

10. קביעה חריגה זו לפיה דיוני החסינות יתקיימו "בהקדם האפשרי", מעידה על תפיסתו של המחוקק לפיה אין להקל ראש בפגיעה האמורה בעקרון השוויון בפני החוק ובהליך הפלילי הנגרמת כתוצאה מעיכוב אפשרי בדיוני החסינות, בוודאי כשמדובר בעיכוב של מספר חודשים. נוכח תפיסה זו, בחר המחוקק לצמצם עד מאד את שיקול הדעת הרחב שניתן בדרך כלל ליושבי ראש ועדות הכנסת בכל הנוגע להעמדת נושאים על סדר היום ולקביעת מועדי הדיונים בהם.

11. מי אם כן גובר, הנוהג בכנסת לעניין דיונים בפגרת בחירות, או הוראת החוק המפורשת לקיים את דיוני החסינות "בהקדם האפשרי", שתכליתה צמצום הפגיעה בעקרון השוויון בפני החוק?

עמדתי היא שהנוהג שלא לקיים דיונים שנויים במחלוקת במהלך פגרת בחירות, אינו יכול לגבור על הוראת חוק מפורשת ועל סמכויות שהכנסת וועדותיה ממשיכות לאחוז בהן גם בתקופה זו. כך, נוכל גם ללמוד מעניין שאירע זה מקרוב. למרות הטענה הנשמעת עתה כי הכנסת אינה נהנית מ"לגיטימציה דמוקרטית" מלאה, בפגרת הבחירות הקודמת ביקשה הממשלה לקדם הצעת חוק שנויה במחלוקת ("חוק המצלמות"), ואף שסברתי כי הצעת החוק עצמה אינה חוקתית ונוגדת את התנהלות הכנסת בפגרת הבחירות, לא סברתי כי אין סמכות לכנסת לקיים את דיוני החקיקה ביחס אליה, למרות שדובר היה בימים ספורים לפני הבחירות. ואכן, הוועדה המסדרת אישרה לקצר את מסגרת הזמנים לדיון בהצעת חוק זו, ואף התקיים דיון בקריאה הראשונה שבו ההצעה לא קיבלה את הרוב הדרוש לה ובשל כך נעצר הליך החקיקה.

ואם כך ביחס לחקיקת חוק שקידומו בפגרת הבחירות עמד בסתירה מובהקת לנוהג הקיים בכנסת בתקופה זו, קל וחומר ביחס להליך סטטוטורי מחייב שהמחוקק קבע שיתקיים "בהקדם האפשרי".

12. אשר על כן, בסופו של יום, עמדתי היא כי התנהלותה הרגילה של הכנסת בפגרת הבחירות, שטעם רב בבסיסה, אינה יכולה לאיין את הסמכות של ועדת הכנסת ומליאת הכנסת לדון בבקשת חסינות ולגבור על הוראת המחוקק לעשות כן "בהקדם האפשרי".

לפיכך, על אף הקשיים השונים שפירטתי לעיל ושאכן מתעוררים בקיומם של דיוני חסינות לאחר שהכנסת החליטה על התפזרותה והיא מצויה בפגרת בחירות, ועל אף התקדימות שבכך, עמדתי היא כי אין בכל אלה כדי לקבוע שוועדת הכנסת ומליאת הכנסת מנועות מלדון ולהכריע בבקשות חסינות בעת הזו.

יודגש כי הדברים אמורים כל עוד אין מדובר במצב שבו הליכי הדיון בבקשות החסינות מתחילים ימים ספורים לפני מועד הבחירות. כאשר ההליכים מתחילים ימים ספורים לפני הבחירות, אין זה "אפשרי" (כמובנו בסעיף 13(ג) לחוק החסינות), כעניין אובייקטיבי, להתחיל ולהשלים את הליכי הדיון בבקשות החסינות בכנסת היוצאת (ראו חוות דעתי האמורה בקשר לבקשת החסינות של חה"כ חיים כץ, אשר הוגשה שישה ימים לפני הבחירות לכנסת ה-22).

13. לבסוף אציין כי מסרת לי שאם הוועדה המסדרת תחליט להמליץ על הקמתה של ועדת הכנסת שתדון בבקשות החסינות, הצעתך תהיה כי הרכבה הסיעתי של הוועדה יהיה זהה לזה של הוועדה המסדרת. אני סבור כי נכון יהיה לאמץ גישה זו, שכן הרכב זה נקבע מיד לאחר כינונה של הכנסת ה-22, ללא קשר לבקשות החסינות העומדות כעת על הפרק, שהרי הוועדה המסדרת כלל אינה מוסמכת לדון בהם. אני סבור כי יהיה בכך כדי להתמודד עם הבעייתיות עליה עמדתי בעניינו של חה"כ כץ בדבר קביעת הרכב ועדה שכל תכליתה דיון בבקשות החסינות העומדות בפניה.

בברכה,  
  
איל ינון

העתק:  
חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה  
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת  
חה"כ מיקי מכלוף זוהר, יו"ר סיעת הליכוד  
חה"כ חיים כץ  
חברי הוועדה המסדרת  
ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה  
גבי ירדנה מלר-הורוביץ, מזכירת הכנסת

## **נספח 4**

**העתק מכתבו של יו"ר  
סיעת הליכוד ליועץ  
המשפטי לכנסת מיום  
6.1.2020**

**מס' עמוד ראשון -14**



## הכנסת ח"כ מיקי מכלוף זוהר

ט' טבת ה'תש"פ, 6 בינואר 2020

בס"ד

לכבוד  
עו"ד אייל ינון  
היועץ המשפטי לכנסת

### הנדון: חשד לניגוד עניינים

אמש דווח באמצעי התקשורת כי בת זוגתך, עו"ד עמית מררי המשנה ליועמ"ש, הינה בכירה בצוות הפרקליטים שגיבשו את כתבי האישום נגד ראש הממשלה.

מדיווח זה עולה חשד כבד לניגוד עניינים חמור ביותר בשבתך בעניינו של ראש הממשלה נתניהו. לא ייתכן שיד אחת מחליטה על כתב אישום נגד ראש הממשלה, בעוד היד השנייה מסכלת את בקשתו לחסינות.

לאור זאת אני פונה אליך בדרישה שתפסול את עצמך מלטפל בכל עניין שקשור לראש הממשלה נתניהו, תמנע מכל החלטה במישרין או בעקיפין בעניינו של ראש הממשלה ותמשיך לאלתר את כל חוות הדעת שלך בעניינו.

בברכה

ח"כ מיקי מכלוף זוהר  
יו"ר סיעת הליכוד

## **נספח 5**

**העתק מכתבו של היועץ  
המשפטי לכנסת מיום  
8.1.2020**

**מס' עמוד ראשון - 16**



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 00113320  
ירושלים, י"א בטבת התש"ף  
8 בינואר 2020

לכבוד  
חה"כ מיקי מכלוף זוהר  
יושב ראש סיעת הליכוד

שלום רב,

### הנדון: פנייתך מיום 6.1.2020 בעניין חשד לניגוד עניינים

אני מתכבד להשיב על פנייתך שבנדון כדלקמן:

ביום 5.1.2020 העברתי ליו"ר הוועדה המסדרת את חוות דעתי בסוגיית סמכותה של ועדת הכנסת לקיים דיונים בבקשות חסינות בתקופת פגרת הבחירות. בחוות הדעת ציינתי כי התנהלותה הרגילה של הכנסת בפגרת הבחירות, שטעם רב בבסיסה, אינה יכולה לאיין את הסמכות של ועדת הכנסת ומליאת הכנסת לדון בבקשת חסינות ולגבור על הוראת המחוקק לעשות כן "בהקדם האפשרי".

למחרת פרסום חוות הדעת העברת אליי את פנייתך שבנדון שבה טענת כי קיים חשש כבד לכך שאני נגוע ב"ניגוד עניינים", וזאת בשל תפקידה של בת זוגי במשרד המשפטים.

אני דוחה טענה זו מכל וכל.

הסוגיות שאליהן נדרשתי בחוות הדעת האמורה, כמו גם בחוות דעת קודמת מיום 2.12.2019, שעסקה באפשרות הקמתה של ועדת הכנסת (שביחס אליה לא נטענה כל טענת ניגוד עניינים), הן בעניינים פרוצדורליים פנימיים של הכנסת. סוגיות אלה אינן נוגעות לבקשות החסינות עצמן או לשיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בהגשת כתב אישום, ועל כן לא מתעורר לגביהן כל ניגוד עניינים עם תפקידה או עיסוקה של בת זוגי.

יתירה מכך, בסוגיות פרוצדורליות פנימיות של הכנסת מעין אלה, ליועץ המשפטי לממשלה או לאנשי משרד המשפטים אין עמדה או מעמד, וכך גם מסר בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בתגובתו לבג"ץ במסגרת עתירות שהוגשו נגד חוות הדעת הקודמת שלי בעניין הקמתה של ועדת הכנסת.

מנגד, בכל הנוגע לסוגיות הקשורות בבקשת החסינות לגופה, אופן הדיון בה וכן בטענות המופנות כנגד שיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, איני מתכוון לעסוק כלל, וזו היתה כוונתי מלכתחילה (כך גם בבקשת החסינות של חה"כ חיים כץ).

לבסוף, לא אוכל שלא להתייחס לעיתוי שבו בחרת לטעון את טענת "ניגוד העניינים". כזכור, ביום 2.1.2020, ימים ספורים לפני פרסום חוות הדעת, אתה בעצמך פנית אליי בכתב וביקשת להעלות בפניי את טענותיך הענייניות והראויות בקשר לסוגיות העומדות על הפרק (שאליהן אף התייחסתי בחוות הדעת). העלאת טענה של "ניגוד עניינים" **רק לאחר פרסום מסקנת חוות הדעת**, על אף שהעובדות הרלוונטיות לטענת "ניגוד העניינים" ידועות לך זה מכבר, מעלה תהייה באשר לכנותה של טענה זו ואכמ"ל.

בברכה,  
איל ינון

העתק: חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת

## **נספח 6**

**העתק מכתבו של השר  
אוחנה מיום 7.1.2020  
ומכתב התשובה של היועץ  
המשפטי לכנסת מיום  
8.1.2020**

**מס' עמוד ראשון - 19**



## שר המשפטים

י ר ו ש ל י ם

י' טבת תש"ף  
7 ינואר 2020

מס' מכתב: 2020-67  
פנימי: א.ל

לכבוד

היועץ המשפטי לכנסת, עוה"ד איל ינון  
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עוה"ד עמית מררי

שלום רב,

### הנדון: פעולה בתפקיד תוך ניגוד עניינים חמור

קיים ניגוד עניינים חמור בין היועמ"ש לכנסת עוה"ד איל ינון לבין בת זוגו, עוה"ד עמית מררי. עוה"ד מררי חברה בכירה בצוות המצומצם שטיפל בתיקי רה"מ וקיבל את ההחלטות בעניינו. לא ניתן לקבל מצב שבו עוה"ד ינון יחליט, בין בעקיפין בין במישרין, בעניינו של ראש הממשלה מול החלטות אלה בהן השתתפה בת זוגו.

הטענה שעוה"ד ינון מוגבל לטפל רק בענייני חקיקה שבטיפול של בת זוגו, עוה"ד מררי אינה מתיישבת עם הצהרתה של עוה"ד מררי שבה התחייבה גם בשמו שלא יעסוק בשום עניין שהיה מצוי בטיפול!

כדי להבין את גודל האבסורד – איש לא היה מקבל מצב שבו היועמ"ש לכנסת היה דן בשאלות הנוגעות לעניינו של ראש הממשלה אילו עוה"ד מררי הייתה חברה בצוות ההגנה של רה"מ.

ניגוד עניינים חריף זה זועק לשמיים ויכול להגיע לכדי עבירה פלילית של הפרת אמונים. כך ודאי היה מוכרע לו היה מדובר בעניינו של נבחר ציבור, ולא במשפטן בשירות הציבורי.



## שר המשפטים

כמובן שלא ניתן לקבל מצב שעה"ד ינון יחליט בשאלות אלה אף אם לא היה נחתם הסדר ניגוד העניינים. לא ניתן גם לקבל את הפרדה המלאכותית, שהוא כביכול עוסק רק בעניינים "פרוצדורליים" ולא מהותיים, כשם שלא ניתן לקבל החלטה של שופט לפסול את עצמו מלעסוק בתיק, ו"רק" לקבוע את סדרי הדין ולדון בטענות המקדמיות.

אני מפנה ליועץ המשפטי לכנסת ארבע שאלות:

א. האם דיווחת לגורמים המוסמכים בכנסת על ניגוד העניינים שלך בטרם החלטת לטפל בענייניו של של רה"מ?

ב. האם נכון הפרסום כי שקלת לפסול את עצמך מלעסוק בעניינים אלו, אך בעקבות לחצו של היועץ המשפטי לממשלה חזרת בד?

ג. האם חלקה של בת זוגך בטיפול בתיקי ראש הממשלה השפיע על החלטותיך?

ד. האם שוחחתם בנושא?

לאור כל האמור, אני פונה אליך עוה"ד ינון, למשוך מיד את ידיך מעיסוק במישרין או בעקיפין בתיקי רה"מ ובשאלות הקשורות בענייני החסינות הנובעות ממנו.

ככל שתחליט שלא לעשות כן, אבקש מיור הכנסת אשר מכותב למכתב זה, להורות עליך לחדול מטיפול בעניינים אלו.

להלן הרקע העובדתי אשר הביא אותי לשלוח מכתב זה:

א. ביום 17.5.17 חתמה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עוה"ד מררי על הסדר למניעת ניגוד עניינים בהעסקה, בו נכתב בסעיף 3 כדלקמן: "בן זוגי, עוה"ד איל ינון משמש כיועץ המשפטי לכנסת. בהתאם להסדר למניעת ניגוד עניינים עליו חתם עוה"ד ינון, הוא לא יהיה מעורב בטיפול בעניינים המצויים בטיפול. התחייבות כאמור נערכה במקביל להסדר זה והיא הועברה לעיונה של היועמ"ש למשרד המשפטים ובידיעתה".



## שר המשפטים

ב. בניגוד להצהרה זו, החליט כאמור עוה"ד ינון, לעסוק בענייני תיקי רה"מ נתניהו ושאלת החסינות הנובעת מהם, כאשר עוה"ד מררי היתה חלק מהצוות המצומצם שעסק בתיקים אלה וקיבל את ההחלטות.

ג. בהמשך פורסם כי עוה"ד ינון לא יעסוק בנושאים "המהותיים" אלא רק בנושאים "הפרוצדורליים" הנוגעים לחסינות.

בברכה,

ח"כ אמיר אוחנה  
שר המשפטים

העתק:

יו"ר הכנסת, חה"כ יואל (יולי) אדלשטיין

היועץ המשפטי לממשלה, הד"ר אביחי מנדלבליט



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 00114520  
ירושלים, י"א בטבת התש"ף  
08 בינואר 2020

לכבוד  
חה"כ אמיר אוחנה  
שר המשפטים

שלום רב,

### הנדון: פנייתך מיום 7.1.2019 בעניין "פעולה בתפקיד תוך ניגוד עניינים חמור"

ראשית אציין כי אני מבין פשר פנייתך אליי ואל עמית בצוותא חדא, כאשר כל תוכנה של הפנייה מופנה בעצם כלפיי. על כל פנים, ראה תשובתי ליו"ר סיעת הליכוד, חה"כ מיקי מכלוף זוהר, שפנה באותו עניין.

במענה לשאלותיך הפרטניות:

לשאלה א' - אני עוסק בענייניו הפליליים של ראש הממשלה ובבחינת שיקול הדעת של גורמי האכיפה ביחס אליו, ולכן לא היה מקום לכל "דיווח לגורמים המוסמכים בכנסת", שאגב כמוך מודעים היטב, ולא מאתמול, לקשר הזוגי שלי עם עמית ולהשתתפותה בצוות שעסק בתיקי ראש הממשלה.

לשאלה ב' - לא.

לשאלה ג' - לא.

לשאלה ד' - לא.

אשר לטענתך בדבר הפער כביכול בין הסדרי ניגוד העניינים, הרי שגם בטענה זו אין ממש. אני עוסק בכל עניין שעמית עוסקת בו במשרד המשפטים, גם אם אינו חקיקה. מעבר לאמור, מלכתחילה לא היה בכוונתי לקחת חלק בדיוני ועדת הכנסת בבקשות החסינות, לא של ראש הממשלה ולא של חה"כ חיים כץ (אותו נמנעת מלציין במכתבך), העוסקות, בין היתר, בשיקול

הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בהגשת כתבי אישום. בכלל זאת, לא אעסוק גם בהיבטים הפרוצדורליים של ניהול ההליכים עצמם בוועדת הכנסת.

לבסוף ארשה לעצמי להביע תקווה כי עובדי ציבור יזכו ליחס מכבד וענייני מהדרגים הפוליטיים הבכירים, גם אם חוות דעתם המקצועית אינה לשביעות רצונם.

בברכה,  
איל ינון

העתק:  
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת  
ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה

## **נספח 7**

**העתק תגובות היועץ  
המשפטי לכנסת במסגרת  
בג"ץ 706/19**

**מס' עמוד ראשון - 25**

**סגן יושב-ראש הכנסת, חה"כ עיסאווי פריג'**

באמצעות עוה"ד אסף שובינסקי, אביאל פלינט ואוהד דונגי  
יוסי לוי ושות', עורכי דין  
רח' מנחם בגין 11 (בית רוגובין תדהר, קומה 25), רמת גן  
טל': 03-5102491 ; פקס: 03-5102493

**העותר**

**- נ ג ד -**

**1. יושב ראש הכנסת, חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין**

**2. ועדת הכנסת**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6753495

**המשיבים**

**תגובה מקדמית מטעם המשיבים**

בהתאם להחלטת כב' השופטת ד' ברק-ארז מיום 29.1.2019, מתכבדים המשיבים להגיש תגובה מקדמית קצרה מטעמם, כדלקמן:

1. עניינה של העתירה בהחלטת ועדת הכנסת מיום 1.1.2019 בעניין עבודת מליאת הכנסת בזמן פגרת הבחירות שבה מצויה הכנסת ה-20 בימים אלה. החלטה זו, שהתקבלה בהתאם לסעיף 9 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: **חוק הכנסת**) ולסעיף 21 לתקנון הכנסת, קובעת כי מליאת הכנסת תתכנס לדיון מיוחד בהצעה לסדר היום לבקשת 25 חברי כנסת, וכן תתכנס לדיון בהצעת חוק לקריאה הראשונה או לקריאות השנייה והשלישית, לבקשת הממשלה.

לטענת העותר החלטת ועדת הכנסת אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הכנסת ותקנון הכנסת ועל כן התבקש בית המשפט הנכבד לבטלה. עוד התבקש להורות ליו"ר הכנסת לכנס את מליאת הכנסת לדיון בהצעת החוק שהעותר הוא בין יוזמיה - הצעת חוק לשכת עורכי הדין (ציון מעבר בבחינת ההתמחות) (הוראת שעה), התשע"ט-2019 (להלן: **הצעת החוק**), וזאת לשם הדיון בה בקריאות השנייה והשלישית, בהתאם לבקשה של 25 חברי כנסת.

2. ביום 29.1.2019 התבקשו המשיבים להודיע האם לשיטתם "ניתן לכנס את מליאת הכנסת לבקשת הממשלה בלבד".

3. במענה ממוקד לשאלה זה נבקש להבהיר כי, ניתן לכנס את מליאת הכנסת בזמן פגרת בחירות, גם לבקשת 25 חברי הכנסת ולא רק לבקשת הממשלה בלבד. עם זאת, בהתאם לסעיף 21 לתקנון הכנסת, כינוס מליאת הכנסת לבקשת 25 חברי הכנסת בזמן פגרה, יהיה לצורך דיון בהצעות לסדר היום בלבד ולא לדיון בהצעות חוק.

4. עמדת הכנסת בתמצית היא כי לא נפל פגם בהחלטת ועדת הכנסת מושא העתירה ובהחלטת יו"ר הכנסת שלא לכנס את מליאת הכנסת לשם דיון בהצעת החוק, שכן החלטות אלה עולות בקנה אחד עם הוראות הדין הנוגעות לעניין. לפיכך, לעמדת הכנסת דין העתירה להידחות בהעדר עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד, וזאת בפרט נוכח העובדה כי הסוגיה שבפנינו נוגעת להתנהלות הפנימית-פרלמנטרית של הכנסת שלגביה נפסק כי היקף ההתערבות הוא מצומצם ביותר.

עוד תטען הכנסת כי בכל מקרה אין מקום לברר את טענות העותר בעת הזו. העותר מבקש הלכה למעשה כי בית המשפט הנכבד ישנה את הנוהג הקיים בכנסת מזה שנים רבות ויתערב בנהלים הפנימיים של הכנסת באשר לאופן עבודת מליאת הכנסת בתקופת פגרת הבחירות. לטעמה של הכנסת אין מקום להידרש במהלך תקופת פגרת הבחירות לגופה של הסוגיה הרגישה והמורכבת של יוזמות חקיקה במהלך תקופה זו, ומטעם זה דין העתירה להידחות על הסף.

### תשתית נורמטיבית

5. סעיף 31 לחוק-יסוד: הכנסת, קובע כך:

"הוראות בדבר מועדי הכנסים של הכנסת ובדבר כינוס הכנסת שלא בתקופת הכנסים ייקבעו בחוק".

סעיף 9(ב) לחוק הכנסת, קובע כך:

"יושב ראש הכנסת יכנס את הכנסת, שלא בתקופת הכנסים של הכנסת, כאמור בסעיף 31 לחוק-יסוד: הכנסת, על פי דרישה של עשרים וחמישה חברי הכנסת או על פי דרישת הממשלה".

סעיפים אלה התקבלו בנוסח זה במסגרת תיקוני חקיקה משנת 2000 ו-2001, שראשיתם בהצעת חוק פרטית שיזם חה"כ סילבן שלום. קודם לתיקוני החקיקה האמורים, בסעיף 33 לחוק-יסוד הכנסת היה קבוע כי יו"ר הכנסת יכנס את הכנסת שלא בתקופת הכנסים של הכנסת, על-פי דרישתם של 30 חברי כנסת או על-פי דרישת הממשלה.

במסגרת תיקון חוק יסוד-הכנסת מס' 25 ומס' 29, שנעשו לצד תיקון מס' 6 לחוק הכנסת, הוחלט לבטל את סעיף 33 לחוק היסוד האמור ולהסתפק בהוראת הסמכה כללית בחוק היסוד לקביעת הוראות בדבר מועדי הכנסים של הכנסת בחקיקה (סעיף 31 לחוק היסוד). לצד זאת החליטה הכנסת להוסיף לחוק הכנסת הוראה בדבר כינוס המליאה בתקופת הפגרה, על-פי דרישה של הממשלה או על-פי דרישה של 25 חברי כנסת, ולא 30 כפי שהיה קודם לכן בחוק היסוד (סעיף 9(ב) לחוק הכנסת).

כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, בתקופות שבהן כיהנה ממשלה רחבה, הרף המינימלי של 30 חברי כנסת לדרישת כינוס דיון בכנסת במהלך הפגרה, הקשה מאוד על האופוזיציה ליזום דיונים במליאה. לאור האמור, הוחלט להפחית את מספר חברי הכנסת שיכולים לדרוש דיון בכנסת ל-25 בלבד.

העתק הצעת החוק לתיקון חוק הכנסת (תיקון מס' 7) (כינוס הכנסת שלא בתקופת הכנסים), התש"ס – 2000, מצורף ומסומן **מש/1**.

העתק חוק-יסוד הכנסת, תיקון מס' 25 ותיקון מס' 29, מצורף ומסומן **מש/2**.  
העתק חוק הכנסת (תיקון מס' 6), התש"ס-2000, מצורף ומסומן **מש/3**.

6. הנה כי כן, חוק-יסוד: הכנסת וחוק הכנסת קובעים את העקרון והוא האפשרות לכינוס הכנסת שלא בתקופת הכנסים, והאפשרות של 25 חברי הכנסת ליזום כינוס מיוחד שלא בתקופת הכנסים. אין בהוראות חקיקה אלה התייחסות מפורשת לשאלה מהם הנושאים וסוגי הדיונים שיידונו במהלך כינוסים אלה.

יצוין, כי מההיסטוריה החקיקתית של תיקוני החקיקה האמורים, עולה כי מתן האפשרות בידי 25 חברי כנסת ליזום דיון בכנסת לא נועדה לשם קידום הצעות חוק, אלא לשם מתן כלי פרלמנטרי בידי חברי הכנסת, בפרט חברי הכנסת מסייעות האופוזיציה, לחייב את הכנסת לקיים דיון במהלך פגרת הכנסת במסגרת "כובעה" של הכנסת **כמפקחת על הממשלה**. וכך אמר חה"כ שלום, יוזם הצעת החוק, במליאת הכנסת בדיון המוקדם בהצעת החוק: "אני מודה לשר המשפטים, לשר המקשר וליושב ראש הקואליציה, שהסכימו לתמוך בהצעת החוק שלי שתאפשר את כינוס הכנסת בזמן פגרה כדי לאפשר **פיקוח פרלמנטרי** של הכנסת גם בזמן הפגרה, ולא יהיה מצב שבו במשך שלושה חודשים לא ניתן יהיה לכנס את הכנסת" (פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 3.11.1999, עמ' 125) (ההדגשה אינה במקור).

העתק פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 3.11.1999, מצורף ומסומן **מש/4**.

7. משלא נקבעו בחוק הכנסת הוראות מפורטות בעניין סוגי הדיונים שניתן לקיים במהלך פגרות הכנסת, נקבעו הוראות משלימות לעניין זה בתקנון הכנסת. זאת, מכוח סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת הקובע כך:

"הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה."

יצוין, כי תקנון הכנסת הוא בגדר חקיקת משנה המצויה בדרגה נורמטיבית גבוהה, וזאת נוכח העובדה שהוא מאושר במליאת הכנסת ולא רק בוועדת חקיקת משנה רגילה. התקנון אף מסדיר היבטים משטריים חשובים ביותר, הן ביחס להתנהלות הכנסת לרבות הליך החקיקה והן במישור יחסי כנסת-ממשלה.

8. עד לשנת 2010 סוגיית כינוס הכנסים המיוחדים של הכנסת הוסדרה בתקנון הכנסת בסעיף 37 לתקנון, שקבע כדלקמן:

"(א) עשרים וחמישה חברי הכנסת הדורשים לכנס כנס מיוחד של הכנסת רשאים לפרט בדרישתם נושא אחד או שני נושאים לסדר יומו של הכנס המיוחד";

(ב) פורט בדרישה נושא אחד, יעמידו יושב ראש הכנסת והסגנים נושא זה על סדר יומו של הכנס המיוחד כהצעה דחופה לסדר היום..."

נוסח זה אמנם לא התייחס מפורשות לכינוס מיוחד בפגרות של הכנסת אלא ל"כנס מיוחד" באופן כללי, אך היה מקובל לראותו ככזה שמתייחס לדרך כינוס המליאה בתקופת פגרות. בהתאם לכך מקובל היה כי **הממשלה** אינה מוגבלת בהעלאת נושאים לדיון במליאה בזמן הפגרה, לרבות הצעות חוק. לעומת זאת, דרישה של 25 חברי הכנסת לקיים דיון במהלך הפגרה, מוגבלת להעלאת נושאים **כהצעה לסדר היום**, וכי, ככלל, חברי הכנסת אינם יכולים לעשות שימוש בכלי זה לצורך העלאת הצעות חוק פרטיות לדיון במליאה בתקופת הפגרה.

9. במסגרת תיקונים נרחבים שנעשו בתקנון הכנסת בשנת 2010, נערכה בחינה חוזרת של סוגיית כינוס מליאת הכנסת בפגרה ובמסגרתה החליטה ועדת הכנסת לעגן את הנוהג האמור ולהבהיר, כי אין מקום לאפשר בכלל במהלך הפגרה קידום של חקיקה פרטית על-ידי חברי הכנסת. בהתאם לכך שונה וחודד במעט נוסח הסעיף האמור והוא אף קיבל את מספרו הנוכחי – סעיף 21, שזו לשונו:

“(א) 25 חברי הכנסת הדורשים לכנס את הכנסת בתקופת הפגרה, בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, רשאים לפרט בדרישתם נושא אחד או שני נושאים; **יושב ראש הכנסת יעמיד את הנושאים על סדר יומה של הישיבה, כהצעות לסדר היום**; אין באמור כדי למנוע מיושב ראש הכנסת להעמיד על סדר יומה של אותה ישיבה נושא אחד או שני נושאים נוספים, לפי דרישתם של 25 חברי כנסת אחרים. ...

(ג) בישיבה של הכנסת לפי סעיף זה, רשאים לנמק שני חברי כנסת בלבד כל הצעה לסדר היום, במסגרת זמן שלא תעלה על 10 דקות כל אחד מהם. ...

(ה) דרישת הממשלה לכינוס הכנסת בתקופת הפגרה בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, תימסר בהודעה בכתב של מזכיר הממשלה למזכיר הכנסת.”

(ההדגשה אינה במקור)

10. אם כן, משילוב הוראות ההסמכה שבחוק-יסוד הכנסת, ומההוראות המפורטות בחקיקה - סעיף 9 לחוק הכנסת וסעיף 21 לתקנון הכנסת, עולה כדלקמן:

**בשל היעדרותם של חברי הכנסת מן הכנסת בתקופת הפגרה, ככלל, מליאת הכנסת אינה מתכנסת בתקופת הפגרה. חריג לכלל הוא האפשרות שניתנה ל-25 חברי כנסת ליזום דיון במליאת הכנסת שעניינו הצעה לסדר היום בלבד.** יובהר, כי הצעה לסדר היום היא “כלי פרלמנטרי” הניתן בידי חברי הכנסת כדי להעלות נושא לסדר היום הציבורי באמצעות דיון במליאת הכנסת, ולאחר מכן בהתאם להחלטת המליאה בוועדה מוועדות הכנסת. הדיון בהצעה לסדר היום מתקיים בהתאם לחלק ד' של תקנון הכנסת שעניינו “כלים פרלמנטריים”, ולפרק החמישי שבו שכותרתו “הצעות לסדר היום ודיונים מהירים”. ויודגש, בניגוד לנטען בעתירה, **הצעה לסדר יום אינה כוללת דיון בכנסת בהצעות חוק** (הדיון בחקיקה מוסדר בחלק ז' של התקנון).

בהעדר הוראות מפורטות בעניין ייזום דיון במליאה על-ידי הממשלה, בין אם בחוק ובין אם בתקנון, לא קיימת הגבלה על סוג הדיון שהממשלה רשאית ליזום בפגרה. לפיכך, בתקופת פגרה, הממשלה רשאית ליזום דיון במליאת הכנסת, ובכלל זה באפשרותה לבקש להעלות לסדר היום דיון בהצעת חוק (הצעת חוק ממשלתית או פרטית).

11. בהתאם לאמור, וכנהוג בכנסת, בעקבות אישור חוק התפזרות הכנסת ה-20, התשע”ט-2018, קיבלה ועדת הכנסת ביום 1.1.2019 החלטה בדבר מועדי פגרת הבחירות ופעילות הכנסת בפגרה. **זוהי החלטת ועדת הכנסת מושא העתירה.**

בהתאם להחלטה זו, ועל-פי המקובל בכנסת בפגרת בחירות, בתקופה זו פועלת “ועדת הסכמות” המורכבת מיו”ר הכנסת, יו”ר הקואליציה ומרכז סיעות האופוזיציה, ודיונים **בוועדות הכנסת**, ככלל, כפופים לאישור מראש של ועדת ההסכמות.

**באשר לעבודת המליאה**, בהתאם לסעיף 9 לחוק הכנסת וסעיף 21 לתקנון הכנסת, נקבע בהחלטה כי הממשלה תהיה רשאית לבקש כי מליאת הכנסת תתכנס לצורך דיון בהצעות חוק בקריאה הראשונה, השנייה והשלישית, וכי 25 חברי כנסת יהיו רשאים לדרוש כינוס מליאה לצורך דיון בהצעות לסדר היום.

העתק החלטת ועדת הכנסת מיום 1.1.2019, מצורף ומסומן **מש/5**.

### **עמדת המשיבים**

12. בעתירה טוען העותר כי החלטת ועדת הכנסת עומדת בסתירה להוראות חוק הכנסת ותקנון הכנסת, ועל כן בית המשפט הנכבד התבקש לבטלה. כמו כן, מבקש העותר כי בית המשפט יורה ליו"ר הכנסת לכנס את מליאת הכנסת לצורך השלמת הליך החקיקה של הצעת החוק שיזם לתיקון חוק לשכת עורכי הדין שבמוקד העתירה. הצעת החוק אושרה ביום 7.1.2019 לקריאה השנייה והשלישית, בוועדת שהוקמה לשם הדיון בהצעת החוק - ועדה משותפת של ועדת הכנסת וועדת החוקה, חוק ומשפט.

13. תחילה תטען הכנסת כי די בעיתוי הגשת העתירה כדי להעלות ספק של ממש האם יש מקום לבחינתה לגופה. הלכה למעשה בקשת העותר היא כי בית המשפט הנכבד יתערב בנוהג המקובל בכנסת, ישנה את הנהלים הקיימים מזה שנים רבות, ויקבע תחתיהם כללים אחרים לאופן שבו יש לנהל הליכי החקיקה במהלך תקופת פגרת הבחירות.

**בנסיבות אלה, סבורה הכנסת כי קיים קושי להידרש עתה, תוך כדי תקופת פגרת הבחירות, לגופה של הסוגיה הרגישה והמורכבת של יוזמות חקיקה בתקופה זו, ועל כן דין העתירה להידחות על הסף.**

ואולם, כפי שיפורט להלן, עמדת הכנסת היא כי גם אם היה מקום לבחון את העתירה לגופה, דינה להידחות. הכנסת סבורה כי העתירה אינה מבססת כל עילה למתן הסעדים המבוקשים בה, הן משום שהחלטת ועדת הכנסת תואמת את הוראות הדין – חוק הכנסת ותקנון הכנסת, והן משום שבהתאם להלכה הפסוקה אין מקום להתערבות בית המשפט הנכבד בעניינים הפנים-פרלמנטריים של הכנסת.

### **(א). החלטת ועדת הכנסת התקבלה כדין**

14. **ראשית, בניגוד לנטען בעתירה, החלטת ועדת הכנסת מושא העתירה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין.** כאמור לעיל, חוק הכנסת קובע הוראות כלליות באשר לאפשרות לכנס כנס מיוחד של מליאת הכנסת בפגרה על-פי דרישה של 25 חברי כנסת. תקנון הכנסת קובע הוראות משלימות בעניין זה לעניין ייזום דיון על-ידי חברי הכנסת, וזאת מכוח סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת. בהתאם לסעיף 21 לתקנון, על-פי דרישה של 25 חברי הכנסת ניתן לכנס מליאה בזמן פגרה לצורך קיום דיון בהצעה לסדר היום, וזאת בעיקר לשם מתן כלים פרלמנטריים בידי האופוזיציה, גם בתקופת הפגרה, להעלות נושאים לסדר היום הציבורי ולפקח על הממשלה.

בניגוד לנטען בעתירה, וכפי שהובהר לעיל, הצעה לסדר היום אינה כוללת דיון בהצעת חוק, אלא היא כוללת הצעות לדיון בנושאים מסויימים במליאה או בוועדה.

מן האמור עולה, כי החלטת ועדת הכנסת עולה בקנה אחד עם הוראות תקנון הכנסת והיא גם אינה סותרת את הוראות חוק הכנסת, ולכן אין כל עילה להתערבות בית המשפט הנכבד בהחלטה ודין העתירה להידחות על הסף.

15. **שנית**, הפרשנות לה טוען העותר להוראות הדין גם אינה עולה בקנה אחד עם **הנוהג הקיים בכנסת מימים ימימה**, ואין כל חידוש בעניין זה בהחלטת ועדת הכנסת.

נוהג זה נובע מאופיה של פעילות הכנסת במהלך תקופות הפגרה. במהלך פגרות הכנסת קיים קושי מובנה בקידום חקיקה, שכן רבים מחברי הכנסת אינם נוכחים בכנסת. במצב זה יש הצדקה להגביל את דיוני החקיקה, בפרט בנושאים השנויים במחלוקת ציבורית. דברים אלה נכונים ביתר שאת בתקופת פגרת בחירות לגביה קיימת מורכבות מיוחדת בקידום חקיקה במהלכה, עקב הרגישות של תקופה זו והחשש מ"חקיקת בחירות".

ואולם, על מנת שלא לכבול את כוחה של הכנסת מלחוקק גם בתקופות הפגרות, נקבע מכוח סעיף 9 לחוק הכנסת וסעיף 21 לתקנון הכנסת, כי הכנסת תהיה רשאית לדון בהצעת חוק, גם במהלך הפגרה, על-פי בקשה של הממשלה. מטבע הדברים, יוזמות הממשלה לדיון בהצעות חוק בתקופת פגרות, וכל שכן בתקופת פגרת בחירות, כוללות מנגנוני בקרה פנימיים שככלל יש בהם כדי לוודא שאכן מדובר בהצעות חוק המצדיקות קיום דיון בתקופות רגישות אלה.

נדמה, כי אין צורך להרחיב על כך שלנוהג של הכנסת ולאופן שבו פירשה הכנסת לאורך השנים את הוראות הדין, יש משקל מכריע (וראו לעניין זה את הסיפה של סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת לפיו "כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה").

16. **שלישית**, העותר טוען בעתירה כי קיימת דחיפות עניינית בקידום הצעת החוק בעניין המתמחים על אף שמדובר בתקופת פגרת בחירות, כדי שניתן יהיה להשלים את הליכי החקיקה קודם ליום 31.1.2019, מועד ההסמכה הקרוב של עורכי הדין. משמועד זה חלף ספק אם גם לשיטת העותרים יש עוד הצדקה לדחיפות בקיום הדיון בהצעת החוק דווקא במועד פגרת הבחירות. על כל פנים, מאחר שמדובר בהצעת חוק שאושרה כבר בקריאה הראשונה, הכנסת החדשה תהיה רשאית להחיל עליה דין רציפות בהתאם לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ולאשרה בהליך שיתבסס על הדיונים וההצבעות שנערכו בכנסת ה-20.

לכך יש להוסיף כי לאחר אישור הצעת החוק בוועדה המשותפת בכנסת, ובין היתר בעקבות שיג ושיח שהתקיים בעניין עם חברי הכנסת היוזמים, תוקנו תקנות לשכת עורכי הדין (סדרי בחירות בדיני מדינת ישראל ובמקצועות מעשיים), התשכ"ג-1962, וציון המעבר לבחינות הלשכה הורד ל-60 (לרבות בשלוש הבחינות האחרונות). נדמה, כי אף בכך יש כדי להחליש את הטענה בדבר הדחיפות הרבה והצורך בקידום הצעת החוק, בניגוד לנוהג המקובל, בתקופה הרגישה של פגרת הבחירות.

#### **(ב) היקף שיקול הדעת הרחב בניהול העניינים הפנימיים של הכנסת**

17. החלטת ועדת הכנסת מושא העתירה עוסקת באופן התנהלות הכנסת במהלך פגרת הבחירות. החלטה זו, כאמור, עולה בקנה אחד עם הוראות הדין ועם הנוהג הקיים בכנסת לעניין הימנעות מהבאת חקיקה

פרטית על-פי דרישה של חברי כנסת, לאישור מליאת הכנסת במהלך תקופות הפגרה בכלל, ופגרת הבחירות בפרט.

מכאן, כי בפנינו בקשה של חבר כנסת, שאף משמש כסגן יו"ר הכנסת, כי בית המשפט הנכבד יתערב בסדרה הפנימיים של הכנסת - יורה לוועדת הכנסת לשנות את החלטתה באשר לנהלי העבודה הפנימיים של הכנסת במהלך פגרת הבחירות וכן יורה ליו"ר הכנסת לכנס את מליאת הכנסת לדיון בהצעתו.

18. ואולם, כידוע בהתאם להלכה הפסוקה, בעניינים פנים-פרלמנטריים, היקף הביקורת השיפוטית של בית המשפט הנכבד מצומצם ביותר. ראו למשל דברי כב' הנשיא שמגר בבג"ץ 669/85 **הרב מאיר כהנא, חבר-כנסת נ' שלמה הלל, יו"ר הכנסת**, מ(4) 393 (1986) (להלן: **עניין כהנא**) לפיהם "איננו יושבים כערכאת ערעור על החלטותיהם של היושב-ראש והסגנים, וכמקובל עלינו, נוהגים אנו בריסון בכל הנוגע לכניסה לתחום הפעלת הסמכות הפנים-פרלמנטרית, שהיא בגבולות התקנון".

עוד נפסק, כי "בכל הנוגע להחלטות בעניינים מינהליים-פנים-פרלמנטריים – וכזהו המקרה שלפנינו – ההלכה הינה כי בית-המשפט לא יבקר את ההחלטה הפנים-פרלמנטרית (ותחול כלפיה אי-שפיטות מוסדית), אלא במקרים חריגים" (בג"ץ 9070/00 **לבנת נ' יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט**, פ"ד נה(4) 800, 811-810 (2001)). לעניין זה הובהר גם במקום אחר, כי "עניינים הנוגעים לקביעת סדר יומה של מליאת הכנסת או ועדה מוועדותיה הינם, לפחות על פניו, עניינים פנים פרלמנטריים מובהקים, אשר ככלל יימנע בית המשפט מלהתערב בהם" (בג"ץ 9156/06 **פולק נ' חברי הכנסת ה-17**, פס' 9 לפסק הדין (פורסם בנבו, 14.11.2006)).

גם במקרה דנן מדובר באופן מובהק בהתנהלות הפנים-פרלמנטרית של הכנסת, בסדרי העבודה של הכנסת בזמן פגרת הבחירות ובנוהל החל ביחס לדיוני החקיקה שלא בזמן כנסי הכנסת. הכנסת סבורה כי בהתאם להלכה הפסוקה האמורה, אין מקום להתערבות בית המשפט הנכבד בעניין. זאת בפרט כאשר הסוגיה הוסדרה במפורש בתקנון הכנסת, אשר אינו בגדר חקיקת משנה "רגילה", אלא חקיקה במדרג נורמטיבי גבוה יותר על רקע מהותו של התקנון ואופן אישורו המיוחד בכנסת. בהתאם לכך, קבע כב' הנשיא שמגר בעניין **כהנא** כי (פס' 3 לפסק דינו):

"...רק בנסיבות **קיצוניות** באופיין, עת מתגלה בהוראת התקנון שנתקבלה במליאת הכנסת **פגם מהותי, היורד לשורש עקרונות היסוד של משטרנו החוקתי ושל תפיסותינו הדמוקרטיות**, תיתכן הפעלת ביקורת שיפוטית על הוראה של התקנון, שנתקבלה כדין במליאת הכנסת".

19. אשר על כן, לאור כל האמור לעיל, עמדת הכנסת היא כי דין העתירה שבפנינו להידחות על הסף ולגופה, בהעדר עילה למתן הסעדים המבוקשים בעתירה.

היום, 6 בפברואר 2019

א' באדר א' התשע"ט



אביטל סומפולינסקי, עו"ד

ב"כ הכנסת

**סגן יושב-ראש הכנסת, חה"כ עיסאווי פריג'**

באמצעות עוה"ד אסף שובינסקי, אביאל פלינט ואוהד דונגי  
יוסי לוי ושות', עורכי דין  
רח' מנחם בגין 11 (בית רוגובין תדהר, קומה 25), רמת גן  
טל': 03-5102491 ; פקס: 03-5102493

**העותר**

**- נ ג ד -**

**1. יושב ראש הכנסת, חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין**

**2. ועדת הכנסת**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6753495

**המשיבים**

**תגובה משלימה מטעם המשיבים**

בהתאם להחלטת כב' השופטת ד' ברק-ארז מיום 18.2.2019, מתכבדים המשיבים 1-2 (להלן: **הכנסת**) להגיש תגובה משלימה מטעמם, כדלקמן:

1. עניינה של העתירה בהחלטת ועדת הכנסת מיום 1.1.2019 שהתקבלה בעקבות אישור חוק התפזרות הכנסת ה-20, התשע"ט-2018 (להלן: **חוק התפזרות הכנסת**), והיא עוסקת במועדי פגרת הבחירות ובפעילות הכנסת בפגרה.

בהתאם להחלטה זו, ועל-פי המקובל בכנסת בפגרת בחירות, נקבע כי בתקופה זו תפעל "ועדת הסכמות" המורכבת מיו"ר הכנסת, יו"ר הקואליציה ומרכז סיעות האופוזיציה, וכי הדיונים **בוועדות הכנסת**, ככלל, כפופים לאישור מראש של ועדת ההסכמות.

**באשר לעבודת המליאה**, בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת התשנ"ד-1994 (להלן: **חוק הכנסת**), ולסעיף 21 לתקנון הכנסת, נקבע בהחלטת ועדת הכנסת כי הממשלה תהיה רשאית לבקש כי מליאת הכנסת תתכנס לצורך דיון בהצעות חוק בקריאה הראשונה, השנייה והשלישית, וכי 25 חברי כנסת יהיו רשאים לדרוש כינוס מליאה לצורך דיון ב"הצעה לסדר היום" בלבד.

2. לטענת העותר החלטת ועדת הכנסת אינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 9(ב) לחוק הכנסת וסעיף 21 לתקנון הכנסת, ועל כן התבקש בית המשפט הנכבד לבטלה. בהמשך לכך, ביקש העותר כי בית המשפט הנכבד יורה ליו"ר הכנסת לשים על סדר יומה של הכנסת את הצעת החוק שהעותר הוא בין יוזמיה - הצעת חוק לשכת עורכי הדין (ציון מעבר בבחינת ההתמחות) (הוראת שעה), התשע"ט-2019 (להלן: **הצעת החוק**), וזאת לשם דיון והצבעה בקריאות השנייה והשלישית.

3. בתגובה המקדמית מטעם הכנסת מיום 6.2.2019 פורטה עמדתה לפיה לא נפל פגם בהחלטת ועדת הכנסת לעניין כינוס המליאה בפגרת הבחירות ובהחלטת יו"ר הכנסת שלא לכנס את מליאת הכנסת לשם דיון בהצעת החוק, שכן החלטות אלה עולות בקנה אחד עם הוראות הדין הנוגעות לעניין.

בתגובה הובהר, כי סעיף 9(ב) לחוק הכנסת קובע הוראות כלליות לעניין זהות הגורמים הרשאים לדרוש כינוס מיוחד של מליאת הכנסת בפגרה - הממשלה או 25 חברי כנסת. הוראות משלימות בעניין כינוס המליאה בפגרה, ובכלל זה סוג הדיונים שיידונו בה, נקבעו בתקנון הכנסת, וזאת בהתאם לסעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת. בסעיף 21 לתקנון הכנסת נקבע כי במהלך פגרה, 25 חברי כנסת יכולים ליזום דיון בפורמט של "הצעה לסדר היום" בלבד ומכאן שהם אינם יכולים ליזום את כינוס המליאה לשם קידום חקיקה פרטית. לפיכך, החלטת ועדת הכנסת מושא העתירה תואמת את הוראות הדין, ואין כל עילה לבטלה. עוד נטען, כי החלטת ועדת הכנסת משקפת גם את הנוהג המקובל בכנסת מימים ימימה לפיו בתקופת פגרה יש הגבלה משמעותית על קיום הליכי חקיקה בכלל, וחקיקה פרטית בפרט, וזאת נוכח המורכבות שבקידום חקיקה בתקופות אלה.

לבסוף טענה הכנסת כי במוקד העתירה עומדת סוגיה הנוגעת באופן מובהק להתנהלות הפנים-פרלמנטרית של הכנסת שלגביה נפסק כי היקף ההתערבות הוא מצומצם ביותר, ועל כן גם מטעם זה דין העתירה להידחות.

4. ביום 17.2.2019 הגיש העותר תגובה משלימה מטעמו שבה חזר על טענותיו בעתירה. במענה לתגובת המשיבים טען העותר כי אין בה התייחסות ל"ליבת העתירה" לדבריו, והיא ההתנגשות שבין החלטת ועדת הכנסת לבין סעיף 9(ב) לחוק הכנסת וסעיף 21 לתקנון הכנסת. העותר חזר על טענתו לפיה סעיף 21 לתקנון הכנסת אינו מגביל את חברי הכנסת מלהעלות כל נושא על סדר היום של הכנסת ובכלל זה ליזום חקיקה פרטית במהלך הפגרה. עוד נטען כי לא הוכח הנוהג המקובל בכנסת לפיו חברי הכנסת אינם מקדמים חקיקה פרטית בפגרה, וכי בכל מקרה אין בכוחו של נוהג זה לגבור על הוראות החוק והתקנון.

העותר טען בנוסף כי אין בתגובת הכנסת מענה לטענתו לפיה חה"כ אחמד טיבי הסיר הסתייגות שהגיש בקשר עם חוק התפזרות הכנסת רק לאחר שנאמר לו שהליכי החקיקה של הצעת החוק בנוגע למתמחים יושלמו עוד במהלך הכנסת ה-20. כן נטען כי החלטת יו"ר הכנסת שלא לכנס את מליאת הכנסת לשם דיון בהצעת החוק של העותר, שהתקבלה בהתאם להחלטת ועדת הכנסת, אינה נוגעת לעניינים פנים-פרלמנטריים של הכנסת והיא פוגעת בערכי הדמוקרטיה.

5. **הכנסת סבורה כי גם התגובה המשלימה מטעם העותר אינה מגלה כל עילה להתערבות בית המשפט הנכבד בהחלטת ועדת הכנסת והחלטת יו"ר הכנסת שהתקבלה מכוחה, ואין בה חידוש של ממש על הטיעונים שהועלו בעתירה.**

**לאור האמור תבקש הכנסת להפנות לאמור בתגובה המקדמית מטעמה, ולעמוד להלן על מספר דגשים הנוגעים לעניין.**

**(א). סעיף 21 לתקנון הכנסת קובע כי על-פי דרישה של 25 חברי הכנסת תתכנס מליאת הכנסת לדיון ב"הצעה לסדר היום"**

6. מאחר שההוראות המפורטות, בנוגע לכינוס מליאה בזמן פגרה על-פי דרישה של 25 חברי הכנסת, מעוגנות בסעיף 21 לתקנון הכנסת, נפתח בו את טיעוננו.

לטענת העותר, סעיף 21 לתקנון הכנסת "אינו מגביל את אותם 25 חברי כנסת שדרשו לכנס את מליאת הכנסת בתקופת הפגרה בנושאי דיון מסוימים" ועל כן אין מניעה כי דרישתם תהיה לקיים דיון בהצעת חוק. כתימוכין לכך הובא סעיף 35 לתקנון הכנסת הנוגע לסדר ההצבעה במליאה, ממנו מבקש העותר ללמוד כי "נושא שעל סדר יומה של ישיבת המליאה יכול שיהיה גם דיון בהצעת חוק פרטית" (פס' 13 לתגובתו המשלימה).

7. הכנסת תטען כי יש לדחות את פרשנות העותר, שאין לה כל תימוכין בלשון סעיף 21 לתקנון הכנסת או בסעיפים אחרים בתקנון הכנסת. וכך קובע סעיף 21 לתקנון :

"(א) 25 חברי הכנסת הדורשים לכנס את הכנסת בתקופת הפגרה, בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, רשאים לפרט בדרישתם נושא אחד או שני נושאים; **יושב ראש הכנסת יעמיד את הנושאים על סדר יומה של הישיבה, בהצעות לסדר היום**; אין באמור כדי למנוע מיושב ראש הכנסת להעמיד על סדר יומה של אותה ישיבה נושא אחד או שני נושאים נוספים, לפי דרישתם של 25 חברי כנסת אחרים. ...

(ג) בישיבה של הכנסת לפי סעיף זה, רשאים לנמק שני חברי כנסת בלבד כל **הצעה לסדר היום**, במסגרת זמן שלא תעלה על 10 דקות כל אחד מהם. ...

(ה) דרישת הממשלה לכינוס הכנסת בתקופת הפגרה בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, תימסר בהודעה בכתב של מזכיר הממשלה למזכיר הכנסת."

[ההדגשות אינן במקור – אלא אם כן נאמר אחרת]

8. מלשון סעיף 21 לתקנון הכנסת עולה ברורות כי בזמן פגרה, ולענייננו בזמן פגרת בחירות, 25 חברי הכנסת יכולים לדרוש לכנס את המליאה ולהעלות על סדר היום של הכנסת **נושא או שניים לדיון**, ונושאים אלה יידונו כ"**הצעות לסדר היום**".

9. ומהי "הצעה לסדר היום"?

חלק ד' של תקנון הכנסת עוסק ב"כלים פרלמנטריים" שניתנו בידי חברי הכנסת כדי לפקח על עבודת הממשלה. בכלל זה הוסדר בחלק זה של התקנון אופן הגשת הצעת "הבעת אי אמון בממשלה" (פרק ראשון), אופן ייזום "דיון בהשתתפות ראש הממשלה" (פרק שני), הדיון ב"שאלות" (פרק שלישי) והסדרת "נאומים בני דקה" של חברי הכנסת (פרק רביעי).

הפרק החמישי של חלק ד' בתקנון, הכולל את סעיפים 52-61 לתקנון, עוסק כולו ב"הצעות לסדר היום ודיונים מהירים". סעיף 52(א) לתקנון קובע כי "חבר הכנסת, שאינו שר או סגן שר, רשאי להציע לכנסת לכלול נושא בסדר יומה **(בתקנון זה – הצעה לסדר היום)**, במסגרת מכסה סיעתית שתקבע ועדת הכנסת...".

כלומר, במהלך הרגיל של הכנסת, קרי, בתקופת הכנסים של הכנסת, ובשונה מתקופות הפגרה, בכפוף למכסה סיעתית חבר כנסת יחיד יכול ליזום דיון במליאת הכנסת "הצעה לסדר היום", ולא נדרש כי 25 חברי כנסת יגישו אותה יחדיו כתנאי לקיום הדיון בה.

בהמשך סעיף 52 הוסדר אופן הגשתה של אותה הצעה לסדר היום, מועד הדיון בה ודרך ניסוחה.

סעיף 53 לתקנון הכנסת קובע את סדר הדיון בהצעה לסדר היום, ואופן ההצבעה במליאה בהצעת חבר הכנסת להעמיד את הנושא על סדר יומה של הכנסת, כאשר ניתן להציע שהנושא המוצע לא יידון במליאה אלא בוועדה מוועדות הכנסת. סעיפים 56 ו-57 מסדירים את הדיון לגופו בנושא שבמוקד ההצעה, וזאת אם מליאת הכנסת החליטה לכלול אותו בסדר היום של המליאה או של ועדה בכנסת.

**ויודגש, הדיון ב"הצעה לסדר היום" אינו נוגע כלל לדיון בהצעות חוק, המוסדר בפרק אחר בתקנון – חלק ז' שכותרתו "הליך החקיקה". לפיכך, סעיף 35 לתקנון הכנסת (המנוי תחת חלק ג' לתקנון – "עבודת הכנסת"), ממנו מבקש העותר להיבנות בפרשנותו, כלל אינו רלוונטי לעניין. זאת, משום שאין חולק כי הדיון במליאת הכנסת בהצעת חוק, פרטית או ממשלתית, הוא אכן בגדר נושא שעל סדר יומה של הכנסת. ואולם, סעיף 21 לתקנון הכנסת לא רק קובע כי הנושא שבדרישת חברי הכנסת יועמד על-ידי יו"ר הכנסת כנושא בסדר היום של הכנסת, אלא קובע מפורשות כי הוא יועמד על סדר היום אך ורק כ"הצעה לסדר היום". בכך מצמצם סעיף 21 לתקנון את האפשרויות העומדות בפני חברי הכנסת ליזום דיון במליאת הכנסת במהלך הפגרה לדיון בנושא מסוים כ"הצעה לסדר היום" בלבד.**

10. הנה כי כן, סעיף 21 לתקנון הכנסת מאפשר ל-25 חברי הכנסת ליזום במהלך הפגרה דיון במליאה כדי להעלות נושא לדיון כ"הצעה לסדר היום", ומגביל את האפשרות של חברי הכנסת לקדם חקיקה פרטית במהלך הפגרה. מנגד, תקנון הכנסת אינו קובע הוראות המגבילות את סוגי הדיונים שיכולה הממשלה לדרוש.

מכאן, כי החלטת ועדת הכנסת מושא העתירה, והחלטת יו"ר הכנסת שהתקבלה מכוחה, מיישמות כפשוטן את סעיף 21 לתקנון הכנסת, שלא נטען בעתירה כנגד חוקיותו או חוקתיותו. בכך נשמט הבסיס המשפטי העיקרי עליו נשענת הטענה בדבר החריגה מסמכות של ועדת הכנסת ויו"ר הכנסת, ודין העתירה להידחות.

#### **(ב). הנוהג המקובל בכנסת לכינוס מליאה במהלך פגרה**

11. זאת ועוד: החלטת ועדת הכנסת מושא העתירה, משקפת גם את הנוהג המקובל בכנסת מימים ימימה, לעניין ההגבלות על קידום חקיקה במהלך פגרת בחירות.

כפי שצוין בתגובה המקדמית מטעם הכנסת, מאז ומתמיד הגבילה עצמה הכנסת בהליכי חקיקה במהלך פגרה, ובעיקר במהלך פגרת בחירות. במובן זה אין כל חידוש בהחלטת ועדת הכנסת שבפנינו.

12. כדי להמחיש את העניין ניתן לעיין בשתי ההחלטות של ועדת הכנסת שהתקבלו עם פיזור הכנסת ה-19 (מיום 10 בדצמבר 2014) ועם פיזור הכנסת ה-18 (מיום 15 באוקטובר 2012) לעניין דרך הכינוס של

המליאה בפגרת הבחירות. שתי החלטות אלה דומות בנוסחן להחלטות ועדת הכנסת שבענייניו והן קובעות מפורשות כי 25 חברי הכנסת יכולים ליזום במהלך הפגרה דיון בהצעה לסדר היום בלבד, וכי כינוס המליאה לצורך דיון חקיקה מותנה בבקשת הממשלה.

העתק החלטות ועדת הכנסת מיום 15.10.2012 ומיום 10.12.2014, מצורף ומסומן **מש/1**.

13. העותר, בהיותו חבר-כנסת החל מהכנסת ה-19, ובוודאי כאחד מסגני יו"ר הכנסת, מודע לאופן התנהלות הכנסת בפגרות, לאופן כינוס המליאה בתקופות אלה ולמגבלות הקיימות בקידום חקיקה במהלכן, ולכן בשעה שביקש ליזום בפגרת הבחירות את הדיון במליאת הכנסת בהצעת החוק שלו הוא פנה בעניין זה בראש ובראשונה **למזכיר הממשלה** (ראו נספח 2 לעתירה), ביודעו כי בפגרה בקשה של מזכיר הממשלה, בשם הממשלה, היא זו שמאפשרת לכנס את המליאה לצורך חקיקה.

ואכן, עיון מדוקדק בתגובה המשלימה מעלה כי העותר אינו טוען במפורש כי לא קיים נוהג בכנסת לפיו חברי כנסת אינם מקדמים בפגרת בחירות חקיקה פרטית, אלא עיקר טיעונו הוא כי גם אם היה מוכח נוהג שכזה יש להטיל ספק ברלוונטיות שלו, שכן אין בכוחו של נוהג לגבור על הוראות החוק ותקנון הכנסת. גם טענה זו דינה להידחות.

14. כפי שהובהר לעיל, האופן שבו פועלת הכנסת במהלך הפגרות והנוהג המקובל בכנסת בעניין זה אינם סותרים את הוראות הדין, שכן, כאמור, החלטות ועדת הכנסת אינה בגדר חידוש אלא היא ביטוי ברור ומתבקש של סעיף 21 לתקנון הכנסת לעניין כינוס מליאת הכנסת על-פי דרישת 25 חברי הכנסת. ההתייחסות לנוהג המקובל בכנסת לא נועדה, אפוא, כדי להצדיק סטייה כלשהי מהוראות הדין, אלא רק כדי להמחיש שהעיקרון של ההגבלה על חקיקה במהלך פגרה, בפרט פגרת בחירות, הוא עקרון מושרש בכנסת ובאופן התנהלותה לאורך השנים, וסעיף 21 לתקנון הכנסת מעגן תפיסה זו.

15. יתרה מכך, לנוהג המקובל בכנסת משמעות רבה, שמעוגנת בסעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובע כי "כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה" (ראו למשל: דברי כב' השופט הנדל בבג"ץ 9029/16 עו"ד יצחק אבירם נ' שרת המשפטים (01.02.2017) (פורסם בנבו), פס' 5 לפסק דינו).

כמו כן, הנוהג בכנסת מבטא את האופן שבו הכנסת מפרשת ומיישמת את הוראות הדין שהיא בעצמה חוקקה (וראו והשוו לעניין זה את ההלכה הפסוקה לעניין עמדתה הפרשנית של רשות מינהלית ביחס להסדרים נורמטיביים אותם היא מיישמת (ראו למשל: דברי כב' השופטת וילנר ברע"א 9778/16 שולמית זליגמן נ' הפניקס החברה לביטוח בע"מ (פורסם בנבו) (31.5.2018), פסקה 34 לפסק דינה).

משכך, גם אם היה מתעורר ספק פרשני ביחס להוראות הדין, הרי שהאופן שבו יישמה הכנסת את החוק ואת תקנון הכנסת (כעולה מהחלטות ועדת הכנסת מושא העתירה ואלו שקדמו לה) יש בה כדי ללמד שהכנסת לא קיבלה את פרשנותו של העותר, ולשיטתה 25 חברי הכנסת יכולים לדרוש דיון במליאה במהלך פגרה כ"הצעה לסדר היום" בלבד.

**(ג). אין יסוד לפרשנות העותר ביחס לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת**

16. טענה נוספת של העותר היא ביחס לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת הקובע כי "יושב ראש הכנסת יכנס את הכנסת, שלא בתקופת הכנסים של הכנסת, כאמור בסעיף 31 לחוק-יסוד: הכנסת, על פי דרישה של עשרים וחמישה חברי הכנסת או על פי דרישת הממשלה".

לטענת העותר, הסעיף אינו מקנה ליו"ר הכנסת או לוועדת הכנסת כל שיקול דעת ביחס לדרישה לכינוס מליאת הכנסת בפגרה על-פי דרישה של 25 חברי כנסת ובכלל זה, ככל שהדבר מתבקש, עליו לכנס את המליאה גם לדיון בהצעת חוק פרטית. לפיכך, כך נטען, ועדת הכנסת לא הייתה מוסמכת להגביל את דרישת חברי הכנסת לדיון ב"הצעה לסדר היום" ועל כן יש לבטלה.

17. **ראשית**, כאמור לעיל, החלטת ועדת הכנסת בנוגע לכינוס המליאה על-פי דרישה של 25 חברי כנסת, נובעת מההוראות שנקבעו בעניין זה בסעיף 21 לתקנון הכנסת. משכך, טענת העותר באשר להעדר שיקול הדעת של היו"ר בכינוס המליאה בהתבסס על **החוק בלבד**, מתעלמת לחלוטין מכך **שתקנון הכנסת** מגביל מפורשות את שיקול הדעת שלו לקיום דיונים בהצעות לסדר היום בלבד.

18. **שנית**, ככל שביקש העותר לטעון לקיומה של סתירה בין סעיף 9(ב) לחוק הכנסת לבין סעיף 21 לתקנון הכנסת, אשר אמורה כביכול להוביל לביטול סעיף 21 לתקנון, הרי שהיה עליו לטעון זאת במפורש, להעמיד תשתית משפטית לבחינת חוקיות וחוקתיות תקנון הכנסת, ולבקש כסעד את ביטולו של הסעיף האמור לתקנון. משהעותר נמנע מכך די היה בכך כדי להביא לדחיית העתירה על הסף. מכל מקום, למעלה מן הצורך יודגש כי מתן סעד של ביטול סעיף בתקנון הכנסת הוא חריג ביותר. תקנון הכנסת אינו בגדר חקיקת משנה "רגילה", אלא חקיקה במדרג נורמטיבי גבוה יותר על רקע מהותו של התקנון ואופן אישורו המיוחד בכנסת – אישורו במליאת הכנסת ולא רק בוועדה כדרך אישורה של חקיקת משנה רגילה. התקנון אף מסדיר היבטים משטריים חשובים ביותר, הן ביחס להתנהלות הכנסת לרבות הליך החקיקה והן במישור יחסי כנסת-ממשלה. כך, תקנון הכנסת מסדיר את סוגי הדיונים השונים במליאת הכנסת, ובין אלה רק התקנון מסדיר גם את עצם האפשרות של חבר הכנסת ליזום הצעת חוק פרטית. נוכח האמור, בהתאם להלכה הפסוקה רק בנסיבות קיצוניות יתערב בית המשפט בסעיף בתקנון הכנסת שהתקבל כדין במליאה (ראו לעניין זה את דבריו של כב' הנשיא שמגר בבג"ץ 669/85 **הרב מאיר כהנא, חבר-כנסת נ' שלמה הלל, יו"ר הכנסת**, (מ)393 (4) (1986) (להלן: **עניין כהנא**)).

19. **יתר על כן**, בתמצית נאמר כי סעיף 21 לתקנון הכנסת אינו **סותר** את סעיף 9(ב) לחוק הכנסת אלא **משלים** אותו.

סעיף 9(ב) קובע הוראה **כללית** לעניין עצם האפשרות של 25 חברי כנסת ליזום דיון במליאת הכנסת בזמן פגרה. אין בסעיף התייחסות לפרטי ההסדר הנוגעים בדבר. בכלל זה, אין התייחסות כלשהי למהות או סוג הדיונים שניתן ליזום בפגרה, לשאלה תוך כמה זמן על יו"ר הכנסת לכנס את המליאה בפגרה, לשאלה כיצד מעבירה הממשלה את דרישתה (האם נדרשת החלטת ממשלה או שדי בפנייה של שר מהממשלה או של מזכיר הממשלה), האם הדרישה לקיום דיון, מצד הממשלה או מצד 25 חברי הכנסת, צריכה להיעשות בכתב, והאם יוזמי הדיון יכולים להעלות מספר נושאים לדיון באותו כינוס מיוחד.

מאחר שהסעיף מנוסח כהוראת מסגרת כללית המתייחסת בעיקרה לזהות של הגורמים היכולים ליזום דיון במליאה במהלך הפגרה, לא ניתן לגזור ממנו את ההסדר הכולל לגבי סוגי הדיונים שניתן לקיים במהלך הפגרה ולאופן ניהולם.

בהתאם לכך, ולפי סעיף 19 לתקנון הכנסת, ההוראות המשלימות בעניין זה נקבעו על-ידי מליאת הכנסת בסעיף 21 לתקנון הכנסת עליו עמדנו לעיל, תוך קבלת נקודת המוצא של סעיף 9(ב) לפיה מי שיכול ליזום את הדיון בכנסת במהלך הפגרה הם רק הממשלה או 25 חברי כנסת. אין, אפוא, כל סתירה בין הוראות הדין האמורות.

20. זאת ועוד, פרשנות העותר לסעיף 9(ב) לחוק גם אינה עולה בקנה אחד עם ההיסטוריה החקיקתית של הסעיף. בחינת הליכי החקיקה שנגעו לסעיף זה, מעלה כי הכוונה הייתה לאפשר לחברי הכנסת לקיים דיון במליאת הכנסת בנושאים חשובים שמוצדק לדון בהם על אף שמדובר בפגרה, וזאת במסגרת "כובעה" של הכנסת כמפקחת על הממשלה.

בראשית דרכן, הוראות סעיף 9(ב) לחוק הכנסת היו מעוגנות בסעיף 33 לחוק-יסוד: הכנסת, שקבע כי "...מלבד כנסים אלה יכנס יושב ראש הכנסת את הכנסת על פי דרישתם של שלושים חברי הכנסת או על פי דרישת הממשלה".

מהדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט בהצעת החוק עולה כי חברי הכנסת ראו באפשרות לכנס דיון במליאה כלי פרלמנטרי בידי סיעות האופוזיציה לעורר דיון בכנסת בנושא חשוב ובווער גם במהלך הפגרה, ועל כן עלתה השאלה האם דרישת המינימום של 30 חברי כנסת תאפשר לאופוזיציה לעשות שימוש בכלי זה.

ראו למשל העתק פרוטוקול הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט, מיום 23.1.1957, מצורף ומסומן **מש/2**.

21. דיון דומה נערך בכנסת בשנת 1985 ובשנת 1989, על רקע הקמתה של ממשלה רחבה שהקשתה על האופוזיציה לגייס 30 חברי כנסת לדרישה לכינוס המליאה בפגרה. בהתאם לכך התקבלו בכנסת שתי הוראות שעה לחוק-יסוד: הכנסת - חוק כינוס הכנסת (הוראת שעה), התשמ"ה-1985 וחוק כינוס הכנסת (הוראת שעה), התשמ"ט-1989. בהתאם להוראות שעה אלה, במהלך הכנסת ה-11 וה-12 ניתן היה לדרוש כינוס מליאה במהלך פגרה גם על-פי דרישה של 20 חברי כנסת בלבד. ראו בהקשר זה דברי חה"כ אלעזר גרנות, שיזם את ההצעה בשנת 1985:

"המציאות של הכנסת הנוכחית היא, שמספר חברי האופוזיציה הוא 24. הם מחולקים לסיעות שונות מכל גוני הקשת הפוליטית. על-פי המצב הקיים, אין אפשרות לאופוזיציה, גם אילו התאחדה, לגרום לכינוס של הכנסת אלא אם הממשלה רוצה בכך.

אחד הטעמים, ואולי העיקרי שבכולם, שלשמו נכתב סעיף זה בחוק, הוא שחברי הכנסת יוכלו לגרום לכינוס של הכנסת כשהממשלה איננה רוצה בכך. **סעיף זה בא לאפשר לכנסת לפקח על הממשלה**... לכול ברור שצריך למצוא דרך לתת ביטוי לאופוזיציה בתקופה שבה הכנסת איננה פועלת כסדרה...."

העתק פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 16.7.1985 מצורף ומסומן **מש/3**.  
העתק פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 23.5.1989 מצורף ומסומן **מש/4**.

22. כפי שצוין בתגובה המקדמית מטעם הכנסת, בשנת 2000 בעקבות הצעת חוק פרטית שיוזם חה"כ סילבן שלום, החליטה הכנסת לשנות באופן קבוע את מספר חברי הכנסת שיכולים לדרוש את כינוס המליאה בזמן הפגרה ולהעמידו על 25 חברי כנסת. בשלב הראשון תיקנה הכנסת את חוק היסוד – תיקון מס' 25 – וקבעה את סעיף 33 לחוק היסוד, עליו עמדנו לעיל, לפיו הוראות בדבר כינוס הכנסת שלא בתקופת הכנסת ייקבעו בחוק (צורף כנספח מש/2). לאחר מכן, תיקנה הכנסת את חוק הכנסת – תיקון מס' 6 – ובמסגרתו הוספה ההוראה שבסעיף 9 לחוק לפיה יו"ר הכנסת יכנס את הכנסת על-פי דרישה של 25 חברי הכנסת או על-פי דרישה של הממשלה (צורף כנספח מש/3). כפי שפורט בתגובה המקדמית של הכנסת (פס' 6), גם במהלך הליך חקיקה זה עלה כי תכלית הסעיף היא לאפשר לחברי הכנסת מהאופוזיציה לפקח על הממשלה גם במהלך הפגרה.

23. הנה כי כן, מהדיונים בסוגיה זו שהתקיימו לאורך השנים על-ידי כנסות שונות וממשלות שונות, עולה פעם אחר פעם כי במוקד מתן הזכות ל-25 חברי כנסת לדרוש את כינוס המליאה במהלך הפגרה עמדה התפיסה לפיה יש להעניק לחברי הכנסת כלי פרלמנטרי-פיקוחי שיאפשר את כינוס המליאה גם במהלך הפגרה, לשם עריכת דיונים בנושאים בוערים וחשובים. לעומת זאת, אין בהיסטוריה החקיקתית האמורה תימוכין לתפיסה כי תכלית סעיף 9(ב) לחוק היא להקנות זכות לחברי הכנסת, מהאופוזיציה או מהקואליציה, לקדם חקיקה פרטית גם במהלך פגרות הכנסת.

היסטוריה חקיקתית זו מחזקת את העמדה לפיה אין סתירה בין סעיף 9(ב) לחוק הכנסת לבין סעיף 21 לתקנון הכנסת והחלטת ועדת הכנסת, שכן מדובר בהוראות דין המשלימות זו את זו, כחלק מהמארג הנורמטיבי השלם המסדיר את אופן דיוני הכנסת בפגרה.

24. לבסוף, אין מקום לטעמנו לבחון את היחס שבין סעיף 9(ב) לחוק לבין סעיף 21 לתקנון הכנסת בעת הזו. סעיף 21 לתקנון הכנסת אושר בכנסת בשנת 2010. כמו כן, סעיף זה היה קיים גם בתקנון בנוסחו הקודם והוא משקף את אופן התנהלות הכנסת בפועל ביחס לחקיקה פרטית במהלך פגרה. מעבר לכך, כפי שצוין לעיל, החלטת ועדת הכנסת שבפנינו אין בה כל חידוש והיא דומה בנוסחה להחלטות ועדות הכנסת שהתקבלו לאחר אישור תקנון הכנסת בשנת 2010, לרבות בכנסת ה-19 שגם בה כיהן העותר.

לאור האמור, לא הייתה כל מניעה מצד העותר להעלות מבעוד מועד את טענותיו ביחס לפרשנות שיש ליתן לסעיף 21 לתקנון הכנסת ולבחון את חוקיותו וחוקיותו. העלאת הטענה בשלב מאוחר זה, לאחר התפזרות הכנסת, היא כשלעצמה מהווה טעם נוסף לדחיית הטענות בהקשר זה על הסף.

#### (ד). היקף התערבות מצומצם ביותר בהליכים פנים-פרלמנטריים

25. בתגובה המקדמית עמדה הכנסת על כך שאופן כינוס המליאה בפגרה הוא סוגיה פנים-פרלמנטרית שבהתאם לפסיקה היקף התערבות בית המשפט הנכבד בעניינה מצומצם ביותר.

26. בתגובה המשלימה טוען העותר כי הסוגיה שבפנינו אינה נוגעת לעניינים פנים-פרלמנטריים של הכנסת, אלא לעניינים "הנוגעים לסעיף 9 לחוק הכנסת ולסעיף 21 לתקנון הכנסת שהוא יציר כפיה של מליאת הכנסת" (שם, סעיף 31), וכי החלטת ועדת הכנסת פוגעת בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך

החקיקה, שעוגן בבג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' מדינת ישראל** (נבו, 6.8.2017) (להלן: **עניין קוונטינסקי**). עוד נטען כי עמדת הכנסת פוגעת בערכי הדמוקרטיה שכן מדובר "בהצרת צעדיה של הכנסת על-ידי הממשלה" (סעיף 24 לתגובה המשלימה), ובפגיעה ב"שוויון שבין חברי הכנסת" (שם, סעיף 28).

גם טענות אלה דינן להידחות, וזאת מהטעמים שיפורטו להלן:

27. **ראשית**, אופן כינוס מליאת הכנסת במהלך פגרות הכנסת הוא במהותו נושא פנים-פרלמנטרי, והדבר אינו נגזר כלל מהשאלה האם הוא מוסדר בחקיקה, אם לאו. זאת, על אחת כמה וכמה כאשר החלטת ועדת הכנסת מושא העתירה התקבלה בהתאם לסעיף בתקנון הכנסת שכל כולו מסדיר את ההתנהלות הפנים-פרלמנטרית של הכנסת, ובית המשפט כבר פסק מפורשות כי בעניינים אלה הוא נוהג בריסון רב. ראו למשל דברי כב' הנשיא שמגר בעניין **כהנא לפיהם "איננו יושבים כערכאות ערעור על החלטותיהם של היושב-ראש והסגנים**, וכמקובל עלינו, נוהגים אנו בריסון בכל הנוגע לכניסה לתחום הפעלת הסמכות הפנים-פרלמנטרית, **שהיא בגבולות התקנון**" (פס' 4 לפסק דינו).

28. **שנית**, אין ממש גם בטענות בדבר הפגיעה בעקרונות הדמוקרטיה. החלטת ועדת הכנסת התקבלה מכוח תקנון הכנסת המאושר במליאת הכנסת. מכאן, כי אין המדובר בהגבלות שהממשלה הטילה על הכנסת, אלא במגבלות שהכנסת הטילה על עצמה.

ראו לעניין זה את דברי כב' השופט (כתוארו אז) ברק בפסק הדין בעניין בנק המזרחי (ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, מט (4) 221, פס' 83 לפסק דינו):

"נוסיף ונאמר את המובן מאליו, כי **מגבלות פרוצדורה בגדרי "התארגנותה" של הכנסת למילוי משימותיה העיקריות, אין בהן כל "כבילה" עצמית**. ראשית לכול, אם ילך המחוקק בדרך שסלל לעצמו מראש, לא תיפגע כהוא זה סמכותו לחוקק, ובכל נושא שיאבה לחוקק. שנית, בכל מקרה יוכל המחוקק לשנות בכל עת מדרכי ההליכים שקבע לעצמו, וממילא ישתחרר מכבילה עצמית שלא הייתה כלל מעיקרה כבילה עצמית."

וכן ראו דבריו של כב' הנשיא שמגר בעניין **כהנא**, על כך שתקנון הכנסת הוא שהעניק לחבר הכנסת את הזכות מלכתחילה ליזום חקיקה פרטית, ועל כן אין כל מניעה כי אותו דבר חקיקה יהיה גם המקור שיגביל אותה (שם, פס' 4).

גם הטענות בנוגע לפגיעה בשוויון שבין חברי הכנסת אינן ברורות והן נטענו בעלמא. על כל פנים, אין בהחלטת ועדת הכנסת כל הבחנה בין חברי הכנסת לעניין זה.

בכל הנוגע לעניין **קוונטינסקי** תטען הכנסת כי פסק הדין אינו רלוונטי לענייננו. מדובר בפסק דין הנוגע לתקינות הליכי חקיקה. עקרון ההשתתפות בהליכי חקיקה לא נפגע במקרה שבפנינו שכן חברי הכנסת אינם מנועים מלהשתתף בהליך החקיקה של הצעת החוק ככל שיתקיים, והשאלה היא מקדמית יותר – האם יש מקום לקיים את הדיון בהליך החקיקה, בתקופת הפגרה, שאלה שכלל אינה נוגעת לעקרון ההשתתפות.

29. **שלישית**, גם בחינה מהותית של הסוגיה אינה מעלה כי בפנינו החלטה הפוגעת באופן קשה בערכי הדמוקרטיה ובעקרונות היסוד של השיטה. כאמור, מאז ומתמיד נהגה הכנסת לצמצם למינימום את החקיקה במהלך הפגרות, ובפרט בפגרות הבחירות והגבילה את האפשרות ליזום חקיקה פרטית על-פי דרישה של חברי כנסת.

תפיסה זו של הכנסת נובעת מכך שבמהלך פגרות הכנסת קיים קושי מובנה בקידום חקיקה, בין היתר משום שרבים מחברי הכנסת אינם נוכחים בכנסת. במצב זה יש הצדקה להגביל את דיוני החקיקה, בפרט בנושאים השנויים במחלוקת ציבורית. דברים אלה נכונים ביתר שאת בתקופת פגרת בחירות לגביה קיימת מורכבות מיוחדת בקידום חקיקה במהלכה.

ואולם, על מנת לאפשר לחברי הכנסת גם בתקופת הפגרה לדון במליאה בנושאים שעל סדר היום הציבורי, ובהתאם להוראות סעיף 9(ב) לחוק הכנסת, נקבע בתקנון כי 25 חברי הכנסת, רשאים ליזום דיון במליאה בנושא מסוים כ"הצעה לסדר היום". כלי זה מאפשר קיום דיון במהלך הפגרה בנושאים "בוערים", שיש הצדקה לקיימם גם במהלך הפגרה, ולשמוע את חברי הכנסת והממשלה בעניינם.

כמו כן, על מנת שלא לכבול את כוחה של הכנסת מלחוקק גם בתקופות הפגרות, ובהעדר הוראה מגבילה בעניין בתקנון הכנסת, בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק, נקבע בהחלטת ועדת הכנסת שלבקשת הממשלה ניתן יהיה לדון בהצעת חוק, גם במהלך הפגרה. מטבע הדברים, יוזמות הממשלה לדיון בהצעות חוק בתקופת פגרות, וכל שכן בתקופת פגרת בחירות, כוללות מנגנוני בקרה פנימיים שכלל יש בהם כדי לוודא שאכן מדובר בהצעות חוק חיוניות, המצדיקות קיום דיון בתקופות רגישות אלה.

עם זאת, יודגש, כי כוחה של הממשלה בקידום חקיקה במהלך הפגרה מוגבל אף הוא, שכן על מנת לכנס דיון בוועדות הכנסת, לרבות בענייני חקיקה, לא די בבקשת הממשלה, אלא נדרשת הסכמה של ועדת ההסכמות, המורכבת, כאמור, מיו"ר הכנסת, יו"ר הקואליציה ומרכז סיעות האופוזיציה.

30. מכאן, כי ההגבלה שהכנסת לקחה על עצמה, בהגבלת החקיקה במהלך הפגרות, היא הגבלה מידתית הנותנת ביטוי למאפיינים של תקופות הפגרה הרגישות ומונעת שימוש לרעה בהליכי החקיקה. קשה, אפוא, לקבל את טענת העותר כי החלטה זו היא שפוגעת באופן קשה בערכי הדמוקרטיה באופן המצדיק את התערבות בית המשפט הנכבד באותם מקרים נדירים וחריגים בהליכים הפנים-פרלמנטריים של הכנסת.

31. **רביעית**, בפנינו עותר המבקש את התערבות בית המשפט הנכבד בהחלטת ועדת הכנסת שהתקבלה מכוח תקנון הכנסת. חרף האמור, העותר לא פעל במסגרת הכלים הפרלמנטריים שברשותו כדי לשנות את החלטת ועדת הכנסת את תקנון הכנסת. גם מטעם זה מתעורר ספק של ממש האם יש מקום כי בית המשפט הוא שיתערב בסוגיה פנים-פרלמנטרית מובהקת זו, כאשר העותר לא מיצה את ההליכים הפנימיים הנתונים לו להביא לשינוי ההחלטה.

ראו והשוו בעניין זה דברי כב' הנשיא גרוניס בבג"ץ 4491/13 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל** (2.7.2014) (פורסם בנבו), פסקה 50 לפסק דינו.

### (ה). הסתייגות חה"כ טיבי במהלך חוק התפזרות הכנסת אינה שייכת לעניין

32. טענה נוספת עליה חזר העותר בתגובה המשלימה מטעמו היא כי במהלך הדיון בוועדת הכנסת בעניין הצעת חוק התפזרות הכנסת, הביע חה"כ טיבי הסתייגות מהצעת החוק וזו הוסרה על-ידו לאחר שנמסר לו כי הצעת החוק בעניין המתמחים תקודם עוד במהלך הכנסת ה-20. נטען כי ללא הסרת ההסתייגות של חה"כ טיבי, לא ניתן היה לקדם את חוק התפזרות הכנסת (פס' 14 לעתירה ופס' 5 לתגובה המשלימה). בכל הכבוד, אין כל קשר בין הדברים.

33. **ראשית**, אכן, במהלך הכנת הצעת חוק התפזרות הכנסת לקריאות השנייה והשלישית בוועדת הכנסת, ביקש חה"כ טיבי כי ייקבע בחוק כי הכנסת ה-20 לא תתפזר עד לסיום הליכי חקיקת הצעת החוק בנוגע למתמחים. הצעתו של חה"כ טיבי נדחתה והוא בחר שלא להגיש את הצעתו כהסתייגות למליאה (בהתאם לסעיף 86 לתקנון הכנסת). כעולה מפרוטוקול הדיון שצירף העותר לעתירתו (נספח מ"ש/2), יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ מיקי זוהר, כלל לא התחייב בפניו כי הליכי הצעת החוק יסתיימו קודם ליציאת הכנסת לפגרת הבחירות, אלא ציין כי גם מצדו יש כוונה להשלים את הליכי החקיקה קודם להתפזרות הכנסת (דבר אשר בסופו של יום לא אירע). על כל פנים, חה"כ טיבי החליט להצביע בעד הצעת החוק משיקוליו הוא, ובכל מקרה לא ברור על מה מבסס העותר את טענותיו כי ללא תמיכתו בהצעת החוק לא ניתן היה לאשר את הצעת חוק התפזרות הכנסת.

34. **שנית**, לא ברור כיצד מבקש העותר לקשור בין פגם כביכול שנפל לדעתו בהליך חקיקת חוק התפזרות הכנסת לבין החלטת ועדת הכנסת לעניין אופן ניהול מליאת הכנסת בפגרות. מעבר לכך, טענות אלה אינן נוגעות כלל לעניינו של העותר אלא לעניינו של חה"כ טיבי, שאינו צד לעתירה, ומבחינה זו העותר הוא בגדר "מתעבר על ריב לא לוי".

### סוף דבר

35. כפי שפורט לעיל ובתגובה המקדמית, עמדת הכנסת היא כי העותר לא ביסס עילה משפטית להתערבות בית המשפט הנכבד בהחלטת ועדת הכנסת והחלטת יו"ר הכנסת שהתקבלו בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת ולסעיף 21 לתקנון הכנסת.

כמו כן, העותר מבקש הלכה למעשה כי בית המשפט הנכבד ישנה את הנוהג הקיים בכנסת מזה שנים רבות ויתערב בנהלים הפנימיים של הכנסת המעוגנים בתקנון הכנסת באשר לאופן עבודת מליאת הכנסת בתקופת פגרת הבחירות.

יפים לעניין זה דברי כב' הנשיא שמגר בבגץ 620/85 **ח"כ מוחמד מיעארי נ' יו"ר הכנסת, ח"כ שלמה הלל**, פ"ד מא(4) 169 (פס' 8 לפסק דינו) :

"סיכומה של נקודה זו: בעת בחינת השאלה, אם מן הראוי שבית המשפט יתערב בסכסוך שעניינו הליכי הפנימיים של הכנסת, ינקוט בית המשפט גישה עקרונית של זהירות בביקורת של תחום פעולתה של הרשות האחת על-ידי הרשות האחרת. בלי לנסות ולמצות את העניין ניתן להזכיר, כי מערכת השיקולים כוללת את הגורמים העיקריים הבאים: יחס הכבוד שרוחש בית המשפט לרשות המחוקקת, המגלמת את ריבונות העם והמשקפת את רצונו

החופשי; חוסר רצונו של בית המשפט להיות צד למחלוקות פוליטיות המפלגות את הציבור; ההכרה במורכבות פעולתו של גוף פוליטי נבחר וחוסר הנכונות לכפות עליו אמות מידה נוקשות, מקום שאין הכרח לעשות כן מבחינת חוקיו שלו; הנטייה שלא לבקר את סבירות החלטותיו של הגוף אשר מחוקק את חוקי המדינה; הרצון שלא להכתיב לכנסת את נהליה וסדריה הפנימיים."

לכך מתווסף הקושי הגלום בעיתוי, בכך שהעותר מבקש כי בית המשפט יכריע בעניינו ויעניק לו את הסעדים המבוקשים **במהלך תקופת פגרת הבחירות**. לעמדת הכנסת, אין מקום לשינוי הדין והנוהג הקיים לעניין קידום חקיקה פרטית על-ידי חברי הכנסת, בתקופה רגישה ומורכבת זו. זאת, כאמור, בפרט כאשר לא הייתה כל מניעה מצד העותר להעלות את טענותיו מבעוד מועד.

36. **אשר על כן, ומכל הטעמים שפורטו בתגובה המקדמית ובתגובה משלימה זו, תבקש הכנסת כי בית המשפט הנכבד ידחה עתירה זו על הסף ולגופה ויקבע כי לא נפל פגם בהחלטות המשיבים.**

היום: 27 בפברואר 2019  
כ"ב אדר א, התשע"ט



אביטל סומפולינסקי, עו"ד  
ב"כ הכנסת

## **נספח 8**

**העתק חוות הדעת של  
היועץ המשפטי לכנסת  
בעניין חה"כ חיים כץ  
מיום 12.9.2019**

**מס' עמוד ראשון - 45**



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 03729519  
ירושלים, י"ב באלול התשע"ט  
12 בספטמבר 2019

לכבוד  
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין  
יושב ראש הכנסת

שלום רב,

### הנדון: פניית חבר הכנסת חיים כץ לקביעת חסינות בפני העמדה לדין

בעקבות בקשתו של חה"כ חיים כץ לקביעת חסינות, להלן התייחסותי לאופן הטיפול בבקשה:

1. ביום 14.8.2019 מסר לך היועץ המשפטי לממשלה עותק של כתב אישום נגד חה"כ חיים כץ, בו הוא מואשם במרמה והפרת אמונים.

בהתאם לסעיף 4(א)(3) לחוק החסינות הודיע לך אתמול חה"כ כץ כי הוא מבקש שהכנסת תקבע כי תהיה לו חסינות בפני דין פלילי לגבי האשמה שבכתב האישום, שכן לטענתו מתקיימות במקרה זה כל העילות המפורטות בסעיף האמור, ובראשן החסינות המהותית.

2. סעיף 13 לחוק החסינות קובע כי בקשה לפי סעיף 4(א)(3) "תוגש בכתב ובצירוף נימוקים ליושב ראש הכנסת, שיעבירנה לוועדת הכנסת לדיון בהקדם האפשרי." הדיון בוועדת הכנסת נדרש שכן היא הגורם המוסמך על פי החוק להציע למליאת הכנסת לקבוע חסינות לחבר הכנסת.

ואולם, כידוע בכנסת ה-21 לא הוקמו ועדות הכנסת הקבועות וביניהן ועדת הכנסת (למעט ועדה קבועה אחת - ועדת החינוך, התרבות והספורט), ופועלות בה רק הוועדה המסדרת וועדות זמניות לענייני כספים וחוז' וביטחון.

לעניין הוועדה המסדרת, שמקובל לראות בה חליפתה של ועדת הכנסת, נשאלה השאלה האם היא מוסמכת לדון בבקשה לקביעת חסינות.

**עמדתי היא כי היא אינה מוסמכת לקיים דיון שכזה, שכן חוק הכנסת המקים את הוועדה המסדרת, קובע כי יהיו לה, עד לבחירתה של ועדת הכנסת, "סמכויות ועדת הכנסת הנוגעות לסדרי הבית ולדיוני הכנסת".** הדיון בבקשה לקביעת חסינות הוא דיון מעין-שיפוטי, שלא ניתן לראות בו נושא שנוגע לסדרי הבית ודיוני הכנסת.

3. בעקבות כך נשאלה שאלה נוספת והיא האם ניתן להקים כעת ועדת כנסת שתדון בבקשת החסינות. עמדתי היא כי לא ניתן לעשות זאת, לאור העובדה שאנו מצויים ימים ספורים לפני הבחירות לכנסת ה-22. הקמת ועדת כנסת בעת הזו, שכל תכליתה היא קיום דיון בבקשת חסינות של חבר כנסת, לא תאפשר קביעת הרכב באופן המקובל ועלולה לפגוע באופן קשה הן במהות והן בנראות של הליך מעין-שיפוטי זה.
4. עוד נשאלתי האם ניתן לקיים את הדיון בתקופת השבועיים שבין יום הבחירות לבין כינון הכנסת ה-22. כידוע, הנוהג הוא שלא מכנסים את ועדות הכנסת בתקופה שבין הבחירות לבין כינונה של כנסת חדשה, גם כאשר ישנה ועדת כנסת מכהנת, והדברים נכונים ביתר שאת במצב שלפנינו שבו לא הוקמה ועדת כנסת.
5. עוד אוסיף ואציין כי סעיף 4(ג) לחוק החסינות קובע כי "קבעה הכנסת כי תהיה לחבר הכנסת חסינות כאמור בסעיף זה, לא יאשר היועץ המשפטי לממשלה **בתקופת כהונתה של אותה כנסת** הגשת כתב אישום נגד חבר הכנסת בשל אותה אשמה אלא אם כן חל שינוי בנסיבות." גם הוראה זו מובילה למסקנה כי אין טעם לקיים דיון בבקשה לקבוע חסינות בימים האחרונים לכהונתה של הכנסת, וכי יש להכריע בבקשה בכנסת הבאה, כך שתחול בתקופת כהונתה של הכנסת הבאה.
6. **לאור האמור, אני סבור כי על אף החובה המוטלת בחוק החסינות לדון בבקשה לקביעת חסינות "בהקדם האפשרי" לאחר הגשתה, הרי שבנסיבות המתקיימות כעת אין מנוס מלהמתין לכינוס הכנסת הבאה והקמתה של ועדת הכנסת החדשה, ורק אז להעביר את הבקשה שתובא לדיון בוועדה לאחר הקמתה.**
7. משהגיש חה"כ כץ את בקשתו בתוך תקופת הזמן הקבועה בחוק החסינות, מובן כי לא ניתן יהיה להגיש את כתב האישום לבית המשפט קודם שתתקבל החלטה סופית בבקשה, וזאת בתחילת כהונתה של הכנסת ה-22.

בברכה,  
  
 איל יון

העתק:  
 חה"כ חיים כץ  
 ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה

## **נספח 9**

**העתק חוות הדעת של  
היועץ המשפטי לכנסת  
בעניין חה"כ חיים כץ  
מיום 2.12.2019**

**מס' עמוד ראשון - 48**



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין : 04420919  
ירושלים, ד' בכסלו התש"ף  
2 בדצמבר 2019

לכבוד  
חה"כ אבי ניסנקורן  
יושב ראש הוועדה המסדרת

שלום רב,

### הנדון: סוגיות הנוגעות להקמת ועדת הכנסת ולבקשות לקביעת חסינות בפני דין פלילי

פנית אליי בשאלות שונות שהתעוררו לאחרונה בנוגע לאפשרות הקמתה של ועדת הכנסת ולאופן הטיפול בבקשות חסינות של חברי הכנסת בעת הזו, בה אנו מצויים בתקופת 21 הימים לפי סעיף 10 לחוק-יסוד: הממשלה, כאשר טרם הוקמו ועדות הכנסות הקבועות. אציין, כי נוסף לפנייה זו נעשו אליי פניות בעל-פה מצד חברי כנסת נוספים, וכן פנו בכתב באותו נושא גם סיעת העבודה-גשר באמצעות עו"ד עמרי שגב, חה"כ תמר זנדברג, עורכי הדין שחר בן מאיר ויצחק אבירם, עורכי הדין אביה אלף ובעז ארד מהתנועה לטוהר המידות, ופרופ' מרדכי קרמניצר, פרופ' יובל שני וד"ר עמיר פוקס מהמכון הישראלי לדמוקרטיה.

השאלות מתעוררות ביחס לשני מקרים קונקרטיים - האחד, הודעת היועץ המשפטי לממשלה מיום 14.8.2019 כי אישר להגיש כתב אישום נגד חה"כ חיים כץ, אשר בקשתו לקביעת חסינות מיום 11.9.2019 עודנה תלויה ועומדת, והשני, הודעת היועץ המשפטי לממשלה מיום 21.11.2019 כי אישר הגשת כתב אישום נגד ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו, ומסירת עותק ממנו ליו"ר הכנסת, והודעתו הנוספת של היועץ מהיום (2.12.2019) בה הושלמו בכתב האישום מקום השיפוט ורשימת העדים. בשלב זה עדיין לא ידוע אם ראש הממשלה יגיש בקשה לקביעת חסינות.

הפונים מביעים חשש כי המצב הפוליטי התקדימי והמורכב שנקלענו אליו - אי הקמת ועדת הכנסת והאפשרות שנצא לבחירות שלישיות בתוך שנה - עלול לדחות את דיוני החסינות בחודשים רבים, מה שיביא גם לעיכוב ניכר בהליכים המשפטיים התלויים במיצוי דיוני החסינות בכנסת. חלק מהפונים אף הציעו הצעות שונות שלדעתם יש בהן כדי לתת מענה לסיטואציה האמורה.

להלן אציג את עמדתי בנושא, בהתייחס לכלל הפניות והשאלות:

**א. האם הוועדה המסדרת או ועדה "מיוחדת" מוסמכת לדון בבקשה של חבר הכנסת לקביעת חסינות?**

בהתאם לחוק החסינות, בקשה של חבר כנסת לקביעת חסינות בפני דין פלילי תידון תחילה **בוועדת הכנסת**, ובמקרה שהוועדה תמליץ על קביעת חסינות, תידון גם במליאת הכנסת (סעיפים 4 ו-13 לחוק). חוק הכנסת, שהוועדה המסדרת קמה מכוחו, לא מעניק לה את כל הסמכויות של ועדת הכנסת אלא קובע כי יהיו לה, עד לבחירתה של ועדת הכנסת, **"סמכויות ועדת הכנסת הנוגעות לסדרי הבית ולדיוני הכנסת"**.

כפי שציינתי בחוות דעתי ליו"ר הכנסת מיום 12.9.2019 בעניין בקשתו של חה"כ חיים כץ לקביעת חסינות, עמדתי היא כי **הוועדה המסדרת אינה מוסמכת לדון בענייני חסינות במקום ועדת הכנסת**. הדיון בבקשה לקביעת חסינות הוא דיון מעין-שיפוטי, שלא ניתן לראות בו נושא שנוגע ל"סדרי הבית ודיוני הכנסת", ולכן **רק ועדת הכנסת מוסמכת לדון בבקשת חסינות** ולהציע לכנסת לקבוע חסינות לחבר הכנסת שביקש זאת או לדחות את בקשתו.

בהקשר זה אציין כי הוועדה המסדרת היא ועדה זמנית במהותה ובהגדרתה, שעיקר תפקידה הוא לגבש הצעה בדבר הרכב ועדות הכנסת הקבועות, לרבות ועדת הכנסת עצמה, ולהתניע את עבודת הכנסת לאחר בחירתה של כנסת חדשה. בשונה משתי הוועדות הזמניות שמוקמות לפי סעיף 2א(ה) לחוק הכנסת (הוועדה לענייני כספים והוועדה לענייני חוץ וביטחון), אשר סמכויותיהן לא צומצמו בחוק ביחס לוועדות הקבועות, הוועדה המסדרת אינה נכנסת בנעלי ועדת הכנסת לכל דבר ועניין. כך למשל קבענו בעבר כי הוועדה המסדרת אינה מוסמכת לקיים דיוני חקיקה; אינה מוסמכת לדון ולהחליט בענייני שכר ותשלומים שישולמו לחברי הכנסת; וכך גם אינה יכולה להחליף את ועדת הכנסת לעניין הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת הכספים לעניין תקציב הכנסת; ועוד.

בדומה, לא ניתן לקיים דיוני חסינות גם בוועדה "מיוחדת" שתוקם לשם כך, כפי שהציעו חלק מהפונים, וזאת משום שכאמור חוק החסינות מסמך מפורשות את ועדת הכנסת לדון בעניינים אלה. כלל הוא, כי כאשר חוק מסמך ועדה ספציפית של הכנסת לדון בעניין מסוים (למשל לאשר תקנות), לא ניתן לקיים את הדיון בוועדה אחרת מזו הקבועה בחוק המסמך מבלי לתקנו.

**ב. האם כאשר ועדת הכנסת אינה קיימת ניתן להעביר בקשה לקביעת חסינות ישירות למליאת הכנסת?**

התנועה לטוהר המידות בפנייתה אליי מבקשת לקבוע כי "המליאה, אשר ממילא עתידה לקיים גם היא דיון מעין שיפוטי בעניין בקשת החסינות, תיטול את סמכותה של ועדת הכנסת ותקיים דיון מאוחד בעניין". עמדתי היא כי **לא ניתן לדלג על שלב הדיון בוועדת הכנסת, ולהעביר בקשה לקביעת חסינות ישירות לדיון במליאה, וכי הצעה זו אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק ותכליתו**.

לשונו של סעיף 13(א) לחוק החסינות קובעת במפורש כי "הכנסת לא תחליט החלטה כזאת [קביעת חסינות לחבר הכנסת] **אלא לפי הצעת ועדת הכנסת** עקב בקשה שהובאה לפני הוועדה". על מעמדה הקונסטיטוטיובי של החלטת ועדת הכנסת בהליך קביעת החסינות ניתן ללמוד גם מסעיף 13(ג) לחוק הקובע כי "החליטה ועדת הכנסת שלא להציע לקבוע כי תהיה לחבר הכנסת חסינות בפני דין פלילי ... **תהא החלטתה סופית**". על כן, כבר

מלשון החוק עולה שמליאת הכנסת מוסמכת לדון בבקשת חסינות רק אם קדמה לכך הצעה של ועדת הכנסת לקבוע חסינות.

מבחינה תכליתית, ויתור על הדיון בוועדת הכנסת יפגע באופן מהותי בהליך עצמו, שכן לפי החוק החלטת ועדת הכנסת מתקבלת רק לאחר שנשמעו בפני חבריה הצדדים הרלבנטיים, קרי - חבר הכנסת המבקש, שאף רשאי להיות מיוצג על ידי עורך-דין או חבר כנסת אחר, והיועץ המשפטי לממשלה, המציג את תשובתו לבקשה ועונה לשאלות חברי הכנסת הנובעות מן הבקשה. מובן כי הליך אדוורסרי ייחודי זה אינו יכול להתקיים במליאת הכנסת, שבה עורך-דין המייצג את חבר הכנסת, כמו גם היועץ המשפטי לממשלה, כלל אינם יכולים להופיע ולטעון את טענותיהם. **מדובר איפוא בהליך מעין-שיפוטי שלא ניתן לדלג על שלביו המהותיים שנקבעו בחוק.**

### **ג. האם חלה חובה להקים ועדת כנסת נוכח קיומן של בקשות חסינות של חברי כנסת?**

כידוע, מאז כינונה של הכנסת ה-21, ביום 30.4.2019, לא הוקמו ועדות הכנסת הקבועות, ובהן גם ועדת הכנסת. זה היה המצב בכל תקופת כהונתה של הכנסת ה-21 שבה לא כוננה ממשלה, וכך גם מאז כינוסה של הכנסת ה-22 ביום 3.10.2019. כעת אנו מצויים בתקופת 21 הימים לפי סעיף 10 לחוק-יסוד: הממשלה, שבה אם 61 חברי כנסת לא יציגו מועמד מוסכם להרכבת הממשלה, הכנסת תתפזר.

מצב זה נובע מפרקטיקה הנוהגת בכנסת שלפיה לא מקימים את ועדות הכנסת הקבועות, ולא מתקיימת פעילות פרלמנטרית סדירה בכנסת לפני הקמת הממשלה והחתימה על ההסכמים הקואליציוניים, זאת נוכח הזיקה הברורה שבין גיבוש הקואליציה לבין הרכבן של הוועדות ואיושן. מקובל כי הקמת כל הוועדות הקבועות נעשית באותו מועד ובהצבעה אחת, לאחר דיונים בוועדה המסדרת שמטרתם להגיע להבנות עם כל הסיעות, לרבות סיעות האופוזיציה, באשר לאופן איוש הוועדות וקביעת יושבי הראש. קביעת הרכב הוועדות היא מעין פאזל ואישורן כמכלול אחד נעשה בשל הצורך של הסיעות לראות את כלל המקומות המוקצים להן, כאשר לא אחת יש הבנות בין הסיעות בדבר ויתור על מקומות בוועדה אחת לטובת אחרת, מתן מקומות לסיעה אחת על חשבון סיעה אחרת וכדומה.

ואולם, חוק החסינות יוצא מנקודת הנחה כי ועדת הכנסת כבר קיימת ומתפקדת, ומבקש לצמצם את העיכוב בהליכים המשפטיים הנובע מדיוני החסינות. בהתאם לכך, קובע סעיף 13(ג) לחוק החסינות כי הוועדה נדרשת לדון בבקשת חסינות "בהקדם האפשרי". לפיכך, אין חולק, כי בימים כתיקונם, חוק החסינות מחייב את ועדת הכנסת לדון בבקשות חסינות המוגשות אליה ובמועד הסמוך למועד הגשת הבקשה. אולם, אין בחוק התייחסות למצב שבו הבקשה מוגשת כאשר ועדות הכנסת, וביניהן ועדת הכנסת, טרם הוקמו, כפי שקורה בתחילתה של כל כנסת חדשה.

**עמדתי היא כי גם כאשר תלויה ועומדת בפני הכנסת בקשת חסינות, אין בהוראת סעיף 13(ג) לחוק כדי לחייב את הכנסת להקים ועדת כנסת כדי לדון בבקשת החסינות, עוד בטרם הוקמו יתר הוועדות הקבועות, ובנפרד מהן, תוך חריגה מהתנהלותה הרגילה לאחר בחירות.** כפי שפירטנו לעיל, תהליך הרכבת הוועדות הוא תהליך פוליטי מורכב, בוודאי בכל הנוגע לוועדת הכנסת שהיא צומת מרכזי בחיי הכנסת ושלחמתה ולהרכבה יש השלכות משמעותיות וארוכות טווח על החיים הפרלמנטריים. לא ניתן להקים את ועדת הכנסת רק לשם דיון בבקשות לקביעת חסינות, שכן החוק והתקנון אינם מאפשרים הקמתה של ועדה קבועה המוגבלת בזמן או בסמכויות. כלומר, מעת שהוקמה ועדת כנסת קבועה, גם אם הדבר נעשה בשלב שלפני כינון הממשלה, נתונות

לה מלוא סמכויותיה, והיא זו שתלווה את הכנסת לכל תקופת כהונתה. יתר על כן, הנוהג בכנסת הוא שיו"ר ועדת הכנסת משתייך לסיעתו של ראש הממשלה, ולכן מתעורר קושי לבחור יו"ר קבוע בשלב שבו טרם כוננה ממשלה.

אכן אין להקל ראש בתוצאה לפיה בהעדר ועדת הכנסת מתעכב הדיון בבקשת החסינות, אך באופן בסיסי הדבר אינו שונה מסמכויות אחרות של ועדות הכנסת שלא ניתן למלאן בתקופה שבין הבחירות ועד לכינון ממשלה חדשה. כך למשל, תקנות שנקבע בחקיקה מועד להתקנתן באישור ועדה מסוימת של הכנסת, אינן מובאות לדיון בתקופה זו; הליכי חקיקה רבים לא מתקיימים בשל אי הקמת הוועדות; ואף פיקוח הכנסת על הממשלה, שעיקרו נעשה על-ידי הוועדות, מצומצם ביותר בתקופה זו.

יחד עם זאת, אני סבור כי ככל שהנסיבות הפוליטיות יובילו לכך שלא תוקמנה ועדות קבועות בכנסת ה-22, ולאחר הבחירות לכנסת ה-23 יימשך המשבר הפוליטי והליך כינון הממשלה יתעכב, האיזון בין האינטרסים השונים יטה את הכף לטובת מניעת המשך עיכוב הדיון בבקשות החסינות. אמנם קשה לקבוע מסמרות בעניין זה כבר עתה, אך דומה כי בנסיבות אלה יהיה על הכנסת ה-23 להקים את ועדת הכנסת אף בטרם הקמתן של יתר הוועדות, על אף הקושי הכרוך בכך.

לבסוף, אבקש להבהיר כי גם אם בעת הזו לא קמה חובה משפטית על הכנסת להקים את ועדת הכנסת, אם חברי הכנסת יסברו שנוכח חשיבות הדיון בבקשת החסינות יש מקום לחרוג מההתנהלות המקובלת בכנסת, ויתגבש רוב להקמת ועדת כנסת קבועה כבר בשלב זה, אינני סבור שקיימת מניעה משפטית לעשות כן.

בהקשר זה יצוין כי בחוות דעתי האמורה בעניין בקשתו לחסינות של חה"כ חיים כץ, קבעתי כי לא ניתן היה באותה עת להקים ועדת כנסת וכי יש להמתין להקמת הוועדה בכנסת החדשה, **משום שהבקשה הוגשה ביום 11.9.2019, ששה ימים לפני יום הבחירות לכנסת ה-22**. בעיתוי שכזה לא היה כל הגיון, או אפשרות מעשית להקים ועדת כנסת קבועה ולהשלים את דיוני החסינות. זה אינו המצב שבו אנו מצויים כעת.

**מכל מקום, אין חולק שעם הקמת ועדת הכנסת, תקום החובה לדון ללא דיחוי בבקשות לקביעת חסינות שיוגשו אליה או שמונחות על שולחנה, וזאת לאור הוראת חוק החסינות שלפיה כאמור על הוועדה לדון בבקשות מסוג זה "בהקדם האפשרי".**

#### **ד. בהנחה שלא מוקמת עתה ועדת הכנסת, האם ניתן להגיש את כתב האישום לבית המשפט?**

בפנייה של המכון הישראלי לדמוקרטיה נטען כי, אם לא תוקם ועדת כנסת לאורך זמן, ניתן יהיה להגיש את כתב האישום לבית המשפט, שכן "ככל שהכנסת מסרבת להפעיל את סמכותה להקים ועדת כנסת, יש לראות בכך סירוב מצדה להפעיל את ההגנה הזו על חברי הכנסת".

טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראת חוק מפורשת שאינה מאפשרת את המשך ההליך הפלילי בטרם תתברר בקשת החסינות (סעיף 4(ב) לחוק החסינות). יתר על כן, הטענה האמורה אף אינה מעניקה את המשקל הראוי לתכליות העומדות ביסוד החסינות הפרלמנטרית ולזכות הנתונה לחבר הכנסת "לקבל את יומיו" ולשכנע את הכנסת כי מתקיימות לגבי העילות לקביעת חסינות, בטרם יוגש כתב האישום נגדו לבית המשפט.

**ה. אם הכנסת מקבלת החלטה בבקשת חסינות, האם ההחלטה תקפה גם בכנסת הבאה?**

התשובה תלויה בהחלטות שתקבל הכנסת בבקשת החסינות.

**אם בקשת החסינות נדחתה** - היועץ המשפטי לממשלה רשאי להגיש את כתב האישום לבית המשפט, ודינו של חבר הכנסת בקשר לאותה אשמה כדין כל אדם, **והוא לא יוכל לבקש עוד מהכנסת לקבוע לו חסינות בהקשר זה.**

**אם בקשת החסינות התקבלה** - לא ניתן יהיה להגיש כתב אישום לבית המשפט בתקופת כהונתה של אותה כנסת, אלא אם כן חל שינוי בנסיבות. בכנסת חדשה, ככל שהיועץ המשפטי לממשלה ירצה להגיש את כתב האישום לבית המשפט וחבר הכנסת יבקש כי תיקבע לו חסינות, יתקיים ההליך מחדש, ובסופו תכריע שוב הכנסת אם לקבוע לחבר הכנסת חסינות לאותה כנסת (סעיף 4(ג) לחוק החסינות).

לבסוף ומאחר ונשאלנו גם על כך, אציין כי ההצבעה בוועדת הכנסת ובמליאה היא גלויה, ואינה מחייבת רוב מיוחד.

בברכה,  
איל ינון

העתק:  
חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה  
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת  
חה"כ חיים כץ  
חברי הכנסת  
ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה  
ירדנה מלר-הורוביץ, מזכירת הכנסת  
הגורמים הפונים