

בג"ץ 2592/20
בג"ץ 2593/20
בג"ץ 2594/20
בג"ץ 2609/20
בג"ץ 2612/20
בג"ץ 2649/20
בג"ץ 2675/20
בג"ץ 2677/20

התנועה למען איכות השלטון

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי
ו/או שקד בן עמי ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

העותרת בבג"ץ 2592/20 ;

ד"ר אורנה ברי ו- 122 אח'

באמצעות ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר
מרח' המעפילים 2, רמת השרון
טל: 700-2787002 ; פקס: 700-2787002
דוא"ל: Lechner@publiclaw.co.il

העותרת בבג"ץ 2593/20 ;

1. עמותת "חוזה חדש"

2. משמר הדמוקרטיה

באמצעות ב"כ עו"ד יובל יועז ו/או עו"ד דורון ברקת
משרד קרניאל ושות' יועז-ברקת-יונש
דרך אבא הלל 12 (מגדל חוגי) רמת גן 5250606
טל': 03-6961011 ; פקס: 03-6961021
office@kml.co.il

העותרות בבג"ץ 2594/20 ;

עו"ד שפיק רפול

מרחוב רד"ק 22 חיפה
טלפון: 077-4408928 ; פקס: 077-4408927

העותר בבג"ץ 2609/20 ;

התנועה לטוהר המידות

ע"י ב"כ בועז ארד ו/או אביה אלף
מרחוב רמב"ן 32 ירושלים
טלפון: 02-5662211 ; פקס: 02-5662222

העותרת בבג"ץ 2612/20 ;

סיעת יש עתיד – תלם

ע"י עורכי הדין גזית – בקל
רחוב מנחם בגין 7 רמת גן
טלפון – 03-6733331 פקס : 03-6733338

העותרת בבג"ץ 2649/20 ;

העמותה לדמוקרטיה מתקדמת

ע"י עורכת דין יפעל סולל
מרחוב מסמטת יל"ג 4 תל אביב
טל' : 050-3777723

העותרת בבג"ץ 2675/20 ;

התנועה למען איכות השלטון

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי
ו/או שקד בן עמי ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל' : 02-5000073 ; פקס : 02-5000076

העותרת בבג"ץ 2677/20 ;

- נגד -

1. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ פרקליטות המדינה
רח' צאלח א- דין 29, ירושלים
טל : 02-6466590 פקס : 02-6467011

2. ראש הממשלה מר בנימין נתניהו

3. היועץ המשפטי לכנסת

4. כנסת ישראל

שניהם ע"י הלשכה המשפטית,
משכן הכנסת - קרית בן גוריון, ירושלים 91950.
טל' 02-6753132 פקס' 02-6753495

5. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ פרקליטות המדינה
רח' צאלח א- דין 29, ירושלים
טל : 02-6466590 פקס : 02-6467011

6. ראש הממשלה מר בנימין נתניהו

7. היועץ המשפטי לכנסת

8. כנסת ישראל

שניהם ע"י הלשכה המשפטית,
משכן הכנסת - קרית בן גוריון, ירושלים 91950.
טל' 02-6753132 פקס' 02-6753495

9. היועצת המשפטית לנשיא המדינה

בית הנשיא; רח' הנשיא 3 ירושלים
טל': 02-6707211; פקס: 02-5887225

10. סיעת הליכוד

באמצעות עו"ד אבי הלוי
מכנרת (מושבה) ד.ג. עמק הירדן
טל: 04-6709330; פקס: 04-6709443

11. סיעת כחול לבן

ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג /או שמעון בראון ואח'
ממשרד מרינברג בראון ושות'
מרחוב אבא הלל 14, רמת גן
טלפון: 03-6135559; פקס: 03-6135558
דוא"ל: mblaws@gmail.com

12. סיעת יש עתיד – תלם

ע"י עוה"ד עודד גזית ועו"ד אלירם בקל
מרח' מנחם בגין 7 ר"ג
טל: 03-6733331; פקס: 03-6733338

13. רשימת הרשימה המשותפת

ע"י ב"כ עוה"ד מנצור דהאמשה
מכפר כנא ת.ד. 407
טלפון: 050-5330948; פקס: 04-8889492

14. סיעת ש"ס

ע"י ב"כ עוה"ד ישראל באך
מרח' עם ועולמו 3, ירושלים
טלפון: 02-5405456; פקס: 02-6505457

15. סיעת ישראל ביתנו

ע"י ב"כ עוה"ד איתן הברמן /או מישל נגר
ממשרד שרקון בן עמי אשר ושות'
מרחוב בר כוכבא 23, בני ברק
טלפון: 03-5662808; פקס: 03-5662801

16. סיעת "יהדות התורה"

ע"י ב"כ עוה"ד משה מורגנשטרן
מרח' תנה סנש 8 בני ברק
טל: 03-6167073; פקס: 03-6160742

17. סיעת ימינה

ע"י ב"כ עו"ד אלי שמואליאן
 מרח' משה רחמילביץ 149/4 ירושלים
 טל: 02-5838383 פקס: 02-5838383

18. סיעת העבודה

ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'
 ממשד מרינברג בראון ושות'
 מרחוב אבא הלל 14, רמת גן
 טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558
 דוא"ל: mblaws@gmail.com

19. סיעת גשר

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

20. סיעת דרך ארץ

ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'
 ממשד מרינברג בראון ושות'
 מרחוב אבא הלל 14, רמת גן
 טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558
 דוא"ל: mblaws@gmail.com

המשיבים בבג"ץ 2592/20;

1. חה"כ בנימין נתניהו

2. יו"ר הכנסת חה"כ בני גנץ

3. הכנסת ה-23

המשיבים 2-3 ע"י הלשכה המשפטית,
 משכן הכנסת - קרית בן גוריון, ירושלים 91950.

טל' 02-6753132 פקס' 02-6753495

4. היועץ המשפטי לממשלה

המשיבים בבג"ץ 2594/20;

1. חה"כ בנימין נתניהו.

2. היועץ המשפטי לממשלה

3. הכנסת ה-23

4. היועץ המשפטי לכנסת

5. סיעת הליכוד

6. סיעת כחול לבן

ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'
 ממשד מרינברג בראון ושות'

מרחוב אבא הלל 14, רמת גן
 טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558
 דוא"ל: mblaws@gmail.com

7. סיעת יש עתיד – תלם
 8. רשימת הרשימה המשותפת
 9. סיעת ש"ס
 10. סיעת "יהדות התורה"
 11. סיעת העבודה
- ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'
 משרד מרינברג בראון ושות'
 מרחוב אבא הלל 14, רמת גן
 טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558
 דוא"ל: mblaws@gmail.com
12. סיעת ישראל ביתנו
 13. סיעת ימינה
 14. סיעת גשר

המשיבים בבג"ץ 2609/20;

1. חה"כ בנימין נתניהו.
 2. היועץ המשפטי לממשלה
 3. הליכוד
 4. סיעת כחול לבן
- ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'
 משרד מרינברג בראון ושות'
 מרחוב אבא הלל 14, רמת גן
 טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558
 דוא"ל: mblaws@gmail.com

המשיבים בבג"ץ 2612/20;

1. סיעת הליכוד
 2. סיעת כחול לבן
- ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'
 משרד מרינברג בראון ושות'
 מרחוב אבא הלל 14, רמת גן
 טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558
 דוא"ל: mblaws@gmail.com
3. סיעת הרשימה המשותפת
 4. סיעת ש"ס

5. סיעת יהדות התורה

6. סיעת ישראל ביתנו

7. סיעת ימינה

8. סיעת מרץ

9. סיעת העבודה

10. סיעת דרך ארץ

המשיבים 9-10 ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'

ממשרד מרינברג בראון ושות'

מרחוב אבא הלל 14, רמת גן

טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558

דוא"ל: mblaws@gmail.com

11. סיעת גשר

12. היועץ המשפטי לכנסת

היועץ המשפטי לממשלה.

המשיבים בבג"ץ 2649/20;

1. סיעת הליכוד

2. סיעת כחול לבן

ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'

ממשרד מרינברג בראון ושות'

מרחוב אבא הלל 14, רמת גן

טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558

דוא"ל: mblaws@gmail.com

3. היועץ המשפטי לכנסת

4. כנסת ישראל

המשיבים בבג"ץ 2675/20;

1. סיעת הליכוד

2. סיעת כחול לבן

ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'

ממשרד מרינברג בראון ושות'

מרחוב אבא הלל 14, רמת גן

טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558

דוא"ל: mblaws@gmail.com

3. היועץ המשפטי לממשלה

4. היועץ המשפטי לכנסת

5. כנסת ישראל

6. סיעת יש עתיד- תלם

7. רשימת הרשימה המשותפת

8. סיעת ש"ס

9. סיעת יהדות התורה

10. ישראל ביתנו

11. סיעת ימינה

12. סיעת העבודה

ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'

ממשרד מרינברג בראון ושות'

מרחוב אבא הלל 14, רמת גן

טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558

דוא"ל: mblaws@gmail.com

13. סיעת מרץ

14. סיעת גשר

15. סיעת דרך ארץ

ע"י ב"כ עוה"ד ערן מרינברג ו/או שמעון בראון ואח'

ממשרד מרינברג בראון ושות'

מרחוב אבא הלל 14, רמת גן

טלפון: 03-6135559; פקס 03-6135558

דוא"ל: mblaws@gmail.com

המשיבים בבג"ץ 2677/20;

תגובה מטעם סיעת כחול לבן, סיעת העבודה, סיעת

דרך ארץ ויו"ר הכנסת חה"כ בני גנץ

בהתאם להחלטות כבוד בית המשפט מתכבדים סיעת כחול לבן, סיעת העבודה, סיעת דרך ארץ וחה"כ בני גנץ (להלן: "המשיבים"), ליתן את תגובתם לעתירות דנן. יודגש כי לגבי חה"כ גנץ, תשובה זו מתייחסת לטענות מכוח מעמדו כיו"ר כחול לבן, ולא מתוקף תפקידו וסמכויותיו כיו"ר הכנסת, שכן במקרה כזה התשובה תינתן ע"י הלשכה המשפטית של הכנסת.

לעניין ההסדר הדיוני שהתבקשו הצדדים להביע את דעתם, המשיבים יטענו כי לאור הנסיבות המיוחדות, רק בשל סעד הזמנים ודחיפות העניין ובשל טעמים של יעילות דיונית בלבד כאמור בהחלטות בעניין ותוך שמירה על מלוא טענות המשיבים, מתכבדים המשיבים להודיע על הסכמתם כי הדין בעתירות יתקיים כאילו ניתן בהן צו על-תנאי.

א. פתח דבר

1. הימים אינם ימים רגילים, שעה שהמדינה נמצאת במצב חירום רפואי עקב התפרצות מגפת הקורונה בישראל ובעולם כולו. ההתמודדות עם נגיף הקורונה הביאה אף למשבר כלכלי וחברתי אשר החברה הישראלית נמצאת אך בפתחו, ואשר לא ניתן להעריכו בעת הזאת לאור התמשכות המגיפה ואי היכולת לחזות את מלוא השלכותיה.
2. משבר הקורונה תופס את החברה הישראלית בשיאו של משבר פוליטי, יש שיאמרו הקשה ביותר מאז קום המדינה, שעה שבמשך למעלה משנה התקיימו בישראל שלוש מערכות בחירות ברציפות, שהסתיימו ללא הכרעה פוליטית ברורה ואשר תוצאתן לא הובילו להקמת ממשלה. במשך כל התקופה הממושכת כאמור, מכהנת בישראל ממשלת מעבר, על כל המשמעויות החוקיות הנובעות מכך ועל כל המגבלות החוקיות והפוליטיות החלות עליה.
3. מערכות הבחירות הממושכות אף הרחיבו את הקיטוב בחברה הישראלית לממדים שלא נראו קודם לכן, דבר המחייב פיוס לאומי, בין כל חלקי החברה הישראלית.
4. הנסיבות המאוד מיוחדות שהוכתבו עקב השילוב של מגפת הקורונה, המשבר החוקתי והפוליטי והחובה להביא מרפא לחברה הישראלית ולאחד מחדש את השורות לאחר תקופה ממושכת של קיטוב, חייבו הכרעות קשות ופשרות רבות שהובילו להתנגשות בין ערכים שונים, כולם חשובים, כולם חיוניים, אלא שהמציאות העכשווית מחייבת את כולנו לשקלל, בין אותם הערכים אף שלעיתים מנוגדים הם, והכל על מנת להגיע לתוצאות הטובות ביותר עבור הציבור במדינת ישראל.
5. ההסכם הפוליטי שנכרת בין כחול לבן לליכוד, להקמת ממשלת חירום ואחדות לאומית (להלן: **"ההסכם הפוליטי"**) הינו פרי הצורך החיוני בעת הזו. עמדו על כך הפרופסורים דוד נחמיאס ואסף מידני בספרם מדיניות ציבורית יסודות ועקרונות 2019 עמ' 88:

"קואליציה מבטאת הסכמה של שני ארגונים (או אנשים) או הסכמה של יותר משניים לשתף פעולה לצורך השגת מטרה משותפת. בהקשרה הפוליטי-מפלגתי, הקואליציה מבטאת את ההסכמה בין המפלגות לשתף פעולה בבית המחוקקים ובממשלה, על מנת למשול ולהשיג מטרות מדיניות מוסכמות. מפלגות לא תבקשנה לעצמן שותפים לשלטון אלא אם אין להן ברירה אחרת. כלומר, כריתת הסכם קואליציוני משקפת, בעצם קיומה, את חוסר הברירה של השותפים להסכם: שום צד אינו יכול להגשים את מטרותיו אלא אם ישתף פעולה עם הצד האחר. אולם שיתוף פעולה מחייב ויתורים ופשרות העלולים לפגוע ייצוג האינטרסים של הפרט, בכל אחת מהמפלגות השותפות בקואליציה."

6. ממשלה זו אינה ממשלת החלומות של מי מהצדדים, אלא הבנה עמוקה כי בעת הזו רצון העם כפי שבא לידי ביטוי בשלוש מערכות בחירות רצופות, קל וחומר בשעה קשה זו, וכן הצורך האמיתי של המדינה, מחייבים הקמתה של ממשלה רחבה שתוכל לטפל בכל הבעיות הסבוכות מולן ניצבת המדינה לנוכח הנסיבות המיוחדות הנוכחיות.
7. שיטת המשטר בישראל, היא תוצאה של כללים שהתפתחו במשך השנים, שלא תמיד מתאימים למציאות הפוליטית המשתנה והמתפתחת, ולעיתים נדרשים שינויים מחויבי המציאות, אשר מטרתם להביא ליציבות וודאות שלטונית, המקבלת משנה תוקף בעת הזו.

ב. מבוא

8. עניינן של העתירות המונחות לפתחו של בית המשפט בשניים :
- כשירותו של חבר כנסת, אשר הוגשו נגדו כתבי אישום בעבירות פליליות שיש עמן קלון, להרכיב ממשלה.
 - תוקפו של ההסכם הפוליטי כולו או חלק מסעיפיו הכל כמפורט בעתירות השונות.
9. טענות העותרים השונות, החוזרות כחוט השני בכל העתירות, הנוגעות לעניין כשירותו של חבר כנסת ובענייננו של ראש הממשלה הינן, כי אין להטיל את הרכבת הממשלה על חבר כנסת שהוגשו נגדו כתבי אישום בעבירות שיש עמן קלון וכי הוא אינו כשיר לכהן כראש ממשלת ישראל.
10. טענות העותרים השונות החוזרות כחוט השני בכל העתירות הנוגעות לעניין ההסכם הפוליטי, הינן כי יש לבטל את ההסכם כולו, או חלקים מסעיפיו, בהיותם נוגדים את תקנת הציבור וחותרים תחת עקרונות יסוד בשיטת המשטר הנהוגה בישראל.
11. תשובה זו תתייחס לשני העניינים כאמור בנפרד ובהתייחס לכל הטענות שהועלו בכל העתירות הרבות שאוחדו על פי החלטות בית משפט נכבד זה.

ג. הטלת מלאכת הרכבת הממשלה

ג.1 המצב המשפטי

12. חוק יסוד: הממשלה תשס"א-2001 (להלן: "חוק יסוד הממשלה") המסדיר ביו השאר את אופן הרכבת הממשלה, אינו מסדיר מפורשות את שאלת כשירותו של חבר כנסת להרכיב ממשלה שעה שעומדים נגדו כתבי אישום בכלל וכתבי אישום בעבירות חמורות בפרט.

13. תנאי הכשירות הפורמליים לכהן כראש ממשלה נקבעו, בסעיף 5(ב) לחוק יסוד: הממשלה:

"(ב) ראש הממשלה יהיה מבין חברי הכנסת; ..."

14. ההחלטה ודרך קבלת ההחלטה על מי מחברי הכנסת, יש להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה מסורה

לנשיא המדינה ומעוגנת בסעיפים 7(א) ו-7(ב) וכן בסעיפים 9-10 לחוק יסוד: הממשלה. גם סעיפים אלו אינם מפרטים כל תנאי כשירות הנדרשים מחבר הכנסת עליו מוטלת משימת הרכבת הממשלה, למעט היותו חבר כנסת. – על שאלת סמכותו של הנשיא לקבוע תנאי כשירות מעבר לתנאים הקבועים בסעיפים כאמור לחוק יסוד הממשלה, יורחב בהמשך תשובתנו, בפרק ג.2 לתשובה זו.

15. לעניין ההיבטים הפלילים, חוק יסוד הממשלה מתייחס למצבים בהם פוקעת כהונתו של ראש הממשלה

מחמת עבירה. האחת לפי סעיף 18(א), כאשר לאחר הרשעה שיש עמה קלון הכנסת מחליטה להדיח את ראש הממשלה ברוב חבריה, ואילו השנייה לפי סעיף 18(ד), כאשר פסק הדין הופך להיות פסק דין סופי. בכל אחד מהמצבים, פקיעת הכהונה משמעותה כי יראו את כל הממשלה "כאילו התפטרה". בעוד שלגבי המועד שבו פוקעת כהונתו של ראש הממשלה מחמת עבירה בחר המחוקק לקבוע את עמדתו המפורשת, הרי שלגבי ההיבטים הפלילים ביחס לתנאי הכשירות, לצורך הטלת מלאכת הרכבת הממשלה על ח"כ, בחר המחוקק שלא להביע את עמדתו המפורשת במסגרת חוק יסוד: הממשלה.

16. הטעם מדוע בחר המחוקק לקבוע הסדרים שונים ומרחיבים יותר החלים על ראש הממשלה מאלו החלים

על שרים בממשלה, נובע מכך שהפסקת כהונתו של ראש הממשלה נושאת עמה השלכות רחבות הרבה יותר, מאלו הכרוכות בהפסקת כהונתו של שר בממשלה. הפסקת כהונתו של ראש הממשלה כמוה כהתפטרות הממשלה כולה, והיא עלולה במקרים מסוימים לסכל לכאורה את בחירתו הדמוקרטית של הבוחר. יתרה מזו, לא רק ברמה הלאומית משמעות הפסקת כהונתו של ראש הממשלה שונה באופן דרמטי מהפסקת כהונתו של שר, אלא אף ברמה האישית שכן שלא כמו שר אשר אם הופסקה כהונתו יוכל לחזור לכהונתו, ראש ממשלה שכהונתו הופסקה יוכל לחזור לכהן רק אם יקבל מחדש את אמון הכנסת.

17. יצוין כי תנאי הכשירות של אדם לשמש כחבר כנסת מבחינת ההיבטים הפלילים לרבות הגשת כתבי

אישום כנגד מועמד לכנסת מוסדרים בסעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת. על פי האמור בסעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת, הגשת כתבי אישום כנגד מועמד לכנסת, אף בעבירות חמורות, אין בה כדי למנוע מאותו מועמד להיבחר לכנסת מבחינה משפטית, והעניין נתון לשיפוטו של ציבור הבוחרים.

2.ג סמכותו של נשיא המדינה במלאכת הרכבת הממשלה

18. תפקידיו וסמכויותיו של נשיא המדינה במלאכת הרכבת הממשלה מעוגנים בסעיפים 7(א) ו-7(ב) וכן

בסעיפים 9-10 לחוק יסוד: הממשלה. במקרה דנן לאחר שהנשיא הודיע ליו"ר הכנסת על פי סעיף 9(א) שאינו רואה אפשרות להרכבת ממשלה, חל האמור בסעיף 10 לחוק יסוד: הממשלה, הקובע כי:

10. (א) הודיע נשיא המדינה ליושב ראש הכנסת, לפי סעיף 9(א), שאינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה, או שהטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת לפי אותו סעיף וחבר הכנסת לא הודיע לנשיא בתוך 28 ימים שהרכיב ממשלה או שהודיע לו לפני כן שאין בידו להרכיב ממשלה או שהציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 13(ד), רשאים רוב חברי הכנסת לבקש מנשיא המדינה, בכתב, להטיל את התפקיד על חבר הכנסת פלוני, שהסכים לכך בכתב, והכל בתוך 21 ימים מיום הודעת הנשיא, או מהיום שבו עברה התקופה לפי סעיף 9(ג), או מיום הודעתו של חבר הכנסת שאין בידו להרכיב ממשלה, או מיום דחיית הבקשה להביע אמון בממשלה, לפי העניין.
- (ב) הוגשה לנשיא בקשה כאמור בסעיף קטן (א), יטיל הנשיא, בתוך יומיים, את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בבקשה.
- (ג) לחבר הכנסת שהתפקיד להרכיב ממשלה הוטל עליו לפי סעיף זה נתונה למילוי תפקידו תקופה של 14 ימים."

(ההדגשה אינה במקור- הח"מ)

19. מלשון החוק עולה כי, לפי סעיף 10(ב) משהוגשה לנשיא בקשה בכתב על ידי רוב חברי הכנסת, להטיל את התפקיד על חבר הכנסת פלוני, אשר הסכים לכך בכתב, לא נותר למעשה בידי הנשיא שיקול דעת לסרב לבקשה. (לעניין זה ראה, שמעון שטרית הממשלה: הרשות המבצעת פרוש לחוק יסוד: הממשלה כרך ב 323 (פרוש לחוקי- היסוד בעריכת יצחק זמיר, 2018, עמ' 367))
20. סמכויותיו של נשיא המדינה בכל הנוגע להליך הרכבת הממשלה על פי חוק יסוד: הממשלה, נדונו בבג"צ 2848/19 עו"ד שחר בן מאיר ואח' נ' בנימין נתניהו חבר הכנסת ה- 21 ואח' (23.4.19), שם בהתייחס לסעיף 7 (א) לחוק יסוד: הממשלה קבע בית המשפט (כבוד השופט ע' גרוסקופף):

"7. סמכות הנשיא בה עסקינן מהווה חלק מהליך הבחירות הדמוקרטי, שתכליתו מימוש רצון הבוחר. סעיף 7(א) לחוק יסוד: הממשלה אומנם אינו מגדיר מהם הקריטריונים לפיהם יחליט נשיא המדינה על מי להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה, אך עצם החובה להתייעץ עם נציגי הסיעות מלמדת כי השיקול המרכזי האמור להנחות את הנשיא הוא סיכוייו של אותו חבר כנסת להרכיב ממשלה, לאור תוצאות הבחירות. כפי שהוסבר בעניין זה –

“כינון הממשלה נעשה על ידי אחד מחברי הכנסת, עליו הוטלה המשימה על ידי נשיא המדינה. הנשיא מטיל את התפקיד על אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך לאחר היוועצות עם נציגי הסיעות בכנסת, וזאת בתוך שבעה ימים מיום פרסום תוצאות הבחירות או מיום היווצרות העילה לכינון ממשלה חדשה [...] על הנשיא להפעיל את שיקול הדעת שלו בהקשרים האמורים – בחירת חבר הכנסת, עליו יוטל להרכיב ממשלה; ההחלטה אם להאריך את פרק הזמן העומד לרשותו של חבר הכנסת לעשות כן; וההחלטה אם להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על חבר כנסת אחר או להימנע מכך – בסבירות ומתוך שאיפה להביא לכינון ממשלה, שתהנה מאמון הכנסת במהירות הרבה ביותר האפשרית. לכן עליו להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על חבר הכנסת, לו הסיכויים הגבוהים ביותר להצליח בכך, ועליו להעריך אם קיים סיכוי כלשהו להרכבת ממשלה” (רובינשטיין ומדינה, עמודים 824-825).

(ההדגשה אינה במקור – הח"מ)

ובהמשך:

“9. הלכה למעשה, עמדת העותרים היא שעל נשיא המדינה הייתה מוטלת חובה להתעלם מתוצאות הבחירות, ומהמלצות ראשי הסיעות, ולקבוע כי מר בנימין נתניהו פסול מלשמש כראש ממשלה בשל כתב החשדות החמור התלוי נגדו. עמדה זו של העותרים לא ניתן לקבל: היא אינה תואמת את אופיו של מוסד הנשיאות (שהוא ממלכתי וא-פוליטי במהותו); היא אינה מתיישבת עם תפקידו של נשיא המדינה בהליך הרכבת הממשלה (המתמקד באיתור חבר הכנסת שהוא בעל הסיכויים הגבוהים ביותר להרכבת ממשלה); היא אינה עולה בקנה אחד עם המידע על פיו נדרש נשיא המדינה לגבש את הכרעתו (עמדות הסיעות השונות ביחס למועמד עליו הן ממליצות לשמש כראש הממשלה); היא אינה מתיישבת עם הליך הבחירות הדמוקרטי אשר סמכות הנשיא מהווה חלק אינטגרלי ממנו (במסגרתו נבחרו חברי הכנסת ה-21, ובכללם מר בנימין נתניהו)...”

(ההדגשות אינן במקור – הח"מ)

21. מהאמור עולה כי החלטת נשיא המדינה על הטלת מלאכת הרכבת הממשלה נבדלת לחלוטין מההחלטה על כשירותו של חבר הכנסת להרכיב את הממשלה. קביעת תנאי הכשירות להטלת הרכבת הממשלה על

חבר כנסת, אינם מתפקידו וסמכויותיו של נשיא המדינה מתוקף תפקידו ומעמדו הציבורי ויש להשאיר משימה זו בידי המחוקק ובית המשפט .

3.ג קביעת תנאי כשירות על חבר כנסת עליו הוטלה מלאכת הרכבת הממשלה

22. הוספת תנאי כשירות על חבר כנסת עליו תוטל מלאכת הרכבת הממשלה, מעבר לאלו הקבועים כיום בחוק, נושאת בחובה השלכות רבות. השאלה העומדת בפני בית המשפט הנכבד מורכבת הן מההיבט המשפטי של קביעת תנאי כשירות, לאור העובדה כי המחוקק לא נתן דעתו למצב הייחודי שבו מלאכת הרכבת הממשלה מוטלת על מי שהוגש כנגדו כתבי אישום, והן מההיבט של דיני האיזון הייחודים עקב מעמדו המיוחד של ראש הממשלה.
23. אין חולק כי עסקינן בסוגיה עקרונית חשובה הנוגעת לליבת ערכי היסוד שעליהם מושתת שיטת המשפט הנהוגה בישראל, כפי שאף נקבע בבג"ץ 8145/19 אורנה ברי ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (2.1.2020) (להלן: "פס"ד ברי") (כבוד הנשיאה א' חיות).
24. החשיבות והאיזון הנדרשים כאמור, מובילים למסקנה כי מן הראוי שהמחוקק ידרש לשאלת קביעת תנאי כשירות החלים על חבר כנסת עליו הוטלה מלאכת הרכבת הממשלה, והוא שיסדיר תנאים אלו, בדרך של חקיקה ותיקון לחוק יסוד: הממשלה. זאת במיוחד לאור שיטת הממשל הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, כאשר הביקורת על פעולות הממשלה וראש הממשלה לרבות כינונה של הממשלה מצויה בידיה של הכנסת שאף מביעה בממשלה אמון, ובכוחה גם להביע בה אי אמון.
25. יאמר כאן ביושר כי, להערכת המשיבים, הנסיבות הפוליטיות הקיימות אינן מאפשרות לממש הסדר חקיקתי בעת הזאת.
26. לשיטת המשיבים, מן הראוי ומן הרצוי כי תנאי הכשירות האמורים לחול על חבר כנסת, עליו הוטלה מלאכת הרכבת הממשלה, תבחן ותקבע על ידי המחוקק, ואולם אין בכך כדי לגרוע מסמכותו של בית המשפט להכריע בשאלה זו.
27. ככל שבית המשפט יקבע כי אין להשאיר את ההסדרה בשאלת תנאי הכשירות כאמור, בידי המחוקק לעתיד לבוא, וכי העדר הסדרה מפורשת פורמלית נכון למקרה דנן, מחייבת התערבותו של בית המשפט, עדיין חובה על בית המשפט לבחון את המקרה בהתאם לדיני האיזון הראויים, בנסיבות המאוד מיוחדות בהן אנו נמצאים.
28. כמו בהעברת ראש ממשלה מתפקידו, גם בהוספת תנאי כשירות על חבר כנסת עליו הוטלה מלאכת הרכבת הממשלה, טמונה לכאורה אפשרות לסיכול בחירתו הדמוקרטית של הריבון - הוא העם באמצעות נציגיו בכנסת. רצונו של הרוב מהווה עיקרון יסודי בבסיס העיקרון הדמוקרטי ובשיטת המשטר במדינת ישראל, לפיכך כל התערבות ברצונו של הבוחר יש בה כדי להשפיע על עיקרון יסודי זה. הוספת תנאי כשירות כאמור, יכולה לסכל את רצון הבוחר ולפגיעה בזכות היסודית לבחור ולהיבחר.

29. כאמור, רצון הריבון מיוצג בשיטת המשטר הנהוגה בישראל ע"י נציגיו בכנסת. אולם הגם כי בשיטת המשטר הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, הבחירות אינן בחירות ישירות לראשות הממשלה, הרי שלא ניתן להתעלם מהעובדה כי העומד בראשות הרשימה ומועמדה לראשות הממשלה משפיע רבות על עמדת הבוחר בשעה שהוא מממש את זכות הבחירה העומדת לו. זהותו של המועמד לראשות הממשלה מטעם הרשימה המתמודדת, מובלטת במסגרת תעמולת הבחירות ואף מופיעה מפורשות על גבי פתקי ההצבעה. יתרה מכך, הפוליטיקה הישראלית נכון להיום מתחלקת לזרמים פוליטיים על פי גושים, כך שגם הרשימות שאינן מציגות מועמד לראשות הממשלה מטעמן, מצהירות במי מבין המועמדים לראשות הממשלה הן תומכות.
30. ניתן איפוא לומר כי הוספת תנאי כשירות על חבר כנסת עליו הוטלה מלאכת הרכבת הממשלה מעלה סוגיות משפטיות שונות המחייבות לבצע איזון בכל מקרה ומקרה ואינו בבחינת נוסחה מתמטית. נוסחת האיזון הנדרשת אינה נוסחה טכנית, אלא נוסחה מהותית המחייבת לבדוק כל מקרה ומקרה לגופו. עניין הנוסחה המהותית נקבע לעניין העברת בעלי תפקידים - בג"צ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש הממשלה פ"ד מז(5) 441,474 (1993) (להלן: "פרשת פנחסי") - קל וחומר כאשר מדובר בתפקיד ראש ממשלה שהוא ראש וראשון לחברי הממשלה ומי אשר מנווט את דרכי פעילותה ומדיניותה.
31. מלבד רצון הבוחר, נוסחת האיזון צריכה להתייחס - בין השאר גם שיקולים שכבר הוכרו בפסיקה ביחס להעברת בעלי תפקידים אחרים מתפקידם לרבות- "למבנה הקואליציוני הנוהג בישראל", "להיבטים פרלמנטריים פוליטיים", ול"הצורך לקיים קואליציה ולהבטיח המשך אמונה של הכנסת". בג"צ 5261/04 עו"ד פוקס נ' ראש ממשלת ישראל אריאל שרון, (2004), (להלן: "פסק דין שרון") (פסקות 23 - 22 לפסק דינו של הנשיא (כתוארו דאז) ברק).
32. מנגד, עומדים השיקולים של אמון הציבור ברשות השלטונית ובשלטון החוק, טוהר המידות, חומרת העבירות, הקושי הפרקטי בתפקוד ראש הממשלה הנאשם בפלילים ועוד ערכים ונורמות חשובים. כפי שפורט בהרחבה בעתירות.
33. במידה ובית המשפט ייקבע כי אין להשאיר את ההסדרה, בידי המחוקק וכי העדר הסדרה בעת הזו מחייב את התערבותו של בית המשפט, בקביעת תנאי הכשירות, וכי יש ליישם אותם על המקרה דנו, הרי שמול השיקולים הערכיים והמשפטיים שפורטו בהרחבה במסגרת העתירות השונות, בית המשפט מחויב לשקול גם את הנסיבות המיוחדות בהן נמצאת מדינת ישראל בימים אלו אשר מהוות משקל נגדי כבד, בבואו להכריע בעתירות.
34. למשבר השלטוני החקיקתי המתמשך נוספה גם אי הוודאות והערפל המשפטי, אשר לאורם התקיימו הבחירות לכנסת ה-23 ביחס לכשירותו של ראש הממשלה.
35. ייתרה מכך, צוק העיתים בו נמצאת מדינת ישראל והחברה הישראלית מחייב התייחסות מיוחדת, במסגרתה האיזון בין הערכים המעצבים את חיינו בדרך שגרה, נסוגים בפני ערכים אחרים חשובים לא פחות בשעת חירום.

36. **בפס"ד ברי**, התייחסה כבוד הנשיאה, (א' חיות), לנסיבות המיוחדות שבהן נתונה מדינת ישראל מבחינה פוליטית, עת קבעה כי :

"בית משפט זה כבר פסק בעבר כי תקופת בחירות היא תקופה רגישה מבחינה פוליטית, ועל כן מן הראוי כי ינהג באיפוק ובריסון (כג"ץ 1400/06 תנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממלא מקום ראש הממשלה, פסקה 17. (6.3.2006)) גישה זו נכונה, ואולי ביתר שאת, נוכח התקופה הרגישה והמורכבת ביותר שבה נתונה כיום מדינת ישראל מבחינה פוליטית, תקופה אשר אין לה אח ורע בהיסטוריה השלטונית שלנו." (פסקה 12 לפסק הדין)

(ההדגשה אינה במקור- הח"מ)

37. התייחסות כבוד הנשיאה לתקופה הרגישה כאמור, בה נמצאת המדינה, נכתבה עוד בטרם נקלעה מדינת ישראל למשבר הקורונה, המשפיע על כל תחומי החיים של האזרחים ועל שלטונות המדינה באופן שנכון לעת הזו טרם ניתן לצפות את מלוא השפעתו.
ברוח דברי כבוד הנשיאה ניתן לומר כי אנו נמצאים כיום בתקופה אשר אין לה אח ורע בהיסטוריה של מדינת ישראל מבחינות רבות.

38. לאור צבר הנסיבות המאוד מיוחדות אליהן נקלעה מדינת ישראל, **שלוש מערכות בחירות במשך שנה וחצי, משבר וקיטוב חברתי, משבר בריאותי הנובע מהתפשטות נגיף הקורונה, משבר כלכלי הנובע בין השאר ממשבר בריאותי, ואי בהירות משפטית, סבורים המשיבים כי דיני האיזון והאינטרס הציבורי הכללי מחייבים בעת הזו, הקמתה של ממשלה חרום ואחדות לאומית כאמור בהסכם הפוליטי. בנסיבות המיוחדות יש כדי להטות את הכף ולהשפיע על דיני האיזון העומדים בפני בית המשפט הנכבד, בבואו להכריע בשאלת כשירותו של ראש הממשלה לקבל על עצמו את תפקיד הרכבת הממשלה, ולפיכך בעת הזו יש לדחות את העתירות.**

ד. ההסכם הפוליטי

1.ד מבוא

39. מטרת ההסכם הינה לכוון ממשלת חירום ואחדות לאומית על בסיס פריטטי ורוטציה בתפקיד ראש הממשלה לתקופה של 3 שנים. על פי ההסכם, ב-18 החודשים הראשונים לכינון הממשלה יעמוד בראשה חה"כ בנימין נתניהו ואילו ב-18 החודשים הנותרים יעמוד בראשה תה"כ בני גנץ. העיקרון עליו מושתת ההסכם הינו עקרון השוויון (פריטטיות), בין הגושים האמורים להרכיב את הממשלה באופן שכל מפלגה שתצטרף לקואליציה תשוך לאחד הגושים, לגוש כחול לבן או לגוש הליכוד, כאשר עיקרון הפריטטיות יישמר לאורך כל חייה של הממשלה.

40. ההסדר הפוליטי הידוע בשמו "רוטציה", הינו פרי פיתוח ישראלי מקורי וייחודי. הסדר זה החל בכנסת ה-11 בשנת 1984, בתקופת המשבר הכלכלי. הוא התקיים בממשלות העשרים ואחת והעשרים ושתיים בכנסת האחת עשרה, והמשיך לאחר שגם בבחירות לכנסת ה-12 לא הייתה הכרעה ממשית. הרוטציה קנתה לה מקום, בשיטת המשטר הנהוגה בישראל. כך לפני הבחירות לכנסת ה-20 סיכמו יצחק הרצוג וציפי לבני על הקמת המחנה הציוני ועל הסכם רוטציה בראשות הממשלה. (סמוך לפני הבחירות הודיעה לבני שהיא מוותרת על זכותה לרוטציה), וכך לפני הבחירות לכנסת ה-21, החליטו יו"ר מפלגת חוסן ישראל, בני גנץ, ויו"ר מפלגת יש עתיד, יאיר לפיד, על ריצה ברשימה משותפת בשם כחול לבן ועל הסכם רוטציה בראשות הממשלה.

41. למרות שהרוטציה מצאה לה מקום בשיטת המשטר הישראלי, לא ניתן לה הסדר חקקתי והיא עוגנה רק בהסכם פוליטי. מאחר ולא ניתן כל ביטוי חקקתי להסדר הרוטציה, על מנת להוציאו אל הפועל, היה על ראש הממשלה המכהן להתפטר מתפקידו, על פי הדין הקיים התפטרות ראש הממשלה כמוה כהתפטרות הממשלה, ולפיכך חלה חובה להשביע ממשלה חדשה בראשות ראש הממשלה כמוסכם ברוטציה. כל זאת בשעה שכבר במועד כינונה של הממשלה החדשה ידוע לכנסת כי הלכה למעשה עסקינן בהסדר רוטציה. מאחר וכל ההסדר היה מבוסס על הסכם פוליטי ללא כל ביטוי חקקתי, הרי שקיומו היה תלוי ברצונם של הצדדים לקיימו, האמון שרכשו האחד בשני והיה נתון לשיקולים פוליטיים מתחלפים. להסדר הרוטציה משנת 1988 זכור גם "התרגיל המסריח", הוא כינוי שטבע יצחק רבין ז"ל לניסיונו הכושל של שמעון פרס ז"ל להקים ממשלת שמאל-חרדים צרה בראשותו בשנת 1990, במקום לעמוד בהתחייבות ההסכם הפוליטי דאז ולקיים את הסדר הרוטציה בממשלת האחדות הלאומית השנייה בראשות יצחק שמיר.

42. ההסכם הקואליציוני הראשון בין מפלגת העבודה למפלגת הליכוד שביסס את הסדר הרוטציה נחתם בשנת 1984 (להלן: "הסכם הרוטציה הראשון"). הסכם הרוטציה הראשון התבסס על עקרונות דומים לאלו שהנחו את הצדדים גם בהסכם הפוליטי נשוא העתירות:

- ההסכם היה פריטטי בין המפלגות ובין הגושים (מפלגת המפד"ל נחשבה כמפלגה חוץ גושית);
- התקיימה רוטציה בתפקיד ראש הממשלה;
- ראש הממשלה לא יכל להעביר שרים, שאינם שייכים למחנה בראשו הוא עומד, מכהונתם אלא בהסכמת ממלא מקומו. והיה חייב לעשות שימוש בסמכותו להעביר שרים מכהונתם, שאינם שייכים למחנה בראשו הוא עומד, אם התבקש לכך על ידי ממלא מקומו;
- הוקם קבינט פריטטי. חלק מהחלטות בקבינט התקבלו רק בהסכמת ראש הממשלה וממלא מקומו;
- נושאים שלא הוכרעו בקבינט הועברו להכרעת מליאת הממשלה רק בהסכמה משותפת של ראש הממשלה וממלא מקומו;
- כל החלטות לגבי חוקים קיבלו את אישור הנהלת הקואליציה;

העתק הסכמים קואליציוניים המתייחסים להסדרי רוטציה. מצורפים ומסומנים מש-1

מש-1

43. במסגרת ההסכם ולאור העובדה שהסדר הרוטציה קנה לו מקום בשיטת המשטר בישראל ביקשו הצדדים ליתן לו עיגון תחיקתי בדרך של תיקוני חקיקה לחוק יסוד: הממשלה וחוק הממשלה ולא להשאירו רק כהסכם פוליטי, הנתון לאמון הצדדים בלבד. הסדר הרוטציה יכונה להלן – **ממשלת החילופים**.

44. ההסדרים שמצאו ביטוי בהצעת החקיקה מבקשים לתת ביטוי להסדר שכבר נוסה, די בהצלחה בעבר. ההסדר נולד מכורח המציאות הפוליטית ושיטת המשטר הקואליציונית הנהוגה בישראל. כל הסדר רוטציה מבוסס על הסכמות בין הגושים שאפשר את תפקודה של הממשלה כאשר כל חילוקי הדעות נדחקו ולא הוכרעו בממשלה. בכל ממשלות הרוטציה הקודמות הוגבל כוחו של ראש הממשלה, בין אם בעניין העלאת נושאים להכרעה בממשלה, בין אם בפיטורי שרים ובין אם ביכולת לחוקק חוקים שלא בדרך של הסכמה בין הגושים.

45. הסדרה חוקית של הרוטציה שהפכה מקובלת במשטר בישראל ואי השארתה לחסדי הסכמים פוליטיים, אמון בין הצדדים, הינה כורח חיובי הגם כי יאמר ביושר שהוא נובע בעיקר מתוסר האימון ששורר בין הגושים בין השאר גם מלקחי העבר ביחס לממשלות הרוטציה.

2.4 העתירות תיאורטית בחלקן ולא מוצו ההליכים

46. חלק מטענות העותרים כנגד ההסכם הפוליטי מתייחסות לתיקוני חקיקה אותם מבקשים הצדדים להסכם לערוך בחוק יסוד הממשלה ובחוק הממשלה בדרך של הגשת "הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון – ממשלת חילופים)" וכן חקיקת חוק נורבגי. – בג"צ 2593/20, בג"צ 2594/20 בג"צ 2649/20 וכן בבג"צ 2675/20. בבג"צ 2675/20 העלתה העותרת את הטענה כי לאור העובדה כי נותרו 14 ימים מיום הגשת העתירה ועד לתום המנדט שניתן לכנסת להקמת ממשלה, לא תהא יכולת לקיים דיון כדבעי וייפגע עקרון ההשתתפות.

47. הלכה פסוקה היא שבית המשפט אינו מתערב בהליכי החקיקה שמתקיימים ברשות המחוקקת בטרם הושלמו, זאת מתוך כיבוד הדדי של עיקרון הפרדת הרשויות וכן מאחר ודחיית הביקורת השיפוטית מאפשרת לכנסת למצות את כל הכלים הפוליטיים שברשותה ללא התערבות שיפוטית, ובכך להפוך לעיתים את ההתערבות השיפוטית למיותרת. במצב דברים זה עדיף לאפשר לרשות המחוקקת לנהל את סדריו ללא התערבות שיפוטית- בג"ץ 5744/19 שחר בן מאיר ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (5.9.2019) וכל האסמכתאות הנזכרות שם.

48. רק במקרים יוצאי דופן, ראוי הוא להקדים את ההתערבות לשלב שבו טרם נסתיים הליך החקיקה. וזאת כאשר נוצרות עובדות סופיות, שביקורת "מאוחרת" לא תוכל להתמודד עמן בצורה יעילה- בג"ץ 761/86 ח"כ מוחמד מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת - ח"כ שלמה הלל, פ"ד מב(4) 876, 868.

49. המקרה דנן אינו נופל במסגרת אותם מקרים יוצאי דופן אשר בהם יש להקדים את ההתערבות השיפוטית, טרם הסתיים הליך החקיקה ולראייה אף לא אחת מהעותרות העלתה טענה זו. **לפיכך דין העתירות ככל שהן מתייחסות לתיקוני החקיקה להידחות על הסף.**
50. ביום 20.4.2020, נחתם ההסכם הפוליטי בין סיעת הליכוד בכנסת ה-23 לבין סיעת כחול לבן בכנסת ה-23. בטרם יבשה הדיו ועוד בטרם שקטו אדוות הגלים מההתרגשות בגין חתימת ההסכם הפוליטי, פנו העותרים בבג"צ 2592/20, 2593/20, 2594/20 בערבו של אותו היום לבית המשפט נכבד זה בעתירה כנגד כשירותו של חה"כ נתניהו לקבל את המנדט להרכבת הממשלה וכן סעדים כנגד המשיבים בעתירות על אי יכולתם להמליץ לנשיא המדינה להטיל על חה"כ נתניהו לנסות ולהרכיב ממשלה.
51. כבר למחרת בצהרי יום ה-21.4.2020, פנו העותרים בבג"צ 2593/20 בבקשה להוספת סעדים כנגד בטלות ההסכם הפוליטי ולמצער לביטול סעיפים מהותיים בו, כבוד השופט י. עמית, נעתר לבקשה.
52. ביום 22.4.2020 פנו העותרים בעתירה 2594/20 אף הם להוספת סעדים כנגד ההסכם הפוליטי, ואף לבקשה זו נעתר כבוד השופט כבוד השופט י. עמית. בהתאם להחלטה כאמור תוקנה העתירה ביום 23.4.2020.
53. ביום ה-22.4.2020 הוגש בג"ץ 2649/20 ולמחרת שתי עתירות נוספות בג"ץ 2675/20 ובג"ץ 2677/20.
54. למעט העותרת בבג"ץ 2677/20 אשר אף הפנייה מטעמה לא אפשרה זמן אמיתי להתייחסות רצינית לטענותיה, לא פנו מי מהעותרים למי מהמשיבים בעתירות בכל פניה מוקדמת עובר להגשת העתירות, או הבקשות להרחבת הסעדים בגין תקיפת ההסכם הפוליטי. במקרה דנן וכפי שעולה מהאמור, למעט העותרת בבג"ץ 2677/20, לא נעשה כל מיצוי הליכים בטרם נעשתה הפנייה לבית משפט נכבד זה.
55. כפי שנפסק פעמים רבות על ידי בית משפט נכבד זה, הדרישה למיצוי הליכים אינה בבחינת דרישה פורמאלית גרידא, עסקינן בתנאי מהותי שאי קיומו יכול להוביל לדחיית העתירה רק משום עילה זו.
56. הדרישה בדבר מיצוי הליכים טרם הגשת עתירה נועדה בין השאר לניסיון מוקדם לפתרון המחלוקת, בין הצדדים בטרם הבאתה לפתחו של בית-המשפט ובכך למנוע הגשת עתירות שבדיעבד יתברר כי לא היה בהן כלל צורך, או לחילופין יביאו למיקוד המחלוקת ולצמצום גבולותיה, עוד בטרם הגשת העתירה. כמו כן הדרישה למיצוי הליכים נובעת גם מטעמים עיוניים-מהותיים שמטרתם שבית המשפט יימנע מלהפעיל ביקורת שיפוטית בטרם נעשה המעשה בגינו הוא מתבקש להפעיל את ביקורתו. (לעניין זה ראו: בג"צ 2624/97 רונאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 71 (1997); בג"צ 11041/03 עזיז נ' שר הבינוי והשיכון (9.3.2004); בג"צ 7832/10 תנועת יש גבול נ' הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (18.1.2011)).
57. בבג"ץ 1635/90 יוסף ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה ו-17 אחר, פ"ד מה(1) 749 (1991) (להלן: "פרשת ז'רז'בסקי") התייחס כבוד השופט אלון לעניין העדר פניה מוקדמת ליועץ המשפטי לממשלה.

"כלל גדול בידינו, ומן המפורסמות הוא, כי המבקש לבוא בשעריו של בית משפט זה חייב למצות תחילה את ההליכים והתרופות העומדים לרשותו (ראה בג"צ 466/86 אבו בקר נ' שופט בית המשפט הצבאי בשכם, פ"ד מ (3) 649, בעמ' 650). כלל זה כמה טעמים עיוניים לו, והטעם המעשי, שחשיבות רבה נודעת לו, הוא מניעת הצפתו של בית משפט זה בעתירות שיכולות לבוא – ואף באות – על סיפוקן על ידי פנייה לרשות שנגדה באה העתירה או לרשות שמתפקדה לייעץ לזרועות השלטון ולהנחותן ולשמור על חוקיות הליכי השלטון. במבנה משטרנו מסור תפקיד זה בידי היועץ המשפטי לממשלה, אשר הנחיותיו והחלטותיו מחייבות את הרשות המבצעת, והן נתונות לביקורת בית משפט זה (ראה: בג"צ 73/85 סיעת "כך" נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לט (3) 141, בעמ' 152; ד"ר ז' סגל, דמוקרטיה ישראלית (משרד הבטחון, תשמ"ח) 164 ואילך). היועץ המשפטי נדרש ומשיב גם לכנסת ולחבריה, הפונים אליו לעתים קרובות בשאלות ובטענות, ולרשות הפוליטית כולה, במובנו הרחב של מושג זה (ראה י' זמיר, "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון" עיוני משפט יא (תשמ"ו-מ"ז) 411, 419-420). אל נכון נאמר, כי היועץ המשפטי "מופקד על שמירת החוק על ידי הממשלה. הוא אמור לפעול, לא רק כעורך הדין של הממשלה, אלא גם, בו בזמן, כעורך הדין של הציבור... הוא מחוייב כלפי הציבור, כנאמן של הציבור, לפעול כדי שהחוק יקויים על ידי הממשלה" (י' זמיר, "היועץ המשפטי לממשלה בשעת משבר: פרשת שירות הבטחון הכללי (השב"כ)" ספר אורי ידן (בורסי, כרך ב, א' ברק ו-ט' שפניץ עורכים, תש"ן) 47, בעמ' 48).

(ההדגשות במקור – הח"מ)

ובהמשך :

"עתירה כגון זו שלפנינו משמשת דוגמה לאי מיצוי ההליכים התקינים ומקובלים בטרם פנייה לבית משפט זה. העותר טוען מה שטוען נגד חוקיות ההסכם הפוליטי, שלדעתו פגום הוא. ההסכם טרם בא לכלל הפעלה, וממילא העתירה אינה באה נגד פעולה זו או אחרת של השלטון, הנעשית על פי ההסכם. מה לו לעותר ולפנייה לבית משפט זה? מאימתי פונים לבית משפט זה למתן תעודת הכשר מראש לפעולה מינהלית בעתיד? הרשות המופקדת על טענות מהסוג שמעלה העותר, ובשלב זה שבו הוא מעלה אותן, רשות זו היא היועץ המשפטי לממשלה, כמתואר במשטרנו. "זריזות" זו לבוא בשערי בית משפט זה חוששני שלא תמיד היא לשם שמים; בין אם מטרתה היא להופיע, כלפי עם ועדה, כ"צדיק בריבו" נגד הממשל, ובין אם מטרתה היא,

חס ושלום, לקנטר לשם קינטור במקום שניתן היה להביא לכלל תיקון על ידי פנייה תחילה ליועץ המשפטי לממשלה (וראה בג"צ 242/70 לכיב נ' שר האוצר ואח', פ"ד כד (2) 313).

58. המקרה בעניין פרשת ז'רז'בסקי דומה בעיתויו למקרה דנן, שכן העתירות הוגשו עוד בטרם יבשה הדיו וההסכם טרם בא לכלל הפעלה. לשיטת המשיבים די בכך כדי לדחות את הבקשה לסעדים שנוספו ביחס להסכם הפוליטי ועוד בטרם נעשתה פנייה לנשיא המדינה על מנת שיטיל את מלאכת הרכבת הממשלה בהתאם להסכם.

לעניין זה יפים דבריו של כב' השופט אלון בפרשת ז'רז'בסקי בסעיף 39.

"בעתירה במקרה דנן טעם נוסף לפנייה קודמת ליועץ המשפטי לממשלה. ההסכם הפוליטי שלפנינו – שנערך בטרם הוטל אף על אחד מצדדיו תפקיד הרכבת הממשלה – ייתכן שכל כולו ייהפך לבלתי רלוואנטי, אם וכאשר בחלקם של הצדדים להסכם לא תיפול האפשרות להקמת מוסדות השלטון, או שאף כלל לא יתבקשו להקים את מוסדות השלטון. והוא הדין לעניין תנאי ההסכם הדנים בדבר פיטורם או אי פיטורם של שרים, ייתכן גם ייתכן שמצב דברים זה לעולם לא יבוא לכלל ביצוע ומימוש."

59. בפרשת ז'רז'בסקי, קבע בסופו של יום השופט אלון כי בשם ראשוניותה של העתירה והנושאים העקרוניים בה היא לא נדחתה. אולם המקרה דנן, אינו יכול ליהנות מחסד הראשוניות, זהו אינו המקרה הראשון בו מנסים לתקוף הסכמים פוליטיים, היריעה בעניין זה רחבה, והמקרים רבים, וחזקה על העותרים כי הינם מודעים היטב להלכה בדבר עתירה מוקדמת

60. לפיכך יתבקש בית המשפט לדחות את העתירות ביחס לסעדים הנוגעים להסכם הפוליטי בשל אי מיצוי הליכים.

3.4 התערבות בית המשפט בהסכם פוליטי.

61. המסגרת הפוליטית במדינת ישראל, מציבה אתגרים רבים. רבים מהאתגרים הינם קורח המציאות, אחרים נכרים בדרכה של ישראל בדרך לא דרך ויש את האתגרים שהם חלק מהתהוותה של המדינה. גם בסמוך ליום עצמאותה ה-72 ישראל עדיין נמצאת בחיתוליה, במישור החוקתי פוליטי, הגם שבית המשפט העליון נדרש לא אחת לבחינת הסכמים פוליטיים שנכרתו על ידי סיעות בכנסת, או מפלגות שהתמודדו לכנסת ישראל.

62. הסכמים פוליטיים, ובכלל זה הסכמים קואליציוניים, הינם חלק מההתנהלות הפוליטית בישראל. הסכמים אלה, ככל שהם משקפים את סדרי העדיפות שמבקשות הסיעות לקדם, אינם אסורים. היבטים מסוימים של הסכמים אלה מעוגנים בסעיף 1 לחוק הממשלה, התשס"א-2001 ובפסיקת בית המשפט העליון.

(לעניין זה ראו: "פרשת ז'רז'בסקי"; בשג"צ 1890/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353 (להלן: "פרשת שליט"); בג"ץ 3564/94 ולנר נ' יו"ר מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט (1) 758; בג"ץ 1523/90 לוי נ' ראש הממשלה, פ"ד מד(2) 213 (להלן: "עניין לוי"); בג"ץ 3294/05 עמותת בצדק נ' ראש הממשלה (טרם פורסם, 28.9.05) (להלן: "עניין עמותת בצדק").

63. החוק והפסיקה עסקו בעצם הלגיטימיות של הסכמים אלה, במשטר הנורמטיבי החל עליהם ובחובה לפרסמם.

"המפלגות הפוליטיות הן המכשיר החוקתי, אשר באמצעותו מתגבש הרצון הפוליטי של אזרחי המדינה. בעקבות שיטת הבחירות מתקיים אצלנו משטר רב-מפלגתי. משטר כזה מבוסס, מטבעו, על עריכתן של קואליציות שלטוניות. ההסכם הפוליטי הופך, על-כן, למכשיר פוליטי-משפטי חיוני, אשר במטרה החוקתית שלנו נודעת לו חשיבות רבה בגיבוש המהלכים הפוליטיים. אך טבעי הוא, כי האזרחים, אשר הצבעתם שלהם מקימה את האורגנים השלטוניים (הכנסת), יהיו מודעים לתוכנם של הסכמים אלה. אכן, כשם האזרחים צריכים לדעת את מצען של המפלגות, כן צריכים הם לדעת את תוכן ההסכמים הפוליטיים, אשר לעתים קרובות יש בהם סטייה או תוספת למצעים הפוליטיים".

דברי כבוד השופט ברק (כתוארו אז), בפרשת שליט, עמ' 363.

64. בעוד שיש הטוענים כי יש להצר את הביקורת השיפוטית של בית המשפט על הסכמים פוליטיים ופעילות פוליטית, יטענו המשיבים כי לבית המשפט יש תרומה רבה בבחירות ההתייחסות להסכמים הפוליטיים במהלך השנים. אולם גם התערבות שכזו נעשתה במשנה זהירות, תוך הקפדה יתרה על עקרון הפרדת הרשויות, וגם אז אובחנה ההתערבות בין התערבות מהותית לפרוצדורלית, התערבות מהותית נעשתה במשורה, רק לגבי כזו העולה כדי פגיעה בתקנת הציבור או לוקה באי חוקיות.

לעניין זה ראו דבריו של כבוד השופט אלון בסעיף 67 לפסק דינו בפרשת ז'רז'בסקי:

"ולשיטה אחרונה. בחנו את ההסכם שלפנינו, על כל הפגמים שמצויים בו ועל כל הפגמים שמייחסים לו. כאמור בדברינו לעיל, תמצית כלליה של בדיקה זו, ותוצאותיה לפי טיבם וסוגם של הפגמים העולים מכוחה, אלה הן:

א. כי יימצא בהסכם תנאי או סעיף שלוקה הוא באי חוקיות, או – במקרים מסוימים – שנוגד הוא את תקנת הציבור, תנאי או סעיף כאלה בטלים ומבוטלים, ועל כך יצהיר בית המשפט בפסק דינו. תנאי או סעיף כאלה לא מצאנו בהסכם שלפנינו, פרט לאמור בפסקה ד להלן.

ב. כי יימצאו בהסכם תנאי או סעיף שלוקים הם בכך שעלולים הם לפגוע בשיקול דעת סטטוטורי של מי שהחוק העניק לו שיקול דעת כזה – תנאי או סעיף כאלה כשרים הם כשלעצמם, ואין אנו מכריעים לגביהם, אלא משבאים הם לכלל יישום וביצוע. תנאים וסעיפים כאלה מצאנו בהסכם נושא עתירתנו, וכיום הזה אין אנו קובעים לגביהם דבר. כך נוהגים אנו משום שמניחים אנו שבכוא שעת היישום והביצוע תגבר חובת השימוש בשיקול הדעת הסטטוטורי על חובת שמירת ההסכם שעליו באו הצדדים. זוהי שורת הדין. וכך גם הצהירו לפנינו באי הכוח המלומדים של בעלי הדין, כי זו הייתה והינה כוונתם של בעלי הדין, וכך ינהגו בבוא שעת המבחן.

ג. כי יימצאו בהסכם תנאי או סעיף שניתן לפרשם לכאן ולכאן, גם בתנאי או סעיף כאלה אין אנו מכריעים לגביהם, אלא משבאים הם לכלל יישום וביצוע, כאשר יחברר אופן ביצועם ויישומם. אף תנאים וסעיפים אלה מצאנו בהסכם נושא עתירתנו, וכיום הזה אין אנו קובעים לגביהם דבר. חזקה על הצדדים להסכם, כנאמני הציבור, שיישמו ויבצעו את התנאים והסעיפים האמורים בדרך הטובה והראויה, שאין בה משום פגם משפטי כלשהו. וכך גם הצהירו לפנינו באי כוח בעלי הדין, כי זו הייתה והינה כוונתם של בעלי הדין כאשר ניסחו בהסכם את הסעיפים והתנאים האמורים, ולפי כוונתם זו ינהגו בבוא שעת יישומם והפעלתם.

ד. הטענה באשר לבטלותו של סעיף 6 להסכם בדבר ויתור על חוב כספי מטעם הסיעה לליכוד, כאמור ברישא של הסעיף, מקובלת היא עלינו. מתן טובת הנאה כספית, גם אם אינה אישית, כגורם בהענקת השלטון פגום הוא ונוגד את תקנת הציבור, ועל בית המשפט להצהיר על בטלותה של התחייבות זו.

(ההדגשה במקור- הח"מ)

65. עם זאת ישנה חשיבות עליונה להיבט ההתערבות שנעשתה על ידי בית המשפט לאורך השנים. קיים הבדל המהותי בין ההלכה **בעניין שליט** לבין ההלכה בעניין **ז'רז'בסקי**. בעניין שליט פעל בית המשפט בשירותו של הציבור, ורק הבטיח קיומו של מידע נחוץ לדיון הציבורי, קרי הציבור הוא השופט, ואילו בית המשפט רק תורם להליך הגילוי. לעומת זאת, **בעניין ז'רז'בסקי** מילא בית המשפט בעצמו את תפקיד השופט ופסל סעיף שעלה כדי פגיעה בתקנת הציבור.

לעניין זה ראו מאמרה של פרופ' דפנה ברק ארז, השפיטות של הפוליטיקה, פלילים ח' עמ' 374.

” למען ההגינות חשוב לציין כי התערבותו של בית המשפט בנושא ההסכמים הפוליטיים העלתה תרומה חיובית מסוימת לחיים הציבוריים בישראל. כוונתי להלכה שנקבעה בכג”צ בנושא חובת הפומביות, או חובת 22 שליט נ' פרס 1890/90 בשג”צ, 1604-1601/90 הגילוי של הסכמים פוליטיים (ומבחינה מעשית, בעיקר של הסכמים קואליציוניים). הלכה תרמה לקיומו של ויכוח ציבורי ער באשר להתחייבויות 23 זו, שאומצה בהמשך גם בחקיקה, הפוליטיות המשפיעות על גורל הכלל. עם זאת חשוב לשים לב להבדל המהותי בין ההלכה בעניין שליט לבין ההלכה בעניין ז'רז'בסקי. בעניין שליט פעל בית המשפט בשירותו של הציבור, ורק הבטיח קיומו של מידע נחוץ לדיון הציבורי. הציבור הוא השופט, ואילו בית המשפט רק תורם להליך הגילוי. לעומת זאת, בעניין ז'רז'בסקי מילא בית המשפט בעצמו את תפקיד השופט. אולם פרטי ההלכה מלמדים שלאמיתו של דבר, אין בכוחו לשפוט באופן אפקטיבי בסכסוך פוליטי אמיתי בין צדדים להסכם פוליטי. ההלכה בעניין ז'רז'בסקי תורמת איפוא להתגבשות מיתוס של שפיטות במקום שזו אינה קיימת למעשה”

66. בית המשפט מצא במהלך השנים, את האיזון העדין בין בחינת ההסכם הפוליטי ככזה הנוגד את תקנת הציבור, לכזה הטומן בחובו סעיפים שאינם חוקיים, או אינם חוקתיים לבין הסכמים פוליטיים שלמרות הביקורת שהופגנה כלפיהם, עדין התיר הוא את ההסכם ונתן את הסכמתו לקיומו.

לעניין זה ראו בג”צ 5364/94 ולנר נ. יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ”ד מט (1) 758 (1995). (להלן: **”פרשת ולנר”**).

” יש להבחין בין ביקורת חוקתית-עיונית לבין המסקנה כי על בית המשפט להתערב, על ידי הפעלת סמכויותיו, כדי לבטל תוקפו של הסכם בין שתי מפלגות.”

(דברי כבוד הנשיא שמגר, סעי' 14 בפרשת ולנר)

ובהמשך :

”מבחנה של הדמוקרטיה אינו רק בהגשמת רעיונותיה ותפיסותיה בטהרתן האבסולוטית, אלא לא פחות מכך בקיומה של חירות ההתמודדות של כוחות פוליטיים, אף אם הן מייצגים רעיונות הראויים לביקורת ואף לשלילה, כל עוד אינם עוברים את הגבולות שהותוו בחוק”

67. לסיכום, אין חולקין כי לבית המשפט יש מקום חשוב בביקורת השיפוטית על הסכמים הפוליטיים, אולם התערבות בית המשפט תיעשה במשנה זהירות, תוך הקפדה יתרה על עקרון הפרדת הרשויות, וגם אז ההתערבות תעשה במשורה רק במקרים העולים כדי פגיעה בתקנת הציבור, לוקים באי חוקיות. כפי שיפורט להלן המקרה דנן אינו מחייב את התערבותו של בית המשפט.

4.ד ההסכם הפוליטי – טענות העותרות

68. מבלי לגרוע מטענות המשיבים בתשובה זו, יתייחסו המשיבים לכלל טענות העותרים בעתירות השונות על פי סדר סעיפי ההסכם ”על ראשון ראשון ועל אחרון אחרון” (משנה, אבות ה, ז), דבר דבור על אופניו.

69. דומה כי בכותבם את העתירות נשכחה מעיני העותרים צבר המשברים בו נמצאת מדינת ישראל הן מהבחינה הבריאות, כלכלית, חברתית והן מבחינה משטרית חוקתי, אשר עומדים בבסיס ההסכמה בין המפלגות והגושים לצרכי הקמת הממשלה, עד כי הם נסחפו בהשתלחות חסרת הרסן, הפרזות והגזמות של תהליכים ותיאורים שאין בינם לבין המציאות דבר וחצי דבר.

70. כמו כן נשכחה מעיניהם, כי עסקינן בממשלת רוטציה שהבסיס לקיומה היא כי הממשלה תפעל רק מתוך הסכמות שיגובשו בין הגושים וכי כל חילוקי הדעות, לרבות אלו הנוגעים לחקיקה יידחקו ויידחה טיפולם למועד נדחה אחר. זה הבסיס לכל ממשלת רוטציה שהייתה בעבר וזה גם הבסיס לממשלה נשוא ההסכם הפוליטי וכן לכל ממשלת רוטציה שתיכון בעתיד בישראל.

1. 4.ד תקופת כהונתה של הכנסת

71. לטענות העותרים, הקביעה כי הממשלה תוקם לתקופה של 36 חודשים וכי הבחירות לכנסת ה- 24 יערכו בתום תקופת כינונה של הממשלה, אם אפשרות הארכת תקופת כינונה של הכנסת ה- 23 למועד הקבוע כיום ברוב של 75 חברי הכנסת, עולה כדי פגיעה בעיקרי המשטר הדמוקרטי ”המשנה את כללי המשחק במהלך המשחק”.

72. כפי שפורט בפרק 2.ד לעיל דין הטענה להידחות על הסף, לאור ההלכה הפסוקה שבית המשפט אינו מתערב בהליכי החקיקה שמתקיימים ברשות המחוקקת, אלא לאחר השלמתם. לצורך יישום ההסכמה לעניין תקופת קיומה של הכנסת, יש להשלים הליכי חקיקה בכנסת, הליכים אשר לא החלו כלל במועד הגשת העתירה ונמצאים רק בשלבים המקדמיים במועד הגשת תשובה זו.

73. מבלי לגרוע מטענות המשיבים לעניין אי התערבותו של בית המשפט, הרי שחוק יסוד: הכנסת מעגן את תקופת כהונתה של הכנסת. חוק יסוד: הכנסת קובע כי המגבלה היחידה לעניין תקופת כהונתה של הכנסת מצויה בהארכת תקופת הכהונה, סעיף 9 לחוק, ולא בקיצור תקופת הכהונה. חוק יסוד: הכנסת אינו מגביל את הכנסת מלקצר את תקופת כהונתה ללא כל מגבלת זמן ובלבד שקיצור הכהונה ייעשה בדרך של קבלת חוק כאמור בסעיף 34 לחוק.

74. במקרה דנן כאשר הכנסת ה-20 ה-21 וה-22 לא השלימו את מלוא כהונתן ואזרחי ישראל מצאו עצמם בשלוש מערכות בחירות בתקופה של כשנה, וכבר החלו דיבורים על מערכת בחירות רביעית שתסיים את חייה של הכנסת ה-23 גם כן לאחר חודשים ספורים, ניתן לומר בדרך של הלצה כי שינוי כללי המשחק טמונים דווקא בכוונה לקבע את כהונתה של הכנסת ה-23 לתקופה של שנים ולא מספר חודשים בודדים.

75. משהתיר החוק מפורשות לכנסת לקצר את כהונתה, בדרך של חקיקה, אין בהסכמות בהסכם הפוליטי, משום פגיעה בעיקרי המשטר הדמוקרטי, המחייב את התערבותו של בית המשפט הנכבד.

2.4.ד חקיקה ומינויים בתקופת החירום

76. לטענות העותרים הוראות סעיף 3(ג) המתייחסות להקפאת החקיקה ומינוי בכירים בתקופת החירום כהגדרתה בהסכם, יש בהם כדי להביא להקפאת פעולת החקיקה של הכנסת ושל הממשלה לעניין החקיקה ועצם הארכת המינויים הזמניים הופכת את הוראות סעיף 3(ג) לבלתי חוקיים.

77. כפי שנאמר לא אחת ההסכמות כאמור נבעו ממצב החירום בו נמצאת מדינת ישראל ויש לראות אותן בהקשר הרחב של המצב.

78. לעניין החקיקה קובע סעיף 3(ג)

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

79. לטענת העותרים סעיף זה עולה כדי התפרקות הכנסת והממשלה מסמכויותיהן מתחום החקיקה. נוסחו של הסעיף באור הפסיקה, מעלה כי לא ניטלה מהכנסת סמכותה כרשות מחוקקת ואין הממשלה מתפרקת מכל תפקידיה וסמכויותיה החוקתיות.

80. בבג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ראש הממשלה ואח' (27.3.2016). (להלן: "בג"ץ מתווה הגז") דן בית המשפט בעקרון האוסר על כבילת שיקול הדעת המינהלי. בלב בג"ץ מתווה הגז לעניין הרלוונטי לעניינו, עמדה התחייבותה של הממשלה לפיה :

"הממשלה לא תיזום שינויים מהותיים בנושאים האמורים. הממשלה אף תתנגד להצעות חוק פרטיות בעניינים אלה ככל שאלה יבקשו לבצע שינויים כאמור. אם יאושר חוק שתחילתו בהצעת חוק פרטית המהווה שינוי מהותי כאמור, למרות התנגדות הממשלה, אזי הממשלה תקדם, בסמוך לאחר מכן, הצעת חוק ממשלתית לביטול השינוי המהותי".

81. תוקפו של הסעיף כאמור היה לתקופה של 10 שנים.

82. בהלכות רבות שיצאו מלפני בית משפט נכבד זה נקבע כי אין בסמכותה של הממשלה להחליט שלא להחליט. שעה שמוענקת לממשלה סמכות, חלה עליה חובה מתמדת ומתמשכת לשקול את הצורך בהפעלתה, והיא אינה יכולה לקבל החלטה מראש ולפטור עצמה מהחובה לבחון בחינה נוספת את הסוגיה לגופה (ראו פס"ד מתווה הגז, השופט ס' גיבוראן, פסקה 16, המשנה לנשיאה השופט א' רובינשטיין פסקה קו וכל האסמכתאות הרבות הנזכרות שם, וכן דפנה ברק-ארז משפט מנהלי כרך א', 201 (2010)).

83. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר הממשלה מחליטה מראש שאף לא תאפשר לרשות המחוקקת להחליט, בכך שתגביל את יכולתה לחוקק חוקים.

84. בפס"ד מתווה הגז נקבע כי :

"כבילה גורפת מראש, של שיקול דעתה של הרשות המינהלית, ללא הותרת דרך מעשית וסבירה לשיקול ענייני ופרטני בעתיד של כל סוגיה רלבנטית, הטעונה עיון ובחינה בהתאם לצרכי השעה המשתנים, אינה יכולה לעמוד, וכאשר נעשה כך, נקבע בבית משפט זה כי התחייבויות אלה משוללות תוקף; זאת, שכן "הבטחה מראש שלא להפעיל סמכות משמעותה כי בעל סמכות לא יוכל להשתמש בה, אף אם הנסיבות ידרשו זאת, שהרי כבל ידיו מראש. בכך מתרוקנת הענקת הסמכות מתוכנה וממטרתה" (בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 419, הנשיא שמגר (1993); וראו גם בג"ץ 816/98 אמינוף נ' אלטלף, פ"ד נב(2) 809, 769 (1998)).

85. המקרה דן אינו דומה כלל בעובדותיו לאלו שבמתווה הגז לא לגבי מידת הכבילה, שם התקיימה כבילה מוחלטת ולא לגבי אורכה של ההגבלה. אמנם ניתן לומר כי הלכה למעשה כובלת עצמה הממשלה במידה

מסוימות מבחינת החקיקה לתקופה של 6 חודשים ואולם אין מדובר בכבילה מוחלטת שכן הצדדים קבעו מנגנון מפורש לבחינה חקיקה לגופו של עניין, אם הנסיבות ידרשו זאת:

”... על אף האמור בסעיף קטן זה, ניתן יהיה לקדם בתקופת החירום חקיקה ראשית ואו חקיקת משנה בהסכמה בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי”.

86. לפיכך במקרה דנן לא ניתן לקבוע, כי הממשלה החליטה להחליט שלא להחליט, נהפוך הוא, הממשלה החליטה במקרה דנן לקבל החלטה לפי העניין, והסמיכה לצורך כך את ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי.

87. לגבי כבילתה של הרשות המחוקקת, בפס"ד מתווה הגז, נכללה בהוראות המתווה התנגדות של הממשלה לכל הצעת חוק פרטית שתועלה בכנסת, וכן ייזום הצעת חוק נגדית במקרה שהצעת החוק הפרטית תעבור. במקרה דנן הסעיף מתייחס אך ורק לגבי הצעות חוק ממשלתיות ואינו מתייחס כלל להצעות חוק פרטיות. אמנם בפס"ד מתווה הגז קבע בית המשפט (בניגוד לדעתו החולקת של כבוד השופט נ' סולברג) בהתייחס לכבילת הכנסת כי:

”...הוראות המתווה כובלות לא רק את ידיה של הממשלה – ושל הממשלות העתידות לבוא – אלא גם את ידיה של הרשות המחוקקת. – ראשית, במציאות הפוליטית הישראלית, הצעת חוק אשר נתקלת בהתנגדות ועדת השרים לענייני חקיקה, דהיינו התנגדות הממשלה, סיכוייה לעבור אינם גבוהים; משהמתווה נשוא עניינינו קובע מראש, מבלי בחינתן של הצעות החוק לגופן, כי הממשלה תתנגד להצעות החוק הללו, יש בכך, בפועל, כדי לכבול במהות את שיקול דעתה של הכנסת נוכח המשמעת הקואליציונית המופעלת פעמים רבות, במיוחד כאשר מדובר בנושאים רגישים מבחינה פוליטית. יאמר האומר, הלא הכנסת ריבונית ותוכל לחוקק חרף ההתחייבות; להלכה כן, אך למעשה – כאמור – ההגבלה קיימת בעליל. בהמשך לכך, קשה להלום את טענת המדינה בהקשר זה, לפיה סוגית המשמעת הקואליציונית היא סוגיה פוליטית ולכן אין מקום להתערבות בית המשפט. מדובר בחלק משיטת הממשל, במרקם היחסים בין הממשלה לכנסת, ואילו התעלמנו מכך היה הדבר מוביל לתוצאה בלתי חוקית, ה”דוכבת” על תשובות טכניות ולא מהותיות.” – פסקה קכ לפסק הדין של המשנה לנשיא (כתוארו דאז) השופט א' רובינשטיין. ראו גם דעתו של השופט ע' פוגלמן

88. במקרה דנן, המתווה שגיבשו הצדדים בהסכם לפיו ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יוסמכו לדון בכל עניין לגופו, ולחרוג מהכלל שנקבע לתקופת החירום, לא הוגבלה רק לחקיקה ממשלתית אלא לכל דבר חקיקה שיונח בפניהם.

89. לאור העובדות כאמור לעיל אין מדובר בכבילה מוחלטת, עסקינן בתקופה קצרה ביותר ומידתית בנסיבות העניין, לפיכך היא אינה מחייבת את התערבותו של בית המשפט ובית המשפט יתבקש לדחות טענה זו.

90. לעניין מינוי הבכירים קובע סעיף 3 (ג) להסכם :

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

91. כאמור הרציונל הנובע מהסעיף, הינו כי בתקופת החירום בו נמצאת מדינת ישראל מבקשים הצדדים כי הממשלה תמקד את כל משאביה לצורך מאבק במשבר הבריאותי, כלכלי, חברתי ולא תפזר את משאביה על דברים אחרים למעט אם נדרש הדבר. לצורך כך ביקשו הצדדים להשאיר גם את כל המינויים הבכירים בתפקידם על מנת לא לגרום לזעזועים מיותרים במערכות השונות דווקא בתקופת חירום כה רגישה. הסעיף כאמור נועד להרגיע את כל המערכות שבראשן עומד כיום בכיר במינוי זמני או מי שאמור לסיים את תפקידו.

92. במסגרת העתירות שהוגשו בחרו העותרים להפליג למחוזות לא להם, בכל הנוגע למשמעויות של הסעיף תוך שימוש בביטויים מתלהמים, המתעלמים ולא בכדי מהעובדה כי בתקופת חירום עסקינן וכי ההסכם אינו מבטל כל הוראת דין קיימת לגבי המינויים הבכירים.

93. הארכת מינויים של הבכירים מעוגנת בסעיף 23 א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי”ט-1959 הקובע מפורשות כי :

”הטלת תפקיד באופן זמני (תיקון מס’ 15) תשע”א-2010

- 23.א. (א) בסעיף זה, ”נושא משרה” – מי שנתמנה לפי סעיפים 12 או 23, או עובד מדינה שנתונה לו סמכות על פי חוק, שעליו להפעילה בעצמו.
- (ב) נתפנתה משרתו של נושא משרה או נבצר ממנו להשתמש בסמכותו או למלא את תפקידו, רשאי השר שעם משרדו נמנית המשרה (בסעיף זה – השר), בהתייעצות עם נציב השירות, להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.
- (ג) השר רשאי, לאחר התייעצות עם נציב השירות, להאריך את התקופה האמורה בסעיף קטן (ב) בתקופות נוספות, ובלבד שסך כל תקופת הטלת התפקיד באופן זמני לא תעלה על שישה חודשים ; ואולם רשאי השר, בהסכמת נציב השירות והיועץ המשפטי לממשלה, להודיע לממשלה על הארכת תקופת הטלת התפקיד באופן זמני מעבר לשישה חודשים כאמור, בהתקיים נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, וכל עוד מתקיימות נסיבות מיוחדות כאמור.

(ד) היה נושא משרה מנוע מלעסוק בעניין מסוים במסגרת תפקידו, רשאי השר, לאחר התייעצות עם נציב השירות, להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד באותו עניין עד שתוסר המניעה."

94. הנה כי כן, הארכת מינויים של בכירים מעוגנת, בחוק הן לעניין עצם הארכת המינוי והן לעניין המנגנון הנדרש לצורך הארכת תוקפם של נושאי המשרה הבכירים. ברור הוא כי ההסכם כפוף לדין. הצדדים לא ביקשו לשנות את הדין החל גם בתקופת החירום והם יפעלו ליישם את רצונם בהתאם לאמור בו.

95. מאחר ופעולות הממשלה והחלטותיה מלוות על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ובמקרה דן אף נקבע בחוק כי נדרשת הסכמתו, כמו גם הסכמת נציב שירות המדינה, כאשר מתבקשת הארכה העולה על שישה חודשים, דיי בשני שומרי הסף הללו ואין צורך בהתערבותו של בית המשפט.

ד.4.3. קווי יסוד לממשלה

96. העותרים טוענים לפסילת סעיף 3 ד להסכם הקואליציוני המתייחס להסכמת הצדדים כי :

"עם השבעת הממשלה קווי היסוד של הממשלה יתייחסו לעניין משבר הקורונה והשלכותיו רחבות ההיקף על המשק והחברה בישראל (בריאות, כלכלה, חברה בדגש על אוכלוסיות חלשות, שת"פ אזורי בתחום הקורונה עם מדינות וגופים במזרח התיכון). לאחר כינון הממשלה יוצג צוות בראשות נציג מכל גוש ובו לפחות נציג מכל סיעה השותפה לממשלה, לשם ניסוח קווי היסוד של הממשלה וסיכומים נוספים ככל שידרשו ביחס לאופן עבודת הממשלה בתקופת האחדות. כן יגבש הצוות, בהסכמה כמפורט להלן, כללים לביצוע מינויים בכירים בשירות הציבורי הטעונים אישור ממשלה לתקופה שלאחר תקופת החירום."

97. המשיבים יטענו כי בכוונתם להציג לכנסת קווי יסוד, כוונת הצדדים הייתה לאבחן בן שתי תקופות, החירום והאחדות כפי שהדבר בא לידי ביטוי לאורך כלל ההסכם. ישנה אבחנה מודגשת בהסכם בדבר קיומו של מצב חירום במדינה, לכך איש לא יוכל להתכחש.

98. קווי היסוד לתקופת כהונת הממשלה יונחו בטרם תבקש הממשלה את אמון הכנסת, בקווי היסוד יובא גם דגש לעניין מצב החירום וההתייחסות המיוחדת למשבר וירוס הקורונה והשלכותיו.

99. דומה כי לעניין קווי היסוד, גם כאן עסקינן בפניה מוקדמת שכן כאמור לא הונחו עדיין קווי יסוד: הממשלה בפני הכנסת כנדרש מסעיף 13 (ד) לחוק יסוד הממשלה. יתרה מכך בסעיף זה, באה לידי ביטוי החובה למיצוי הליכים טרם פנייה לערכאות משפטיות שכן, לו הייתה נעשית פניה כנדרש על פי ההלכה, היה מתייטר הצורך לטעון כנגד עניין זה תוך התפלמסות לאורך עמודים רבים.

100. המשיבים יטענו כי לאור האמור בפרק זה יש לדחות את טענות העותרים כנגד הסעיף הדין בקווי היסוד של הממשלה.

4.4. תיקוני חקיקה בהסכם- הצעת חוק הממשלה – ממשלת חילופים, והחוק הנורבגי ותיקוני חקיקה אחרים.

101. כפי שפורט בפרק ד.2 לעייל דין הטענה לאי חוקיות תיקוני חוק יסוד: הממשלה וחוק הממשלה ביחס להצעת חוק" ממשלת חילופים", להידחות על הסף, לאור ההלכה הפסוקה כי בית המשפט אינו מתערב בהליכי החקיקה שמתקיימים ברשות המחוקקת, אלא לאחר השלמתם. לצורך יישום ההסכמה יש להשלים הליכי חקיקה בכנסת, הליכים אשר לא החלו כלל במועד הגשת העתירה ונמצאים רק בשלבים המקדמיים במועד הגשת תשובה זו.
102. יודגש כי נכון למועד הגשת תגובה זו לא הונחה כלל בפני הכנסת כל הצעת חוק בעניין החוק הנורבגי. עובדה זו יש בה כדי להדגיש שעסקינן בטענה מוקדמת ותיאורטית שבית משפט אינו נוהג לדון בה. למרות האמור, יצוין כי במציאות הפוליטית בישראל יש חשיבות לתת את הדעת על מקרים בהם מוגשת רשימת מועמדים מטעם מפלגות שונות, לעיתים מתוך אינטרס לעבור את אחוז החסימה בדרך של יצירת "גוש טכני", כך שמפלגות יכולות למצוא עצמן ברשימה משותפת אף שהן מבטאות תפיסות עולם מנוגדות. לפיכך, יכול להיווצר מצב שבו התפטרות של חבר כנסת אחד וכניסתו של אחר מהרשימה יכול לשנות את המאזן הפוליטי בכנסת מבלי היכר. לאור האמור חשוב כי המחוקק יתן דעתו על האנומליה הפוליטית שיכולה להיווצר.
103. באשר לטענות העותרים כנגד הסכמת הצדדים לעניין חקיקת חוק הגיוס (סעיף 24 להסכם) וכן תקציב המדינה (סעיף 30 להסכם), סעיף 24 להסכם קובע כי הממשלה תגבש חוק חדש ומקיף לגיוס לצה"ל ושירות לאומי בהתאם למתווה רחב ועדכני התואם את צרכי החברה בישראל. סעיף 30 קובע, כי הממשלה תגבש תקציב מדינה ותעבירו לא יאוחר מ 90 יום ממועד השבעתה. עיננו הרואות כי עסקינן בתקיפה מוקדמת ותיאורטית, בעת הזו, שכן טרם גובשו הסכמות הצדדים לכדי הצעות חוק קונקרטיות.
104. שיטת המשטר בישראל, היא תוצאה של כללים שהתפתחו במשך השנים, שלא תמיד מתאימים למציאות הפוליטית המשתנה והמתפתחת, כגון הסדרי ממשלת רוטציה שבו הממשלה מושבעת מראש על בסיס הסכם פוליטי, על פיו תקופת כהונתה של הממשלה תתחלק לשתי תקופות אשר בכל אחת מהן, יעמוד בראשה יו"ר של אחת הסיעות המרכיבות אותה. מכאן אנו נדרשים לבצע התאמות ושינויים שהינם מחויבי המציאות ואשר מטרתם להביא לבהירות, יציבות וודאות שלטונית, ואין כתקופה זו כדי להמחיש את הצורך לבחון ולהתאים את החוק למציאות הפוליטית. אין בשינויים המוצעים בהסכם הפוליטי כדי להביא לשינוי בשיטת המשטר הנהוגה, אלא להתאימה למצב הפוליטי הקיים.
105. כאמור עסקינן בחוק שנועד להסדיר חסר משפטי של הסדר רוטציה שעד כה הוסדר רק בהסכמים פוליטיים.
106. ככל שבית המשפט יחליט כי למרות ההלכה הפסוקה יש לדון בהליכי החקיקה עוד בטרם הם התגבשו לכדי חוק, יתבקש בית המשפט לאפשר למשיבים ליתן התייחסותם לכל הטענות המועלות בעתירות.

ד. 5. ערבויות ובטחונות – התייחסות לסעיפים 8 ו-11 בהסכם.

107. העותרים טוענים לפסילת הסעיפים הנ"ל בטענה כי הם מנוגדים לתקנת הציבור שעה שהמילים "בטחונות נוספים" (סעיף 8 להסכם הקואליציוני), "ערבויות ובטחונות" (סעיף 11 להסכם הקואליציוני) עולים כדי פגיעה בתקנת הציבור ומנוגדים לדין.

108. הפליגו העותרים, וטענו כי הצדדים הבטיחו האחד לשני ערבויות ובטחונות אישיים. הפוך והפוך בהסכם ולא תמצא דבר וחצי דבר המתקרב לפרשנות מרחיקת לכת זו, הגם שאינה נכונה לא משפטית ולא עובדתית.

109. למען דיוקם של דברים נביא את האמור בסעיפים כלשונם ובהקשרם המלא.

סעיף 8 להסכם :

"הצדדים ייתנו זה לזה בטחונות נוספים לקיום מלא של הסכם זה, ובפרט לעניין הסדר הרוטציה בתפקידי ראש הממשלה ומ"מ ראש הממשלה וכהונת מר בנימין נתניהו ומר בני גנץ בתפקידי האמורים...." ובהמשך הסעיף מפרטים הצדדים את הבטחונות לעניין הסדר הרוטציה במנגנון שנקבע.

סעיף 11 להסכם :

"ייתנו ערבויות ובטחונות מירביים של כל הסיעות החברות בקואליציה לקיום ההסכם הקואליציוני, שייחתם אף הוא על ידי המפלגות השותפות לקואליציה. תקבע התחייבות סיעתית שלא לשתף פעולה בפירוק אפשרי כלשהו של הקואליציה. כל סיעות הקואליציה יתמכו בהמשך כינון קואליציה זו אף אם אחד הצדדים להסכם זה הפר או פרש מהמסגרת הקבועה בהסכם."

110. צא ולמד כי אין ולא הייתה כל כוונה ליתן איזושהי ערובה למעט הצהרות פוליטיות.

111. המשיבים יטענו כי, אין לנתק הקשרם של הביטויים מההקשר הכללי ורוחו של ההסכם כולו. כפי שניתן להתרשם, הצדדים חוששים רבות האחד מהשני, אין צד מאמין למשנהו, אלא שהאחריות שגילו מנהיגי שתי המפלגות הובילה אותם למסקנה כי לעת הזו, זו הממשלה הטובה ביותר למדינת ישראל בהתחשב במשברים שפקדו ועדיין פוקדים את מדינת ישראל, וכן לאתגרים העומדים בפני המדינה כיום.

112. למען הסר כל ספק ולו צל צילו של ספק, אין עסקינו בכל ערבויות או בטחונות למעט ערבויות ובטחונות פוליטיים בדרך של התחייבויות באמצעות ההסכמים הקואליציוניים בין המפלגות המרכיבות את הגושים למלא אחר הוראות ההסכם ולא לאפשר את הפרתם על ידי מי מהמפלגות המרכיבות את הגושים.

113. חזקה על המשיבים לא רק לא יפעלו בניגוד כדין אלא שלא יבטיחו איזו הבטחה המנוגדת לדין. ולעניין זה אין אלא לחזור לפסק הדין **בפרשת ז'רז'בסקי** ובו ניתנה התייחסות למילים "...הערובות והבטחונות..."

114. ושם קבע המשנה לנשיא אלון כי :

”אמנם כן, הסכם פוליטי, אשר בו תניה בדבר ביטחונות וערבויות כספיות אשר נועדו למנוע הפעלת סמכות סטוטורית בעתיד, יש בו כדי למנוע השתחררות מההסכם אף כאשר צרכים מוצדקים יחייבו זאת, והוא פסול, בלתי חוקי ולכן בטל. אך אין לנו, כיום הזה, סיבה כלשהי להניח, כי הבורר יקבע ערבויות וביטחונות בלתי חוקיים שיעמדו בניגוד לפסיקתו המפורשת של בית משפט זה. חזקה על הבורר כי יפעל כדין, ומטענות הצדדים לפנינו, שהבאתין לעיל, עולה, כי כך גם הייתה כוונת הצדדים להסכם. העובדה, שעל פי נוסח הסעיף קיימת האפשרות כי הביטחונות והערבויות שייקבעו יהיו בלתי חוקיים, אין בה כדי לקבוע כבר כיום, כי השימוש בסעיף יהיה על פי אפשרות זו. אם וכאשר יקבע הבורר טיבם ומהותם של הערבויות והביטחונות, תבוא השעה לבחון את כשרותם.”
(ההדגשה אינה במקור – הח”מ).

115. באותה פרשת ז'רז'בסקי נטען כי עצם קיומו של הסכם בוררות הטומן בחובו גם יכולת של הבורר (שם) לקבוע בטחונות וערבויות לקיום ההסכם הפוליטי, אינו חוקי ויש לבטלו. ועניין זה, קבע כבוד המשנה אלון באופן חד וברור כי :

”סעיף הבוררות, על פניו, אינו בהכרח בלתי חוקי; בחינתו תהא בעת הפעלתו. אין כל סיבה ולא ראוי הוא, כי נקדים את המאוחר וכי נקבע כבר עתה, אילו סכסוכים ואילו החלטות יפים להכרעת בורר ואילו לא. מניחים אנו, לטובת הצדדים, כי יפעלו כדין. חזקה זו עומדת היא לכל אדם; ובוודאי עומדת היא למשיבים, שהמה רשות ציבורית, שכן חזקה על רשות ציבורית שהיא פועלת כדין (ע”א 602/82, 628 יורשי עומר כליל עבדאללה אבו-ניע ואח’ נ’ מנדלבאום ואח’ וערעור שכנגד, פ”ד לז (3) 281, בעמ’ 290; בג”צ 128/74 גונן נ’ ועדת החקירה – מלחמת יום הכיפורים ואח’, פ”ד כח (2) 80, בעמ’ 84; בג”צ 721/79 מיכאיל ואח’ נ’ האפורופוס לנכסי נפקדים ואח’, פ”ד לד (4) 201, בעמ’ 206).”

(ההדגשות במקור – הח”מ)

116. המשיבים יטענו כי לאור הבהרות אלו, יש לדחות את טענות העותרים גם ביחס בסעיף זה.

117. סעיף 8 להסכם (פסקה שניה) קובע כי :

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

118. טענת העותרים כי עסקינן בניסיון להלך אימים על בית המשפט בבואו לבחון את העתירות. **לא מני ולא מקצתי.**

119. אף אם לא היו הצדדים מציינים זאת בגלוי בהסכם, ברור לכל בר בי רב, כי מינוי חה"כ בנימין נתניהו וחה"כ בני גנץ לתפקידי ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי בהתאמה ולחילופין, עומד בבסיס ההסכם ומהווה תנאי יסודי לו. אשר אי התקיימותו אינו מאפשר את המשך קיומו של ההסכם במתכונתו הנוכחית. העובדה כי הצדדים ציינו את המובן מאליהם אין בה חלילה ולא הייתה בה כל כוונה להלך אימים על בית המשפט ולמנוע ממנו ליתן את פסיקתו ללא כל חשש.

120. **לפיכך יתבקש כבוד בית המשפט לדחות טענה זו.**

5.4.1 ועדות הכנסת

121. סעיף 22 להסכם קובע את מפתח חלוקת ראשות וועדות הכנסת. בהתאם להסכם, ראשות הועדה לביקורת המדינה תהיה בידי נציג האופוזיציה ושאר וועדות הכנסת יהיו בידי נציגי הקואליציה.

122. בחירת יו"ר וועדות בכנסת מעוגנת בסעיף 106 לתקנון הכנסת. בהתאם לתקנון נקבע בסעיף 106 א(2) כי יו"ר הועדה לביקורת המדינה יהיה חבר בסיעה מסיעות האופוזיציה. למעט החריג כאמור אין התקנון קובע כל הסדר ביחס להשתייכותם הסיעתית של יו"ר ועדות הכנסת.

123. מאחר וטענת העותרים אינה מעוגנת בחוק או בתקנון הם מבקשים להסתמך על קיומו כביכול של מנהג חוקתי מחייב, אולם טענתם לגבי מנהג לא הוכחה והיא נטענת בעלמא וללא כל פירוט. בפועל לא קיים נוהג חוקתי מחייב.

124. לעניין נוהג חוקתי מחייב – ראו הפירוט בסעיף ד. 4.6 להלן.

125. **לפיכך יתבקש כבוד בית המשפט לדחות טענה זו.**

ד.4.6 הרכב הוועדה למינוי שופטים ("הוועדה")

126. סעיף 26 להסכם הפוליטי קובע כי בוועדה למינוי שופטים יכהנו שר המשפטים ושר נוסף מגוש הליכוד כנציגי הממשלה בוועדה. בנוסף שני נציגי הכנסת בוועדה יהיו אף הם מהקואליציה אחד מגוש הליכוד והשני מגוש כחול לבן. לטענת העותרים, העובדה כי לאופוזיציה אין ייצוג בוועדה למינוי שופטים הינו בניגוד לנוהג מקובל בכנסת העולה כדי מנהג חוקתי ואף כדי הלכה מחייבת שיצאה מלפני בית משפט נכבד זה בבג"ץ 9029/16 עו"ד יצחק אבירם ואח' נ' שרת המשפטים ואח' (1.2.2017) (להלן: "פס"ד אבירם"). הפגיעה כאמור עולה כטענת העותרים כדי פגיעה חמורה בעצמאות הרשות השופטת וניסיון להשתלטות על הוועדה על ידי ראש הממשלה.
127. **ייאמר כבר בשלב זה, כי דין הטענות לעניין מינוי נציג אופוזיציה בוועדה להידחות על הסף בהיותה מוקדמת. כאמור בחירת נציגי הכנסת לוועדה נעשית בהצבעה חשאית על ידי כלל חברי הכנסת. לפיכך העובדה כי במסגרת ההסכם הפוליטי סוכם על מועמדותם של שני חברים, האחד מגוש הליכוד והשני מגוש כחול לבן, אינה בהכרח מחייבת כי חברי הכנסת בבואם להצביע על המינויים בהצבעה חשאית, לא יחליטו להצביע אחרת וכי ההצבעה החשאית לא תניב תוצאות שלא על פי ההסכם.** יודגש כי בעבר ההצבעה החשאית על מינוי נציגי הכנסת הביאה לכך כי ביום 3.6.2013 נבחרו דווקא שני נציגים מסיעות האופוזיציה באותה העת (חה"כ יצחק הרצוג וחה"כ יצחק כהן). כך לדוגמא ביולי 2015 הצליחה, חברת הכנסת רויטל סוויד מהאופוזיציה לגבור על חה"כ נאוה בוקר מהקואליציה ולהיבחר בבחירות חשאיות לכהן בוועדה למינוי דיינים.
128. מבלי לגרוע מהטענה כדין הטענות בעניין הוועדה על הסף בהיותן מוקדמות ותאורטיות, יוסיפו המשיבים ויטענו כי דין הטענה להידחות גם לגופו של עניין.
129. עצמאותה של הרשות השופטת, אי תלותה וחיזוק מעמדה במיוחד לאור המתקפות הציבוריות גם מצד גורמים פוליטיים בכירים, הינה ערך **עליון** אשר עמד בפני המשיבים לאורך כל הדרך, בוודאי במסגרת גיבוש ההסכם הפוליטי. עמדתם החד משמעית של המשיבים, באה לידי ביטוי הן בתמיכתם ברשות השופטת והן באי נכונותם להתפשר גם במסגרת ההסכם הפוליטי על שמירת עצמאותה של הרשות השופטת. **בניגוד לטענת העותרים נוכחותם של שניים מחברי גוש כחול לבן בוועדה נועדה לשמור מכל משמר על עצמאותה של הוועדה.**
130. הקמת ממשלת חירום ואחדות לאומית שהינה בבסיס ההסכם הפוליטי, נולדה עקב המשבר ההיסטורי אליו נקלעה מדינת ישראל, המשבר הפוליטי שמתנהל מזה למעלה משנה, המשבר הבריאותי בדמות התפשטות נגיף הקורונה, אשר הביאו את שני הגושים שבעת הרגילה היו מהווים קואליציה ואופוזיציה, לכדי שיתוף פעולה ביניהם לטובת האינטרס של הכלל. **החלוקה הפריטטית של חברי וועדת הבחירות נועדה דווקא לשמור על כוחה ועצמאותה של הרשות השופטת.**

131. בפס"ד אבירם, העיר כבוד השופט י' עמית בהערת אגב כי :

"(ואיני נדרש לשאלה אם כל מפלגה שאינה בקואליציה
נחשבת "אוטומטית" כמפלגת אופוזיציה לצורך נציגות
בוועדה)", עמ' 29 לפסק הדין

(ההדגשה אינה במקור - הח"מ)

בפרפרזה על דבריו של כבוד השופט י' עמית, ובמיוחד בנסיבות המיוחדות של ממשלת החירום האחדות הלאומית, הדו גושית, ניתן לומר כי לא ניתן לומר כי כל מפלגה שאינה באופוזיציה נחשבת "אוטומטית" כמפלגת קואליציה לצורך נציגות בוועדה.

132. אומנם בפסה"ד אבירם, ציין כבוד השופט נ' הנדל, כי :

"עם זאת, היה ותחליט הכנסת בבחירות הכנסת בבחירות הבאות לוועדה לבחירת שופטים שלא למנות מטעמה בעת הבחירות לוועדה נציג מסיעות האופוזיציה תעמוד בפניה משוכה משפטית רצינית" (פסקה 19 לפסק הדין).

אולם בניגוד לטענות מי מהעותרים, האמור אינו עולה כדי הלכה מחייבת.

133. האמירות העולות מפסה"ד לפיו מבחינת הממשל הרצוי, יש לקבע את הייצוג של סיעות האופוזיציה בוועדה ולעגן זאת בחקיקה, או בתקנון הכנסת, מהדהד באוזני המשיבים ואף מקובל עליהם במבט צופה פני עתיד. בנסיבות הפוליטיות המיוחדות הנוכחיות, יש לראות בחלוקה הפריטטית בוועדה, בין הגושים השונים שירכיבו את הקואליציה, כחלוקה דיכוטומית אשר הנותנת ביטוי לחובת ייצוג העמדות המאבחנות בין אופוזיציה לקואליציה לצורכי השגת המטרה של עצמאותה ואי תלותה של הרשות השופטת. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם דעתו של כבוד השופט י. עמית בפס"ד אבירם, לפיה :

"אחד התנאים הנדרשים על מנת להבטיח עצמאות ואי-תלות של השופטים בישראל הוא שארבעת נציגי הרשות המחוקקת והמבצעת, לא יהיו עשויים מקשה אחת."

(עמ' 28 לפסק הדין).

134. בנסיבות של ממשלת החירום והאחדות הלאומית, יש לראות דווקא בחלוקה הפריטטית בוועדה כמי שמקיים את התנאי כפי שעולה מדבריו של כבוד השופט עמית.

135. יתרה מכך, דין הטענות בעניין הוועדה להידחות שכן המנהג אינו עולה כדי נוהג חוקתי מחייב.

136. המשיבים יוסיפו כי, הרכבה של הועדה מוסדר בסעיף 4 (ב) לחוק יסוד: השפיטה, הקובע כי הועדה תורכב מתשעה חברים: שר המשפטים (שיכהן כיושב ראש הועדה), נשיאת בית המשפט העליון, שני שופטים נוספים של בית המשפט העליון שייבחרו על ידי חבר שופטיו, שר נוסף שתקבע הממשלה, שני חברי כנסת שתבחר הכנסת ושני נציגים של לשכת עורכי הדין שתבחר המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין.

137. הליך הבחירות של חברי הכנסת - חברי הועדה, מוסדר בתקנון הכנסת. סעיף 62 (א) לתקנון קובע כי הבחירה בחברי הועדה לפי סעיף 4 לחוק יסוד: השפיטה, ולפי סעיף 6 לחוק בתי המשפט. יעשה בתוך ארבעה חודשים מתחילת כהונתה של הכנסת. סעיף 6 (א3) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, קובע כי לפחות אחד מנציגי שופטי בית המשפט העליון בוועדה, לפחות אחד מנציגי הממשלה בוועדה, לפחות אחד מנציגי הכנסת בוועדה ולפחות אחד מנציגי לשכת עורכי הדין בוועדה תהיינה נשים; סעיף 62 (ב)(3) לתקנון קובע כי כל אחד מחברי הכנסת, שאינו שר או סגן שר, רשאי להציע את מועמדותו לוועדה. סעיף 62(ד) לתקנון קובע את הליך בחירת נציגי הכנסת לוועדה, אשר תתנהל בהצבעה חשאית.

138. כפי שפורט לעיל, מעבר להסדר המפורש המבטיח את מתן ייצוג הולם של נשים בוועדה בחר המחוקק שלא לקבוע כל הסדר ביחס להשתייכותם של נציגי הכנסת בוועדה. ויודגש כי כאשר המחוקק רצה להבטיח ייצוג בהתחשב בהרכב הסיעתי בכנסת הוא דאג לעגן זאת בחקיקה. כך לדוגמא בסעיף 65 לחוק הכנסת ביחס להרכב הועדה למתן היתר לשדלנים:

"הוועדה" – ועדה שחבריה הם יושב ראש הכנסת, והוא יהיה היושב ראש, ושני סגנים ליושב ראש, אחד מסייעות הקואליציה ואחד מסייעות האופוזיציה, שתבחר נשיאות הכנסת; חל שינוי בהשתייכות סיעתו של חבר הוועדה לאותן סיעות, תבחר נשיאות הכנסת חבר אחר לוועדה כך שיישמר הרכב כאמור;

כך לדוגמא בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 נקבע בסעיף 13(ד) (ב):

"ועדת האתיקה תהיה של ארבעה חברי הכנסת שימנה יושב ראש הכנסת, למשך תקופת כהונתה של אותה כנסת, בהתחשב, בין השאר, בהרכב הסיעתי של הכנסת, שניים מהם חברים בסייעות הקואליציה ושניים מהם חברים בסייעות האופוזיציה; יושב ראש הכנסת יקבע את היושב ראש של ועדת האתיקה, מבין חבריה;"

139. בניגוד להסדרים החוקתיים בחר המחוקק במפורש ולא פעם אחת, שלא לעגן את החלוקה הסיעתית בוועדה. כל הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בעניין לא צלחו. (לדוגמא פ/4197/20 מטעם חה"כ יוסף ג'בארין ודב חנין, פ/3467/20 מטעם חה"כ זהבה גלאון, פ/4229/20 מטעם חה"כ יצחק הרצוג וחברי המחנה הציוני באותה העת, פ/4940/20 מטעם חה"כ מיכל רוזין, פ/1994/19 מטעם חה"כ יריב לוין ואיילת שקד ועוד הצעות חוק נוספות).

140. מאחר וטענת העותרים אינן מעוגנת בחוק או בתקנון הם מבקשים להסתמך על קיומו כביכול של מנהג חוקתי מחייב.

141. **בפס"ד אבירם** הכיר בית המשפט, בנוהג של מינוי חבר אופוזיציה לוועדה אלא שאין מדובר במנהג מחייב המקיים חובה משפטית, שכן מעמדו המחייב של המנהג טרם הוכרע במשפט הישראלי. **בפס"ד אבירם** קבע כבוד השופט נ' הנדל:

"מכל מקום וכפי שיוסבר, מכיוון שדין העתירה להידחות מחמת שיהוי, והואיל ועסקינן לא רק בנוהג אלא גם בפרשנותו- איני סבור כי זה המקרה בו יש לפסוק לראשונה בסוגיית תוקפו המחייב של מנהג חוקתי" - עמ' 7 לפסה"ד

וכבוד השופט ע' פוגלמן קבע:

"...לא ראיתי מקום להידרש לשאלה כבודת המשקל בדבר מקומו של המנהג החוקתי כמקור משפטי מחייב בשיטתנו המשפטית ואף לקבוע מהם התנאים המקדמיים ההכרחיים להתגבשותו" - עמוד 31 לפסה"ד

142. לעניין מעמדו של המנהג במשפט החוקתי ראה גם בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 468, 455 (2001), בג"ץ 849/00 שץ נ' שר המשפטים פ"ד נו(5) 571(2002) (פס"ד שץ") ודנג"ץ 219/09 שר המשפטים נ' זוהר פ"ד סד(2) 421, 460 (2010).

143. לאור כל האמור דין העתירות ככל שהן נוגעות לוועדה למינוי שופטים להידחות בין אם על הסף ובין אם לגופו של עניין.

ד. 7.4 – מינוי למועצות ותאגידיים (שאינם חברות ממשלתיות)

144. סעיף 31 להסכם קובע:

"כל המינויים למועצות ולתאגידיים (שאינם חברות ממשלתיות) הטעונים אישור בממשלה ימונו על ידי הממשלה על בסיס שיויוני בין הגושים. אין בכך כדי לגרוע מכללי המינוי והכשירות הקיימים".

145. העותרים טוענים כי יש לבטל סעיפים אלו באשר הם נוגדים את תקנת הציבור לשיטתן.

146. סעיף 31 להסכם קובע מפורשות כי: "אין בכך כדי לגרוע מכללי המינוי והכשירות הקיימים". אין ולא הייתה כל כוונה לבצע מינויים פוליטיים בבחינת אתגן פוליטי, מהותו של סעיף זה הינו המשכו הישיר של הרציונל הטבוע כולו בהסכם, חלוקה שיויונית של התפקידים בין הגושים בין אלו הנדרשים למינוי, ובין אלו הנדרשים לבחירה. **והכל כמובן בהתאם לדין.**

147. המשיבים יטענו כי, לא רק שזה לא המקרה אלא נהפוך הוא, אף לשיטתן של המשיבים, לא יעלה על הדעת כי יבוצע מינוי של אדם שאינו כשיר מבחינת התנאים רק בשל היותו שייך פוליטית.

148. המשיבים יטענו כי הלכה למעשה, מנסים העותרים, באבחת מגל להשיל מעל עצמם את חובת ההוכחה לגבי פסילתו של כל מינוי ומינוי במידה ויבקשו לעשות זאת, שכן הפסיקה אינה קבעה כי מינויים פוליטיים הם פסולים מעיקרם אלא שיש לבחון כל מקרה ומקרה לגופו.

149. אומנם בפרשת ז'רז'בסקי הדעות בעניין זה נחלקו בין כבוד השופט ברק (כתוארו אז) לבין המשנה לנשיא אלון. בעוד השופט ברק קבע קטגורית כי מינוי פוליטי הוא בטל מעיקרו, הבהיר המשנה לנשיא כי

”כמובן ואין צריך לומר, כי הסכם למינוי עובד ציבור ודירקטורים כאמור, מטעמים פוליטיים-מפלגתיים ושאינם כשירים למינוי, הסכם זה בטל ומבוטל

הוא.”

(ההדגשה אינה במקור- הח"מ)

דבריו אלו הינם בהמשך ישיר להחלטתו בפסק הדין בבג"צ 4566/90 דוד דקל נ. שר האוצר ו-22 א'ח', פ"ד מה (1), 28. (להלן: "פרשת דוד דקל").

150. בפסק הדין בעניין דוד דקל קובע המשנה לנשיא אלון כי :

”הפסול שבמינוי פוליטי אין פירושו שאסור לעובד בשירות הציבור, המתמנה על-ידי הרשות הציבורית, להזדהות עם מפלגה פוליטית זו או אחרת או להשתייך אליה; דבר זה מותר לו לעובד ולמועמד לעבודה. אך השתייכות או הזדהות אלה צריך שישמשו ”כגורם נייטרלי” (ראה דב"ע מח/3-168; מח/3-170 אלפריח ואח' נ' רוטנברג, פד"ע יט 515, בעמ' 528, דברי השופט מ' גולדברג, נשיא בית הדין הארצי לעבודה), שאינו פועל לא לחובתו ולא לזכותו של מועמד פלוני או אלמוני. הגורם והשיקול הקובעים הם כישוריו של המועמד, והפסול שבמינוי פוליטי הוא כאשר "הקשרים קודמים לכישורים" (ראה י' זמיר, "מינויים פוליטיים" משפטים כ (תש"ן-תשנ"א) 19, 21). ”קדימה” זו פוגעת היא בציפור הנפש של מינהל תקין ושל טוהר המידות, ויש בה כדי להביא לפגיעה חמורה הן ברמתו המקצועית של השירות הציבורי והן באימון הציבור בתקינות פעולות המינהל. זהו הכלל, ויש בו יוצאים מן הכלל, לכאן ולכאן. יש שצריך להחמיר הימנו – כגון מינוי שופט וכיוצא בו, שצריכים להתרחק מכל השתייכות מפלגתית שהיא, ויש שניתן להקל הימנו – כגון מינוי מנכ"ל משרד ממשלתי וכיוצא בו, שיש בתפקידם גם משום סיוע ישיר לשר שהוא בעל זהות פוליטית; לא כאן המקום להאריך (ראה: זמיר, במאמרו הנ"ל, בעמ' 20, 31; דו"ח מבקר המדינה – דו"ח שנתי 39 לשנת 1988 עמ' 627 ואילך, בעמ' 637).”

(ההדגשות אינן במקור – הח"מ).

אולם ממשיך כבוד המשנה לנשיא אלון וקובע כי:

"לפתחה של טענה בדבר מינוי שהוא פסול בעטיים של שיקולים פוליטיים שביסודו של המינוי רובץ בדרך כלל קושי ניכר, והוא – דרך הוכחת השפעתם של שיקולים פוליטיים כאלה; חזקה על הרשות שהיא פועלת כדין, והטוען שפעולה מסוימת נעשתה שלא כדין, עליו הראיה. לשם הרמת נטל ראייתי זה לא די בקיומה של תחושה בעלמא, המבוססת על השערות והנחות בלבד"

(ההדגשה אינה במקור – הח"מ).

151. פסקי הדין שהובאו על ידי העותרים, מעלים מקרים קונקרטיים למינוי או הבטחה פוליטית הגם שבחלקם כלל לא נפסל המינוי (ראה פסק הדין בעניין דוד זקל) ופסקי דין אחרים המדברים על מניעות ספציפית בשל עמדת היועץ המשפטי לממשלה (לעניין זה ראו פ"ד 4646/08 יואל לביא נ. ראש הממשלה ואח' ניתן ביום 6.8.2008 (פורסם בנבו); או פסק הדין ברע"א 3055/05 רון פרומר ואח' נ. ג'קי סבג ואח'. (ניתן ביום 21.8.2005) בו ניתנה הבטחה למינוי פוליטי אל מול הסרת מועמדות, לא רק שאין הם מלמדים על המקרה המונח בפנינו אלא הם עולים כדי הטעיה של ממש כאשר עסקינן בפרשנות הסעיף בהסכם הפוליטי.

152. בהסכם הפוליטי דן אין כל הבטחה למינוי פוליטי, אין אמירה לפגיעה בנורמות הדין שנקבעו לאורך השנים הן בפסיקה הן בחקיקה והן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובתקש"ר, אלא כל כולה של אמירה בסעיף זה הינה בחינת האיזון הפריטטי הנובע מהרציונל הטבוע בהסכם זה.

153. משכך יטענו המשיבים כי בית המשפט יתבקש לדחות את הסעד כי יש לקבוע כי הסעיף בטל מעיקרו, כמובן שלעותרים שמורה הטענה לגבי תקיפת כשירותו של מאן דהו ככל שיהיה כזה לעניין מינוי פוליטי ללא עמידה בתנאי הכשירות כפי שנקבעו בדין.

ה. סיכום

154. מן הראוי שהמחוקק יידרש לשאלת קביעת תנאי כשירות החלים על חבר כנסת עליו הוטלה מלאכת הרכבת הממשלה, והוא שיסדיר תנאים אלו, בדרך של חקיקה ותיקון לחוק יסוד: הממשלה. החשיבות והאיזון הנדרשים לצורך קביעת תנאי כשירותו של חבר כנסת להרכיב ממשלה, שעה כעומדים כנגדו, כתבי אישום, מובילים למסקנה זו. לבטח לאור שיטת הממשל הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, כאשר הביקורת על פעולות הממשלה וראש הממשלה, לרבות כינונה של הממשלה מצויה בידיה של הכנסת שאף מביעה בממשלה אמון, ובכוחה גם להביע בה, אי אמון.

155. הוספת תנאי כשירות על חבר כנסת עליו הוטלה מלאכת הרכבת הממשלה מעלה סוגיות משפטיות שונות המחייבות לבצע איזון, בכל מקרה ומקרה ואינו בבחינת נוסחה מתמטית. נוסחת האיזון הנדרשת אינה נוסחה טכנית, אלא נוסחה מהותית המחייבת לבדוק כל מקרה ומקרה לגופו
156. צבר הנסיבות המאוד מיוחדות אליהן נקלעה מדינת ישראל, שלוש מערכות בחירות במשך שנה וחצי, משבר וקיטוב חברתי, משבר בריאותי הנובע מהתפשטות נגיף הקורונה, משבר כלכלי הנובע בין השאר ממשבר בריאותי, ואי בהירות משפטית, סבורים המשיבים כי דיני האיזון והאינטרס הציבורי הכללי מחייבים בעת הזו, הקמתה של ממשלה חרום ואחדות לאומית כאמור בהסכם הפוליטי. בנסיבות המיוחדות יש כדי להטות את הכף ולהשפיע על דיני האיזון העומדים בפני בית המשפט הנכבד, בבואו להכריע בשאלת כשירותו של ראש הממשלה לקבל על עצמו את תפקיד הרכבת הממשלה, ולפיכך בעת הזו יש לדחות את העתירות לעניין אי הכשירות לעניין קבלת המנדט להרכבת הממשלה.
157. לעניין טענות העותרים ביחס להסכם הפוליטי ולסעיפי החקיקה בו. הלכה פסוקה היא שבית המשפט אינו מתערב בהליכי החקיקה שמתקיימים ברשות המחוקקת בטרם הושלמו.
158. לבית המשפט יש מקום חשוב בביקורת השיפוטית על הסכמים הפוליטיים, אולם התערבות בית המשפט חשוב שתעשה במשנה זהירות, ובמשורה וגם אז רק במקרים העולים כדי פגיעה בתקנת הציבור, ולוקים באי חוקיות.
159. כפי שעולה מהתגובה המפורטת של המשיבים, ובהתייחסות לכל טענות העותרים בעתירות הרבות שהוגשו, וגם באלו שהתבקשה הוספת סעדים, ההסכם הפוליטי על אינו עולה כדי הסכם שיש לבטלו משום היותו נוגד את תקנת הציבור ואו לוקה בחוסר סבירות קיצוני המחייב בטלות.
160. אף הטענות כנגד הסעיפים הרבים שנתקפו על ידי העותרים בעתירות השונות, דינן להידחות לאור התגובה המפורטת אשר בחרה להתייחס למהות ההסכם, לכוונת הצדדים ולרוח החיה אשר שרתה על הצדדים עת בחרו להגיע להסכמות כאמור.
161. נבקש לסיים תגובתנו זו כפי שהתחלנו, הנסיבות המאוד מיוחדות שהוכתבו עקב השילוב של מגפת הקורונה, המשבר החוקתי והפוליטי והחובה להביא מרפא לחברה הישראלית ולאחד מחדש את השורות לאחר תקופה ממושכת של קיטוב, חייבו הכרעות קשות ופשוטות רבות שהובילו להתנגשות בין ערכים שונים, כולם חשובים, כולם חיוניים, אלא שהמציאות העכשווית מחייבת את כולנו לשקלל, בין אותם הערכים אף שלעיתים מנוגדים הם, והכל על מנת להגיע לתוצאות הטובות ביותר עבור הציבור במדינת ישראל.
162. תגובה זו נתמכת בתצהירו של מר הוד בצר, ראש מטה כחול לבן.

163. לאור כל האמור, יתבקש כבוד בית המשפט לדחות את העתירות המונחות בפניו.



שמעון בראון, עו"ד



ערן מרינברג, עו"ד

באי כח המשיבים


ד' באייר תש"פ (28.4.2020), רמת גן

תצהיר

תצהיר

אני החתום מטה, הוד בצר ת.ז. 024474983 לאחר שהוזהרתי כי עלי להצהיר את האמת שאם לא כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר כי:

- א. הנני משמש כחבר בצוות המו"מ של כחול לבן.
- ב. תצהירי זה ניתן בתמיכה לתגובה מטעם המשיבים, סיעת כחול לבן, סיעת העבודה, סיעת דרך ארץ, ויו"ר הכנסת ח"כ בני גנץ, בבג"צים 2592/20, 2593/20, 2594/20, 2609/20, 2612/20, 2649/20, 2675/20, 677/20.
- ג. העובדות המפורטות בתגובה הן נכונות למיטב ידיעתי אמת.


חתימה

28/4/20
תאריך

אישור

אני הח"מ עו"ד 2242 מאשר בזה כי היום 28-4-2020 הופיע בפני מר הוד בצר (המוכר לי באופן אישי) ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת, ואת האמת כולה וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני:

עידית בצר, עו"ד
28.4.2020
עו"ד

28.4.2020
תאריך

נספח משי-1

44

הסכמים קואלציונים

~~1184~~ ~~1184~~
11 תנאים
ספטמבר 1984

0523

הסכה קואליציוני

ב י ו

המערך

מצד אחד (מפלגת העבודה הישראלית - לע - יחד)

ו ב י ו

מצד שני הליכוד

1. הממשלה

1.1 תוקם ממשלת אחדות לאומית (להלן: הממשלה) בה ישתתפו סיעות המערך והליכוד וסיעות אחרות אשר יבחרו להצטרף לקואליציה על-פי הסכם זה.

1.2 הממשלה תיכון על בסיס העקרונות דלהלן:-

(א) שוויון במספר השרים בין המערך והליכוד.

(ב) יצירת איזון בצירופן של סיעות נוספות באופן שלא יווצר רוב של מחנה אחד על-פני רעהו. ואולם, צירוף סיעת המפד"ל לא ייעשה על-חשבון אחד הצדדים, ולא ייחשב כהפרת האיזון.

(ג) חדל אחד השרים, מכל סיבה שהיא, לכהן כחבר-הממשלה - תבחר מפלגתו את השר אשר יבוא תחתיו.

(ד) חדל אחד השרים לכהן כחבר הממשלה ולא נבחר אחר תחתיו כאמור בסעיף קטן ג) לעיל, רשאי הצד שעל מחנהו נמנה שר זה לצרף לממשלה שר אחר תחתיו, כדי שיישמר האיזון בין שני המחנות.

1.3 הממשלה תפעל על-פי קווי היסוד המצורפים להסכם זה ומהווים חלק בלתי נפרד הימנו.

1.4 הממשלה תכהן במשך כל תקופת כהונתה של הכנסת ה-11, עד לחודש נובמבר 1988.

1.5 במשך 25 החודשים הראשונים לכהונתה של הממשלה יעמוד בראשה מר שמעון פרס. מר יצחק שמיר יהיה ממלא-מקום ראש-הממשלה ושר החוץ.

במשך 25 החודשים הנותרים יעמוד בראש הממשלה מר יצחק שמיר, ומר שמעון פרס יהיה ממלא-מקום ראש-הממשלה ושר החוץ.

לשם-כך, יתוקן חוק יסוד: הממשלה באופן שיקבע את המעמד והסמכויות של ממלא-מקום ראש-הממשלה.

1.6 נבצר משמעון פרס או מיצחק שמיר, מכל סיבה שהיא, למלא את תפקידם, תקבע מפלגתם את נציגה למלא את מקומו ותפקידו, בהסכמת הצד השני.

1.7 בכפוף לאמור לעיל, יכהנו שאר חברי הממשלה בתפקידיהם, ללא שינוי במשך כל תקופת כהונתה של הממשלה.

1.8 ראש-הממשלה לא ישתמש בסמכותו להעביר שר מכהונתו, על-פי סעיף 21א' לחוק יסוד: הממשלה, במשך כל תקופת כהונתה של הממשלה, אלא בהסכמת ממלא-מקום ראש-הממשלה; אולם הסכמה כזו לא תידרש להעברה מכהונה של שר הנמנה על המחנה שבראשו עומד ראש-הממשלה. ראש-הממשלה ישתמש בסמכותו זו לגבי שר ממחנהו של ממלא-מקום ראש הממשלה, אם ממלא-מקום ראש-הממשלה ביקש זאת.

1.9 לשם ביצוע חילופי התפקידים, כאמור בסעיף 1.5 דלעיל, יתפטר מר שמעון פרס מכהונתו כראש-הממשלה לקראת תום 25 החודשים הראשונים לכינונה של הממשלה, והמערך והליכוד ימליצו במשותף בפני נשיא המדינה להסיל את הרכבת הממשלה על מר יצחק שמיר. הממשלה החדשה תיכון בחום 25 החודשים הראשונים.

1.10 מר יצחק שמיר מתחייב להרכיב ממשלה בראשותו במחכונת הקבועה בהסכם זה.

1.11 הוראות הסכם זה יחולו גם על הממשלה אשר תורכב בידי מר יצחק שמיר.

1.12 בממשלה יכהנו 25 שרים, שנים-עשר לכל מחנה ושר אחד למפד"ל.

1.13 חלוקת המשרדים, לכד מראש-הממשלה וממלא-מקום ראש-הממשלה ושר החוץ, תהיה כדלקמן:-

<u>המערך</u>	<u>הליכוד</u>
(1) משרד הבסחון	(1) משרד האוצר
(2) משרד החינוך-והתרבות	(2) משרד המשפטים
(3) משרד החקלאות	(3) משרד הבינוי-והשיכון
(4) משרד הבריאות	(4) משרד התעשייה-והמסחר
(5) המשרד לקליסת העליה	(5) משרד העבודה-והרווחה
(6) משרד המשטרה	(6) משרד התחבורה
(7) משרד התקשורת	(7) משרד התיירות
(8) משרד האנרגיה-והתשתית	(8) משרד המדע-והפיתוח
(9) משרד הכלכלה והתיאום הבינמשרדי	(9) משרד שייקבע בהסכמה בין ה"ה פרס ושמיר

1.13 א. סדר המשרדים ולפי זאת, אמלאה את מקומי ב-4%
 גולקת 100 מיליון שקל.
 גיבוי יפנים אוכלוסייה. יבקרין בינינו ראש הממשלה. גולקת
 אסנה בין ראש הממשלה ומלא מקומו א אוקרים א המקים

1.14 תוקם ועדת שרים קבועה אשר תכונה "הקבינט" ובה עשרה חברים, חמישה מכל צד.

1.15 הקבינט רשאי לדון ולהחליט בנושאים אלה:-

(א) הנושאים שבסמכות ועדת השרים לעניני בטחון, על-פי התקנון לעבודת הממשלה. (הקבינט ישמש גם כוועדת שרים לעניני בטחון).

(ב) הנושאים המדיניים, הבטחוניים וההתיישבותיים הכלולים בקווי היסוד.

(ג) כל נושא, לרבות נושאים שנקבעו בקווי היסוד כי ידונו במליאת הממשלה, אשר ראש-הממשלה או ממלא-מקומו יבקשו להביאו לדיון ולהכרעה בקבינט.

1.16 (א) דין החלטות הקבינט יהיה כדין החלטות ועדת השרים לעניני בטחון, ואולם בסעיף 41(ג) בתקנון לעבודת הממשלה, תידרש גם הסכמת ממלא-מקום ראש-הממשלה בנוסף לראש-הממשלה.

בסעיף 42 בתקנון יהיה ראש-הממשלה רשאי להביא את הנושא לדיון בממשלה רק בהסכמת ממלא-מקומו.

(ב) נחלקו הדעות ולא הגיע הקבינט לכלל החלטה בנושא מסויים, לא יועבר הנושא להכרעת מליאת הממשלה, אלא בהסכמה משותפת של ראש-הממשלה וממלא-מקומו.

(ג) עלה נושא לדיון בממשלה, וראש-הממשלה או ממלא-מקום ראש-הממשלה קבעו כי הוא ידון בקבינט - ידון הנושא בקבינט.

- 1.17 תוקם ועדת שרים לענייני משק וכלכלה, בראשה יעמוד
שר האוצר. מטלא-מקומו יהיה נציג המערך.
- 1.18 תוקם ועדה קואליציונית לבדיקת שינוי שיטת
הבחירות ותיקון חוקי הבחירות. בראש הוועדה
יעמוד נציג המערך. שינוי שיטת הבחירות וכן
שינויים בחוקי הבחירות לא ייעשה אלא בהסכמת
שני הצדדים.
- 1.19 תוקם ועדת שרים לבחינת שיוכו של מינהל מקרקעי
ישראל.
- 1.20 תוקם ועדת שרים לבחינת שסחי פעולתו וסמכויותיו
של משרד הכלכלה והתיאום הבינמשרדי.
- 1.21 החלטות ועדות-השרים המנויות בסעיף 1.19 - 1.20
תהיינה בגדר המלצות בלבד.
- 1.22 במשרד הבסחון יכהן סגן-שר מסעם הליכוד, אשר יטפל
באותם נושאים אזרחיים כפי שיוגדרו על-ידי שר
הבסחון, לאחר התייעצות עמו.
- 1.23 במשרד האוצר יכהן סגן-שר מסעם המערך, שיטפל
בנושאים שיוגדרו על-ידי השר לאחר התייעצות עמו.

- 1.24 יוקם מחדש משרד המשטרה.
- 1.25 יישמר עקרון הרציפות בהחלטות הממשלה, ותתקבל בענין זה חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.
- 1.26 התקנון לעבודת הממשלה יתוקן כדי להתאימו להוראות הסכם זה.
התיקונים יהיו כהוראת-שעה.
- עד לתיקון התקנון כאמור, תחליט הממשלה לראות את האמור בהוראות הסכם זה ככל שהן נוגעות לדרכי עבודתה, דיוניה ואופן קבלת החלטותיה כמחייבות בעניינים אלה, גם אם נאמר אחרת בתקנון.

2. ה כ נ ס ת

חברי סיעות המערך והליכוד בכנסת יפעלו על-פי תקנון הקואליציה, כדלהלן:-

הנהלת הקואליציה:

2.1 הנהלת הקואליציה לא תקבל החלטה בכל ענין המובא בפני הכנסת או בפני ועדה מועדותיה בהתנגדות אחת משתי הסיעות (המערך או הליכוד).

2.2 בהנהלת הקואליציה יהיו 6 חברים לסיעת הליכוד ו-6 לסיעת המערך, וכן נציג אחד לכל סיעה אחרת המשחפת בקואליציה.

במשך 25 החודשים הראשונים יהיה נציג הליכוד יו"ר הנהלת הקואליציה, ונציג המערך - ממלא-מקומו; וב-25 החודשים שאחריהם, יהיה היו"ר נציג המערך, וממלא-מקומו - נציג הליכוד.

בישיבות הנהלת הקואליציה יירשמו הסיכומים שנחבלו. יושב-ראש הנהלת הקואליציה יעביר את הסיכומים לראשי סיעות הקואליציה.

2.3 הצעות לסדר-היום והצעות-חוק פרטיות

(א) חבר הקואליציה המבקש להציע הצעה לסדר-היום, יביאנה תחילה לפני יושב-ראש הנהלת הקואליציה. על היושב-ראש לכרר עמדת השר הנוגע בדבר. לא עירערו היושב-ראש או השר על ההצעה, חוגש ההצעה ליושב-ראש הכנסת.

(ב) ביקש חבר הקואליציה להגיש הצעת-חוק פרטית, יביאנה תחילה לדיון בהנהלת הקואליציה. הנהלת הקואליציה תעביר את הצעת-החוק לשר הנוגע בדבר והלה יודיע עמדתו בתוך חודש

ימים. לא הודיע השר עמדתו בתוך חודש ימים - תוגש הצעת-החוק ליו"ר הכנסת. חיווה דעתו השר ונשללה על-ידו, יקויים דיון בהנהלת הקואליציה נזו תחליט סופית בדבר. חלקו היושב-ראש או השר, או אחת הסיעות, על ההצעה, הרשות בידי סיעת המבקש להביא את הצעתו להכרעת הנהלת הקואליציה.

(ג) חברי סיעות הקואליציה יצביעו בהצעות לסדר-היום, רגילות או דחופות, ובהצעות-חוק פרטיות, על-פי החלטת הנהלת הקואליציה או לפי הודעת השר המסיב, כשהנהלת הקואליציה לא הספיקה לדון בהן.

2.4 תיקון או שינוי סעיף בחוק

(א) חבר הקואליציה המבקש לתקן או לשנות סעיף בהצעת-חוק, יודיע על-כך ליושב-ראש הוועדה או למרכז הקואליציה בוועדה, אם היושב-ראש שלה אינו חבר הקואליציה. על היושב-ראש או המרכז לעכב את ההצבעה על הסעיף הנדון. בתום ישיבת הוועדה יתכנסו חברי הקואליציה בוועדה ויכריעו בהצעה. אם הנושא הנדון הוא סעיף בעל חשיבות מיוחדת, הרשות בידי סיעת חבר המציע את התיקון או השינוי בסעיף החוק, לתבוע כי העניין יובא להכרעת הנהלת הקואליציה, בהשתתפות השר הנוגע בדבר.

(ב) חבר הקואליציה חייב להצביע בעד הצעות-חוק של הממשלה וחל עליו איסור להימנע מהצבעה בכל שלוש הקריאות של חוקים שהובאו לכנסת על-ידי הממשלה.

(ג) בענינים אשר לגביהם ניתן לסיעות הקואליציה במסגרת חוק המעבר (תיקון), 1961, חופש ההצבעה או חופש ההימנעות, תקויים הידברות בהנהלת הקואליציה לפי דרישת סיעה מסיעותיה.

2.5 (א) בענינים המפורטים להלן ינהגו כדלקמן:-

(1) הצעת חוק יסוד של חבר-הכנסת דינה כדין הצעת-חוק פרטית בכנסת לפי סעיף 2.3(ב).

(2) חוקי יסוד היזומים על-ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, יתקבלו בהסכמת שני הצדדים.

(ב) תישמר זכות ההימנעות בענינים מצפוניים ומצפוניים-דתיים אחר בירור בממשלה או בהנהלת הקואליציה, למעט בכל מה שקשור לשמירת הסטטוס-קוו בעניני דת.

3.1 צירופן של מפלגות נוספות לקואליציה ו/או צירוף נציגיהן לממשלה, לאחר שקיבלה את אמון הכנסת, ייעשה במשותף ובהסכמה הדדית של הצדדים להסכם זה.

3.2 תובטח שמירת הסטטוס-קוו בענייני דת, ויינתן חופש למפלגות המצטרפות להגיש

הצעות-חוק פרטיות בענייני דת. וי'קד האא- הכלל אלה
 א"מ י"ס, א"צ"ן בטע- ואצ"ן ה"נכ"ע א"י"ן- י"ק"ע
 ב"ה"צ"ל ב"ז י"א ה"א"א"ה א"ה י"א ב"א"א"ה.

3.3 חישמר ^{רמת} ההקצבות לחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי, בתי-ספר, מוסדות להשכלה גבוהה, ישיבות למיניהן, מפעלי תורה ומפעלי חינוך ותרבות ויימנע קיפוח של זרם מזרמי החינוך.

אם יהיה קיצוץ בתקציב - יהיה פרופורציונלי.

3.4 לתנועות ההתיישבות ולתנועות הנוער תובטח הקצבה נאותה.

3.5 הסכם בין צד להסכם זה לבין סיעה אחרת לא
יחייב את הצד השני להסכם זה.

ולראיה באו הצדדים על החתום.

שנת 1984

לחודש

היום

הליכוד

המערך

הממשלה העשרים-ושלוש בראשות יצחק שמיר הוצגה ואושרה בכנסת ביום חמישי, י"ד בטבת תשמ"ט, 22 בדצמבר 1988. בנספחות ל"דברי הכנסת" פורסם ההסכם הקואליציוני בין סיעות הממשלה.

ה. הסכם קואליציוני בין הליכוד מצד אחד

ובין המערך (מפלגת העבודה הישראלית) מצד שני

1. **הממשלה**
 - 1.1 תוקם ממשלת אחדות לאומית (להלן: הממשלה) בה ישתתפו סיעות המערך והליכוד וסיעות אחרות אשר יבחרו להצטרף לקואליציה על-פי הסכם זה.
 - 1.2 הממשלה תיכון על בסיס העקרונות דלהלן:
 - (א) שוויון במספר המשרדים והשרים בין המערך והליכוד.
 - (ב) חדל אחד השרים, מכל סיבה שהיא, לכהן כחבר הממשלה – תבחר מפלגתו את השר אשר יבוא תחתיו.
 - 1.3 הממשלה ושריה יפעלו על-פי קווי היסוד המצורפים להסכם זה ומהווים חלק בלתי נפרד הימנו ועל-פי החלטות הממשלה.
 - 1.4 בראש הממשלה יעמוד מר יצחק שמיר, וממלא-מקום ראש הממשלה יהיה מר שמעון פרס.
 - 1.5 ראש הממשלה לא ישתמש בסמכותו להעביר שר מכהונתו, על-פי סעיף 21א' לחוק-יסוד: הממשלה, במשך כל תקופת כהונתה של הממשלה, אלא בהסכמת ממלא-מקום ראש הממשלה; אולם הסכמה כזו לא תידרש להעברה מכהונה של שר הנמנה עם המפלגה שבראשה עומד ראש הממשלה. ראש הממשלה ישתמש בסמכותו זו לגבי שר מהמפלגה בראשה עומד ממלא-מקום ראש הממשלה, אם ממלא-מקום ראש הממשלה ביקש זאת.
 - 1.6 בממשלה יכהנו 26 שרים.
 - א. מוסכם שמספר המשרדים של המערך בממשלה יהיה שווה למספר המשרדים של הליכוד בממשלה (לרבות משרד ראש הממשלה), וכן יישמר שוויון במספר השרים בין שתי המפלגות.
 - ב. חלוקת המשרדים תהיה כדלקמן:

הליכוד:

משרד ראש הממשלה

משרד החוץ

משרד הבינוי והשיכון

משרד התעשייה והמסחר

משרד הכלכלה והתכנון

משרד המשפטים

משרד התחבורה

משרד התיירות

המערך:

משרד האוצר

משרד הביטחון

משרד החינוך והתרבות

משרד התקשורת

משרד החקלאות

משרד הבריאות

משרד המשטרה

משרד האנרגיה והתשתית

- ג. נפסקה כהונתו של שר ממפלגה שאינה נמנית עם הליכוד או המערך, יישמר השוויון במספר המשרדים והשרים בין הליכוד והמערך כאמור בסעיף קטן (א) דלעיל. במקרה זה הממשלה תמנה לא יאוחר מ-15 יום מסיום כהונת השר כאמור שר אחר, באופן שיישמר השוויון כאמור בסעיף קטן (א).
- 1.7 על-פי סעיף 5(ד) לחוק-יסוד: הממשלה, סגן ראשון לראש הממשלה יהיה מסיעת הליכוד וסגן נוסף מהמערך.
- 1.8 תוקם ועדת שרים קבועה אשר תכונה "הקבינט", ובה 12 חברים, שישה מכל צד.
- 1.9 הקבינט רשאי לדון ולהחליט בנושאים אלה:
- (א) הנושאים שבסמכות ועדת השרים לענייני ביטחון על-פי התקנון לעבודת הממשלה. (הקבינט משמש גם כוועדת שרים לענייני ביטחון).
- (ב) הנושאים המדיניים והביטחוניים הכלולים בקווי היסוד.
- (ג) כל נושא, לרבות נושאים שנקבעו בקווי היסוד, אשר ראש הממשלה או ממלא-מקומו יבקשו להביאו לדיון ולהכרעה בקבינט.

1.10

- (א) דין החלטות הקבינט יהיה כדין החלטות ועדת השרים לענייני ביטחון, ואולם לעניין סעיף 41(ג) לתקנון לעבודת הממשלה תידרש גם הסכמת ממלא-מקום ראש הממשלה בנוסף על ראש הממשלה.
- לעניין סעיף 42 לתקנון מוסכם כי ראש הממשלה יהיה רשאי להביא את הנושא לדיון בממשלה רק בהסכמת ממלא-מקומו.
- (ב) נחלקו הדעות ולא הגיע הקבינט לכלל החלטה בנושא מסוים, לא יועבר הנושא להכרעת הממשלה, אלא בהסכמה משותפת של ראש הממשלה וממלא-מקומו.
- (ג) עלה הנושא לדיון בממשלה, וראש הממשלה או ממלא-מקום ראש הממשלה קבעו כי הוא יידון בקבינט – יידון הנושא בקבינט.
- 1.11 תוקם ועדת שרים לענייני משק וכלכלה. בראשה יעמוד שר האוצר. ממלא-מקומו יהיה נציג הליכוד.
- 1.12 תוקם ועדה פריטטית (ליכוד – מערך) לבדיקת שינוי שיטת הממשל, שיטת הבחירות, ותיקון חוקי הבחירות. בראש הוועדה יעמוד נציג המערך. שינוי שיטת הממשל ושיטת הבחירות וכן שינויים בחוקי הבחירות לא ייעשה אלא בהסכמת שני הצדדים. לא הגיעו הצדדים להסכמה תוך שנה, רשאי כל צד ליזום חקיקה בכנסת כפי שימצא לנכון.
- 1.13 סדר-היום לישיבות הממשלה ייקבע על-ידי ראש הממשלה. ביקש ממלא-מקום ראש הממשלה לדון בממשלה בנושא בעל חשיבות מיוחדת, יעלה ראש הממשלה את הנושא לדיון תוך 21 יום מיום שהוגשה הבקשה.
- 1.14 במשרד הביטחון יכהן סגן שר מטעם הליכוד.
- 1.15 במשרד האוצר יכהן סגן שר מטעם הליכוד.
- 1.16 במשרד החוץ יכהן סגן שר מטעם המערך.
- 1.17 איוש משרות סגני השרים יהיה בהסכמת השר הנוגע בדבר. הגדרת הנושאים בהם יטפלו תיקבע על-ידי כל שר כאמור לאחר התייעצות עם סגן השר הנוגע בדבר.
- 1.18 המינויים האמורים בסעיפים 1.14 ו-1.16 יבוצעו במועד שיוסכם על-ידי שני הצדדים.
- 1.19

- (א) יושב-ראש ועדת הכספים יהיה חבר הכנסת מסיעת המערך, וממלא-מקומו יהיה חבר הכנסת מסיעת הליכוד. ביקש ממלא-מקום יושב-ראש הוועדה להעלות הצעה לסדר-היום על-פי סעיף 103 לתקנון הכנסת, יידון נושא זה תוך 14 יום מיום שהוגשה הבקשה.
- 1.20 יישמר עקרון הרציפות בהחלטות הממשלה.
- 1.21 התקנון לעבודת הממשלה יתוקן כדי להתאימו להוראות הסכם זה. התיקונים יהיו כהוראת-שעה.

עד לתיקון התקנון כאמור, תחליט הממשלה לראות את האמור בהוראות הסכם זה ככל שהן נוגעות לדרכי עבודתה, דיוניה ואופן קבלת החלטותיה כמחייבות בעניינים אלה. גם אם נאמר אחרת בתקנון.

- 1.22 הביעה הכנסת לממשלה אי-אמון, לא תוקם משלה אחרת תחתיה. שני הצדדים יגישו תוך שבעה ימים מהבאת הא-אמון הצעת חוק להתפזרות הכנסת ולעריכת בחירות חדשות לא יאוחר מ-100 יום מיום קבלת החוק בכנסת.

הצדדים יפעלו להבטחת רוב להעברת חוק זה והחוקים הנלווים לו לא יאוחר מ-30 יום ממועד העלאת החוק בכנסת.

הצדדים יפעלו לעיגון הוראה זו בחקיקה מתאימה.

2. הכנסת

חברי הקואליציה בכנסת יפעלו על-פי תקנון הקואליציה המפורט להלן:

הנהלת הקואליציה

- 2.1 הנהלת הקואליציה לא תקבל החלטה בכל עניין המובא בפני הכנסת או בפני ועדה מוועדותיה בהתנגדות אחת משתי הסיעות (המערך או הליכוד).
- 2.2 בהנהלת הקואליציה יהיו 6 חברים לסיעת הליכוד ו-6 לסיעת המערך, וכן נציג אחד לכל סיעה אחרת המשתתפת בקואליציה.
- במשך השנתיים הראשונות יהיה נציג הליכוד יושב-ראש הנהלת הקואליציה ונציג המערך ממלא-מקומו. בשנתיים שאחריהן יהיה יושב-ראש הנהלת הקואליציה נציג המערך וממלא-מקומו נציג הליכוד.
- בישיבות הנהלת הקואליציה יירשמו הסיכומים שנתקבלו. יושב-ראש הנהלת הקואליציה יעביר את הסיכומים לראשי סיעות הקואליציה.
- 2.3 הצעות לסדר-היום והצעות חוק פרטיות (א) חבר הקואליציה המבקש להציע הצעה לסדר-היום, יביאנה תחילה לפני יושב-ראש הנהלת הקואליציה. על היושב-ראש לברר עמדת השר הנוגע בדבר. לא ערערו היושב-ראש או השר על ההצעה, תוגש ההצעה ליושב-ראש הכנסת.
- (ב) ביקש חבר הקואליציה להגיש הצעת חוק פרטית, יביאנה תחילה לדיון בהנהלת הקואליציה. הנהלת הקואליציה תעביר את הצעת החוק לממשלה, אשר תודיע את עמדתה בתוך חודש ימים.
- לא הודיעה הממשלה עמדתה בתוך חודש ימים – תוגש הצעת החוק ליושב-ראש הכנסת. התנגדה הממשלה להגשת ההצעה, יקוים דיון בהנהלת הקואליציה אליו יוזמן נציג הממשלה, והנהלת הקואליציה תחליט בעניין.
- (ג) חברי סיעות הקואליציה יצביעו בהצעות לסדר-היום, רגילות או דחופות, ובהצעות חוק פרטיות על-פי החלטת הנהלת הקואליציה או לפי הודעת השר המשיב, כשהנהלת הקואליציה לא הספיקה לדון בהן.
- 2.4 תיקון או שינוי סעיף בחוק הנדון בוועדה (א) חבר הקואליציה המבקש לתקן או לשנות סעיף בהצעת חוק יודיע על-כך ליושב-ראש הוועדה או למרכז הקואליציה בוועדה, אם היושב-ראש שלה אינו חבר הקואליציה. על

היושב-ראש או המרכז לעכב את ההצבעה על הסעיף הנדון. בתום ישיבת הוועדה יתכנסו חברי הקואליציה בוועדה ויכריעו בהצעה. אם הנושא הנדון הוא סעיף בעל חשיבות מיוחדת, הרשות בידי סיעת חבר המציע את התיקון או השינוי בסעיף החוק לתבוע כי העניין יובא להכרעת הנהלת הקואליציה, בהשתתפות השר הנוגע בדבר. (ב) חבר הקואליציה חייב להצביע בעד הצעות חוק של הממשלה וחל עליו איסור להימנע מהצבעה בכל שלוש הקריאות של חוקים שהובאו לכנסת על-ידי הממשלה. (ג) בעניינים אשר לגביהם ניתן לסייעות הקואליציה במסגרת חוק המעבר (תיקון), 1961, חופש ההצבעה או חופש ההימנעות, תקיים הידברות בהנהלת הקואליציה לפי דרישת סיעה מסייעותיה.

2.5 (א) בעניינים המפורטים להלן ינהגו כדלקמן:

(1) הצעת חוק-יסוד של חבר הכנסת דינה כדין הצעת חוק.

(2) חוקי-יסוד היזומים על-ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת יתקבלו בהסכמת שני הצדדים.

(ב) תישמר זכות ההימנעות בעניינים מצפוניים ומצפוניים-דתיים אחר בירור בממשלה או בהנהלת הקואליציה, למעט בכל מה שקשור לשמירת הסטטוס-קוו בענייני דת.

3. כללי

3.1 צירופן של מפלגות נוספות לקואליציה ו/או צירוף נציגיהן לממשלה, לאחר שקיבלה את אמון הכנסת יעשה במשותף ובהסכמה הדדית של הצדדים להסכם זה.

3.2 תובטח שמירת הסטטוס-קוו בענייני דת, וינתן חופש להגיש הצעות חוק פרטיות בענייני דת. מועד העלאת הצעות אלה, אם יוגשו, לדיון בכנסת ואופן ההצבעה עליהן ייקבעו בהתייעצות בין ראש הממשלה וממלא-מקום ראש הממשלה.

3.3 תישמר ריאלית רמת ההקצבות לחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי, בתי-ספר, מוסדות להשכלה גבוהה, ישיבות למיניהן, מפעלי תורה ומפעלי חינוך ותרבות, ויימנע קיפוח של זרם מזרמי החינוך.

אם יהיה קיצוץ בתקציב – יהיה פרופורציונלי.

3.4 לתנועות ההתיישבות ולתנועות הנוער תובטח הקצבה נאותה.

3.5 ההתחייבויות הכספיות שניתנו על-ידי הליכוד למפלגות נוספות הובאו לידיעת המערך וההחלטה על ביצוען תהיה בהתאם ליכולת הכלכלית, ולפי תקציב המדינה כפי שיאושר.

3.6 הסכם בין צד להסכם זה לבין סיעה אחרת לא יחייב את הצד השני להסכם זה.

ולראיה באו הצדדים על החתום

היום, י"ד בחודש טבת שנת התשמ"ט, 22 בדצמבר 1988

המערך

הליכוד