

בעניין :

- העותרים
1. חבר הכנסת עודד פורר
  2. סיעת ישראל ביתנו בכנסת ה-25
  3. מפלגת ישראל ביתנו
- כולם על ידי בא כוחם עורך דין איתן הברמן  
ממשרד שרקון בן עמי אשר ושות', עו"ד  
רחוב בר כוכבא 23, בני ברק 5126002  
(בניין וי-טאוור קומה 6)  
טלפון 03-5662808 סלולרי 054-777690  
דוא"ל : eitan.h@cbalaw.co.il

-נגד-

- המשיבים
1. הכנסת  
משכן הכנסת, ירושלים  
על ידי הייעוץ המשפטי של הכנסת  
טלפון : 02-6408636 פקס : 02-6753495
  2. ראש הממשלה בנימין נתניהו
  3. היועצת המשפטית לממשלה
- שניהם על ידי פרקליטות המדינה מחלקת בג"צים  
משרד המשפטים רחוב סלאח א-דין 29 ירושלים  
טלפון 02-6466590 פקס : 02-6467011



#### עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזה עתירה לבית המשפט הנכבד כנגד המשיבים המורה להם להתייצב וליתן טעם :

1. מדוע לא יבוטל תיקון מספר 15 לחוק-יסוד : הממשלה בנושא נבצרות ראש הממשלה שהתקבל בכנסת בתאריך 23.3.2023 (להלן : התיקון), לחלופין ;
2. מדוע לא יוחזר הדיון לוועדת החוקה חוק ומשפט ויבוטל או יושהה תוקפו של התיקון תוקפו עד לדיון שם ;
3. מדוע לא יקבע בית המשפט הנכבד כי התיקון ייכנס לתוקף רק בכנסת הבאה (הכנסת ה-26).
4. בית המשפט הנכבד יתבקש ליתן סעד כפי שיראה לנכון מלפניו.

## הצדדים לעתירה

### העותרים

1. העותר מספר 1 מכהן כיושב-ראש סיעת ישראל ביתנו בכנסת ה-25 (העותרת 2) ובה חברים גם חברי הכנסת אביגדור ליברמן, יוליה מלינובסקי, חמד עמר, יבגני סובה ושרון ניר. העותרת 2 היא סיעת ישראל ביתנו בכנסת ה-25 והעותרת 3 היא המפלגה שסיעתה בכנסת היא העותרת 2.

### המשיבים

2. משיבה 1 היא הכנסת אשר חוקקה את התיקון לחוק-יסוד: הממשלה שאת ביטולו מבקשת העתירה.
3. המשיב 2 הוא ראש ממשלת ישראל שהתיקון נוגע לכהונתו וככל הנראה נועד לשרת את ענייניו.
4. המשיבה 3 היא היועצת המשפטית לממשלה.

### תמצית העתירה

5. בתאריך 23.3.2023 התקבל בכנסת חוק המתקן את חוק-יסוד: הממשלה בעניין נבצרות ראש הממשלה. (נוסח החוק מצורף לעתירה ומסומן כנספח 1). פרסום החוק ברשומות טרם יצא לאור.
6. התיקון לחוק היסוד הוא אישי (פרסונלי) התקבל בהליכים חפוזים והוא נועד לצרכים אישיים לאמור: לחסום את האפשרות להוציא את המשיב 2 לנבצרות. התיקון מהווה שימוש לרעה וחריגה בסמכותה המכוננת של הכנסת עד שיש לפוסלו.

### הליכי החקיקה של התיקון

7. בתאריך 9.2.2023 הגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) עתירה לבית המשפט הנכבד הזה (בג"ץ 1158/23) המבקשת להוציא לנבצרות את ראש הממשלה בנימין נתניהו. בית המשפט הנכבד טרם דן בעתירה זו (המועד שנקבע להגשת עמדת המשיבים הוא 26.3.2023).
8. בסמוך לאחר הגשת העתירה האמורה וככל הנראה בתגובה לה, הוגשה (בתאריך 20.2.2023) הצעת חוק פרטית (פ/2560) (להלן: ההצעה). יוזמי ההצעה הם חברי הכנסת: אופיר כץ, ינון אזולאי, שמחה רוטמן, יצחק פינדרוס ויצחק קרויזר. (הצעת החוק מצורפת לעתירה כנספח 2)
9. ימים ספורים לאחר שהוגשה ההצעה, דנה בה ועדת השרים לחקיקה ואישרה אותה בתאריך 26.2.2023. ההצעה לא נדונה בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת אלא הועברה בתאריך 1.3.2023 לוועדה המיוחדת לתיקונים לחוק יסוד הממשלה. ובו ביום (1.3.2023) הצביעה הכנסת על ההצעה בקריאה טרומית. דיוני הוועדה המיוחדת החלו בתאריך 2.3.2023 והסתיימו בהצבעה בתאריך 13.3.2023. בו ביום הצביעה הכנסת על ההצעה בקריאה ראשונה. בתאריכים 19 ו-20 במרץ התכנסה הוועדה להכין את ההצעה לקריאה שנייה ושלישית, אישרה את ההצעה בתאריך 21.3.2023 ובתאריך 22.3.2023 אישרה ועדת הכנסת פטור מחובת ההנחה (בהתאם לסעיף 76(ד)(2) לתקנון הכנסת). באותו ערב (22.3.2023) החל הדיון בכנסת. לפנות בוקר של יום ה-23.3.2023 הצביעה הכנסת בעד התיקון בקריאה שנייה ובקריאה שלישית.



10. דומה שאין צורך להרבות במילים. ההקשר שבו הוגשה ההצעה, העיתוי בהגשתה והחיפזון שליווה את חקיקתה מעוררים את החשד שלא בתיקון של מהות חוקתית מדובר, אלא במהלך טקטי ופרסונלי שנועד לחסום את סמכותו של בית המשפט הנכבד הזה, את סמכותה של היועצת המשפטית לממשלה ואת דרכה של העתירה שביקשה להוציא את ראש הממשלה לנבצרות.
11. הנה כי כן, מדובר בתיקון חוק יסוד, המנצל את הקלות ("הבלתי נסבלת") בחקיקה או בתיקון של חוקי יסוד, כדי להגן על ראש הממשלה מאימת הדיון בשאלת הוצאתו לנבצרות. לא תיקון אינטגרטיבי של החוקה שלנו וערכיה במהלך גיבושה, אלא טיפול בבעיה אישית של ראש הממשלה.
12. הדברים האלה משתקפים יפה גם מדברי ההסבר להצעה המזכירים כי בית המשפט העליון היה מוכן להניח כי: **"בנסיבות המתאימות מוסמך היועץ המשפטי לממשלה להכריז על נבצרות זמנית של הממשלה"** (כך בלשון ההצעה כציטוט מבג"ץ יואב יצחק נ' ראש ממשלת ישראל (4.8.2008) עוד מבהירה ההצעה כי בית המשפט (שם): **"... והיה נכון להניח כי יש בכך כדי ללמד כי נבצרות אינה נקבעת מטעמי בריאות בלבד, אלא עשויה לחול במגוון נסיבות, ביניהן קיומן של חקירות פליליות נגד ראש הממשלה"** ובהמשך התייחסה ההצעה לאמרת האגב בבג"ץ 3056/20 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (25.3.2021) שבאה מפי השופט הנכבד מלצר ולפיה הכרזה על נבצרות מסורה בלעדית בידי היועץ המשפטי לממשלה. ולסיום עוד השלימה ההצעה באמרה כי: **"נושא ההכרזה על נבצרות או אישורה לא יהיו נתונים לביקורתו של בית משפט, ובכלל זה בית משפט גבוה לצדק."**
13. כל הדברים האלה משקפים היטב את התכלית של ההצעה. שמו של ראש הממשלה נתניהו לא נזכר בה בשמו אך חד הוא שעליו היא נסבה ותכליתה להגן עליו מפי החשש שמא היועצת המשפטית לממשלה או בית המשפט הנכבד יפעלו להוצאתו לנבצרות.
14. יתכן כי כשם שאנו מרבים להתייחס לדברי הסבר המלווים הצעת חוק לצרכי פירוש, יותר אולי להתייחס ל"תת ההכרה" של הצעה לתיקון חוק כדי לרדת לשורשי תכליתו של התיקון. ראוי לשם כך לעיין בסעיף (ב1) (4) להצעה במקורה וזה לשונו: **"בית משפט, לרבות בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, לא ידון בבקשה להכריז על נבצרות ראש הממשלה או לאשרה; החלטה או צו של בית משפט כאמור יהיו חסרי סמכות ונעדר תוקף."**
- (במקור אין הדגשה – א.ה.)
15. אמת – הסעיף האמור בהצעה הושמט ואין הוא נכלל בתיקון. אולם הסייפה לו, הסוטה באורח רבתי משיטת המשפט שלנו, חושפת את תכליתה האמיתית של ההצעה ואולי בכך גם מכתימה את התיקון ומחזקת את המסקנה שלא מדובר בתיקון של חוקה בדרך, אלא שימוש לרעה בהליכי תיקון קלים וחפזים כדי להתמודד עם נסיבה מקומית ואישית.
16. זאת, ועוד: עוד לא יבשה הדיו, והתיקון טרם פורסם ברשומות וכבר באותו היום, בתאריך 23.3.2023 נשא ראש הממשלה בנימין נתניהו דברים באזני הציבור והתייחס ליוזמות הנוגעות למערכת המשפט ובפרט – הרכב הוועדה לבחירת שופטים והודיע כי הוא עוסק כעת באופן ישיר ביוזמות אלו. קודם לדבריו אלה היה ראש הממשלה מנוע מלהתייחס ליוזמות החקיקה בשל פסיקת בית המשפט הנכבד הזה, בשל הסדר ניגוד העניינים המחייב אותו ולנוכח עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה. השינוי בגישת ראש הממשלה נובע, לשיטתו, מחקיקת התיקון. שהרי התיקון מצמצם את העילות להכרזת ראש ממשלה כנבצר מלמלא את תפקידו, ומתיר הכרזה של ראש ממשלה כנבצר: **"... באחד משני אלה בלבד: ... ושניים אלה הם: ... אי מסוגלות פיזית או נפשית; ..."** (סעיפים (ב1)(1)(א) לתיקון)
- (במקור אין הדגשה: א.ה.)

17. הנה כך, לשיטת ראש הממשלה, מעתה ובזכות התיקון סרה אימת הנבצרות מעל ראשו. דבריו האמורים של ראש הממשלה שבאו מיד בעקבות התיקון ובזכותו, מקריינים גם הם על תכליתו של התיקון ומצטרפים לתמונה המלווה את התיקון ושוללת את תוקפו.
18. זאת, ועוד אחרת: התיקון לא ראה לנכון לקבוע שתחילתו בכנסת הבאה, דרך משל, על מנת שחקיקתו תבוא מאחורי "מסך הבערות". התיקון על-פי לשונו חל מיידית ומשנה את המציאות המשפטית לגבי ראש הממשלה המכהן עתה. ואכן, דבריו האמורים של ראש הממשלה נתניהו באים, לכאורה, בחסותו של התיקון.
19. ואם "סוף מעשה בכוונה תחילה" הרי שהתיקון לקוי מלידתו ולכל אורך הילוך חקיקתו.
20. להשלמת התמונה נזכיר כי היועצת המשפטית לממשלה פנתה בכתב לראש הממשלה בבוקרו של יום 24.3.2023 והבהירה כי: **"המצב המשפטי הוא ברור: עליך להימנע מכל עיסוק ביוזמות לשינויים במערכת המשפט, לרבות בהרכב הוועדה לבחירת שופטים, שכן עיסוק בהן הוא פעולה בניגוד עניינים. הצהרתך אמש וכל פעולה שתבוצע על ידך בניגוד לאמור היא בלתי חוקית ונגועה בניגוד עניינים."**
- (מכתב היועצת המשפטית מצורף כנספח 3לעתירה)

#### הסמכות המכוונת

21. למען הסדר נזכיר כי בהכרזת העצמאות (14.5.1948) נקבע שהאסיפה המכוונת תקבע חוקה לישראל עד ליום 1 באוקטובר 1949. ואכן הבחירות שהתקיימו בתאריך 25.1.1949 היו בבחירות לאסיפה המכוונת. זו קיימה רק ארבע ישיבות ובתאריך 16.2.1949 חוקקה את חוק המעבר, תש"ט-1949 ובו הפכה לכנסת הראשונה. והכנסת הראשונה גיבשה בתאריך 13.6.1950 הסדר פשרה לפי הצעתו של חבר הכנסת יזהר הררי (מהמפלגה הפרוגרסיבית) ההסדר גובש כהחלטה הנושאת לדורות את השם "החלטת הררי" וזה לשונה:
- "הכנסת הראשונה מטילה על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. החוקה תהיה בנויה פרקים פרקים, באופן שכל אחד מהם יהווה חוק יסודי בפני עצמו. הפרקים יובאו בפני הכנסת, במידה שהוועדה תסיים את עבודתה, וכל הפרקים יחד יתאגדו לחוקת המדינה."** (דברי הכנסת 5, 1743 (התש"י).
22. סמכות הכנסת כמוסד מכוון הוכרה בפסיקה של בית המשפט הנכבד הזה. ומתוך נאמנות ל"החלטת הררי" מכוונת הכנסת חוקי יסוד האמורים להביא בעתיד לאיגודם כחוקת המדינה. חקיקת חוק יסוד כמו גם תיקון לחוק יסוד, אפילו שהם נחקקים בנתיב החקיקה הרגיל, ראוי שיהיה בהם ובחקיקתם ולו שמץ מתחושות החגיגיות והקדושה שבהם מחוקק עם את חוקתו. חקיקתם אמורה להיות אפופה בתחושה שהם נחקקים להישאר לעד, שהם מותקנים מאחרי "מסך בערות", שהם משרתים את השלמת המפעל של חקיקת החוקה ומשתלבים בו.
23. הדעת נותנת כי גם בטרם הושלם מפעל כינון החוקה, כשאין לנו עדיין חוקה שלימה ואחודה (אינטגרטיבית) יש לתת לחוקי היסוד מעמד מיוחד על-פי תוכנם. שהרי אלה הם פרקים העתידיים להתכנס לחוקה. אולם ראוי לזכור כי: המפעל החוקתי טרם הושלם ולכן: **"הישן טרם התקדש והחדש אינו בהכרח בגדר חידוש"**. (מתוך דברי השופט הנכבד נ' הנדל בבג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל** (6.9.2017 פורסם בנבו) פס' 3).
24. הפסיקה של בית המשפט הנכבד הזה סימנה את עיקר המאפיינים של תיקון חוקתי ומנתה את הכלליות, את הנצחיות, את ההשתלבות במארג החוקתי, את חקיקה מאחורי "מסך הבערות" ולצידם את המובחנות (ראה: בג"ץ 5969/20 **סתיו שפיר נ' הכנסת** (23.5.2021) (פורסם בנבו עמוד 29 פסקה 37

ואילך). אולם, אין אלה סימנים ממצים. אלה סימנים מאפיינים של חקיקת נורמות חוקתיות: "אין מדובר ברשימה סגורה אלא במבחני עזר לצורך בחינת השאלה אם, על פני הדברים, יש לסווג את הנורמה הנבחנת כנורמה חוקתית." (מדברי הנשיאה הנכבדה שם פס' 58 עמ' 40).

25. אולם כל חקיקת יסוד כמו גם תיקונה צריכה לעמוד למבחן היא עצמה גם על-פי נסיבותיה. ויש שתמונת המציאות מביאה למסקנה שחקיקה או תיקון של חוק יסוד – אינם מביאים את לידתה של נורמה הראויה להתעטף בהילה הנודעת למי שעתידה להיכלל בחוקת המדינה.

26. הוראות החוקה ראויה להן נוקשות מסוימת, הליכי חקיקתן מתונים והשינויים בה מעטים. זוהי גישה המקנה לחוקה יציבות הנדרשת לקיום תכליתה. כנסת ישראל מתייחסת בעת האחרונה לחוקי היסוד לא כחלקים העתידיים להתכנס בבוא היום לחוקתה של ישראל. כמות השינויים והתיקונים שחוקקה הכנסת ונסיבות החקיקה, משקפות התייחסות לא כאל חוקה בדרך. התייחסותה האמורה של הכנסת מכתימה את מעשי החקיקה עצמם ומצדיקה לעיתים התייחסות דומה גם ממערכת המשפט.

ראה בג"ץ 8948/22 אילן שיינפלד ואח' נ' הכנסת ואח' (18/01/23) (פורסם בנבו) דברי הנשיאה עמ' 29 פסקה 43:

"...תופעה מדאיגה שעליה הצבעתי בעניין ממשלת החילופים, לפיה חברי הכנסת מנצלים את הקלות שבה ניתן לתקן את חוקי היסוד לצרכים פוליטיים נקודתיים. בכך הם גורמים לשחיקה ולזילות מסוכנת במעמדם של חוקי היסוד שנועדו להיות פרקים מפוארים במפעל החוקה הישראלית."

(וראה גם דברי השופט הנכבד י' עמית שם בעמוד 97)

#### היעדר הסמכה המוסדית מהאסיפה המכוננת

27. בטרם נתייחס לשימוש הפסול בסמכות המכוננת, ראוי להזכיר כי התיקון גם לא עמד בדרישות הפורמליות הכלולות בהוראותיה של החלטת הררי. שהרי: "הכנסת הראשונה מטילה על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה" אלא שהדיון בהצעה לא נדון בוועדת החוקה חוק ומשפט אלא הועברה בתאריך 1.3.2023 לוועדה המיוחדת לתיקונים לחוק יסוד הממשלה.

28. העברת הדיון בהצעה לידי ועדה אחרת אין היא שיבוש פורמליסטי. ועדת החוקה חוק ומשפט היא הגורם החקיקתי, בעל הסמכות, האמון על השלמת מפעל החוקה ובידיה הידע והניסיון לעשות כן. והיא האחראית על חקיקה של עקרונות היסוד החקיקתיים ועל האיזונים שמחייבת חקיקה מכוננת. כך השקפת המשפט.

29. זאת, ועוד אחרת: העברת הדיון לוועדה אחרת – היא הוועדה המיוחדת – נועד לזרז את הדיון ולמהר לחוקק את התיקון בטרם יידון העניין בבג"ץ האמור. והעברה זו מביאה את הדיון בהצעה למקום שלא אליו הורתה החלטת הררי.

30. מכאן ראוי להחזיר את ההצעה לדיון בוועדת החוקה חוק ומשפט שם עליה להידון לפי ההסמכה שקיבלה הכנסת מידיה של האסיפה המכוננת. ועד לדיון שם ראוי לפסול את התיקון בשל חריגת הדיון בו מהמתווה שקבעה החלטת הררי, או לכל הפחות להשהות את כניסתו לתוקף.

#### שימוש לרעה בסמכות מכוננת

31. הגישה המשפטית המצדיקה את העברת הסמכות המכוננת גם לכנסות שבאו אחרי האסיפה המכוננת גובשה כנתיב משפטי המאפשר את חקיקתה של החוקה בדרך שהתוותה הכנסת עצמה בקבלתה של הצעת הררי. לאמור אין בידי פעולה מכוננת של הכנסת, מאז החלטת הררי, יותר משהיה בידי האסיפה המכוננת.

32. ומכאן חקיקה שאיננה באה בשירות הסמכות המכוננת איננה זכאית לחבוש את "הכובע" החוקתי שהועבר אליה.
33. על פי נסיבות חקיקתו ותוכנו התיקון איננו תיקון הנטוע בגדר הסמכות המכוננת. התיקון הוא אישי, נועד לתכלית אישית, נחקק בחיפזון, השימוש בסמכות המכוננת נעשה בראיה קיצרת טווח, וכאשר הדבר החקיקה מבקשת להשיג במירוץ מול בהליכי הבג"ץ.
34. כאשר תיקון חוקתי נועד לתכלית פרסונלית או כאשר תכליתו הדומיננטית היא פרסונלית, הוא מהווה שימוש בלתי חוקי בסמכות מכוננת. כך מעצם הגדרתה של הסמכות המכוננת. והתיקון במקרה שלנו הוא מקרה מובהק של תיקון פרסונלי כמפורט לעיל.
35. התיקון נגוע בניגוד עניינים חריף המהווה מעצם טיבו שימוש לרעה בסמכות או לפחות פעולה שלא במסגרת הסמכות.

### תוכנו של התיקון

36. תוכנו של התיקון הוא פחות משמעותי כאשר הביקורת עליו באה בשל שימוש לרעה בסמכות, בשל היותו פרסונלי, לקוי בניגוד עניינים ותוקפו מידי עד שהוא משנה את המצב המשפטי הקיים בו במקום. ואולם, פטור בלא כלום אי אפשר, נבקש לכן להבליט כי בלהט הכנת ההצעה וכנראה בשל היעדר אמון ולעומתיות, מצמצם התיקון את חלותו למקרים כל כך נדירים עד שספק אם ממלא התיקון את תפקידו החוקתי. קשת המקרים המצדיקה נבצרות היא רחבה בהרבה מהסדק שהתווה לה התיקון. נבצרות היא הליך נדיר על פי טיבעו. אולם הגיון חוקתי סביר אמור לאפשר התמודדות של החוקה עם מה שצופן בחובו העתיד. לשם כך נדרשת גמישות והליך המאזן נכונה בין העקרונות הנוגעים בו. צימצום יתר חוטא לצורך במוסד הנבצרות.
37. חוק היסוד במקורו חוקק את הנבצרות בראיה רחבה כאמור. וצמצום העילות לנבצרות והגבלתה למצבים של נבצרות פיזית או נפשית בלבד, מביאה למצב שבו התכלית הפרסונלית של התיקון פוגעת במצב המשפטי כפי שחוקק בחוק המקורי.
38. גם בהיבט התוכן של התיקון נראה על פניו כי התיקון הוא זר למתווה של הצעת הררי והוא אינו תיקון חוקתי ראוי.
39. בהתייחס לתפיסה של בית המשפט העליון וגם לגישתה של היועצת המשפטית לממשלה ספק רב אם יש הצדקה עניינית לחרדה מפני הוצאתו לנבצרות של ראש הממשלה נתניהו עד שהצדיקה את התיקון.
40. הרצון האישי למנוע כל אפשרות של דיון בעתירה שביקשה להורות על נבצרותו של ראש הממשלה וכדי למנוע, דרך כלל, אפשרות לדיון כזה, צמצם התיקון את מוסד הנבצרות עד התיקון מצמצם את המקרים ושולל את האפשרות לעשות שימוש, גם אם נדיר ובנסיבות קיצוניות לקיומו הראוי של מוסד הנבצרות.

### הסעדים החלופיים

41. כאמור לעיל הטיפול בתיקון נעשה בסטייה מהחלטת הררי ומוצדק לכן פסילתו והחזרתו לדיון בפני ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.
42. ובנוסף, גם אם בית המשפט הנכבד לא יראה לנכון מלפניו לפסול את התיקון עדיין הפגמים שבו מצדיקים לפסוק לו התראת בטלות במובן זה שכניסתו לתוקף לא תהיה מיידית אלא תקום רק בכהונתה של הכנסת הבאה. גישה זו מתגברת על היותה של ההצעה אישית, והיא מציבה את התיקון מאחורי "מסך של בערות" ומאפשרת לכנסת לשנות את התיקון למרכיבים טעוני תיקון שבחוק. וכל זה מבלי שמרכיב הפרסונליות והנקודתיות ישפיעו על התיקון.

43. על יסוד כל האמור לעיל ועוד מה שייטען בגדרו של דיון יתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו על-תנאי ובהמשך לפסוק על בטלות התיקון או כאמור ליתן סעד אחר כראות עיניו.
44. לעתירה מצורף תצהיר התומך בעובדות הצריכות לה.

תאריך: 26 מרץ 2023

---

איתן הברמן, עו"ד  
בשם העותרים

#### תצהיר

אני החתום מטה חבר הכנסת עודד פורר מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה שלעיל נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי, כאשר הטיעון המשפטי נודע לי מפי בא-כוח העותרים ולדבריו אני מאמין.

---

ח"כ עודד פורר

בתאריך 26 במרץ 2023 חתם בפני חבר הכנסת עודד פורר המוכר לי אישית, על תצהירו שלעיל וזה לאחר שהזהרתי אותו כי עליו להצהיר אמת וכי יהיה צפוי לעונשים שבחוק.

---

איתן הברמן, עו"ד  
מ.ר. 6550

הערות:

1. מסמך זה נחתם בתאריך 25 במרץ 2023.
2. הוגשה לבית המשפט הנכבד עתירה באותו נושא על ידי התנועה למען איכות השלטון. מספרה לא ידוע לעותרים. עוד סביר להניח כי הוגשו או יוגשו עתירות נוספות באותו עניין.



# תוכן הנספחים (עמוד 1 מתוך 1)

עמוד	שם המסמך
<a href="#">10</a>	<a href="#">נספח 1: נוסח החוק המתקן</a> (עמודים 10 עד 12)
<a href="#">14</a>	<a href="#">נספח 2: הצעת החוק</a> (עמודים 14 עד 17)
<a href="#">19</a>	<a href="#">נספח 3: מכתב היועצת המשפטית לממשלה</a> (עמודים 19 עד 19)





נספח 1 :

נוסח החוק המתקן

(עמודים 10 עד 12)



נוסח מעודכן לדיון ביום 20.3.23, בהמשך לישיבת הוועדה מיום 19.3.23

**הצעת חוקיסוד: הממשלה (תיקון מס' ...)**

1. תיקון סעיף 16 בחוקיסוד: הממשלה<sup>1</sup>, בסעיף 16, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

”(ב1) (1) נבצרות ראש הממשלה מלמלא את תפקידו כאמור בסעיף קטן

(ב) תהיה באחד משני אלה בלבד: וסיומה של נבצרות כאמור יהיו על פי

הודעה לכנסת של ראש הממשלה או של הממשלה שהתקבלה ברוב של

שלושה רבעים מחבריה, ועל ידי אחד משני אלו בלבד.

(א) אם הודיע לממשלה וליושב ראש הכנסת כי נבצר ממנו

זמנית למלא את תפקידו בשל אי מסוגלות פיזית או נפשית; יושב

ראש הכנסת יודיע לכנסת על הודעת ראש הממשלה, כאמור;

(ב) (1) אם החליטה הממשלה ברוב של שלושה רבעים

מחבריה, כי נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו בשל אי

מסוגלות פיזית או נפשית; ראש הממשלה יכנס את

הממשלה לעניין זה לבקשת 60 אחוזים מחברי הממשלה

בתוך שלושה ימים מהגשת הבקשה, או במועד מאוחר

יותר אם התבקש לכך בבקשה; לא כונסה ישיבת הממשלה

כאמור בתוך שלושה ימים מהגשת הבקשה כאמור, יכנס

מזכיר הממשלה את הממשלה באופן מייד ומלא מקום

ראש הממשלה ינהל את הישיבה וסעיף קטן (ג) יחול

בשינויים המחויבים.

(2) החלטת הממשלה תעמוד בתוקפה למשך שלושה

ימים ותובא לאישור ועדת הכנסת; ועדת הכנסת תאשר

את החלטת הממשלה ברוב של שני שלישים מחבריה, ואם

החלטת הממשלה ניתנה מטעמי בריאות, תהיה החלטת

ועדת הכנסת גם על יסוד חוות דעת רפואית שניתנה על פי

כללים שקבעה וועדת הכנסת; אישרה ועדת הכנסת את

החלטת הממשלה, היא תהיה רשאית לקבוע תקופת

נבצרות לתקופה שלא תעלה על שבעה ימים מיום

החלטתה;

<sup>1</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 158; התשפ"ג, עמ' 4.

(3) לא הגיש ראש הממשלה חוות דעת רפואית בהתאם לכללים שקבעה ועדת הכנסת, יראו אותו כאילו הכריז על נבצרותו לפי פסקת משנה (א); תקופת נבצרות לפי פסקה זו לא תעלה על שבעה ימים.

(4) הארכת התקופה מעבר לתקופות המנויות לפי פסקאות משנה (2) או (3) טעונה החלטת הכנסת, על פי הצעת ועדת הכנסת, שהתקבלה ברוב של שמונים חברי הכנסת; הכנסת תהיה רשאית לקבוע תקופת נבצרות שלא תעלה על 21 ימים בכל פעם, ובלבד שסך כל התקופות שבהן נבצר ראש הממשלה לפי סעיף קטן זה לא יעלה על התקופה המנויה בסעיף קטן (ב).

(2) הודיע ראש הממשלה כי נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו כאמור בפסקת משנה (1)(א), רשאי הוא להודיע לממשלה וליושב ראש הכנסת על מועד סיומה באותה הודעה או בהודעה נפרדת; יושב ראש הכנסת יודיע לכנסת על מועד סיומה של נבצרות ראש הממשלה אם הודיע לו על כך ראש הממשלה בהודעה נפרדת.

(3) ועדת הכנסת רשאית לקבוע את סיום תקופת הנבצרות של ראש הממשלה שנקבעה לפי פסקת משנה (1)(ב)(2) או (4) בהחלטה של רוב חברי הוועדה ואם נקבעה הנבצרות מטעמי בריאות - על יסוד חוות דעת רפואית שניתנה לפי כללים שקבעה הוועדה כאמור; יושב ראש ועדת הכנסת יודיע לכנסת על החלטת הוועדה.

(4) הוראות סעיף 31 לחוק-יסוד: הכנסת וסעיף 9 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 לא יחולו על המועדים הקבועים בסעיף קטן זה.

(2) לבקשת רוב חברי הממשלה, יודיע מזכיר הממשלה על ישיבת ממשלה כאמור בפסקה (1), והישיבה תתקיים בהקדם האפשרי בנסיבות העניין; את ישיבת הממשלה ינהל ממלא מקום ראש הממשלה והוראות סעיף קטן (ג) יחולו בשינויים המחויבים.



(3) — התקבלה הודעת הממשלה בדבר נבצרות ראש הממשלה והודיע ראש הממשלה ליושב ראש הכנסת כי הוא מתנגד לה, יקבע יושב ראש הכנסת ישיבה של הכנסת בתוך שבועה ימים מיום ההודעה, הגבלה לפי סעיף 9 לחוק הכנסת, התשנ"ד 1994<sup>2</sup>, או לפי תקנון הכנסת על כינוס הכנסת בתקופת פגרת הכנסת לא תחול לעניין זה, ונבצרות ראש הממשלה לא תיכנס לתוקף אלא בהחלטה של הכנסת ברוב של תשעים חברי הכנסת.

(4) — בית משפט, לרבות בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, לא ידון בבקשה להכריז על נבצרות ראש הממשלה או לאשרה; החלטה או צו של בית משפט כאמור יהיו חסרי סמכות ונעדרו תוקף.

(5) — בחוק יסוד זה, "נבצרות ראש הממשלה" — אי-מסוגלות פיזית או נפשית של ראש הממשלה למלא את תפקידו ועל בסיס אחד משני אלה בלבד.



נספח 2 :

הצעת החוק

(עמודים 14 עד 17)





רשומות

# הצעות חוק

הכנסת

13 במרס 2023

952

כ' באדר התשפ"ג

עמוד

הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 15) (נבצרות ראש הממשלה)..... 52



מתפרסמת בזה הצעת חוק של חברי הכנסת מטעם הוועדה המיוחדת לתיקונים לחוק יסוד: הממשלה:

## הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 15) (נבצרות ראש הממשלה)\*

תיקון סעיף 16

1.

בחוק יסוד: הממשלה<sup>1</sup>, בסעיף 16, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב) (1) נבצרות ראש הממשלה כאמור בסעיף קטן (ב) וסיומה של נבצרות כאמור יהיו על פי הודעה לכנסת של ראש הממשלה או של הממשלה שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, ועל ידי אחד משני אלו בלבד.

(2) לבקשת רוב חברי הממשלה, יודיע מזכיר הממשלה על ישיבת ממשלה כאמור בפסקה (1), והישיבה תתקיים בהקדם האפשרי בנסיבות העניין; את ישיבת הממשלה ינהל ממלא מקום ראש הממשלה והוראות סעיף קטן (ג) יחולו בשינויים המחויבים.

(3) התקבלה הודעת הממשלה בדבר נבצרות ראש הממשלה והודיע ראש הממשלה ליושב ראש הכנסת כי הוא מתנגד לה, יקבע יושב ראש הכנסת ישיבה של הכנסת בתוך שבעה ימים מיום ההודעה, הגבלה לפי סעיף 9 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994<sup>2</sup>, או לפי תקנון הכנסת על כינוס הכנסת בתקופת פגרת הכנסת לא תחול לעניין זה, ונבצרות ראש הממשלה לא תיכנס לתוקף אלא בהחלטה של הכנסת ברוב של תשעים חברי הכנסת.

### ד ב ר י ה ס ב ר

ובהמשך הדגיש כי "ברי כי הכרזה כאמור על רקע קיומה של חקירה פלילית נגד ראש הממשלה, הינה פעולה חריגה אשר תיעשה אך במקרים נדירים יוצאי דופן" (שם). באמרת אגב בבג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (ניתן ביום י"ב בניסן התשפ"א (25.3.2021)) ציין כב' השופט מלצר כי בדומה לסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה לקבוע הסדרי ניגוד עניינים, גם "הכרזה כזו על נבצרות (כמו הסמכות להגיש כתב אישום כנגד ראש ממשלה מכוח סעיף 17(ג) לחוק יסוד: הממשלה) - מסורה בלעדית בידי היועמ"ש".

בחוק יסוד: נשיא המדינה ובחוק יסוד: הכנסת נקבע שנשיא המדינה או יושב ראש הכנסת יכול להודיע על הימצאותו בנבצרות זמנית מכל עילה שהיא. לגבי נשיא המדינה ועדת הכנסת יכולה לקבוע כי נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו בהחלטה ברוב של שני שלישים מחבריה על יסוד חוות דעת רפואית, ולגבי יושב ראש הכנסת ועדת הכנסת יכולה לקבוע זאת מטעמי בריאות.

בהצעת חוק יסוד זו מוצע לתקן את סעיף 16 לחוק היסוד ולקבוע כי נבצרות זמנית של ראש הממשלה תהיה אפשרית מטעמי בריאות בלבד (איי-מסוגלות פיזית או נפשית) וכי את ההודעה על הנבצרות יכולים להודיע

סעיף 16 לחוק יסוד: הממשלה (להלן - חוק היסוד) עניינו מילוי מקומו של ראש הממשלה, ובכלל זה מילוי מקומו אם נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו. הסעיף אינו מפרט את המקרים או את הדרך שבהם נקבעת הנבצרות, ובמקרה המוכר שבו נקבעה נבצרות ראש הממשלה צעד זה ננקט מטעמי בריאות - נבצרות ראש הממשלה אריאל שרון ז"ל. לפי הסעיף הזמן המרבי שבו נבצרות של ראש הממשלה יכולה לחול הוא מאה ימים, ואחריהם חלות הוראות סעיף 20(ב) לחוק היסוד ורואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום ה-101 שבו מכהן ממלא מקומו.

אף שביית המשפט העליון לא דן בשאלת היקף סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה להכריז על נבצרות זמנית של ראש הממשלה, הוא היה מוכן להניח, בלי להכריע בדבר, כי "בנסיבות המתאימות מוסמך היועץ המשפטי לממשלה להכריז על נבצרות זמנית של הממשלה" (בג"ץ 6231/08 יואב יצחק ואח' נ' ראש ממשלת ישראל, ניתן ביום ג' באב התשס"ח (4.8.2008)). בית המשפט גם עמד על העובדה שחוק היסוד שותק בעניין העילות שמובילות להכרזה על נבצרות ראש הממשלה, והיה נכון להניח כי יש בכך כדי ללמד כי נבצרות אינה נקבעת מטעמי בריאות בלבד, אלא "עשויה לחול במגוון נסיבות, ביניהן קיומן של חקירות פליליות נגד ראש הממשלה" (שם).

\* הצעת חוק מס' פ/2560/2560 (מספר פנימי: 2201424); הועברה לוועדה ביום ח' באדר התשפ"ג (1 במרס 2023).

<sup>1</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 158; התשפ"ג, עמ' 4.

<sup>2</sup> ס"ח התשנ"ד, עמ' 140.

- (4) בית משפט, לרבות בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, לא ידון בבקשה להכריז על נבצרות ראש הממשלה או לאשרה; החלטה או צו של בית משפט כאמור יהיו חסרי סמכות ונעדרים תוקף.
- (5) בחוק יסוד זה, "נבצרות ראש הממשלה" - אי-מסוגלות פיזית או נפשית של ראש הממשלה למלא את תפקידו ועל בסיס אחד משני אלה בלבד."

## ד ב ר י ה ס ב ר

התנגדותו - לקביעת נבצרותו של ראש הממשלה. עוד תדון הוועדה בעניינים אלה:

- פרק הזמן שלגביו הממשלה תוכל לקבוע כי נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו;

- חוות הדעת הרפואית שתבסס את החלטת הממשלה - הן לעצם ההידרשות לה והן בשאלה אם להסתפק בחוות דעת רפואית אחת או יותר;

- הצורך במענה מידי לקביעת נבצרות זמנית של ראש הממשלה;

- המנגנון המתאים ביותר שבו תפקח הכנסת על הממשלה בנושא הנבצרות ופרטיו - אם די באישור ועדת הכנסת או שנדרש פיקוח של הכנסת עצמה גם אם הממשלה מחליטה על נבצרותו של ראש הממשלה וזה לא הודיע על התנגדותו;

- אופן הפסקת נבצרותו של ראש הממשלה וחזרתו לכהונה, אם הנבצרות נקבעה על ידי הממשלה;

- הסדר לשמיעת ראש הממשלה על ידי הממשלה אם הוא מתנגד לאפשרות לקבוע את נבצרותו מטעמי בריאות;

- בעל התפקיד שינהל את הישיבה אם מוגשת בקשה של רוב חברי הממשלה לקיים דיון נבצרות ראש הממשלה - ממלא מקומו, כפי שמוצע בהצעת החוק, או ראש הממשלה עצמו, וממלא מקומו ינהל את הישיבה רק אם ראש הממשלה אינו יכול לעשות זאת.

רק ראש הממשלה עצמו או הממשלה. אם הממשלה היא המבקשת להתכנס ולקבוע כי נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, היא תתכנס בהקדם האפשרי בנסיבות העניין, לפי בקשה של רוב מחבריה לפחות; את ישיבת הממשלה ינהל ממלא מקום ראש הממשלה, והוראות סעיף 16(ג) לחוק היסוד בדבר מינוי ממלא מקום לראש הממשלה שהוא חבר הכנסת יהולו בשינויים המחויבים (אם לא היה ממלא מקום לראש הממשלה עד לישיבה זו או שנבצר ממנו למלא את תפקידו כממלא מקום ראש הממשלה). החלטת הממשלה כי נבצר זמנית מראש הממשלה למלא את תפקידו תתקבל רק ברוב של לפחות שלושה רבעים מחבריה. אם ראש הממשלה יתנגד להחלטת הממשלה להחליט על נבצרותו, הוא יהיה רשאי להודיע על כך ליושב ראש הכנסת, ועל יושב ראש הכנסת יהיה לקבוע ישיבה של הכנסת לעניין זה בתוך שבעה ימים מיום הודעתו של ראש הממשלה בדבר התנגדותו ונבצרותו של ראש הממשלה לפי החלטת הממשלה תיכנס לתוקף רק אם תתקבל בהחלטה של הכנסת ברוב של תשעים חברי הכנסת.

עוד מוצע לקבוע כי נושא ההכרזה על נבצרות או אישורה לא יהיו נתונים לביקורתו של בית משפט, ובכלל זה בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

לנוכח הערות חברי הכנסת, הייעוץ המשפטי לכנסת והייעוץ המשפטי לממשלה, בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תוסיף לדון הוועדה המיוחדת לתיקונים לחוק-יסוד: הממשלה ברוב הנדרש בממשלה - ואף בכנסת, אם ראש הממשלה יודיע על

יוזמים: חברי הכנסת אופיר כץ, ינון אזולאי, שמחה רוטמן, יצחק פינדרוס, יצחק קרויזר





נספח 3 :

מכתב היועצת המשפטית לממשלה

(עמודים 19 עד 19)



ירושלים, ב' ניסן תשפ"ג  
24 מרץ 2023

מס' מסמך: 004-99-2023-005798  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
ח"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

שלום רב,

### הנדון: הפרת הסדר ניגוד עניינים

בדברים שנשאת אמש התייחסת ליוזמות הנוגעות למערכת המשפט, ובפרט – הרכב הוועדה לבחירת שופטים, והודעת כי אתה עוסק כעת באופן ישיר ביוזמות אלו.

בכך, הפרת את פסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 2592/20 התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ובבג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה, לפיה בהיותך ראש ממשלה הנאשם בפלילים, עליך להימנע מנקיטת פעולות אשר מעוררות חשש סביר לקיומו של ניגוד עניינים בין האינטרסים האישיים שלך הנוגעים להליך הפלילי לבין תפקידך כראש ממשלה, ולשם כך לפעול בהתאם לחוות הדעת אשר ניתנה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה למניעת ניגוד עניינים. זאת, בנסיבות בהן בית משפט קבע שלפי הצהרותיך והסכמותיך נוצר גם השתק שיפוטי.

במכתבי אליך מיום 1.2.2023 הנחיתי כי יישום המגבלות הקבועות בפסקי הדין ביחס ליוזמות העומדות על הפרק הנוגעות למערכת המשפט מוביל למסקנה כי עליך להימנע מעיסוק ישיר או עקיף ביוזמות אלו במסגרת תפקידך כראש הממשלה.

האמור במכתבי מחייב אותך ותיקון החקיקה בעניין הנבצרות אינו פוטר אותך מחובה זו.

אמש הודעת ברבים כי בכוונתך להפר את פסיקת בית המשפט העליון, ולפעול בניגוד לחוות דעת היועצת המשפטית לממשלה המחייבת אותך לפי פסיקה זו.

המצב המשפטי הוא ברור: עליך להימנע מכל עיסוק ביוזמות לשינויים במערכת המשפט, לרבות בהרכב הוועדה לבחירת שופטים, שכן עיסוק בהן הוא פעולה בניגוד עניינים.

הצהרתך אמש וכל פעולה שתבוצע על ידך בניגוד לאמור היא בלתי חוקית ונגועה בניגוד עניינים.

מברכה,

גלי בהרם – מיארה

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 91010 ☎ 073-3925511, 073-3925521 פקס: 02-6467001



היועצת המשפטית לממשלה

העתק:

פרקליט המדינה

המשנים ליועצת המשפטית לממשלה  
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה