

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**בג"ץ 3897/21
בג"ץ 3940/21**

עו"ד יוסי פוקס
בית אמות הר חוצבים, קומה 3
מרח' קריית מדע 11, ירושלים
טלפון: 077-2040881; פקס: 077-2040882
דוא"ל: lechner@publiclaw.co.il

העותר בבג"ץ 3897/21

אני ואתה – מפלגת העם הישראלית
ע"י עו"ד ד"ר אלון גלעדי
רח' ליאונרדו דה וינצ'י 14, תל אביב
טלפון: 03-5466170; פקס: 03-5466171

העותרת בבג"ץ 3940/21

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 3897/21

1. חבר הכנסת יאיר לפיד
2. יו"ר הכנסת, חה"כ יריב לוין
3. היועצת המשפטית לכנסת
4. חבר הכנסת נפתלי בנט
5. סיעת יש עתיד
6. סיעת כחול לבן
7. סיעת ישראל ביתנו
8. סיעת מפלגת העבודה
9. סיעת ימינה
10. סיעת תקווה חדשה
11. סיעת מרצ
12. סיעת רע"מ

המשיבים בבג"ץ 3940/21

1. מר ראובן (רובי) ריבלין
2. ח"כ יריב לוין- יו"ר הכנסת
3. ח"כ נפתלי בנט
4. רשימת ימינה
5. ח"כ יאיר לפיד
6. מפלגת יש עתיד
7. מפלגת ישראל ביתנו
8. מפלגת העבודה
9. מפלגת מרצ
10. רשימת רע"מ
11. רשימת תקווה חדשה
12. רשימת כחול לבן
13. ח"כ בנימין נתניהו
14. מפלגת הליכוד
15. מפלגת ש"ס
16. הרשימה המשותפת
17. רשימת יהדות התורה
18. רשימת הציונות הדתית
19. היועץ המשפטי לממשלה
20. היועצת המשפטית לכנסת

תגובה מקדמית מטעם היועץ המשפטי לממשלה

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד (כב' השופט ע' גרוסקופף), מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש תגובה מקדמית מטעמו לעתירות שבכותרת.
2. עניינן של העתירות בהודעתו של חה"כ יאיר לפיד מיום 2.6.21 לנשיא המדינה לפיה "עלה בידו להרכיב ממשלה". בבג"ץ 3897/21 (להלן: "העתירה הראשונה") מבקש העותר כי יינתנו צווים על תנאי, אשר יורו לחה"כ יאיר לפיד להתייצב ולתת טעם, כדלקמן:

"א. מדוע לא תבוטל הודעתו לנשיא המדינה ראובן (רובי) ריבלין (להלן: "הנשיא") לפי סעיף 13 (ב) לחוק יסוד הממשלה (להלן: "חוק היסוד") אשר נמסרה לנשיא אמש בשעה 23:20 סמוך למועד תום התקופה הקצובה בדין, כי "עלה בידו להרכיב ממשלה" ומדוע לא ייקבע, לפי סעיף 10 (א) לחוק היסוד, כי "לא עלה בידו להרכיב ממשלה" וזאת משום שבהתאם להודעתו, ראש הממשלה אשר יעמוד בראשות הממשלה בעת הרכבתה, יהא המשיב 4 ולא המשיב 1 שקיבל את המנדט מנשיא המדינה להרכבת ממשלה לפי סעיף 9 (ג) לחוק היסוד [...]

ב. מדוע לא ייקבע, כי פעולת "הרכבת ממשלה" שביצע המשיב 1, במסגרתה העניק את תפקיד ראש הממשלה במועד הרכבת ממשלת החילופים, למשיב 4, אשר לא החזיק במנדט מהנשיא להרכבת הממשלה, נעשתה בחוסר סמכות [...] ולפיכך היא בטלה."

מדוע לא ייקבע, כי היות ולא עלה בידו להרכיב ממשלה בראשותו, כהגדרת חוק היסוד, בתקופה הקצובה לו לפי סעיף 9 (ג) לחוק היסוד, הרי שמנין הימים לפי סעיף 10 (א) לחוק היסוד – הטלת תפקיד לפי בקשת רוב חברי הכנסת, החל אמש בחצות, 3.6.2021.

מדוע לא תבוטל הודעתו שנמסרה לי"ר הכנסת אמש, באותה שעה, לפי סעיף 13 (ב) לחוק היסוד ומדוע לא יימנע מהצגת "הממשלה" שהרכיב, לכנסת, לפי סעיף 13 (ד) לחוק היסוד, אשר אינה עונה על דרישת סעיף 13 (ג) ו- סעיף 13 א. (א) לחוק היסוד. [ההדגשות במקור, הח"מ].

בנוסף, התבקש צו על תנאי המכוון כלפי המשיב 2, יושב ראש הכנסת, המורה לו להתייצב וליתן טעם, "מדוע לא יימנע ממסירת הודעה לכנסת ומקביעת ישיבת כנסת לצורך כינון הממשלה, לפי סעיף 13 (ב) לחוק היסוד, בשל אי קיום סעיף 13 (ג) ו- סעיף 13 א. (א) לחוק היסוד" [ההדגשות במקור – הח"מ].

בבג"ץ 3490/21 (להלן: "העתירה השנייה") מבקשת העותרת כי יינתנו הצווים הבאים:

"בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים ו/או מי מהם לאתגר לראות בהודעת המשיב 5 כי עלה בידו להרכיב ממשלה אשר בראשה יעמוד המשיב 3 כבטלה ומבוטלת ביחס למשיב 3.

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים ו/או מהם לפעול על פי חוק יסוד הממשלה ולהעביר את המנדט להקמת הממשלה לכנסת ישראל ו/או להימנע

מהשבעתו של המשיב 3 על פי הודעתו זאת לאחר שהמשיב 1 אישר אותה ואף הודיע כי הוא מצפה להשבעה בהקדם האפשרי.

כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן לאלתר כל הוראה למשיבים ו/או מי מהם לפי שיקול דעתו לפעול לעניין כינונה של ממשלה במסגרת הכנסת ה-24 על פי חקיקת חוק היסוד ולרבות הוראת חוק יסוד: הממשלה בעניין כה מהותי זה לעתידה של החברה הישראלית ולרצון הציבור כפי שבא לידי ביטוי בבחירות לכנסת ה-24".

3. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי דין העתירות שבכותרת להידחות בהיעדר כל עילה להתערבות שיפוטית.
4. יובהר כבר עתה כי במסגרת העתירות שבכותרת לא מבוקש כל סעד המכוון כלפי היועץ המשפטי לממשלה (והיועץ המשפטי לממשלה אף לא צורף כמשיב לעתירה הראשונה, אלא לעתירה השנייה בלבד).
5. הכל, כפי שיפורט להלן.

רקע עובדתי רלוונטי - בתמצית

6. ביום 23.3.21 התקיימו במדינת ישראל הבחירות לכנסת ה-24.
7. ביום 6.4.21, לאחר שקיים נשיא המדינה, מר ראובן (רובל) ריבלין, התייעצויות עם נציגי רשימות המועמדים הנבחרות לכנסת ה-24, הטיל הנשיא בהתאם לסעיף 7(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, את התפקיד להרכיב ממשלה על חה"כ בנימין נתניהו.
8. ביום 5.5.21 חלפה התקופה הקבועה בסעיף 8 לחוק יסוד: הממשלה להרכבת הממשלה על ידי חה"כ בנימין נתניהו. זאת, מבלי להודיע לנשיא המדינה כי עלה בידו להרכיב ממשלה. עוד באותו היום, ולאחר שקיים הנשיא התייעצויות בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, הטיל הנשיא את התפקיד להרכיב ממשלה על חה"כ יאיר לפיד.
9. באותו היום (5.5.21), נשא הנשיא נאום פומבי ובו התייחס להטלת התפקיד להרכבת הממשלה על חה"כ יאיר לפיד. כך בין היתר אמר הנשיא בנאומו:

"על בסיס ההמלצות שקיבלתי מסיעות הכנסת, ומתוקף סמכותי, על פי סעיף 9 של חוק-יסוד: הממשלה, שוחחתי זה עתה עם חבר הכנסת יאיר לפיד, והודעתי לו כי אני מעניק לו את המנדט להרכבת ממשלה. בין אם תהיה זו ממשלה שיעמוד בראשה בתחילה, ובין אם זו תהיה ממשלה שיעמוד בראשה מועמד אחר תחילה, והוא יכהן בה בתחילה כראש ממשלה חליפי".

נאום הנשיא מיום 5.5.21 זמין לצפייה בקישור :

<https://www.youtube.com/watch?v=9CDECHsiUpA>

10. ביום 2.6.21, בשעה 20:23 הגיש, בהתאם לסעיף 13(ב) לחוק יסוד: הממשלה, חה"כ יאיר לפיד הודעה בכתב לנשיא המדינה, לפיה עלה בידו להרכיב ממשלה. זו לשון ההודעה :

"לאחר שביום 5.5.2021 הטלת עלי את התפקיד להרכיב ממשלה, בכפוף להוראת סעיף 13(ב) לחוק יסוד: הממשלה (להלן: "חוק היסוד"), הודיעך [כך במקור – הח"מ] כי עלה בידי להרכיב ממשלה.

הממשלה תהא ממשלת חילופים כמשמעה בסעיף 13 לחוק היסוד, בראשה אעמוד יחד עם חבר הכנסת נפתלי בנט, שיכהן ראשון כראש הממשלה ומיום י' אלול התשפ"ג (27.8.2023) הח"מ יכהן כראש הממשלה."

בנוסף, פורטו בהודעה האמורה הסיעות אשר ירכיבו את הממשלה.

צילום הודעתו של חה"כ יאיר לפיד לנשיא מיום 2.6.21 צורף לעתירה הראשונה וסומן 1A.

11. בו ביום, 2.6.21, זמן קצר לאחר הודעתו לנשיא המדינה, פנה חה"כ יאיר לפיד ליו"ר הכנסת, הודיעו כי עלה בידו להרכיב ממשלה, וביקשו "לפעול בהתאם להוראות חוק היסוד החלות עליך ולהודיע לכנסת במהירות האפשרית כי הדבר עלה בידי [ההדגשה במקור – הח"מ]"; כן ביקש חה"כ לפיד מיו"ר הכנסת "להורות על כינוס מליאת הכנסת לצורך כינון הממשלה".

צילום הודעתו של חה"כ יאיר לפיד ליו"ר הכנסת מיום 2.6.21 צורף לעתירה הראשונה וסומן 2A.

12. על פי המתואר בעתירה הראשונה, בין היתר, העותר בה פנה כבר ביום 4.5.21 לחה"כ יאיר לפיד בסוגיה הנדונה (נספח א' לעתירה הראשונה).

13. למחרת היום 5.5.21, ובטרם הוטלה מלאכת הרכבת הממשלה על חה"כ יאיר לפיד, פנה העותר לנשיא המדינה בסוגיה הנדונה (נספח ב' לעתירה הראשונה).

14. ביום 9.5.21, לאחר שהוטלה מלאכת הרכבת הממשלה על חה"כ לפיד, פנה העותר ליו"ר הכנסת וליועצת המשפטית של הכנסת, ובין היתר, ביקש מהיועצת המשפטית לכנסת, "להוציא בדחיפות חוות דעת משפטית ולפיה, חה"כ לפיד אשר קיבל את המנדט מהנשיא להרכיב ממשלה, לא יוכל להציג לכנסת ממשלה לפי סעיף 13א(ה) לחוק היסוד, כאשר הוא אינו עומד בראשה בתחילה [ההדגשה במקור – הח"מ]".

צילומי פניותיו של העותר ליו"ר הכנסת וליועצת המשפטית לכנסת, מיום 9.5.21, צורפו לעתירה, וסומנו בהתאמה נספח ג' ו-ד'.

15. ביום 1.6.21 פנה בא כוח הליכוד תנועה לאומית ליברלית (המשיבה 14 בעתירה השניה) ליועצת המשפטית לנשיא המדינה וליועצת המשפטית לכנסת, ובין היתר, ביקשן להבהיר לחבר הכנסת יאיר לפיד, "כי על פי חוק יסוד הממשלה, חבר הכנסת שהוטל עליו להרכיב ממשלה לא יכול להיות ראש ממשלה חלופי אלא עליו לעמוד בראשות הממשלה בתקופה הראשונה [ההדגשה במקור – הח"מ]".

צילום מכתב מיום 1.6.21 צורף לעתירה וסומן נספח ו'.

16. בו ביום, 1.6.21, השיבה היועצת המשפטית לנשיא המדינה, לפניית בא כוח הליכוד תנועה לאומית ליברלית, ומסרה לו, בין היתר, כדלקמן:

"3. באשר לאמור בסעיף 5 למכתבך – כפי שוודאי זכור לך, באותו היום (4.5.2021), פנית אלי וביקשת לוודא עמי, שכאשר מוקמת ממשלת חילופים, חבר הכנסת שהוטל עליו להרכיב ממשלה יכול לכהן כראש הממשלה החלופי בתקופה הראשונה (לפני מועד החילופים), זאת, בהתבסס על סעיף 13א לחוק-יסוד: הממשלה. השבתי לך שזוהי גם עמדת המשפטית ואני מסכימה עמך.

4. בתמצית אציין כי עמדה זאת מבוססת על לשון החוק, ועל תכליתו של חוק-יסוד: הממשלה הן בכלל והן של סעיף 13א לחוק זה – העוסק בכינון ממשלת חילופים – בפרט".

צילום מכתבה של היועצת המשפטית לנשיא המדינה, מיום 1.6.21, צורף לעתירה הראשונה וסומן נספח ז'.

17. באותו יום, 1.6.21, השיבה היועצת המשפטית לכנסת לפנייתו של העותר מיום 9.5.21, ומסרה לו את עמדתה המפורטת בסוגה הנדונה, כדלקמן:

"2. לגופו של עניין, אמנם סעיף 13א(ג) לחוק היסוד קובע שבממשלה (שאינה ממשלת חילופים) "חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה". עם זאת, סעיף 13א(ב) שעוסק בממשלת חילופים קובע "על אף האמור בסעיף 13א(ג), הממשלה שתורכב יכול שתהיה ממשלת חילופים לפי הוראות חוק-יסוד זה".

3. ניתן ללמוד מכך שבממשלת חילופים יכול שיחול הסדר אחר מזה הקבוע בסעיף 13א(ג) לחוק היסוד; גם ממשלת

החילופים מורכבת מראש ממשלה ומראש ממשלה חלופי, שכל אחד מהם עומד בראשות ממשלת החילופים בתקופת זמן אחרת, בתוך תקופת כהונתה. מכאן עולה כי בממשלת חילופים ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי רשאים להסכים ביניהם על אופן חלוקת כהונתם (לרבות לעניין אורך תקופת הכהונה של כל אחד מהם).

4. השאלה האם מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב את הממשלה צריך לכהן ראשון בממשלת חילופים לא עלתה בדיוניה של הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – ממשלת חילופים), שהכינה את הצעת חוק היסוד, ולא מצאנו התייחסות לכך בדברי חברי הכנסת.

5. אכן, כפי שציינת במכתבך, בדברי ההסבר לקריאה הראשונה של הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 9 והוראת שעה) (ממשלת חילופים) נכתב: "במחצית הראשונה של כהונת ממשלת החילופים יכהן כראש הממשלה חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה, ובמחצית השנייה – מי שבמחצית הראשונה של הכהונה כיהן כראש הממשלה חלופי." עם זאת, דברי ההסבר אינם עומדים בפני עצמם, ולא ניתן לנתקם מנוסח החוק שהתקבל בקריאה השנייה ובקריאה השלישית.

6. בנוסף, לא נקבעה בחוק הוראה השוללת את האפשרות שבה, במסגרת הסכמות בין מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב את הממשלה לבין חבר הכנסת אחר, יוחלט על חלוקת התקופות בממשלת החילופים כך שחבר הכנסת האחר יכהן ראשון כראש הממשלה.

7. דברי ההסבר, אם כן, הם רק כלי עזר אחד לפרשנות הנוסח. מלשון החוק ומהפרשנות התכליתית של ההסדר בדבר ממשלת חילופים ושל חוק-יסוד: הממשלה עולה כי חבר הכנסת שהוטל עליו להרכיב ממשלה יכול לכהן כראש הממשלה בתקופה השנייה לממשלת החילופים.

8. לסיכום, עמדתי היא שמנוסחן של ההוראות לעניין ממשלת חילופים ומתכלית חוק היסוד ניתן לפרש את ההסדר כך שחבר הכנסת שהנשיא הטיל עליו את תפקיד להרכיב את הממשלה יכול לעמוד בראשותה בתקופה השנייה לממשלת החילופים לאחר מועד החילופים, ובתקופה הראשונה לממשלת החילופים (עד מועד החילופים) הוא יהיה ראש הממשלה החלופי."

צילום מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 1.6.21 צורף לעתירה הראשונה וסומן נספת ח'.

18. אשר לעתירה השנייה, יצוין כי לא צורפה אליה כל אינדיקציה לפנייה מקדימה שביצעה העותרת, למי מן המשיבים, בטרם הגשת העתירה; בפרט יצוין, שעה שהעותרת בעתירה השנייה צירפה את היועץ המשפטי לממשלה כמשיב לעתירתה, כי העותרת לא הקדימה לעתירתה, כל פניה ליועץ המשפטי לממשלה.

תמצית הרקע המשפטי הרלוונטי

19. חוק יסוד: הממשלה מתווה את מהלך הדברים מתום תקופת הבחירות ועד להקמת ממשלה חדשה. כך, בין היתר, סעיף 7 לחוק היסוד מסדיר את האופן בו יטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכבת הממשלה; סעיף 8 לחוק היסוד קובע את פרק הזמן בו חבר-הכנסת שהוטל עליו התפקיד יוכל לפעול להרכבת הממשלה; סעיף 9 לחוק היסוד קובע את האפשרות להטלה מחדש של התפקיד להרכבת הממשלה בחלוף התקופה הקבועה בסעיף 8 לחוק היסוד; סעיף 13 לחוק היסוד עניינו בכינון הממשלה, ובהודעה על הרכבת הממשלה לנשיא המדינה ויו"ר הכנסת. יצוין כי סעיף 13(ב) לחוק היסוד קובע כי "חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה".

20. לצד ההסדרים האמורים, בשנת 2020 תוקן חוק היסוד והוסף לו ההסדר המכונן את מוסד "ממשלת חילופים" (התיקון פורסם ברשומות ביום 7.5.20 (חוק-יסוד: הממשלה) תיקון מס' 8 והוראת שעה) (להלן: **התיקון**), במסגרת תיקון זה נחקק סעיף 13א לחוק-יסוד: הממשלה. התיקון יצר הסדרים חוקתיים חדשים במשפט הישראלי, ובמסגרתם כונן מוסד "ראש הממשלה החלופי" (בעניין מוסד "ממשלת חילופים" ומוסד "ראש הממשלה החלופי", תלוי ועומד בפני המשפט הנכבד בג"ץ 2905/20 **התנועה לאיכות השלטון נ' כנסת ישראל**).

להלן יובא חלק מסעיף 13א בו מעוגנים עיקרי הסדר "ממשלת חילופים":

13א. (א) בחוק יסוד זה –

"מועד החילופים" – תאריך נקוב שבו יתבצעו החילופים בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי ובין ראש הממשלה החלופי לראש הממשלה;

"ממשלת חילופים" – ממשלה שבתקופת כהונתה יעמדו בראשה, לסירוגין, חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה וחבר הכנסת נוסף;
"ראש הממשלה החלופי" – חבר הכנסת המיועד לכהן כראש הממשלה בממשלת חילופים וחבר הכנסת שכהן באותה ממשלת חילופים כראש הממשלה לפני החילופים.

(ב) על אף האמור בסעיף 13א(ג), הממשלה שתורכב יכול שתהיה ממשלת חילופים לפי הוראות חוק-יסוד זה.

(ג) בממשלת חילופים, כל שר וסגן שר יזוהה כבעל זיקה לראש הממשלה או לראש הממשלה החלופי.

(ד) (1) מספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה יהיה שווה למספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה החלופי; ואולם לא היה מספר השרים שווה כאמור, תקבע הממשלה מנגנון הצבעה שלפיו כוח הצבעה של כלל השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה בממשלה יהיה שווה לכוח הצבעה של כלל השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה החלופי, או כללים לעניין אופן קבלת ההחלטות שיבטיחו יחס כאמור;

(2) הוראות פסקה (1) רישה לעניין מספר השרים יחולו גם על ועדות שרים, למעט על ועדות שרים שזהות חבריהן נקבעה בחוק, אם החוק האמור אינו מאפשר לממשלה למנות להן חברים נוספים."

21. בהתאם להסדר המעוגן בסעיף 13א לחוק יסוד: הממשלה, ממשלת חילופים היא ממשלה אשר עומדים בראשה לסירוגין "חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה וחבר הכנסת נוסף"; נקדים את המאוחר ונציין כי הסעיף אינו קובע את סדר הכהונה ביניהם. ראש הממשלה החלופי הוא "חבר הכנסת המיועד לכהן כראש הממשלה בממשלת חילופים וחבר הכנסת שכהן באותה ממשלת חילופים כראש הממשלה לפני החילופים". הסעיף גם אינו מגדיר את פרק הזמן בו יכהן כל אחד מראשי הממשלה, אלא נדרש כי ייקבע מועד חילופים. עוד קובע הסעיף כי בממשלת חילופים כל שר יהא בעל זיקה לראש הממשלה או לראש הממשלה החלופי; וכך כי כוח ההצבעה של השרים בעלי זיקה לראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יהיה שווה.

22. כמו כן, סעיף 13א קובע כי משהורכבה ממשלת חילופים, היא תתייצב בפני הכנסת ותבקש את הבעת אמונה, ובמסגרת זו תודיע על הפרטים הבאים:

"(ה) בלי לגרוע מהוראות סעיף 13(ד), משהורכבה ממשלת חילופים, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על הפרטים שלהלן, ותבקש הבעת אמונה:

(1) זהות ראש הממשלה וזהות ראש הממשלה החלופי;

(2) מועד החילופים;

(3) זהות השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה וזהות השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה החלופי;

ממשלת החילופים תיכון משהביעה בה הכנסת אמונה ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם."

אם כן, במועד השבעת ממשלת חילופים היא תודיע לכנסת על זהות ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי; מועד החילופים וזיקת השרים לכל אחד מהם. עוד קובע סעיף 13א כי במועד בו הושבעה ממשלת החילופים, מושבעים הן ראש הממשלה הן ראש הממשלה החלופי כראש ממשלה וכראש ממשלה חלופי. כאשר במועד החילופים תופסק כהונת ראש הממשלה ותחל כהונת ראש הממשלה החלופי, ללא צורך בהבעת אמונה נוספת בכך מצד הכנסת או בקיומה של השבעה נוספת:

"(ו) משהביעה הכנסת אמונה בממשלת חילופים או סמוך ככל האפשר לאחר מכן –

(1) יצהיר ראש הממשלה בפני הכנסת הצהרת אמונים זו לגבי תקופת כהונתו כראש הממשלה לפני מועד החילופים ולגבי תקופת כהונתו כראש ממשלה חלופי לאחר מועד החילופים: "אני (השם) מתחייב כראש הממשלה וכראש הממשלה החלופי לעתיד לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כראש הממשלה וכראש הממשלה החלופי ולקיים את החלטות הכנסת";

(2) יצהיר ראש הממשלה החלופי בפני הכנסת הצהרת אמונים זו לגבי תקופת כהונתו כראש ממשלה חלופי לפני מועד החילופים ולגבי תקופת כהונתו כראש הממשלה לאחר מועד החילופים: "אני (השם) מתחייב כראש הממשלה החלופי וכראש הממשלה לעתיד לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כראש הממשלה החלופי וכראש הממשלה ולקיים את החלטות הכנסת".

(ז) בלי לגרוע מהוראות סעיף 13(ד), הביעה הכנסת אמונה בממשלת חילופים, בהגיע מועד החילופים ייערכו החילופים באופן זה:

- (1) כהונת ראש הממשלה תיפסק וראש הממשלה החלופי יחל בכהונתו כראש הממשלה;
 (2) במועד זה, ובד בבד, מי שכהונתו כראש ממשלה נפסקה יחל בכהונתו כראש הממשלה החלופי.
 (ח) עריכת החילופים כאמור בסעיף קטן (ז), אינה טעונה הבעת אמון נוספת של הכנסת והצהרת אמונים נוספת של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי, ולא יראו את החילופים כהתפטרות הממשלה, כהתפטרות ראש הממשלה, כהתפטרות ראש הממשלה החלופי או ככינון ממשלה חדשה".

על רקע כל האמור, נפנה להצגת עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

23. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי דין העתירות להידחות.
24. בטרם נפנה לגופם של דברים, יצוין, במישור הסף, כדלקמן:
- אשר **לעתירה השניה** - הרי שלעמדת היועץ המשפטי לממשלה יש להורות על דחייתה על הסף מחמת אי-מיצוי הליכים על ידי העותרת. מעיון בעתירה וצירופותיה לא עולה כל אינדיקציה כי העותרת הקדימה ופנתה לגורמים המוסמכים טרם הגשת עתירתה לבית המשפט הנכבד; לעניין זה, על פי הפסיקה, אין די בכך שגורמים אחרים פנו לגורמים המוסמכים, מאחר שדרישה זו רובצת על העותרת באופן אישי (ראו למשל: בג"ץ 11122/03 ג'עריני נ' שר התשתיות הלאומיות (9.3.04)). זאת ועוד, יודגש כי הגם שהעותרת ראתה לנכון לצרף את היועץ המשפטי לממשלה כמשיב לעתירתה – היא לא הקדימה, כאמור, כל פניה אליו, בטרם הגשת העתירה.
- משאמרנו זאת – נפנה לגופם של דברים.
25. עיקר טענת העותרים היא כי הודעת חה"כ יאיר לפיד, אשר עליו הוטל התפקיד להרכבת הממשלה, לפיה חה"כ נפתלי בנט ישמש כראש הממשלה בתקופת כהונתה הראשונה של ממשלת החילופים, סותרת את סעיף 13(ג) לחוק יסוד: הממשלה הקובע, כי "חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה".
26. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא – בדומה לעמדת היועצת המשפטית לנשיא המדינה ולעמדת היועצת המשפטית לכנסת, כעולה ממכתביהן שצורפו לעתירה - כי אין מניעה בהתאם להוראות חוק היסוד כי חבר הכנסת עליו הוטל תפקיד הרכבת הממשלה, יכהן בתקופתה הראשונה של ממשלת החילופים כראש הממשלה החלופי. פעולה באופן האמור אינה סותרת את הוראות חוק היסוד, והיא מתיישבת עם לשון חוק היסוד ועם תכליתו.
27. אכן, כטענת העותרים, סעיף 13(ג) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה; אולם, סעיף 13(א) לחוק היסוד, מחריג **מפורשות** את ההוראות הנוגעות ל"ממשלת חילופים" מהוראת סעיף 13(ג). זו לשון סעיף 13(ב) לחוק היסוד: "על

אף האמור בסעיף 13(ג), הממשלה שתורכב יכול שתהיה ממשלת חילופים לפי הוראות חוק-יסוד זה".

28. בהעדר תחולה של סעיף 13(ג) על ההוראות הנוגעות לממשלת חילופים, הרי שאין הוראה בחוק יסוד: הממשלה שניתן להצביע עליה כמחייבת דווקא כהונה של חבר הכנסת שעליו הוטל תפקיד הרכבת הממשלה, בתקופה הראשונה של ממשלת החילופים.

29. כך גם סעיף 13א(א) המגדיר את ממשלת חילופים כ"ממשלה שבתקופת כהונתה יעמדו בראשה, לסירוגין, חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה וחבר הכנסת נוסף" אינו תומך בטענות העותרים. הסעיף אינו קובע את סדר הכהונה של ראשי הממשלה בממשלת חילופים, אלא כל שקובע הסעיף הוא שכהונת ראש ממשלה וראש הממשלה החלופי תהא בממשלת חילופים לסירוגין. כאמור במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת (נספח ח' לעתירה הראשונה) – "לא נקבעה בחוק הוראה השוללת את האפשרות שבה, במסגרת הסכמות בין מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב את הממשלה לבין חבר הכנסת האחר, יוחלט על חלוקת התקופות בממשלת חילופים כך שחבר הכנסת האחר יכהן ראשון כראש ממשלה".

30. כמו כן, כמצוין לעיל, בהתאם לסעיף 13א(ה)(1) לחוק היסוד, המועד בו יש להציג את זהות ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי הוא מועד הצגתה של הממשלה בפני הכנסת. העובדה כי הכנסת קבעה כי במועד הצגת הממשלה יוצגו הן זהות ראש הממשלה והן זהותו של ראש הממשלה החלופי, יכולה ללמד אף היא כי זהותו של ראש הממשלה המכהן ראשון ברוטציה אינה מתחייבת מכוח ההסדר בדבר ממשלת חילופים. שהרי, לו ההסדר היה מחייב כי חבר-הכנסת שעליו הוטל להרכיב ממשלה, הוא והוא בלבד רשאי לכהן כראש הממשלה הראשון ברוטציה, לא היה נדרש להציג בפני הכנסת את זהותו, אלא רק את זהותו של ראש הממשלה החלופי.

31. העותרים מבקשים להיבנות מדברי ההסבר לתיקון חוק יסוד: הממשלה, בהם נכתב, בין היתר: "... מוצע לקבוע הסדר משטרי חדש שלפיו ממשלה יכול שתהיה ממשלת חילופים (ממשלת רוטציה), שהיא ממשלה שמכהנים בה ראש ממשלה וראש ממשלה חלופי. במחצית הראשונה של כהונת ממשלת החילופים יכהן כראש הממשלה חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה. ובמחצית השנייה – מי שבמחצית הראשונה יכהן כראש ממשלה חלופי..."

עם זאת, האמירה בדברי הסבר לפיה במחצית הראשונה לכהונת הממשלה יכהן כראש הממשלה, חבר הכנסת שהקים את הממשלה, לא עוגנה בלשון החוק (ונוכח כי עסקינן בלשונו המפורשת של חוק יסוד), והיא אינה מתיישבת עם תכליתו של החוק לאפשר הקמת ממשלה או מניעת משברים דומים בעתיד; ויוזכר, באשר למשקלם הפרשני של דברי ההסבר להצעת החוק, כי "דברי ההסבר להצעת החוק הם נתון שיש להביאו בחשבון בהתחקות אחרי תכלית החקיקה... אך אלה מהווים אחד מכלי הפרשנות בלבד, ואין בהם, לבדם, כדי להכריע (ע"א 3115/93 יעקב נ' מנהל מס שבח מקרקעין חיפה, פס' 16 לחוות דעתו של כב' השופט ת' אור); כן ראו, מבין רבים, לדוגמא: ע"א 9111/08 הקופה לתגמולים ופנסיה של עובדי הסוכנות

היהודית לא"י נ' מנהל מס שבח מקרקעין אזור ירושלים, פסי"ז (19.5.11); אהרן ברק, פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה (תשנ"ג) בעמ' 386-387.

32. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, משנמצא כי אין הוראה בחוק יסוד: הממשלה המחייבת כי חבר-הכנסת מרכיב ממשלת החילופים הוא דווקא זה אשר יכהן כראשון ברוטציה, אין מקום לקבוע כי קיימות חובה שכזו אך בשל האמור בדברי ההסבר המובאים. לחובה זו כאמור אין עיגון בלשון החוק, והיא אף אינה מתיישבת עם תכלית הסדר ממשלת החילופים, כפי שהוסברה באותם דברי ההסבר עליהם נסמכים העותרים, אשר נועד "לאפשר הקמת ממשלה וכדי למנוע ולקצר משברים דומים בעתיד" (בהקשר זה, לעניין פרשנות הוראה חוקתית מנקודת מבט רחבה, ראו קביעות בית המשפט הנכבד בבג"ץ 3889/19 **אני ואתה – מפלגת העם הישראלית נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 11.7.19), פסקאות 6-8 לפסק הדין)).

לעניין זה יוזכר האמור במכתבה של היועצת המשפטית של הכנסת מיום 1.6.21, ולפיו "השאלה האם מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב את הממשלה צריך לכהן ראשון בממשלת חילופים לא עלתה בדיוניה של הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – ממשלת חילופים), שהכינה את הצעת חוק היסוד, ולא מצאנו התייחסות לכך בדברי חברי הכנסת"; העותרים לא הצביעו בעתירותיהם על תימוכין לטענותיהם בדברי חברי הכנסת, בעת הדיונים הממושכים והמקיפים שנערכו בוועדה המיוחדת לקראת תיקון חוק היסוד.

33. זאת ועוד, העותרים לא הצביעו על כל עקרון יסוד משטרי אשר סדר כהונת ראשי הממשלה המובא בהודעתו של חה"כ יאיר לפיד, סותר אותו, או מעורר קושי לאורו.

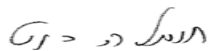
ודוק: העותרים מבקשים הלכה למעשה לשרטט הירארכיה או שוני בין תקופת הכהונה הראשונה בממשלת החילופים לבין תקופת הכהונה השניה, אלא שטענותיהם בהקשר זה אינן מעוגנות, כאמור, בכל תימוכין בלשון החוק או בתכליתו. יוזכר, כאמור לעיל, כי הסדר ממשלת החילופים קובע כי בממשלת החילופים יהיו ראש ממשלה וראש ממשלה חלופי אשר יכהנו לסרוגין, וכי הם יושבעו באותו מעמד.

34. יצוין, בטרם סיום, כי העותר בעתירה הראשונה טוען ש"כל פרשנות ולפיה חבר הכנסת שקיבל את המנדט מהנשיא, אינו חייב לעמוד בראשה בעת הרכבתה, **מאיינת מכל תוכן ומבטלת דה-פקטו את סעיף 13(ג) לחוק היסוד**, בעל ותק של למעלה מיובל שנים, מבלי שהמחוקק, כרשות מכוונת, קבע זאת מפורשות ולמעשה, הוא אף גילה דעתו המפורשת כי **הסעיף עומד על תילו גם בממשלת חילופים**". בהקשר זה יוזכר, כאמור לעיל, כי סעיף 13א(ב) העוסק בממשלת החילופים קובע האמור בו "על אף האמור בסעיף 13(ג); וכי ההסדר שעניינו בממשלת חילופים, הוא ממילא דין מאוחר ביחס לסעיף 13(ג), הגובר בהתאם לחזקה הפרשנית הנוהגת על הדין המוקדם במקרה זה, והוא אף בבחינת דין ספציפי (**Lex Specialis**) שעניינו במקרה המיוחד של הרכבת ממשלת חילופים, הגובר בהקשר זה על הדין הכללי.


35. סיכומם של דברים, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, העתירות דן אינן מבססות כל עילה להתערבות שיפוטית ויש להורות על דחייתן, תוך השתת הוצאות על העותרת בעתירה השניה, שעתירתה הוגשה בלא מיצוי הליכים.

היום, כ"ו בסיון תשפ"א

06 ביוני 2021


תהילה רוט, עו"ד

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


אבי מליקובסקי, עו"ד
ממונה על ענייני בג"צים
בפרקליטות המדינה