

בג"צ 1601/90 - עו"ד משולם שליט נ' ח"כ שמעון פרס ו-46 אח'  
החובה של המפלגות לפרסם את ההסכמים ביניהן לקראת הרכבת הממשלה

לתקציר - מאגר סביר

בג"צ 1601/90  
בג"צ 1602/90  
בג"צ 1603/90  
בג"צ 1604/90  
בשג"צ 1890/90

עו"ד משולם שליט (בג"צ 1601/90)

נגד

1. ח"כ שמעון פרס
2. ח"כ אברהם שריר

עו"ד בן-ישראל (בג"צ 1602/90)

נגד

1. סיעת המערך
2. יו"ר סיעת המערך - ח"כ שמעון פרס
3. ח"כ פסח גרופר
4. ח"כ אברהם שריר
5. ח"כ יצחק מודעי
6. ח"כ פנחס גולדשטיין
7. סיעת יהדות התורה - אגודת ישראל
8. סיעת הליכוד
9. יו"ר סיעת הליכוד - ח"כ יצחק שמיר
10. ח"כ יוסף גולדברג

אליעד שרגא (בג"צ 1603/90)

נגד

1. יו"ר הכנסת
2. ועדת חוקה חוק ומשפט
3. סיעת המערך
4. סיעת הליכוד

5. סיעת התאחדות הספרדים שומרי תורה - ש"ס
6. סיעת המפד"ל חזית דתית לאומית
7. סיעת יהדות התורה המאוחדת - אגודת ישראל
8. סיעת ר"צ - התנועה לזכויות האזרח ולשלום
9. סיעת החזית הדמוקרטית לשלום ולשיוויון -  
המפלגה הקומוניסטית הישראלית (רק"ח)
10. סיעת מפ"ם - מפלגת הפועלים המאוחדת  
ובלתי מפלגתיים
11. סיעת התחיה
12. תנועת המרכז - שינוי
13. סיעת מולדת
14. אגודת החרדים - דגל התורה
15. המפלגה הדמוקרטית הערבית
16. הרשימה המתקדמת לשלום
17. הסיעה לקידום הרעיון הציוני
18. ח"כ צ. ביטון, לשעבר "פנתרים שחורים"
19. ח"כ א. שריר

רונן בר-שירה (בג"צ 1604/90)

נגד

1. ח"כ שמעון פרס
2. יצחק שמיר, ראש הממשלה
3. ח"כ אברהם שריר
4. ח"כ יצחק מודעי
5. ח"כ פנחס גולדשטיין
6. ח"כ יוסף גולדברג
7. ח"כ פסח גרופר
8. ח"כ צ'רלי ביטון
9. משה קצב
10. ח"כ חיים רמון
11. ח"כ משה זאב פלדמן
12. ח"כ אליעזר מזרחי
13. ח"כ מנחם פורוש
14. ח"כ אברהם ורדיגר
15. ח"כ שמואל הלפרט
16. יוסף חריש, היועץ המשפטי לממשלה

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

[1.5.90, 8.5.90]

לפני הנשיא מ' שמגר, השופטים א' ברק, א' גולדברג

התנגדות לצו על תנאי

בבג"צ 1601/90: בעצמו

בבג"צ 1602/90: בעצמו

בבג"צ 1603/90: עו"ד ד"ר מיכאל קורין

בבג"צ 1604/90: עו"ד חיים כהן; עו"ד שמואל מורן

לממשלה: עו"ד נילי ארד

עו"ד ערן פלס - בשם היועץ המשפטי בשם אגודת ישראל

(ח"כ פרס ורמון): עו"ד חנן מלצר; עו"ד עודד קריב

(ועל דעת רה"מ): עו"ד איתן הברמן

## פ ס ק - ד י ן

הנשיא מ' שמגר

1. הדיון בעתירות שבפנינו מותחם לשאלה אחת ויחידה והיא, אם סיעות של הכנסת העורכות ביניהן הסכמים קואליציוניים לקראת כינונה של ממשלה, חייבות לפרסם הסכמים אלה ברבים. מכאן גם נוסחו של הצו על תנאי שיצא מלפנינו בעניין זה, ואשר לפיו התבקשו המשיבים לבוא וליתן טעם "מדוע לא ינתן פומבי להסכמים שנכרתו ונכרתים עקב ולקראת ההצבעה בעניין כינונה של ממשלה הנערכת לפי סעיף 15 לחוק יסוד: הממשלה".

2. תשובתם לצו של המשיבים השונים לא היתה אחידה. בא-כוחה המלומד של סיעת הליכוד, עו"ד איתן הברמן, צידד בכך שבית המשפט יכיר בקיומה של חובה כאמור ויתווה עיקריה. המשיבה הזו גם הגישה הסדרים כתובים אליהם הגיעה עם סיעות שונות והם:

(א) תרשומת מפגישה בין סיעת הליכוד לבין סיעת "דגל התורה" מיום 18.3.90.

(ב) הסכם בין סיעת הליכוד לבין הסיעה לקידום הרעיון הציוני בישראל מיום 11.4.90 והודעת ראש הממשלה שפורסמה בעקבותיה.

(ג) מסמך מסגרת שיתוף פעולה בין סיעת הליכוד לבין סיעת ש"ס.

סיעת המערך לא צירפה את ההסכמים שערכה, אך הודיעה בתשובתה כי היא תהיה נכונה לתת פומבי להסכמים אלו על בסיס וולונטארי. היא מבקשת כי בית המשפט ינחה אותה תחילה, אם ימצא זאת לנכון, באשר לעצם החובה לפרסם את ההסכמים, דרך הפרסום והנוהלים לביצוע הדבר, וזאת, בין היתר, בהתחשב במערכות הדינים והשיקולים האלו כפי שהוצגו בפנינו על ידי בא כוחה המלומד של הסיעה, עו"ד חנן מלצר; ואלו השאלות:

(א) השלכותיה של חובת הגילוי על חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.

(ב) התאמתה של הלכה אפשרית כאמור להוראותיו של סעיף 15 לחוק יסוד: הממשלה.

(ג) האם נכון יהיה אם ייקבעו עיקרים על ידי בית המשפט, במקום שהכנסת תגבש עמדתה בחקיקה ראשית כפי שנעשה, למשל, לגבי מימון המפלגות בחוק מהתשל"ג-1973.

בסיכומם של הדברים נתבקש בית המשפט:

"לקבוע אם יש מקום להלכה כללית בדבר גילוי ההסכמים הנזכרים בצו על תנאי, או להסתפק - במידה והוא רואה זאת לראוי ולצורך - בנכונותנו לגלותם, מבלי לקבוע מסמרות פסיקתיות והשארת השאלות הקונסטיטוציוניות שהוצגו והכרוך בהן בצריך עיון, תוך הפניית סוגיות אלו למחוקק, שיתן דעתו עליהם. כך או כך בית המשפט הנכבד מתבקש - היה וימצא שיש מקום לתת פומבי להסכמים, בהתחשב בעמדות כל הצדדים שבפניו - ליתן הנחיות מתאימות לגבי דרך הפירסום, עיתויי, ההסכמות הדרושות לו והבטחת הדדיותו וכו-זמניו עם שאר הסיעות והגורמים הקשורים בהסכמים כאמור".

סיעת יהדות התורה המאוחדת - אגודת ישראל הצטרפה לטענות הנ"ל של ב"כ המלומד של סיעת המערך. כפי שנאמר בעיקרי הטיעון מטעם סיעה זו על ידי בא-כוחה המלומד עו"ד ערן פלס:

"בהתחשב באופיים המיוחד של ההסכמים הקואליציוניים ובהתחשב בהשלכות חובת גילוי ההסכמים על חסינותם המהותית של חברי הכנסת וזכויותיהם תטען אגודת ישראל כי על כב' בית המשפט להמליץ בפני הכנסת ליצור 'חקיקה ראשית' אשר תתחשב בצרכיו המיוחדים של ההסכם הקואליציוני אשר הינו חלק מההסכמים בתחום המשפט הציבורי.

הואיל ומדובר בהסכם אשר הינו חלק מההסכמים בתחום המשפט הציבורי תטען אגודת ישראל לחלופין כי יש לקבוע דרך לחשיפת ההסכמים הקואליציוניים על ידי כל הסיעות בעת ובעונה אחת תוך קביעת צורת ודרך מתן פומבי להסכמים באופן שלא ייעשה שימוש לרעה בהסכמים על ידי גורמים פוליטיים וכן באופן שלא ישלול את אופיים המיוחד של ההסכמים ובאופן ובמועד שלא יפריעו להמשך ניהול המשא ומתן להרכבת ממשלה".

גב' נילי ארד, מנהלת מחלקת הבגצ"ים בפרקליטות המדינה, הגישה לנו תגובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה ולפיה "אין חולק על דבר קיומה של חובה ליתן פומבי להסכמים" מתחומי המשפט הציבורי.

מבחינת עיתי הפירסום מומלץ בתגובה האמורה כי הלה יחפוף את מועד ההתייצבות של הממשלה בפני הכנסת לפי סעיף 15 לחוק יסוד: הממשלה, בה נמסרת הודעה על קווי היסוד שינחו את הממשלה שכוונה; ממילא, ולפי נוהג שהתפתח מאז הכנסת השביעית, מונחים בשלב זה על שולחן הכנסת גם ההסכמים הקואליציוניים שנכרתו. ההודעה האמורה התייחסה גם לשאלה הנכבדה בדבר בדיקת תקפותם המשפטית של ההסכמים, לאור תוכנם, אך לא ראינו מקום להתייחס לשאלה זו, וזאת לאור התחומים הענייניים אותם התוונו בנוסחו של הצו על תנאי.

3. ההסכם הפוליטי כביטוי בהסדרים הקואליציוניים בין סיעות הכנסת, הנערך לקראת כינונה של ממשלה, הוא במידה רבה פועל יוצא של מבנה השלטון ושל שיטת הבחירות שלנו.

הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת. כאשר יש לכונן ממשלה חדשה, אחרי בחירות או בעקבות הבעת אי אמון בממשלה, וחבר הכנסת, אשר עליו הוטל הדבר, הצליח בכך, מתייצבת הממשלה בפני הכנסת לשם בקשת אמון. בשלב זה, נמסרת גם הודעה על קווי היסוד של מדיניותה של הממשלה.

בשל מספר טעמים וביניהם שיטת הבחירות היחסיות הנוהגת לפי סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת (ראה גם סעיף 81(א) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969 ובג"צ 133, 143/79, סיעת רשימת עורכי דין נ. ועדת הבחירות, פד"י ל"ג(3), 732, 729, מול האות ב'), ומספרן של הסיעות של הכנסת בכל אחת מן הכנסות, החל מן הראשונה ועד עתה, נדרשת לשם הרכבת ממשלה, בדרך כלל, הסכמה מראש בין מספר מסיעות הכנסת המתכוונות לתמוך בממשלה

המיועדת; לא היתה עד כה ממשלה שהורכבה מסיעה אחת בלבד.

הפועל היוצא מן הצורך בהסכמה בין מספר סיעות הוא, בין היתר, עריכת הסכם או מספר הסכמים בין סיעות הבית. באלו מוסדרים הנושאים שימצאו ביטויים בקווי היסוד ושאלות נוספות הנוגעות להרכב הממשלה ותחומי פעילותה.

ההסכם הקואליציוני הוא, איפוא, מכשיר מקובל בישראל, שכן הוא מהווה מסגרת להסכמה פוליטית בין המפלגות (בג"צ 910/86, רסלר נ. שר הבטחון, פד"י מ"ב(2), 507, 441) וכלי להסדר מוקדם של נושאי איוש תפקידים בממשלה וברשויות השלטון ועניינים כיוצא באלה; לבית משפט זה גם הובא בשעתו הסכם שעניינו הסדר של קציבת משך הכהונה בין מספר מועמדים מתוך אותה רשימה (ראה בג"צ 501/80, זועבי נ. אבו רביעה, פד"י ל"ה(2), 262), תוך נסיון לקבל סיועו של בית המשפט לאכיפתו; כמובן, אין בכל אלו כדי למצות את הנושאים אותם ניתן להסדיר בהסכמים כאמור.

4. האם קמה חובה לגלות ברבים הסכם כאמור בין סיעות לבין עצמן או בין סיעה לחבר הכנסת? התשובה לשאלה זו עולה מתוך מהותו של התחום בתוכו היא ממוקמת ומן המקורות מהם ההסכם יונק את תוכנו הערכי.

הסכם כזה נטוע בתוך תחומי המשפט הציבורי (דברי חברי הנכבד השופט ברק בבג"צ 669/86, רובין נ. ברגר, פד"י מ"א(1), 73).

הסכם בתחום המשפט הציבורי שעניינו מערכת בחירות - לכנסת, לרשות מקומית או לגוף ציבורי סטטוטורי - אינו נשלט, בהכרח, על ידי דיני החוזים הכללים, אך אין בכך כדי להסיר את הפיקוח השיפוטי על תניותיו.

כפי שצוין בבג"צ 669/86 הנ"ל (שם, עמ' 78):

"עניין לנו בהסכמים רבים ומגוונים, המקיפים מיגזרים שונים (פוליטיים, חברתיים, כלכליים) של חיי הציבור. הסכמים אלה - כך אנו מניחים - נעשים במלוא הרצינות, מתוך גמירת דעת שינהגו על פיהם. ראוי הוא שלא להותיר חוזים אלה מחוץ להסדר המשפטי של הדין ומחוץ לפיקוח השיפוטי של בית המשפט".

הסכמים אלו נערכים על ידי אנשי ציבור, שהופקדו על ידי הבוחרים על ניהול מערכות החקיקה והשלטון; מכאן כי ההסכמים לא נועדו להסדיר נושאים שעניינם אינטרס פרטי או אישי:

"איש הציבור הוא נאמן הציבור לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס הציבורי הוא פועל. אך טבעי הוא, כי הסכמים והבטחות שהוא נותן נבחנים, על כן, באמות מידה של המשפט הציבורי (ע"א 669/86 הנ"ל, עמ' 78)". (ראה גם בג"צ 262/62, פרץ נ. כפר שמריהו, פד"י ט"ז, 2101, 2115; בג"צ 142/70, ש. פורז נ. הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פד"י כ"ה(1), 325, 331 ובג"צ 840/79, מרכז הקבלנים נ. ממשלת ישראל, פד"י ל"ד(3), 729).

בהקשר זה גם אמרנו, לאחרונה, בבג"צ 1523/90 (עו"ד שלום לוי נ. ראש הממשלה ואח' - טרם פורסם):

"... שיקול הדעת הסטטוטורי חייב לשרת לעולם את טובת הציבור, והוא חייב להישלט על ידי הרצון לקיים את טובת הכלל. מכאן כי גם במקרים קיצוניים וחיוניים, כאשר מתעורר ניגוד אינטרסים, גובר לעולם האינטרס הציבורי".

5. אופיים של ההסדרים שהם נושא דיון זה כהסכמים ציבוריים, משליך במישורין על שניים אלה:

(א) הנורמות אשר מן הראוי שיחולו על עריכתם ועל דרכי הטיפול בהם.

(ב) תפקידו של בית המשפט.

התהליך הדמוקרטי מותנה באפשרות לקיים ליבון גלוי של הבעיות העומדות על סדר יומה של המדינה ולהחליף דעות עליהן באופן חופשי. ההמשכיות של הזיקה בין הנבחר לבין הבוחר, אמנם מאבדת אחרי הליך הבחירות מאופייה של הפעולה הישירה ומן האינטנסיביות שבה, אך הבחירה אינה מסיימת את הקשר בין הציבור לנבחריו עד לבחירות

הבאות. התהליך הפוליטי כולו נצפה על ידי הציבור הרחב באופן מתמשך, והוא מלווה אירועיו בתשומת לב, לשם הבעת דעה שוטפת ולשם גיבוש מסקנות לגבי ההווה והעתיד. דעת קהל חופשית ומודעות הציבור לנעשה במערכות השלטון, הם חלק אינטגרלי מן המבנה של המשטר הדמוקרטי. משטר דמוקרטי בנוי על שיתוף מתמשך של הציבור במידע על המתהווה בחיים הציבוריים. החיסוי של מידע מוצדק רק בשל הטעמים יוצאי הדופן של בטחון המדינה או יחסי חוץ או מחשש של פגיעה בעניין ציבורי חשוב (כמשמעות נשאים אלו לצרכי סעיפים 144-45 [לפקודת הראיות](#) (נוסח חדש), התשל"א-1971).

מן המטרות אשר אותן נועד הסכם ציבורי לשרת מתחייבים היסודות של קיום טובת הציבור ושמירה על כללי הגינות וטוהר בפעילות המשתקפת בהסכם. קיומם של אלה יוצר את התשתית לאמון הציבור בשיטת הממשל אותה הוא קבע לעצמו ומתוכה ולאורה יכול גורם ציבורי זה או אחר לגבש רעיונותיו לעתיד. כל האמור כאן לגבי הציבור בכלל חל גם, על חבר הכנסת, המתבקש להביע דעתו בשאלת האמון בממשלה, במעמד שנקבע לכך בסעיף 15 [לחוק יסוד:](#)

[הממשלה](#) או במהלך החיים הפרלמנטריים.

אולם, אין אפשרות לקיים את אמון הציבור על יסוד הנסתר ממנו, והוא, כאמור, אם אינן מתקיימות הנסיבות יוצאות הדופן שאף הן אינן אלא תולדה של אינטרס ציבורי מובהק מסוג אחר. הכללים המנחים בדבר יצירת האמון הנאות בנסיבות יוצאות הדופן, בהן עלולה הבחירה בין אינטרסים ציבוריים מנוגדים להביא להעדפה של האינטרס הציבורי האחר על הפצת מידע חופשית ומלאה תוארו לאחרונה [בבג"צ 680/88](#) (שניצר נ. הצנזור הצבאי הראשי, פד"י מ"ב(4), 617).

אולם, הרגיל והמקובל הוא כי השמירה על המסגרת הנורמטיבית מובטחת בראש ובראשונה על ידי פרסומו וגילוי לעיני ציבור הבוחרים, בכלל וחברי הכנסת, בפרט, של המידע על מערכות השלטון, מעשיהם של מרכיביו ופעלם של הנבחרים, כדי שהציבור יוכל לראות, לדעת ולשפוט.

שלילתו של יסוד הגילוי ברבים יש בו כדי לדלל את יכולתו של הציבור ליטול חלק בחיים הפוליטיים (ראה סוגיה דומה [בבג"צ 372/84](#), קלופפר נ. שר החינוך והתרבות, פד"י ל"ח(3), 233, 238).

כל האמור לעיל לגבי מידע על המערכות הפרלמנטריות ועל הרשות המבצעת חל בהתאמה גם על קיום התכונות הציבוריות הנורמטיביות של הסכמים כגון אלו אשר אליהן מתייחסות העתירות שבפנינו. שמירת אופיו של ההסכם בהתאם לאמות המידה הנובעות מיעודו מותנית במידה לא מועטה בפירסומו ברבים. האלמנט של הגילוי הוא תוצאה נגזרת טבעית מהגבלת תוכנו של ההסכם לנושאי הכלל ולטובת הכלל.

העין הציבורית היא לא רק ביטוי לזכות לדעת, אלא גם בבואה לזכות לפקח.

מכאן גם עולה המענה לשאלה השניה שהוצגה לעיל והיא מקומו, בתוך מסגרת זו, של בית המשפט: בהיעדר פיקוח שיפוטי אין דרך יעילה ומיידית לביקורת ולאכיפת החובות העולות מן המשפט הציבורי; קיום הנורמות של המשפט הציבורי בדרך כלל ופיקוחו של בית המשפט, תלויים זה בזה ושזורים זה בזה.

6. נטען בפנינו כי פרסום ברבים עלול לנגוד את הוראותיו של [חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם](#), [התשי"א-1951](#), ובייחוד את סעיף 1 שבו ([בג"צ 620/85](#), מיעארי נ. יו"ר הכנסת, פד"י מ"א(4), 169). לא מצאתי יסוד לחשש זה. מעמדן הסטטוטורי של סיעות הכנסת לא הוסדר בחוק האמור מהתשי"א אלא בחוקי הבחירות לכנסת לסוגיהן, ואין בסעיף 1 לחוק הנ"ל וביתר הוראותיו כדי להשליך על זכויותיה וחובותיה לפי הדין של סיעה של הכנסת.

אולם, עיקרו של דבר, אין באמור בחוק הנ"ל כדי למנוע הגדרה נורמטיבית של הכללים החלים על הסכם המעוגן במשפט ציבורי. השאלה מה הן לאור האמור בסעיף 1 לחוק הנ"ל האפשרויות הפתוחות לפעולה משפטית במקרה וחבר כנסת לא יקיים חובתו לפרסם ברבים הסכם ציבורי, איננה עולה בפנינו, כי אין בה, בכל מקרה, כדי להשליך על עצם היווצרותה וקיומה של הנורמה החיונית ועל הצורך בהגדרתה ובהצהרה עליה. לשון אחרת, חבר כנסת שיבחר שלא לפרסם הסכם עם סיעה או עם חבר כנסת אחר, יזכה בחסינות אך הגדרת מחדלו, כמנוגד לנורמות הרצויות

מר מלצר הוסיף וטען כי מסעיף 15 לחוק יסוד: הממשלה, עולה הסדר שלילי: מנו בו את פרסומם של קווי היסוד אך בו-בזמן אין בו התייחסות כלשהי להסכמים הקואליציוניים, ומן ההן משתמע, כאילו, הלאו. פרשנות זו איננה מקובלת עלי. אין ללמוד מסעיף 15 כי נתכוון לחסום או לשלול קיומן של חובות ציבוריות אחרות נוספות העולות מניה וביה מהמשטר הדמוקרטי שלנו. גילוי המידע על ההסכמים מהווה לא רק חלק אינטגרלי של תפיסות היסוד שלנו, כפי שבואר לעיל, אלא גם חלק ממצוות עשה דמוקרטיות, הדורשות ביצוען הלכה למעשה. סעיף 15 הגדיר וסיכם רק אותם נושאים המתלווים לאקט של הצגת הממשלה ולא נתכוון למצות במילותיו את כל תהליכי הפעילות הפרלמנטרית, המתרחשת עובר להצגת הממשלה. הא ראייה שהסכמים קואליציוניים הונחו על שולחן הכנסת מאז הכנסת השביעית מבלי שהעניין הוסדר בסעיף 15 הנ"ל.

7. בא כוחה המלומד של סיעת המערך גרס, כמוזכר לעיל, כי מוטב שעניין פרסום ההסכמים יושאר להסדר בחקיקה הראשית.

אף אנו סבורים כי הנושא ראוי להסדר חקיקתי; יתרה מזו, במצב המשפטי-החוקתי הקיים יש לכל הסדר בחוק החרות עדיפות על הסדר הנשען על הבהרתם של מושגים חוקתיים בדרך הפסיקה בלבד.

אולם, משהובא העניין בפנינו ביוזמתם של העותרים, איננו רואים להשאיר את השדה פרוץ, ללא אומר ודברים. כל עוד אין חקיקה, מן הראוי שבית המשפט המקיים פיקוח שיפוטי בגבולות שהותוו לו כסעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה, ועל יסוד תפיסות היסוד החוקתיות העקרוניות שהן חלק ממשפטנו, יאמר את דברו ויתווה את הכללים אשר יחולו בהיעדר חקיקה.

8. דעתנו היא, על כן, כי מן הראוי לפרסם הסכמים בין סיעות לבין עצמם ובין סיעות וחברי כנסת או בין חברי כנסת לבין עצמם, שעניינם פעולות הרשות המחוקקת או המבצעת, שנערכו לקראת כינון הממשלה.

לעניין זה אין לדעתנו נפקא מינה מבחינה מהותית אם המדובר בהסכם לקראת כינון ממשלה בין הגורמים שהצליחו להרכיב ממשלה לבין אלו שניסו ולא הצליחו בכך.

העיתוי של הפרסום מן הנכון שיהיה לא יאוחר ממועד התייצבותה העתידית של הממשלה בפני הכנסת לפי סעיף 15 לחוק יסוד: הממשלה, ומקום הפרסום הראוי הוא זה בו מתרחשת הפעילות האמורה, היינו הכנסת. אך מובן, שתקנון הכנסת יכול לקבוע הסדרים טכניים נוספים שעניינם דרך ההפקדה והפרסום של ההסכמים.

9. אשר על כן הוחלט להפוך את הצו להחלטי, ולהורות כי ההסכמים נשוא עתירות אלו יפורסמו ברבים.

השופט א. ברק

מסכים אני לפסק דינו של חברי, הנשיא שמגר. בשל חשיבותו של העניין ברצוני להוסיף מספר הערות הנוגעות למקורה המשפטי של החובה לגלות הסכמים פוליטיים עובר להצבעת אמון ולמקומו של בית המשפט בגיבושה. נושא הערותי הוא ההסכם הפוליטי הנכרת בין סיעות או חברי כנסת לבין עצמם ושעניינו הצבעת האמון בממשלה. הסכם זה יכול שיהא בין הסיעות וחברי הכנסת המצביעים אמון לממשלה ("הסכם קואליציוני"). הסכם זה יכול שיהא בין הסיעות וחברי הכנסת המצביעים אי אמון לממשלה או הנמנעים מהצבעה ("הסכם אופוזיציוני").

מקור החובה 1. ישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית. העם בוחר במפלגות או רשימות, אשר מועמדיהן נבחרים כחברים בכנסת. "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה" (סעיף 1 לחוק יסוד: הכנסת). הכנסת היא בעלת סמכות החקיקה (המכוננת והרגילה). היא המקימה והמפילה את הממשלה. "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה" (סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה) היא מכהנת מכוח אמון הכנסת. הכנסת והממשלה הם שני אורגנים של המדינה, ויחד עם בית המשפט הם מהווים את שלוש הרשויות המרכזיות של המדינה, תוך איזון ובלמים ביחסיהם ההדדיים (ראה קליין, "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי", משפטים ה' 308 (1975)).

2. ביסוד שיטת ממשל זו עומדת זכות הבחירה של אזרחי המדינה, הבוחרים - באמצעות הרשימות או המפלגות - את בית הנבחרים. מתקיים "מאבק תחרותי על סמכות מאושרת, נבחרים אנשים אחדים להנהיג את החברה הפוליטית" (השופט ד. לוין בע"פ 71/83 פלאטו שרון נ. מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 757, 767). 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 במשטר החוקתי 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 שהאזרחים צריכים לדעת את מצען של המפלגות, כן צריכים הם לדעת את תוכן ההסכמים הפוליטיים אשר לעיתים קרובות יש בהם סטיה או תוספת למצעים הפוליטיים. אכן מאבק פוליטי בין מפלגות מחייב מידע של האזרחים על הנושאים והדמויות הקשורים בעשייה הפוליטית. עמד על כך חברי, הנשיא שמגר באומר:

"שיטת הממשלה הדמוקרטית ניזונה מכך - ואף תלויה בכך - שמן הציבור ואליו תהיה זרימה חופשית של מידע, אשר נסב על הנושאים המרכזיים, המשפיעים על חיי הכלל ועל חיי הפרט. על כן יש הרואים בזרימה החופשית של המידע מעין מפתח לפעולתה של המערכת הדמוקרטית כולה" (בג"צ 1/81 שירן נ. רשות השידור, פ"ד לה (378, 365).

ואף אני עמדתי על כך בפרשה אחרת בצייני:

"החלפה חופשית ולא מוכתבת מהשלטון של מידע, דעות והשקפות, תוך נסיון לשכנוע הדדי, היא תנאי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי, המבוסס על שלטונו של העם, על ידי העם, למען העם. רק בדרך זו ניתן להבטיח, כי כל יחיד בחברה יקבל את מירב הנתונים הדרושים לו לשם קבלת החלטות בעניין משטר ושלטון. זרימה חופשית של דעות מאפשרת שינוי סדיר במבנה הכוחות המקיים את השלטון. בלא חופש הביטוי, הדמוקרטיה מאבדת את נשמתה" (בג"צ 399/85 כהנא נ. הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא (3) 255, 274).

מידע זה, שהוא חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי תקין, כולל בחובו גם מידע על דבר ההסכמים הפוליטיים. על בסיס מידע זה יוכל הציבור לגבש לעצמו עמדה באשר לנבחריו, ובאשר עמדותיו הפוליטיות ותיפקודם בבית הנבחרים. רק על רקע מידע זה יוכל הציבור להכריע, ביום הבחירות, לשבט או לחסד. ורק על בסיס מידע זה תוכל להתקיים החלפת דעות חופשית בין בחירות לבחירות.

3. החובה לגלות הסכמים פוליטיים אינה נעוצה אך בצורך של האזרח לגבש עמדה פוליטית. קיים צורך נוסף ומיידי, הקשור לתהליך הרכבת הממשלה עצמה. הממשלה נכונה משהביעה לה הכנסת אמון (סעיף 15 לחוק יסוד: הממשלה). חברי הכנסת, המשתתפים בהצבעה, צריכים לדעת מהן ההתחייבויות אותן נטלו על עצמם מרכיבי הממשלה. אם אמנם מטרתו של ההסכם הפוליטי היא לכונן התנהגות בעתיד, הרי חיוני הוא כי מידע על השפעתו העתידה של ההסכם תעמוד לנגד עיני חברי הכנסת המצביעים לכינון הממשלה. אכן, מתגובת היועץ המשפטי לממשלה למדנו, כי הלכה למעשה הונחו הסכמים קואליציוניים על שולחן הכנסת בטרם תתקיים הצבעת אמון.

4. חובת הגילוי נגזרת, כפי שציינתי, מהצורך של האזרח בכלל ושל חבר הכנסת בפרט, לקבל מידע חיוני להכרעותיו הפוליטיות. לחובת הגילוי היבט נוסף. הידיעה של הצדדים להסכם, כי ההסכם ייחשף ברבים, ויהא נתון לביקורת הכלל, משפיעה על עצם תוכנו של ההסכם. בצדק צוין, כי אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר, ואור המנורה הוא השוטר היעיל ביותר (ראה (L. BRANDEIS, OTHER PEOPLE'S MONEY, CH. 5 (1914)). אכן, חשיפתם של ההסכמים הציבוריים תשפיע על חוקיות תוכנם. היא תאפשר ביקורת ציבורית ותגביר את אמון הציבור ברשויות השלטוניות ותחזק את מבנה המשטר והממשל.

5. עד כה עמדתי על היחס בין חובת הגילוי של ההסכמים הפוליטיים, לבין צורת הממשלה. עתה ברצוני להפנות למקור נוסף לחובת הגילוי. מקור זה נובע מתפקידם הציבורי של הצדדים להסכם. סיעה בכנסת היא יחידה קונסטיטוציונית. מפלגה פוליטית, המשתתפת בבחירות לכנסת, ממלאת תפקיד חוקתי. לסיעה ולחבר הכנסת יש תפקיד ציבורי על פי



דין. אין הם אך גופים מהמשפט הציבורי. סיעה פרלמנטרית או חבר כנסת החותמים על הסכם פוליטי אינם פועלים לעצמם. הם משמשים נאמנים של הציבור. עמדתי על כך בבג"צ 669/86 רובין נ. ברגר (פ"ד מא (1) 73, 78).

"איש הציבור הוא נאמן הציבור. לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס הציבורי הוא פועל. אך טבעי הוא, כי הסכמים והבטחות שהוא נותן נבחנים, על כן, באמות מידה של המשפט הציבורי".

מחובת נאמנות זו שאיש הציבור נושא בה נגזרות חובות מספר, כגון החובה להמנע מניגוד עניינים (ראה בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ. מועצת עיריית פתח-תקווה, פ"ד לד (2) 556), או החובה לפעול מתוך אתיקה ציבורית (ראה זמיר, "אתיקה בפוליטיקה", משפטים יז 250, 261) מחובת הנאמנות נגזרת גם חובת הגילוי. אכן, מידע המצוי אצל איש פרטי, יחזיקו לעצמו. אין עליו חובה לגלותו אלא אם כן חובת תום הלב מחייבת זאת (על פי סעיף 39 לחוק החוזים (חלק כללי) תשל"ג-1973). לא כן איש הציבור. מידע המצוי עמו אינו "נכס" פרטי משלו. זהו "נכס" השייך לציבור, ועליו להביאו לידיעת הציבור. עמד על כך השופט ח. כהן בבג"צ 142/70 שפירא נ. הוועד המחוזי של

לשכת עורכי הדין ירושלים, פ"ד כה (1) 325, 331. הטענה כי באין חובה חוקית לגלות, רשאי אני לכסות ולא לגלות - יכול ותישמע מפי אדם או תאגיד פרטי... אבל אין היא נשמעת מפי רשות הממלאת תפקיד על פי דין. לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות".

הנה כי כן, חובת הגילוי נגזרת מחובת האמון. אך למעלה מזאת: סיעה פרלמנטרית או חבר כנסת בודד, המבצעים תפקידים ציבוריים בעלי אופי חוקתי, חבים בחובת ההגינות, אף חובה זו נגזרת מהאופי הציבורי של פעולתם. כשם שמחובת ההגינות נגזרת מחובת ההנמקה (ראה בג"צ 143/56 חאלד עבד אחג'יג' נ. המפקח על התעבורה פ"ד יא 370), כן נגזרת ממנה חובת הגילוי. אכן, הגינותה של הפעילות הציבורית מחייבת חשיפתה לעין השמש הבודקת והמנקה.

6. עד כה עמדתי על שני מקורות משפטיים לחובת הגילוי: מהות המשטר והאופי הציבורי של ההסכם. לחובת הגילוי קיים מקור שלישי. מקור זה מעוגן בזכותו של הציבור לדעת. (ראה סגל, "זכות האזרח לקבל מידע בעניינים ציבוריים", עיוני משפט י' 625 (התשמ"ה) הלכה פסוקה היא, כי חופש הביטוי הוא מעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית (ראה בג"צ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ. שר הפנים, פ"ד ז 871). חופש הביטוי הוא ערך מורכב. במרכז עומד החופש של האדם "להשמיע את אשר עם לבו ולשמע מה שיש לאחרים להשמיע" (הנשיא לנדוי בד"נ 9/77 חברת החשמל לישראל בע"מ נ. עתון "הארץ" בע"מ, פ"ד לב (3) 337). לשם הגשמתה של חירות זו, מעניק הדין לבעל החירות זכויות נוספות הנגזרות מהחירות. (ראה ע"פ 95/51 פודמסקי נ. היועץ המשפטי, פ"ד ו' 341, 355) בין הזכויות הנוספות הללו מצויה גם "הזכות לקבל מידע" (בג"צ 399/85 הנ"ל, בעמ' 267). כנגד זכותו של היחיד לקבל מידע עומדת חובתו של השלטון לספק מידע (ראה בג"צ 243/82 זכרוני נ. הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד לז (1) 757). מכאן חובתם של נושאי תפקידים ציבוריים ליתן מידע לבני הציבור. אכן, חובת הגילוי, הנגזרת מחופש הביטוי אינה קשורה רק למהותו של המשטר הדמוקרטי, אלא גם - כמו עצם חופש הביטוי עצמו - לזכותו של היחיד בחברה כי האמת תחשף וכי תנתן לו האפשרות להגשמה עצמית. הזכות לדעת היא לא רק זכותו של הציבור. היא גם זכותו של היחיד.

7. עמדתי על החובה לגלות הסכמים פוליטיים. חובה זו אינה מוחלטת. קיימים שיקולים רבי חשיבות, שיש בהם כדי לצמצם חובה זו. אלה הם שיקולים של בטחון ויחסי חוץ ויחסים כלכליים וחברתיים, העשויים להצדיק צמצומה של חובת הגילוי. אכן, ככל זכות בעלת אופי חוקתי, גם הזכות לקבל מידע אינה זכות מוחלטת. היא חייבת לסגת בשל קיומן של זכויות אחרות, ובשל הצורך להתחשב באינטרסים ובערכים אחרים. קיים אינטרס ציבורי כי משא ומתן פוליטי יתנהל שלא לאור הזרקורים וכי ינתנו למשתתפים במשא ובמתן הכלים הדרושים לניהולו התקין והיעיל. לשם כך דרושה לעיתים חשאיות. לעיתים ייגרם נזק לאינטרס הציבורי והפרטי אם ההסכמים הפוליטיים ייחשפו. אכן, עלינו לאזן בין השיקולים השונים, על רקע תפיסותנו החוקתיות. מאיון זה מתבקש כי הסכם פוליטי אינו חייב בגילוי אם קרוב לוודאי כי גילוי יזיק לאינטרס הציבורי הכללי, כלומר האינטרס המדינתי. כך למשל, אין לגלות הסכם ציבורי אם קרוב לוודאי כי חשיפתו תפגע בבטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה.

8. חובת הגילוי, בתחומים בהם היא פועלת, משתרעת על כל הסכם פוליטי הקשור להצבעת האמון. על כן היא משתרעת הן על ההסכם הקואליציוני והן על ההסכם האופוזיציוני. אין כל הגיון, מנקודת מבטה של חובת הגילוי, להגבילה אך להסכם הקואליציוני. אשר למועד הגילוי, העקרון המנחה צריך להיות, כי עם כריתתו של ההסכם הוא יחשף לעין הציבור. עם זאת, עשויים להיות שיקולים ראויים, המצדיקים דחייה בגילוי. המועד האחרון לקיום חובת הגילוי הוא ערב הצגתה של הממשלה וקיום הצבעת האמון.

תפקיד בית המשפט 9. בטיעוניו בפנינו ציין מר מלצר, כי החובה לגלות הסכמים פוליטיים צריכה להקבע על ידי הגוף המחוקק ולא על ידי בית המשפט. בטיעונו ציין מר מלצר, כי אין הוא חולק על סמכותו וכוחו של בית המשפט לקבוע את חובת הגילוי ועל הלגיטימיות של פעילותו זו. טענתו היתה כי מן התבונה הוא, שחובת הגילוי תקבע בדבר חקיקה ראשי, אשר יסדיר גם את היחס בין חובת הגילוי לבין חסינותם של חברי הכנסת. אכן, אף אני סבור כי לא מתעוררת כל בעיה פורמלית באשר להכרתנו בחובת הגילוי. עניין לנו בתחום שטרם הוסדר באופן ספציפי על ידי המשפט הציבורי ואשר הושאר לאוטונומיה של הרצון הפרטי. צרכי החיים מחייבים הסדר. הסדר זה לא קובע יש מאין. הוא נגזר על דינו מעקרונות יסודיים ומוקבלים. לא פעם גזרנו דין ספציפי מתפיסות יסוד חוקתיות, כגון דיני חנינה מהתבנית הקונסטיטוציונית שלנו (ראה בג"צ 428/86 ברזילי נ. ממשלת ישראל, פ"ד מ (3) 506), דיני בחירות מ"נתונים קונסטיטוציוניים" בדבר קיום המדינה ואופיה הדמוקרטי (ע"ב 1/65 ירדור נ. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט (3) 384,365; ע"ב 2/84 ניימן נ. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה, פ"ד לט (2) 225) וזכויות אדם בדרך כלל מעצם היותה של מדינתנו מדינה דמוקרטית שוחרת חופש (ראה בג"צ 65/51 בז'רנו נ. שר המשפטים, פ"ד ה 801; בג"צ 337/81 מיטרני נ. שר התחבורה, פ"ד לז (3) 337). לעיתים קרובות אנו גוזרים דינים מיוחדים מעקרונות היסוד, כגון מהעקרון של חופש הביטוי (ראה בג"צ 73/53 הנ"ל; בג"צ 680/88 שניצר נ. הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב (4) 617), או מאמות המידה של חובת האמון (ראה בג"צ 531/79 הנ"ל) או של חובת ההגנות (ראה בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ. ממשלת ישראל, פ"ד לד (3) 729). פעילות זו אינה פעילות שיפוטית פרשנית. היא גם לא פעילות שיפוטית בהשלמת חסר (לאקונה). זוהי פעילות שיפוטית בפיתוח המשפט. ההיסטוריה של המשפט המקובל היא היסטוריה של פיתוח המשפט על ידי השופטים. ההיסטוריה של חלקים נרחבים של משפטנו - המתאפיין בשיטת משפט מעורבת - היא היסטוריה של יצירה שיפוטית. מרבית המשפט המינהלי הוא משפט שיפוט. דיני המכרזים, כללי הצדק הטבעי, הכללים בדבר איסור על ניגוד עניינים, תורת שיקול הדעת המינהלי - כל אלה הם יצירה שיפוטית, בה פעל בית המשפט לפיתוח המשפט. באופן דומה פעל בית המשפט גם בתחומי המשפט הפרטי. עמד על כך חברי הנשיא שמגר, בצינו:

"כפי שנוצר באנגליה משפט מקובל, שלא היה רק בגדר פרשנות של ביטויים, כך נוצרה גם אצלנו האפשרות העצמאית לפתח משפט מקובל, לאו דוקא תוך פרשנות ביטויים כפשוטה" (ד"נ 29/84 קוסוי נ. בנק פויכטונגר, פ"ד לח (4) 505, 511).

ועל רעיון דומה עמד השופט ויתקון, באומרו:

"לא פעם הכיר בית-משפט זה בזכויות, שלא בא זכרן בשום הוראה משפטית, ואלו בקבלן גושפנקא שיפוטית, לבשו צורה והתגבשו לזכויות מוכרות בדין. דברים שבנוהג ובמושגי הצדק הטבעי, שרק תמול שלשום היו עוד חסרי דמות ובלתי גדורים, עולים בדרך זו על דרך המלך וזוכים לדרגה של זכות. זוהי ההתפתחות השיפוטית, המתנהלת בצדה של פעולת החקיקה ואינה נכנסת לתחומה, ולא הייתי רוצה להצר את צעדיה. סמכות זו ערובה היא לחופש הפרט" (בג"צ 29/62 כהן נ. שר הבטחון, פ"ד טז 1023, 1027. ראה גם ויתקון, "הזכות המהותית במשפט המינהלי", עיוני משפט ט 5 (תשמ"ז)).

פעילות שיפוטית זו נעשית לרוב תוך הסתמכות על עקרונות היסוד של השיטה. ממנה אנו גוזרים זכויות וחובות חדשות. כך אנו מגשרים בין המציאות לבין המשפט. אכן, המשפט מתקדם ומתפתח באופן טבעי להליך השיפוט (ראה (1965) 432, 468 (METHODO" 29 A.L.J DIXON, "CONCERNING THE JUDICIAL (432, 468 (1965). זהו "מהלכה הגאוני" של ההלכה הפסוקה (בלשונו של השופט סימונד בפרשת 1 ALL (SCRUTTONS V. MIDLAND SILICONS [1962]).

1 (E.R.). הצמח המשפטי החדש צומח על אדמת המשפט הישנה. הצמיחה מאפשרת שינוי תוך יציבות, תנועה תוך דריכה במקום, יצירה תוך המשך. 10. פעילותו השיפוטית של בית המשפט בפיתוח המשפט מוגבלת היא. השופט אינו רשאי לפעול בניגוד לחוק. עליו לפעול במסגרות הקבועות בחוק. עליו לפעול בין סדקיו של החוק. עמד על כך השופט לנדוי, באומרו:

"אכן, ככל שמתרחב תחום החוק החרות, מתקיים השימוש בשיקול דעתו של השופט בתוך גבולות אותו חוק פנימה ומצטמצם השטח הפתוח להפעלת שיקול דעתו של השופט בדרך החקיקה השיפוטית העצמאית. אבל גם אחרי חקיקה כזאת חוזרים בתי המשפט ואורגים מחדש את מסכת הפרשנות שלהם מסביב לסעיפי החוק החרות או בתוך הסדקים שבו (INTERSTITIALLY) כאמרתו המפורסמת של השופט הולמס" (לנדוי, "הלכה ושיקול דעת בעשיית משפט, משפטים א' 292, 297 (תשכ"ה)).

במסגרת מלאכת "האריגה", על בית המשפט לשקול, אם לא רצוי הוא יותר בסוגיה הספציפית שבפניו, להמנע מכל פעילות יוצרת, תוך השארת התפקיד של פיתוח המשפט למחוקק (ראה ע"א 518/82 זייצוב נ. כץ, פ"ד מ (120, 119) 85). ישנם תחומים, שבהם הפעילות השיפוטית אפשרית היא, אך בלתי רצויה. אינני סבור כי העניין שבפנינו נופל לתחום זה. כאמור, אנו גוזרים חובת גילוי מעקרונות יסוד ידועים. פעילותנו זו אינה שונה מפעילויות דומות בעבר, כגון הטלת חובת הנמקה (עוד בטרם הוחק החוק בעניין זה), הטלתם של כללי צדק טבעי, הטלת החובה להמנע מניגוד עניינים וכיוצא בהן, חובות המוטלות על רשויות שלטוניות. במסקנתי זו התחזקתי לאור עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר ציין בפנינו כי לדעתו מוטלת חובת גילוי של ההסכם הפוליטי, כעניין שבחובה הלכתית, וזאת חרף העדר הוראה סטטוטורית. כן נעזרתי רבות בגישתה של סיעת הליכוד, מהסיעות הגדולות בכנסת, אשר סברה אף היא, כי מוטלת חובה על סיעות וחברי כנסת ליתן פומבי להסכם הפוליטי שביניהם עובר להרכבת ממשלה חדשה.

12. עם זאת, ראוי לו למחוקק שיתן דעתו על סוגיית ההסכם הפוליטי. בכוחנו כשופטים לקבוע עקרונות כלליים. איננו יכולים לקבוע הסדרים ספציפיים. איננו יכולים להטיל על גורם מוסמך (כגון יושב ראש הכנסת או מבקר המדינה) תפקיד של בדיקת תוכן ההסכמים; איננו יכולים ליצור "מרשם הסכמים פוליטיים"; איננו יכולים לקבוע פרטים באשר לדרכי הגילוי. כל אלה מצריכים חקיקה, אשר תחשב במכלול הבעיות המתעוררות. אך כל עוד המחוקק לא אמר את דברו, לא נותר לנו אלא ליתן ביטוי לעקרונות היסוד הטמונים בשיטתנו, וכך אנו עושים.

השופט א. גולדברג

אף לא אחד מבעלי הדין שלפנינו כפר בסמכותו של בית-משפט זה לקבוע את חובת הגילוי של ההסכמים הקואליציוניים והאופוזיציוניים. העקרונות המשפטיים עליהם השתיתו חברי הנכבדים את חובת הגילוי אף הם מקובלים עלי. גדר ספקותי, אם עלינו להפעיל את סמכותנו, כשכל הצדדים נכונים היו לגלות את ההסכמים שעשו, גם שלא על דרך החיוב. שכן הרשות "הטבעית" לקביעת מסגרת ותוכן לנושא קונסטיטוציוני מן המעלה הראשונה, בו אנו עוסקים, איננה הרשות השופטת, אלא הרשות המחוקקת. וסבורני כי גם כשנעדרות נורמות של המשפט הציבורי, לא עלינו תמיד המלאכה לפתחן בחקיקה שיפוטית, מקום שמתחייבת חקיקת הכנסת. אם בסופו של דבר החלטתי להצטרף לחברי, אין זאת אלא מן השיקול כי אם יישאר הנושא פרוץ לחלוטין עד לחקיקה, ואם יישאר הגילוי רק לרצונם הטוב של המתקשרים, לא מנענו סכנת פגיעה במירקם חיינו הציבוריים, על כל ההשלכות שבכך.

לפיכך מצרף אני דעתי לדעת חברי.

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא.

ניתן היום, י"ג אייר התש"ן (8.5.90).

בגצ 1601/90 עו"ד משולם שליט (בג"צ 1601/90) נגד 1. ח"כ שמעון פרס 2. ח"כ אברהם שריר  
בגצ 1601/90 עו"ד משולם שליט (בג"צ 1601/90) נגד 1. ח"כ שמעון פרס 2. ח"כ אברהם שריר  
פסקדין פורסם עליון

