



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 43471-11-24

לפני: כבוד השופט אלכס שטיין
כבוד השופט חאלד כבוב
כבוד השופטת רות רוני

העותרים: 1. שלה אורן
2. ענבל אורפז
3. אלה אלקלעי
4. יוסף גוטמן
5. אהוד גלר
6. עמית גנסין
7. אהוד גרי
8. רוני חפץ
9. יהודה כהן
10. יעל כהן פראן
11. אלדד לוי
12. איריס מייזלר
13. אילן סמיש
14. אורית שלו

נגד

המשיבים: 1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל ה-37
3. היועצת המשפטית לממשלה

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים: עו"ד עידן סגר; עו"ד חיה ארז; עו"ד אוהד רוזן
בשם המשיב 1: עו"ד מיכאל ראבילו; עו"ד רועי שכטר; עו"ד אופק ברוק
בשם המשיבים 2-3: עו"ד ענר הלמן; עו"ד רן רוזנברג

פסק-דין

השופטת רות רוני:

עניינה של העתירה שלפנינו בבקשת העותרים שנכריז כי נבצר זמנית מהמשיב 1 (להלן: ראש הממשלה או המשיב) למלא את תפקידו במהלך מתן עדותו בהליך הפלילי המתנהל נגדו.

1. ביום 28.1.2020 הוחלט להגיש נגד המשיב כתב אישום המייחס לו עבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים לבית המשפט המחוזי בירושלים (להלן: ההליך הפלילי). הליך זה עודנו מתנהל ובו נקבע כי תחילת פרשת ההגנה – במסגרתה צפוי המשיב להעיד – תחול ביום 10.12.2024. במאמר מוסגר יצוין כי ערב הגשת העתירה מועד תחילת פרשת ההגנה היה קבוע ליום 2.12.2024, אולם עקב בקשת דחייה שהתקבלה על ידי בית המשפט המחוזי בירושלים באופן חלקי, מועד זה נדחה וכאמור, הוא קבוע נכון למועד כתיבת שורות אלו ליום 10.12.2024.

2. על רקע המועד שנקבע לתחילת פרשת ההגנה, פנו באי כוח העותרים ביום 7.11.2024 למשיב ולמשיבה 3, היועצת המשפטית לממשלה, בדרישה למנות ממלא מקום לראש הממשלה ולהכריז על נבצרותו הזמנית בתקופת מתן עדותו. ביום 14.11.2024 שלחו באי כוח העותרים פנייה נוספת בעניין.

3. משלא ניתן כל מענה לפניית, ביום 18.11.2024 הגישו העותרים את העתירה שלפנינו. בעתירה טוענים העותרים כי המשיב מנוע מלכהן בתפקידו כראש ממשלת ישראל בשעות מתן עדותו, הואיל והוא לא יכול מבחינה פיזית-אובייקטיבית לעסוק בניהול ענייני המדינה, לרבות בסוגיות מדיניות וביטחוניות דחופות. בהקשר זה, טוענים העותרים כי מצב בו עדותו של המשיב תיקטע באופן תדיר לצורך מתן מענה לעניינים דחופים המתחייבים ממילוי תפקידו כראש ממשלה אינו אפשרי ו"יפגע אנושות" באופן מילוי תפקיד ראש הממשלה ובאופן ניהול ההליך הפלילי – וכפועל יוצא מכך בשלטון החוק ובשוויון בפני החוק.

העותרים מוסיפים וטוענים כי יש להחיל נבצרות זמנית על המשיב במהלך כל תקופת מתן העדות – ולא רק בשעות בהן הוא נותן את עדותו על דוכן העדים. זאת משום שאין מקום להעביר מדי יום את תפקיד ראש הממשלה בין אנשים שונים בכלל, ובפרט על רקע המלחמה בה שרויה מדינת ישראל בשנה האחרונה; כמו גם משום שבשעות שהמשיב לא יהיה על דוכן העדים, הוא צפוי לעסוק בהליך הפלילי ובעדותו הניתנת באותם ימים.

4. בהחלטתי מיום 18.11.2024 הוריתי לעותרים לעדכן עד ליום 21.11.2024 האם עד למועד זה התקבל מענה לפנייתם. אולם משגם במועד זה לא ניתן כל מענה מצד המשיבים לפניית השונות – הוריתי למשיבים להגיש תגובה מקדמית לעתירה.

5. בתגובתם המקדמית של המשיבים 2-3 נטען כי דין העתירה להידחות בהיעדר תשתית עובדתית המבססת עילה למתן הסעדים החריגים שהתבקשו בה. בהקשר זה, הובהר כי המשיב הצהיר בעבר כי כהונתו כראש ממשלה לא תשפיע על ניהול ההליך הפלילי, וכי הליך זה עתיד להתחדש ביום 10.12.2024. עוד צוין כי "חזקה על ראש הממשלה כי במקרה של שינוי בתשתית העובדתית לפיו תפקידו הציבורי אינו מאפשר את ניהול המשפט כסדרו או כי המשפט פוגע בתפקודו כראש ממשלה, יבהיר זאת". לצד האמור, הובאה במסגרת התגובה גם התייחסות נפרדת מטעם מזכיר הממשלה בלשוננו, לפיה: "הממשלה דוחה על הסף כל ניסיון להכריז על ראש הממשלה כנבצר, ולו לפרק זמן קצר מאוד. כל הכרזה בדבר נבצרות נעדרת בסיס משפטי. לבית המשפט הנכבד אין סמכות להכריז עליה ולכן החלטה כזו לא תהיה תקפה".

בתגובה המקדמית שהוגשה מטעם המשיב, נטען כי דין העתירה להידחות על הסף מחמת חוסר שפיטות, שכן העתירה מבטאת לשיטתו ניסיון לגרור את בית המשפט לסוגיות פוליטיות מובהקות. לצד זאת, כפר המשיב בסמכותו של בית משפט זה לדון בעתירה, בטענה כי יש לפרש את הדין החל על רקע תיקון מס' 12 לחוק יסוד: הממשלה, שתוכנו יובהר בהמשך (להלן: תיקון מס' 12). בהקשר זה טען המשיב כי נבצרות היא מצב עניינים עובדתי אובייקטיבי ברור ופשוט ועל כן אין לבית המשפט או ליועצת המשפטית לממשלה סמכות להכריז עליו. נוסף על כך, הוזכר כי השאלה האם המשיב יכול לכהן כראש ממשלה במקביל לניהול ההליך הפלילי כבר נדונה והוכרעה בפסקי דין שניתנו על ידי בית משפט זה, ואין לאפשר לעותרים לפתוח את הנושא פעם נוספת.

דיון והכרעה

6. דין העתירה להידחות מחמת היעדר עילה להתערבות שיפוטית.

7. על רקע ההליך הפלילי המתנהל נגד המשיב נדונו לפני בית משפט זה מספר רב של עתירות, אשר עסקו – בדרך כזו או אחרת – בכהונתו של נאשם בפלילים כראש ממשלה ובהיבטים המשפטיים הנובעים מכך. אין מקום להרחיב פעם נוספת בעניין זה, ודי אם נפנה לסקירה הנרחבת שניתנה בפסק הדין בבג"ץ 2412/23 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקאות 7-13 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (3.1.2024) (להלן: עניין תיקון מס' 12) ולפסק הדין בבג"ץ 69709-08-24 קלדרון נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקאות 2-5 (8.9.2024).

מבלי שיהיה בכך כדי למצות את הרקע הנורמטיבי הרלוונטי לעתירה, נציין רק כי בין כלל העתירות שהוגשו בעבר בעניין כהונתו של ראש הממשלה במקביל לניהול ההליך הפלילי כנגדו, הוגשה בין היתר גם עתירה המבקשת להוציא את המשיב לנבצרות בטענה כי הוא נבצר "פיזית" מלמלא את תפקידו משום שהוא עתיד להימצא בבית המשפט זמן לא מבוטל (בג"ץ 2268/21 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה (22.4.2021) (להלן: עתירת הנבצרות הראשונה)). עתירה זו נדחתה מחמת היעדר עילה להתערבות שיפוטית, משום שהעותרים לא ביססו עילה להתערב בקביעת היועץ המשפטי לממשלה דאז כי לא התגבשה עילה שבגינה נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו. כך נקבע בפסקה 5 בפסק הדין:

"אכן, כפי שציין היועץ המשפטי לממשלה, קיים קושי בעצם המצב שבו ראש ממשלה נאשם בעבירות חמורות הנוגעות לטוהר המידות, הן בהיבט של יכולתו להקדיש את מלוא זמנו ומרצו לתפקידו והן בהיבט של פגיעה באמון הציבור. אולם אף אם נניח כי נסיבות של ניהול הליך פלילי נגד ראש ממשלה עשויות להביא להחלטה על נבצרות תפקודית [...], לא קמה עילה להתערב בקביעת היועץ המשפטי לממשלה כי בשלב זה לא התבססה עילה שבגינה נבצר מהמשיב למלא את תפקידו".

בעתירה שלפנינו מעלים העותרים טענה דומה לזו שהועלתה בעתירת הנבצרות הראשונה לפיה יש מקום להכריז על ראש הממשלה כנבצר זמנית מלמלא את תפקידו במהלך כל התקופה בה תינתן עדותו במסגרת ההליך הפלילי שלו; וזאת, בשל חוסר זמינות למילוי תפקידו השוטפים, ולעיתים הדחופים, כראש ממשלת ישראל.

8. סעיף 16(ב) לחוק יסוד: הממשלה, שכותרתו "מילוי מקומו של ראש הממשלה", קובע נכון להיום כדלקמן:

"נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, ימלא את מקומו ממלא מקום ראש הממשלה; חלפו 100 ימים רצופים שבהם כיהן ממלא מקום ראש הממשלה והוא לא חזר למלא את תפקידו, יראוהו כמי שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו".

9. בפסיקתו של בית משפט זה לא ניתנה הגדרה מפורשת למונח "נבצרות" ולא נקבע באילו נסיבות ייחשב ראש ממשלה כמי שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו (ראו את הסקירה ההיסטורית שנעשתה בסוגיה זו בעניין תיקון מס' 12, בפסקאות 2-7). יצוין כי על אף שסעיף החוק אינו קובע מי מוסמך להכריז על נבצרותו הזמנית של ראש

הממשלה, בית משפט זה היה נכון להכיר בכך שליועץ המשפטי לממשלה מוקנית הסמכות האמורה (בג"ץ 6231/08 יצחק נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 4 (4.8.2008) (להלן: עניין אולמרט); עניין עתירת הנבצרות הראשונה, בפסקה 5; בג"ץ 369/06 פוקס נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 3 (31.1.2006); בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 3 לפסק דינו של המשנה לנשיאה מלצר (25.3.2021)).

10. ביום 27.3.2023 פורסם תיקון מס' 12 לחוק יסוד: הממשלה, הקובע כי נבצרות ראש הממשלה למלא את תפקידו תיקבע בשל אי מסוגלות פיזית או נפשית בלבד. כן קובע התיקון את התנאים הנדרשים להכרזה על נבצרות כזו. לבית משפט זה הוגשה עתירה כנגד חוקתיותו של תיקון מס' 12. בית המשפט קבע ברוב דעות כי התיקון ייכנס לתוקפו בתחילת כהונתה של הכנסת הבאה – הכנסת ה-26 (ראו עניין תיקון מס' 12, בפסקה 91 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן); ועל כן הדין החל בענייננו הוא הדין החל טרם חקיקת תיקון מס' 12 שפורט לעיל.

11. כפי שציינו בצדק המשיבים 2-3 בתגובתם המקדמית, הסעדים המתבקשים בעתירה שלפנינו הם סעדים חריגים מאוד באופיים ובהשלכותיהם. אף שכאמור בית משפט זה לא הגדיר באופן מפורש אימתי תתקיים נבצרות, אין מחלוקת כי הכרזה על נבצרות זמנית של ראש ממשלה היא חריגה ביותר, שבעבר נפסק כי תיעשה אך במקרים נדירים ויוצאי דופן (עניין אולמרט, בפסקה 4).

12. העובדה שראש ממשלת ישראל יהיה במשך תקופה מסוימת (שעדיין אינה ברורה) על דוכן העדים בבית המשפט, ייתן את עדותו ועשוי אף להיות מעורב בנושאי המשפט בשעות בהן לא יהיה פיזית בבית המשפט – יוצרת קושי. אולם לטעמי אין די בקושי זה לבדו כדי להביא לכלל מסקנה לפיה בניגוד לעמדתה של היועצת המשפטית בנושא – נבצר ממנו בשלב זה מלתפקד כראש ממשלה; וזאת גם אם מדובר בנבצרות זמנית בלבד. העותרים לא הניחו תשתית עובדתית המבססת עילה לקבוע כי במהלך מתן עדותו של המשיב על דוכן העדים יימנע ממנו לבצע את תפקידיו כראש ממשלה; וקל וחומר בשעות בין הדיונים, בהן המשיב לא יהיה בבית המשפט ולא יעיד.

העותרים טענו בעתירתם כי הנבצרות נובעת "מנסיבות מתן עדותו של המשיב כנאשם, שהן בגדר נתונים אובייקטיביים". העובדה שהמשיב צפוי להעיד בבית משפט היא אכן נתון אובייקטיבי שאינו שנוי במחלוקת בין הצדדים. אולם כאמור עובדה זו אין

פירושה כי לא תהיה לו יכולת אופרטיבית לנהל את ענייני המדינה או כי קיימת הגבלה של ממש על יכולת זו במידה המצדיקה את הקביעה כי הוא "נבצר" ולו באופן זמני מלמלא את תפקידו. העותרים לא הניחו אפוא בסיס עובדתי מספק לסעד החריג אותו הם מבקשים. זאת ועוד – כפי שציינה היועצת המשפטית בתגובתה, חזקה על המשיב שאם יחול שינוי בתשתית העובדתית באופן שיפגע בתפקודו כראש ממשלה, הוא יבהיר זאת.

אשר על כן, העתירה נדחית בזאת בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית. אין צו להוצאות.

z



רות רונן
שופטת

השופט אלכס שטיין:

1. בידוע הוא, כי ראש ממשלת ישראל יכול ורשאי לכהן בתפקידו גם כאשר מתנהל נגדו הליך פלילי (ראו: בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (6.5.2020)). העתירה שלפנינו באה לאתגר הלכה זו בטענה כי עלינו להכריז על נבצרותו הזמנית של ראש הממשלה בפרק הזמן בו הוא אמור למסור את עדותו בהליך הפלילי.

2. אחרי שידענו שראש הממשלה יכול ורשאי לכהן בתפקידו בצלו של ההליך הפלילי – הליך אשר כולל בתוכו את מסירת עדותו של נאשם שבוחר להעיד להגנתו – טענת העותרים המייחסת לו "נבצרות" קורסת תחתיה. פשיטא הוא, כי "נבצרות", משמעה חוסר יכולת לתפקד, ואין היא מתייחסת לזמן שבעל תפקיד כזה או אחר נכון ומסוגל להקדיש לעבודתו. העותרים מלינים על קיצור הזמנים בהם ראש הממשלה יוכל להקדיש את מלוא מילוי תפקידו המורכבים והרי הגורל, אך טענה זו אינה בגדר טענה משפטית. מדובר בטענה פוליטית מובהקת, שאינה שפיטה. הכרעה בטענות כאלה צריכה להיעשות "ביום הבוחר, ולא ביום העותר" (ראו: בבג"ץ 5004/14 ג'קלין נ' משרד החינוך, פסקה 4 לפסק דיני (7.8.2019)).

3. מטעמים אלה, אני מצטרף למסקנה אליה הגיעה חברתי, השופטת ר' רונן. ברמה העקרונית, הנני סבור שהעתירה שהעותרים הניחו לפתחנו לא היתה צריכה להיות מוגשת, וכי עלינו להגיב להגשתן של עתירות כאלה על ידי חיוב העותרים בהוצאות ממשיות. זאת במיוחד במקרים כדוגמת זה שלפנינו, בו נתבקשה ונתקבלה תגובת המשיבים. ברם, לנוכח עמדתה של חברתי וכדי לא ליצור מחלוקת פוסקים בעניין ההוצאות, החלטתי להימנע מכך בפעם הזאת.



אלכס שטיין
שופט

השופט חאלד כבוב:

אני מצטרף לפסק דינה של חברתי השופטת ר' רונן על נימוקיו ותוצאותיו.



חאלד כבוב
שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ר' רונן.

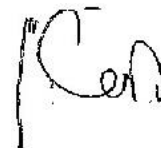
ניתן היום, ג' כסלו תשפ"ה (04 דצמבר 2024).



רות רונן
שופטת



חאלד כבוב
שופט



אלכס שטיין
שופט