

בג"צ 3094/93
בג"צ 4319/93
בג"צ 4478/93
בשג"צ 4409/93

בפני:

כבוד הנשיא מ. שמגר
כבוד השופט א. ברק
כבוד השופט ד. לוי
כבוד השופט א. גולדברג
כבוד השופט א. מצא

העותרת בבג"צ 3094/93
ובבג"צ 4319/93:

התנועה למען איכות השלטון בישראל

העותר בבג"צ 4478/93:

משה קירשטיין

המבקש בבשג"צ 4409/93:

עו"ד זאב טריינין

נגד

המשיבים בבג"צ 3094/93,
בבג"צ 4319/93
ובבג"צ 4478/93:

1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. היועץ המשפטי לממשלה
4. הרב אריה דרעי
5. התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה

התנגדות למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה:

י"ג אלול התשנ"ג (30.8.93)

בשם העותרת בבג"צ 3094/93
ובבג"צ 4319/93:

עו"ד אליעד שרגא; עו"ד עדן שפירא

בשם העותר בבג"צ 4478/93:

בעצמו

בשם משיבים מס' 1, 2 ו-3:
בבג"צ 3094/93
בבג"צ 4319/93
ובבג"צ 4478/93:

עו"ד דורית ביניש; עו"ד נילי ארד

בשם משיבים מס' 4 ו-5:
בבג"צ 3094/93
בבג"צ 4319/93
ובבג"צ 4478/93:

עו"ד צבי אגמון; עו"ד יואב הירש

בשם המבקש בבשג"צ 4409/93: בעצמו

פסק דין

[410]

הנשיא:

העתירות

1. עתירות אלו עניינן המשך כהונתו כחבר הממשלה וכשר הפנים בה, של הרב אריה דרעי.

העתירה בבג"צ 4319/93 נובעת במישרין מן העובדה שהוגש כתב אישום נגד השר אריה דרעי; זו שבבג"צ 3094/93, שקדמה לעתירה הנ"ל, התייחסה להשתלשלות האירועים בטרם הוגש כתב האישום. במהלך הדיון וויתרו על כן העותרים על העתירה בבג"צ 3094/93, כי זו שבבג"צ 4319/93 באה במקומה.

על כן, נמחקת בזה העתירה בבג"צ 3094/93.

העתירות בבשג"צ 4409/93 ובבג"צ 4478/93 הן בקשות להצטרף לעתירה העיקרית, האחד כמשיב והשני כעותר נוסף.

2. (א) כתב האישום נגד השר אריה דרעי הוגש לכנסת ביום 2 באוגוסט 1993. נתלוותה לו בקשה לקיים דיון בהסרת חסינותו הדיונית של השר דרעי, לפי הוראותיו של סעיף 13 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א 1951. ועדת הכנסת דנה בבקשה האמורה עוד ביום 3.8.93 וקבעה את המשך דיוניה ליום 26.9.93.

(ב) כתב האישום כולל עבירות על הוראות החוק הבאות:

- (1) קבלת שוחד, עבירה לפי סעיף 290 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "החוק").
- (2) הפרת אמונים של עובד ציבור, עבירה לפי סעיף 284 לחוק העונשין.
- (3) קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות, עבירה לפי סעיף 415 סיפא לחוק העונשין.
- (4) רישום כוזב במסמכי תאגיד, עבירה לפי סעיף 423 לחוק העונשין.
- (5) גניבה בידי מנהל, עבירה לפי סעיף 392 לחוק העונשין.

כל אחת מהוראות החוק, כמובא לעיל, חובקת מספר נכבד של מעשים ולא רק מעשה בודד.

(ג) העובדות, שכותרתן המשפטית הובאה לעיל, המשקפות את הראיות לכאורה שבידי התביעה, מתוארות בפירוט בכתב האישום המשתרע על גבי 50 עמודים. הפרשיות הנדונות בכתב האישום עניינן ניצול משרתו ומעמדו של השר אריה דרעי, תחילה בעת שכהן כעוזר שר הפנים וכמנהל לשכתו, כמנהל משרד הפנים ולאחר מכן כשר הפנים. [411] המשיב הזרים, בדרכי מרמה, כספים ממקורות ממלכתיים לעמותות שונות בהן היה פעיל או אשר בפעולותיהן היה מעורב; העמותות העבירו למשיב האמור, במישרין לחשבונותיו או כתשלום מטעמו לאחרים, במשך תקופה ארוכה ובהזדמנויות רבות, כספי שוחד תמורת סיועו בהשגת הכספים עבור העמותות. סך הכל דמי השוחד הגיע לכדי סכום של כ-135,000 ש"ח (בעת התשלום היה שוויים כ-71,000 דולר); לכך התווספו סכומים נוספים, ששוויים הכולל היה אז כ-95,000 דולר שהועברו בדרכי תשלום אחרות וכן טובות הנאה נוספות.

פרשיה אחרת קשורה להפעלת מעמדו וקשריו של המשיב האמור כנושא תפקיד במשרד הפנים כדי לסייע בהנעת משרד הדתות, במצגי שווא, להקציב כ-500,000 ש"ח לעמותה בה היה המשיב גורם פעיל. הכספים נוצלו בדרכי רמיה, שלא למטרותם הנטענות, תוך רישומים כוזבים והטעיות שונות.

פרשיה שלישית עניינה קשירת קשר כדי להניע גורמים ממלכתיים להקצות מקרקעין לאנשים שרכשו חלקות באתר נבי סמואל מאחת העמותות הנ"ל כאשר העמותה האמורה לא יכלה לקיים התחייבויותיה כלפיהם. המשיב פעל תוך ניגוד אינטרסים מוחלט ותוך הסתרת עובדות ומצגי שווא כדי לקבל זכויות וכסף - לעמותות - ודרכן לעצמו.

במסגרת פעולותיו לקידום ענייני העמותות ששילמו לו שוחד תמורת שירותיו - יזם הקצבה מטעם עיריית ירושלים לאחת העמותות בסכום של 200,000 ש"ח. למטרה זו הוקצב תקציב בלתי רגיל (תב"ר) לתוכו שולבה ההקצבה הייחודית האמורה לעמותה הנ"ל, וזאת בניגוד לנוהלי משרד הפנים.

עניין נוסף כרוך במינויו של משה ויינברג, שותפו לרוב העבירות הנ"ל, ליושב ראש מועצה מקומית ממונה בישוב להבים כדי לזכותו במשכורת ובמכונית שרד. ויינברג הנ"ל עסק לפני כן בתיווך מקרקעין ובשירותי הובלות, ותקופת מה עבד כנהגו של המשיב האמור. ויינברג הסתבך בחובות גדולים ומינויו למשרה ציבורית בא כדי לחלצו ממצוקתו.

טענות בעלי הדין

3. כפי שעולה מתוך כתבי הטענות ומן הטיעונים בעל-פה שהועלו בפנינו, גורסת העותרת, כי הנורמות המשפטיות והציבוריות הראויות מחייבות הפסקתה על אתר של כהונתו של השר אריה דרעי. גישתה תואמת את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בפניותיו בכתב ובעל-פה לראש הממשלה, לפיה, משהוגש לכנסת ביום 2 באוגוסט 1993 כתב האישום הנ"ל, מן הנכון שכהונת השר דרעי תיפסק; וכך כתב מר י. חריש, היועץ המשפטי לממשלה, במכתבו מיום 6 אוגוסט 1993:

"החל משעה זו ועד תום בירור משפטו יהא זה בניגוד לעקרונות יסוד של משפט וממשל ואף לא יהא זה מן המידה כי מר דרעי יוסיף לכהן כשר בממשלה".

[412] בטיעונים שבכתב הוסיף היועץ המשפטי לממשלה פירוט לטעמיו וסיכם עמדתו בדברים אלה:

"(א) מכתב ההתחייבות שהפקיד השר דרעי בידי ראש הממשלה (מסמך אשר אליו עוד נתייחס - מ.ש.), הפך את כהונתו כשר בממשלה וכחבר בה לכהונה מותנית מעיקרה, ועל כן, אין מוציאים כיום דבר מידו, אלא המדובר הוא בהקניית זכות מותנית לעצם כהונתו כשר הפנים בממשלה.

(ב) מן העת שבה חתם השר דרעי על מכתבו, השתנו הנסיבות בעיקר בכך שחשדות וראיות שלא היו מבוררים התגבשו עתה לכלל כתב אישום ברור וקונקרטי, בעבירות שיש עימן קלון למורשע בהן.

(ג) כל עוד מוטל בשר דרעי החשד הכבד לעבירות אלה, נפגמה נאמנותו להיות מופקד מטעם המדינה על כספי הציבור, ובכך מוצא אני אף חשש להימצאותו של השר דרעי במצב של ניגוד עניינים בנוגע לתפקידו כשר הפנים. בעיקר לגבי אופן הפעלת שיקול דעתו בענייני משרדו המשיקים לנושאים הכרוכים בחשדות התלויים ועומדים נגדו.

(ד) בכל הנוגע לאישומים שבכתב האישום ולעבירות בהן הוא חשוד, יש לראות בכתב האישום המונח כיום בפני הכנסת, כעומד מעבר לפרוידור בית המשפט, ועל כן מחוייב השר דרעי, כבר עתה בכיבוד ההתחייבות שקיבל להשעות עצמו מן הממשלה. בנדון זה לא יעמוד הליך הסרת החסינות כמכשול מפני החיוב בהפסקת כהונתו כשר בממשלה".

4. השר אריה דרעי הודיע לבית המשפט, באמצעות פרקליטה המלומד של התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה (ש"ס) (המשיבה החמישית), כי לא ראה מקום להתייצב ולטעון בפנינו באופן אישי מאחר וגישתו תבוא לידי ביטוי בטענות שהובאו מטעם המשיבה החמישית, שהוא שליחה בממשלה. הוא הוסיף שיכבד, כמובן, כל החלטה של בית המשפט.

5. עמדתו של ראש הממשלה שהוצגה בפנינו על ידי פרקליט המדינה, ואשר גם עלתה מן החומר הכתוב שהוגש מטעם היועץ המשפטי

לממשלה, היא כי אין עליו חובה מכוח הדין להשתמש בסמכותו לפי סעיף 21א' לחוק יסוד: הממשלה כדי להעביר את השר דרעי מתפקידו.

בהקשר זה היפנה ראש הממשלה במכתבו ליועץ המשפטי לממשלה מיום 22 באוגוסט 1993 להשתלשלות האירועים בסוגיה שבפנינו שנתלוותה להרכבת הממשלה ביולי 1992: לפני כשנה, ביום 2 ביולי 1992, פנה היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה והיפנה תשומת ליבו לחקירה המתנהלת במסגרת נגד השר דרעי. במכתבו האמור של היועץ המשפטי לממשלה דובר "בחשדות כבדים למעשים פליליים אשר טרם נתבררו וטרם לובנו עד תומם", והוזכר השימוש שעשה השר דרעי ב"זכות השתיקה". [413] ביום 6 ביולי 1992, נתקיימה פגישה בין ראש הממשלה ליועץ המשפטי לממשלה, ועל פי מה שסוכם בה על דעת היועץ המשפטי, הפקיד השר דרעי בידי ראש הממשלה מכתב כהאי לישנא:

"באם תנועת ש"ס תצטרף לממשלה שתעמוד בראשה, ובאם תנועת ש"ס תטיל עלי להיות חבר בממשלתך, ולאור מכתב היועץ המשפטי לממשלה אלי בענייני, ועל פי פנייתך אלי, הריני להודיעך בזאת כי אם ועם הגשת כתב אישום נגדי בבית המשפט אשעה את עצמי מהממשלה מרצוני".

ראש הממשלה ראה ורואה בהסדר שביטוי במכתב הנ"ל לא רק התחייבות חד-צדדית של השר דרעי, אלא התחייבות מקבילה מטעמו שלא להפעיל סמכותו לפי סעיף 21א' לחוק יסוד: הממשלה, אלא אם כן ימולאו התנאים הנסיבתיים שהמכתב הנ"ל קובע אותם ("... אם ועם הגשת כתב אישום... בבית המשפט...").

ביולי 1992 הורכבה ממשלה שבין חבריה נכלל השר דרעי. המכתב הובא בעת ההיא לידיעת הכנסת כדרישת סעיף 13ב' לחוק יסוד: הממשלה, והוצג בפני הציבור באופן פומבי.

במכתבו של ראש הממשלה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 22 באוגוסט 1993, שהוא בגדר מענה לחוות דעתו המפורטת והמנומקת של היועץ המשפטי לממשלה מיום 6 באוגוסט 1993 שקטע מהותי הימנה הובא לעיל, הוא מציין כי אינו מקבל עמדת היועץ המשפטי לממשלה לפיה חל מאז יולי 1992 שינוי בנסיבות, שביטוי המרכזי בהגשת כתב אישום לכנסת: השר דרעי זנח בינתיים את זכות השתיקה וענה לשאלות חוקרי; החשדות שהועלו ביולי 1992 לא היו פחות חמורים מאלה שגובשו עתה בכתב האישום, ואולי אף היפוכו של דבר; החשש של ניגוד עניינים שהועלה בידי היועץ המשפטי לממשלה במכתבו הנ"ל מיום 6 באוגוסט 1993, היה גלוי וידוע בעת הרכבת הממשלה.

זאת ועוד, לפי הטענה יש ללמוד מכך, כי בעניין העברה מכהונה קבע המחוקק הוראות מפורשות לגבי נבחרים ולעובדים אחרים, שאינם שרים או סגני שרים, כביטויין בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, סעיף 42 לחוק-יסוד: הכנסת, סעיף 20 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, ועוד. לעומת זאת, חוק יסוד: הממשלה אינו מסדיר נושא השעייתם של שרים וסגני שרים או העברתם מתפקידם עקב חשדות, חקירות או הרשעות פליליות. משמע, כאשר המחוקק מצא לנכון לקבוע הוראות מחייבות לגבי העברה מכהונה בגין מעשים פליליים, הוא עשה כן בחוק. ההסדר שבחוק יסוד: הממשלה, לגבי שרים וסגני שרים הוא הסדר שלילי, קרי אין הוראת דין מחייבת בכגון דא.

כאמור במכתבו של ראש הממשלה מיום 22.8.93:

"בסוגיה נכבדה זו קיים, על פי החוק, הבדל עקרוני ומהותי בין נבחרים לבין עובדים. ולא בכדי קבע המחוקק הסדרים שונים לגבי שתי קטגוריות אלו; הנבחר מכהן במשרתו מכוח אימון הציבור אשר בחר בו לכהונה בהליך דמוקרטי, ובידו הכוח והסמכות להעבירו מכהונתו באותה דרך, אם נמצא בו רב. [414] לפיכך חייבים להתקיים תנאים חמורים להעברתו של הנבחר מכהונתו או להשעייתו, כמו הרשעה בעבירה שיש עימה קלון, עונש מאסר וכו' - מה שאין כן לגבי עובדים מן המניין".

ראש הממשלה גם היפנה לתקדים שנוצר לדעתו בפרשת השר אהרון אבו-חצירה, שהמשיך לכהן בממשלה בעת שנוהלו נגדו שני משפטים פליליים, והיועץ המשפטי לממשלה דאז, פרופסור י. זמיר, לא נקט בקשר לכך פעולה כלשהי.

כאמור, לפי הטענה אין בנושא שבפנינו נורמה שבדין. דעתו של היועץ המשפטי מושתתת על נורמות ציבוריות של אמון הציבור במערכת השלטון.

אולם, כנגד אלה יש להציב, לפי דברי ראש הממשלה, נורמה בעלת חשיבות ציבורית שאינה פחותה בערכה, היינו, אמינות ראש הממשלה אשר הרכיב ממשלה על סמך התחייבות שקיבלה את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה, והנה נדרש ממנו להפר התחייבות זו במישור הציבורי ובמישור האישי ללא שינוי של ממש בנסיבות; הוא מסכם ואומר:

"העניין שבפנינו יחיד ומיוחד במינו, באשר אין מדובר כלל בשאלת פירוש של החוק אלא בנורמה ציבורית אחת מול נורמה ציבורית אחרת. ובמיוחד אמורים הדברים לאחר שבסוגיה התחייבתי, ואף פעלתי, על פי חוות דעתך שניתנה אך לפני כשנה, ואשר אינני מוצא אפשרות, סיבה או הצדקה לסטייה ממנה".

6. המשיבה החמישית, בתצהיר מטעמה ובדבריה בפנינו מפי פרקליטה המלומד עורך דין צבי אגמון, הציגה אף היא את התיזה שאין דין מחייב בשאלת העברת שר מתפקידו עקב הגשת כתב אישום. לדידו של הנבחר לכנסת - הנכלל כחבר בממשלה, הקובע הוא אמון הכנסת בממשלה ועל פיו יקום דבר. סעיף 21א' לחוק יסוד: הממשלה הוחק רק בהתשמ"א, ועד לאותה עת לא היתה לראש הממשלה סמכות לפטר שר; הפסקת כהונה יכולה היתה להיעשות רק על ידי התפטרות השר או התפטרות הממשלה כולה. סעיף 21א' הנ"ל נועד בעיקרו כדי למנוע "קילקולים" בפעולות הממשלה. מכל מקום, הפעלתו במקרה כלשהו היא בגדר שיקול דעת מוחלט של ראש הממשלה.

עורך דין אגמון, שטענותיו הקבילו במידה רבה לעמדת ראש הממשלה כפי שעלתה ממכתביו ומדברי פרקליט המדינה שהציגה אותם בפנינו, היפנה גם כן, לשם השוואה, לחוקים מפורשים בענייני העברה מתפקיד הקיימים לגבי נושאי תפקיד אחרים וביקש לחזק בכך את מסקנתו, כי העדרה של הוראה חקוקה לגבי שר אינה מקרית. לדבריו, תוצאה פרשנית זו הגיונה בצידה: על פי המבנה הקוסטיטוציוני של המשטר בישראל, הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת, והיא אחראית בפני הכנסת באחריות משותפת. הכנסת הינה נציגות הנבחרת של העם כולו והיא זו שצריכה לקבוע אימתי תופסק כהונתו של שר ואימתי לא, על דרך שימוש בסמכותה הריבונית - להביע אי אמון בממשלה, ובעקיפין, בשר המכהן בה.

[415] במהלך הטיועון בפנינו הסכים הפרקליט המלומד של המשיבה החמישית לכך שסעיף 21א' הנ"ל גם יכול ויהיה ישים במקרה כגון זה שבפנינו, אך הוסיף כי כפי שהפעלתו תהיה סבירה כך גם סבירה החלטה בדבר אי-הפעלתו.

7. עורך הדין זאב טריינין, העותר בבשג"צ 4409/93, טען בפנינו כי על בית המשפט לשוות נגד עיניו את התוצאות הפוליטיות-מפלגתיות של

ההחלטה בעניין העברת השר דרעי מכהונתו. מר משה קירשטיין, העותר בבג"צ 4478/93, שביקש להצטרף כעותר נוסף - ואשר בעניינו לא הוצא צו על תנאי, טען כי אל לבית משפט זה להתערב בפיטורי שר, כל עוד נעדרת חקיקה מפורשת בנושא זה.

הנושאים המשפטיים עליהם נסב הדיון מכאן מעבור לניתוחן של הטענות שהושמעו בפנינו.

8. שתיים הן הבעיות המשפטיות המרכזיות העולות בסוגיה שבפנינו.

הראשונה היא עניין תוקפה המשפטי של ההתחייבות אותה נטל על עצמו, לדבריו, ראש הממשלה בעת שהשר אריה דרעי חתם בפניו ביום 6 ביולי 1992 על המכתב שנוסחו המלא הובא לעיל.

השאלה השנייה עניינה מהות סמכותו של ראש הממשלה לפי סעיף 21א' לחוק יסוד: הממשלה, הדין בהעברת שר מכהונתו.

נתחיל בשאלת ההתחייבות מיום 6 ביולי 1992.

התחייבות שלא להעביר שר מתפקידו

9. על פי נוסחו של המכתב מיום 6 ביולי 1992, כפשוטו, יש בו הצהרה של השר אריה דרעי, הלו בשת לבוש של התחייבות מטעמו, כי בנסיבות נתונות, כמפורט שם, הוא ישעה את עצמו מהממשלה מרצונו. ההודעה האמורה היתה משולבת במשא ומתן להרכבת ממשלה, והיא באה בעקבות מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר בו ביקש להעמיד את ראש הממשלה על קיומה של חקירה נגד השר דרעי ועל מהותה הכללית. מכתבו של היועץ המשפטי לא היה רק בגדר מסירת מידע, אלא הוא כלל גם העלאת ספקות בשאלת הכללתו בממשלה של מי שלגביו נוהלו אותה עת חקירות כפי שתוארו במכתב האמור. נאמר שם, בהקשר זה, כי ראוי שהעובדות המתוארות במכתב יובאו על ידי ראש הממשלה במניין שיקוליו לכשתעלה - אם תעלה - שאלת מועמדותו של השר דרעי לכהונה בממשלה, אשר אותה עמד המשיב הראשון להרכיב אותה עת. משנתן המשיב הראשון דעתו לאמור במכתבו של היועץ המשפטי והחליט לכלול את השר דרעי בממשלתו, על יסוד התחייבותו הכתובה הנ"ל מיום 6 ביולי 1992 ובעקבותיה, סבירה המסקנה כי האמור בהתחייבות הנ"ל היה מקובל על שני הצדדים, היינו כי אמת המידה המותווית בהתחייבות תנחה הן את השר דרעי והן את ראש הממשלה; משמע, כפי שהאחד התחייב לפרוש מהממשלה בנסיבות נתונות כמתואר בהתחייבות כך גם קיבל על עצמו השני, אשר החליט לכלול את השר דרעי בממשלתו, את התנאי בעניין מועד הפרישה מן הכהונה כמובא בהתחייבות. [416] מן הבחינה המשפטית הפועל היוצא הוא, איפוא, כי ראש הממשלה הסכים שלא להעביר את השר דרעי מתפקידו כל עוד לא נתממשו התנאים שנקבעו בהתחייבותו הנ"ל של השר דרעי. במילים אחרות, בו בזמן שהחוק מעניק לראש הממשלה בסעיף 21א' לחוק יסוד: הממשלה את הסמכות להעביר שר מכהונתו, בלי להיות קשור להתחייבות חיצונית כלשהי ותוך שימוש בסמכות למטרותיו (ראה ע"ב 3/84, 2, ניימן נ. ועדת הבחירות לכנסת האחד-עשרה, פד"י ל"ט(2), 225, 252, מול האות א'), הרי נטילת ההתחייבות שלא להפעיל את סמכות ההעברה מן התפקיד אלא בהתמלא תנאים שנכללו במכתב הנ"ל, היא בגדר נטילת התחייבות על ידי ראש הממשלה בדבר הגבלה מראש של סמכותו הסטוטורית, יהיו הנסיבות העובדתיות שיתווו אשר יהיו.

10. התחייבות להגביל מראש את הסמכות להעביר אדם מתפקידו, בכנסת, בממשלה, בשירות המדינה או בתאגיד שהוקם בחוק, בחברה הממשלתית או בכל גוף ציבורי אחר, נוגדת את הוראותיו המפורשות והברורות של חוק יסוד: הממשלה ואינה מתיישבת גם עם העקרונות הכלליים של המשפט המינהלי. כבילת הסמכות נוגדת את התכלית החקיקתית של הענקת הסמכות, לפיה נמסרת לראש הממשלה סמכות להעביר מן התפקיד, כאשר הנסיבות העולות בפניו מצדיקות או אף מחייבות זאת, ואין עליו סייג ואין לגביו תנאי, אלא הצורך הענייני להשתמש בסמכותו למטרתה.

11. (א) ההוראה הרלוואנטית בחוק החרות היא זו המובאת בסעיף 13א'(ב) לחוק יסוד: הממשלה, הקובע לאמור:

"במקום שעל פי חוק נתונה הסמכות להעביר אדם מתפקידו, בכנסת, בממשלה, בשירות המדינה, בתאגיד שהוקם בחוק, בחברה ממשלתית או בכל גוף ציבורי אחר - לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בענין אי-העברתו של אותו אדם מתפקידו".

"הסמכות להעביר אדם מתפקידו" היא במקרה דנן סמכותו של ראש הממשלה לפי סעיף 21א' לחוק היסוד. האיסור לתת התחייבות בכגון דא, העולה מסעיף 13א' הוא חד-משמעי.

סעיף 13א' הנ"ל הוסף לחוק יסוד: הממשלה, על פי הוראותיו של חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), שנכנס לתוקפו ביום 22.2.91, היינו כשנה וחצי בלבד לפני עריכתה של ההתחייבות הנ"ל, שהשר דרעי חתם עליה. הצעת התיקון לחוק היתה בגדר יוזמה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת וברור בעליל לאור תוכנו, לרבות האמור בסעיפים 13א'(א) ו-13א'(ג) שבו, שהוספתה של הוראת החוק האמורה היא תולדה של מה שנפסק בבית משפט זה בבג"צ 1540/90 (לוי נ. ראש ממשלת ישראל, פד"י מ"ד(2), 213) והד לבעיות שעלו בדיון בבג"צ 1635/90 (זירז'בסקי נ. ראש הממשלה, פד"י מ"ה(1), 749).

(ב) [417] מבחינת תכלית החקיקתית בא סעיף 13א', על שלושת סעיפי המשנה שבו, למנוע התקשרויות והתחייבויות שיש בהן כדי לבטא תהליכים פגומים ופסולים בחיים הפוליטיים בכלל, ובחיים הפרלמנטריים בפרט. במה דברים אמורים.

(ג) סעיף 13א'(א) לחוק יסוד: הממשלה דן בהסכם ובו התחייבות בעניין תפקידו של אדם כשר או סגן שר, והוא נועד למנוע רכישת תמיכתו של חבר כנסת שהוא חבר בסיעה אחרת, תמורת הבטחה של הענקת משרה של שר או סגן שר.

(ד) סעיף קטן 13א'(ב), אשר בו אנו דנים כאן, נועד לשמר ולקיים את חופש שיקול הדעת של בעל סמכות סטוטורית, כדי שיוכל להפעיל את סמכותו בדבר העברת אדם מתפקידו, למטרות ולשם הפעלתה כאשר הדבר נדרש - לפי שיקולים לגוף העניין, ועל אחת כמה וכמה כאשר הדין מחייב הפעלתה.

הוא בא למנוע איון וביטול מראש של כוחו של בעל הסמכות, במסגרת עיסקה פוליטית. הסמכות החוקית למנות והסמכות החוקית להעביר מתפקיד הוקנו לנושא משרה פלונית על פי החוק, כדי שישמשו אותו למען מילוי הפונקציה השלטונית אשר עליה הופקד, לפי החוק שהעניק לו את הסמכות ובכפיפות לתנאים שהמחוקק צירף לכך, אם צירף תנאים כלשהם. הפעלתה של הסמכות צריכה להיבחן לפי התנאים המתקיימים או הנוצרים במועד בו נשקלת ההפעלה.

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.

האמור לעיל נובע ממעמדו ומחובותיו של עובד הציבור, הנבחר או הממונה, ומשתלב בהם. הסמכויות של נושא תפקיד בשירות הציבורי נועדו לשרת את טובת הכלל. כל נבחר וכל נושא משרה הוא משרתו של הכלל (בג"צ 142/70, שפירא נ. הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פד"י כ"ה(1), 325).

בהפעלת כוחו למנות ובהפעלת כוחו להעביר מן התפקיד פועל בעל הסמכות כנאמן הציבור (בג"צ 4566/90, דקל נ. שר האוצר, פד"י מ"ה(1), 28). כפי שהסברנו לא אחת, משמעות הדבר היא כי סמכות המינוי או ההעברה מהתפקיד מן הראוי שיופעלו בהגיונות, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור.

בכל מקרה בו נדרשת הפעלת סמכות כגון דא, מן הנכון שההפעלה האמורה תיבחן לאור הנסיבות, על פי מכלול הנתונים ותוך איזון נכון וסביר בין השיקולים השונים. אולם, לפי האמור בסעיף 13א' (ב), אסור לבעל הסמכות, בין היתר, לכבול שיקוליו מראש כדי להעדיף בכך את השיקול הפוליטי-מפלגתי, יהיה משקלם של יתר הנתונים אשר יהיה. הווי אומר, בהיווצרן של נסיבות המחייבות, לאור מכלול הנתונים, הפעלת סמכות בדבר העברה מן התפקיד (נושא אשר עוד נשוב אליו ונדון בו), בלתי חוקי הוא שבעל סמכות ימשוך ידיו מהפעלתה של סמכות ההעברה מן התפקיד, בשל כך שהבטיח מראש כי לא יפעיל את סמכותו האמורה למרות שהנסיבות יחייבו הפעלת הסמכות.

(ה) [418] סעיף המשנה האחרון של סעיף 13א' - סעיף 13א' (ג) - דן במישרין בנסיבות שנבחנו ואף נפסלו על ידי בית משפט זה בפסק דינו בבג"צ 1540/90, 1523 ה"ל (ערבויות כספיות), ואין צורך שנתייחס לכך כאן בפרוטרוט.

(ו) סיכומו של דבר, סעיף 13א' לכל חלקיו, בא לאסור תחילה של חופש הפעולה של בעל הסמכות. הוא מתווה את תחומי המותר והאסור בסוגיות שתוארו כאן, כדי לטפח בכך את טוהר המידות הציבורי ולצמצם את הנושאים היכולים לשמש, כדין, כתמורה בעסקאות פוליטיות. סעיף 13א' מבקש להבטיח, שסמכות סטטוטורית שהוענקה לנושא משרה למען מילוי משרתו תשמש אותו לטובת הכלל. יתר על כן, סעיף 13א' הוא בגדר הלבשתן בלבוש משפטי-סטטוטורי של נורמות ציבוריות ראויות ומחייבות ושל האיסורים על פי הדין המתלווים להן. כפי שהוזכר, עלה מפסיקתנו עוד לפני חקיקתו של סעיף 13א' כי המעשים המתוארים בו נוגדים את העקרונות הכלליים של הדין.

12. לאור התיזה שהוצגה על ידי המשיבים הראשון והחמישי, לפיה אין מדובר בהתחייבות חד צדדית של השר דרעי אלא בהסדר מוסכם דו-צדדי, מסקנה שהיא סבירה כשלעצמה לאור מכלול הנסיבות, הרי יש לראות את ההתחייבות הדו-צדדית העולה ממכתבו הני"ל של השר דרעי מיום 6 ביולי 1992, כהתחייבות שנגדה באופן קוטבי את איסוריו של סעיף 13א' (ב) הני"ל. על כן, יש לראותה כנטולת תוקף לחלוטין: לא ניתן לראות בה הגבלה תקפה על סמכותו של ראש הממשלה להפעיל סמכותו לפי סעיף 21א' לחוק היסוד.

13. אך מובן, שהשאלה אם המתקשרים היו מודעים לקיומו של סעיף 13א' (ב) או לאו, איננה משליכה על תוקפה של ההתחייבות. שאלת תוקפה הוכרעה לפי מילותיו הברורות של סעיף 13א' (ב) ואין צורך להוסיף.

במהלך הדיון ביקשנו להפנות תשומת ליבו של ראש הממשלה להוראותיו של סעיף 13א' (ב) הני"ל, ובעקבות זאת הביאה פרקליטת המדינה לידיעתנו כי ראש הממשלה אכן לא היה מודע בשעתו לקיומה של ההוראה הני"ל בחוק יסוד: הממשלה, אולם כי אין בכך עתה כדי לשנות עמדתו לגוף העניין. דעתו היא כי אין עליו חובה לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 20 או סעיף 21א' (א) לחוק היסוד: הממשלה מן הטעמים שהוזכרו כבר לעיל, וזאת ללא קשר לחוקיותה של ההתחייבות הני"ל.

מכאן, כי עלינו לעבור לבחינתה של השאלה השניה, והיא עניין הפעלת סמכותו של ראש הממשלה להעביר שר מתפקידו, כאמור בסעיף 21א' (א) הני"ל לחוק היסוד.

[419]

הסמכות להעביר שר מתפקידו

14. (א) סעיף 21א' (א) הני"ל קובע לאמור:

"ראש הממשלה רשאי לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן להעביר שר מכהונתו; כהונתו של השר נפסקת כעבור 48 שעות לאחר שכתב ההעברה מכהונה נמסר לידיו, זולת אם חזר בו ראש הממשלה לפני כן".

הסמכות לפי סעיף 21א' (א) היא סמכות שבשיקול דעת. שיקול הדעת מוענק לרשות סטטוטורית כלשהי, בדרך כלל, כדי שיהיה לה חופש פעולה במילוי תפקידיה הרב-גווניים, על נסיבותיהם השונות והמשתנות מידי פעם לפעם. בכך מתאפשר לרשות לשקול בדעתה את נסיבותיו של כל עניין המובא בפניה ולמצוא לו את הפתרון המתאים (ד"נ 16/61, רשם החברות נ. כרדוש, פד"י ט"ז(1209), 1215).

אולם, גם כאשר מדובר על סמכות שבשיקול דעת, אין היא נטולת מסגרת נורמטיבית. על כל שימוש בשיקול דעת מינהלי חלים הכללים המקובלים בדבר סבירות, הגיונות, תום לב, היעדר שרירות והפליה ואמות מידה כיוצא באלה (ראה דברי חברי הנכבד השופט ברק בבג"צ 297/82, ברגר נ. שר הפנים, פד"י ל"ז(3), 29, 34).

(ב) זאת ועוד, כפי שצויין כבר בעבר אין לצורך העניין שבפנינו, היינו עניין הפעלתו של שיקול דעת, הבדל, בין הפעלת סמכות לבין הימנעות מהפעלת סמכות: בהתקיים התנאים המקדמיים הדורשים הפעלת הסמכות, גם חייבת הרשות הסטטוטורית לפעול. מכאן, כי גם אם הרשות ממאנת להפעיל סמכות שבשיקול דעת ניתן לבחון הימנעותה האמורה מפעולה לפי אמות המידה המקובלות בעת בחינתן של סמכויות סטטוטוריות, היינו ניתן לבחון אם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות; כן נבחן אם ביסוד ההימנעות אינם מונחים חוסר סבירות, שרירות או הפליה העלולות לפסול את מעשיה או מחדליה של הרשות.

משמע, לא רק הפעלת סמכות בנסיבות בהן הפעלתה אינה סבירה, אלא גם הימנעות מהפעלת סמכות שבשיקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולה להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה.

(ג) בהקשר זה אמרתי בבג"צ 297/82 הני"ל, כי קביעת הסדרים ראשוניים בחוק, המקנים לנושא תפקיד פלוני את הכוח להפעיל סמכות מוגדרת בנסיבות נתונות, אינה רק בגדר הענקת כוח ושררה, אלא נגזרות ממנה משמעויות עיקריות, הלוכשות גם לבוש של הטלת חובה בכל הנוגע לסדרי השימוש בסמכות. כך טמונה בהענקת סמכות, בין היתר, חובה לשקול את הצורך בהפעלתה ואת הדרכים הראויות שיש לנקוט בהקשר זה. שנית, מובן וידוע הוא, כי מהענקת סמכות לנושא תפקיד פלוני נובעת החובה לדון בפניות ובקשות, הבאות להניע את בעל הסמכות להפעיל כוחו בדרך זו או אחרת.

לבסוף, ככל שהדבר מתייחס לעיון ולדיון בבקשות, שעניינן הפעלת סמכות, מתחייבת נקיטתה של דרך עיון ודיון, שצורתה ומהותה נשלטות על ידי אמות מידה בסיסיות, שעוצבו בפסיקתו של בית משפט זה, ואשר ההימנעות מאימוצן יכולה להיות בעלת השלכה על תקפותה של החלטה. [420] במילים אחרות, גם מקום בו אין "רשאי" בגדר "חייב", היינו גם כאשר המחוקק לא קבע חובה להפעיל סמכות בדרך מוגדרת או כאשר החובה להפעיל סמכות אינה עולה ממהות העניין, נולדת וקמה יחד עם הקניית הסמכות גם חובה לשקול את עצם הצורך וההצדקה להפעלתה של הסמכות.

(ד) אוסיף כי לבעל הסמכות הוענק שיקול דעת להחליט בעניין, על אף החלטה עקרונית הקיימת בסוגיה בה דנה הסמכות. הרי ייתכן שההחלטה טעונה בחינה מחדש, באופן כללי או לגבי המקרה הקונקרטי. על נסיבות כגון אלה אמר H.W.R. Wade, Administrative Law, P. 300, בדונו בסוגיה, אותה הכתיר בכותרת Over Rigid Policies:

discretion lawfully, by blindly "An authority can fail to give its mind to a case, and thus fail to exercise its following a policy laid down in advance."

אין פירושו של דבר, כי לא ניתן לאמץ החלטה עקרונית, הקובעת מדיניות או דרך פעולה רצויה, אך גם החלטה עקרונית כאמור צריכה להיות פרי של תהליך מסודר, וגם אז ראוי כל מקרה קונקרטי להתייחסות עניינית, כדי שייבחן ויוחלט, אם יש לאמץ לגביו - לחיוב או לשלילה - את הכלל המנחה, אשר לפיו פועלת הרשות.

עד כאן התייחסותנו לדברים שנאמרו בבג"צ 297/82 הנ"ל לעניין החובה לשקול בכל מקרה רגיל את מכלול הנתונים והנסיבות, עובר למותן ההחלטה בדבר הפעלתה של סמכות או הימנעות מהפעלתה.

15. בעת בחינת האפשרות של הפעלת הסמכות, שומה על הרשות הסטטוטורית לשוות נגד עיניה את כל המרכיבים הרלוואנטים, קרי את כל הנושאים היוצרים את פסיפס הנתונים שבפניה. אך מובן שאינה רשאית לשקול שיקולים זרים לעניין; אולם, לשם הסרת ספק אוסיף, כי בנושא הכרוך בחיים הפרלמנטריים-פוליטיים אין לשלול את ההבאה בחשבון של שיקולים העולים מן הנסיבות הפוליטיות. אולם, כפי שציין חברי הנכבד השופט גולדברג בבג"צ 1635/90 הנ"ל (שם, עמ' 866), יש לזכור כי איננו עוסקים בהקשר כגון זה שבפנינו בתוקפו המחייב של הסכם פוליטי אלא בתוקפו של המעשה שנעשה או אמור להיעשות בעקבות ההסכם, האם בלתי חוקי הוא או האם פסול הוא על פי הנורמות של המשפט הציבורי המקובלות עלינו, היינו אם מתיישב המעשה במהותו עם עקרונות היסוד של מדינה מתוקנת.

על כן, מבחנה של התוצאה, מבחינת סבירותה, הוא, בין היתר, בכך אם יוחס לשיקולים השונים המשקל הנכון. כאשר מועדפים שיקולים פלוניים על אחרים בפרופורציה בלתי-סבירה, ההחלטה פסולה. במילים אחרות, כל עוד ניתן לכל מרכיב משקלו הנכון והסביר בנסיבות העניין, אין מלינים. אולם, כאשר נתון פלוני מועדף על אחר, למרות שמשקלו, חומרתו או מהותו של השיקול הנדחה היו מחייבים באופן ברור וגלוי את העדפתו או את הטיית כפות המאזניים לכוונו, הרי לוקה ההחלטה בחוסר סבירות. [421] אמרתי על כך בבג"צ 156/75 (פאוזי דקה נ. שר התחבורה, פד"י ל"ב(2), 94, 105), כי יכול שייצור נסיבות בהן לא נשקל על ידי הרשות הסטטוטורית שיקול זר והובאו בחשבון אך ורק שיקולים שהם רלוואנטים לעניין, אולם לשיקולים הרלוואנטים השונים יוחס משקל בפרופורציה כה מעוותת בינם לבין עצמם, עד שהמסקנה הסופית הפכה לבלתי סבירה.

הוא הדין לעניין "תום הלב" בשיקוליה של רשות סטטוטורית; חוסר. הסבירות יכול שייתגלה על אף תום הלב שהיה מונח ביסודה של ההחלטה. כפי שהעיר השופט Scrutton - "אחדים מן האנשים הישרים ביותר הם הבלתי סבירים ביותר" (R. V. Roberts, Ex Parte Scurr) - ((1924) 2 K.B. 695, 719).

16. במסגרת הטענות שבפנינו הרבו מקצת המשיבים בהפניה לחוקים אחרים הדנים בנושאי משרה, למעט שרים וסגני שרים, אשר בהם יש הוראות מפורטות בדבר העברה מתפקיד. מן ההסדר החיובי בחוקים אחרים ביקשו ללמוד על קיומו של הסדר שלילי לגבי שר או סגן שר, היינו כי בנושא זה אין הוראת דין המתווה מראש נסיבות בהן מתחייבת הפעלת הסמכות. אין יסוד בדין לטענה זו. אכן יש חוקים המכילים פירוט הנסיבות המתירות או מחייבות העברה מתפקיד. אין בכך כדי ללמד על הסדר שלילי לגבי העברה מתפקיד של שר או סגן שר. עניין העברתו מכהונה של שר מעוגן כיום בסעיף 21א' הנ"ל לחוק היסוד, והיעדר פירוט של הנסיבות המתירות או המחייבות העברה מתפקיד רק מלמד, כי הדין - לעניין זה - הוא הדין הכללי בקשר לסמכויות סטטוטוריות, ועיקרי הדברים הנוגעים להפעלת הסמכות הוסברו כבר לעיל, ועוד נוסיף עליהם. זאת ועוד, היעדר הוראות מפורטות מתיר העברה מתפקיד במגוון רחב יותר של מקרים מאשר אלו המפורטים בחוקים הדנים בנבחרים אחרים או בנושאי משרה ממונים. בהמשך הדברים נתייחס לאותן נסיבות בהן קמה חובה שבדין להפעיל את הסמכות.

17. על רקע תיאורן הכללי של הוראות החוק הרלוואנטיות, נפנה עתה במישורן לסוגיה שבפנינו. יש נסיבות בהן הופכת סמכות שבשיקול דעת לסמכות שחובה להפעילה (בג"צ 190/57, אסייג נ. שר הביטחון, פד"י י"ב(52), 55, דברי השופט (כתוארו אז) זוסמן מול האות ג'; בג"צ 2/80, בט נ. שר הדתות, פד"י ל"ד(3), 144, 146 (דברי ממלא מקום הנשיא (כתוארו אז) לנדוי, מול האות ג'), וראה גם פרופסור ב. ברכה, משפט מינהלי, הוצאת שוקן, 1986, על יד 149). משמע, יש נסיבות בהן עולה המסקנה - גם לגבי סמכות שבשיקול דעת - כי הימנעות מהפעלת הסמכות היא בלתי סבירה במידה היורדת לשורשו של עניין (בג"צ 596/75, מכבי תל אביב נ. רשות השידור, פד"י ל"א(1), 772; בג"צ 542/76, 103/77, קונסורטיום אינט נ. מנכ"ל משרד התקשורת, פד"י ל"א(3), 477, 483). כדי ליישם זאת לסוגיה שבפנינו: סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה, באופן היורד לשורשו של עניין.

[422] חוסר סבירות היורד לשורשו של עניין, פוסל החלטתה של רשות מינהלית (ראה בג"צ 297/82 הנ"ל; בג"צ 653/79, עזריאל נ. מנהל אגף הרישוי, פד"י ל"ה(2), 85; בג"צ 376/81, לוגסי נ. שר התקשורת, פד"י ל"ו(2), 449).

אכן נכון הוא, כי הסמכות לפי סעיף 21א' הנ"ל יכול שתופעל כדי לאפשר פעולתה התקינה של הממשלה ולהביא לפיטוריו של שר שאינו משתלב במרקם הפעולה הממשלית או הפועל בניגוד לעקרונות האחריות הקולקטיבית.

אלה כמובן דוגמאות בלבד, שעניינן מה שמכונה בפי הרבים בשם "קילקולים".

אולם, בכך אינו מתמצה תיאור גבולותיה של הסמכות לפי סעיף 21א' הנ"ל, שכלליותה מצביעה על רוחבה ועומקה. אין בכך גם תיאור מלוא התכלית החוקתית של ההוראה שבסעיף זה. הוראת החוק האמורה נועדה גם כדי לאפשר תגובה, בצורת העברה מן התפקיד, בשל אירוע חמור בו מעורב חבר הממשלה, כאשר האירוע, יהיה זה מעשה או מחדל, משליך על מעמדה של הממשלה, מראית פניה בעיני הציבור, יכולתה להנהיג ולשמש דוגמה, כשירותה להשריש אורחות התנהגות נאותות, ועיקר העיקרים כאשר הדבר משליך על אמון הציבור בשיטת הממשל והשלטון שלנו, בערכים עליהם בנויה שיטתנו השלטונית והחוקית ובחובות של האזרח מן השורה, הקמות ועולות מכך. לשם הסרת ספק אוסיף, כי האמור כאן אינו מתייחס לנומרות מוסריות שהן חסרות יסוד בדין. מדובר על המשפט החל אצלנו, אשר לפיו אי-

הפעלת סמכות המוקנית לבעל משרה הופכת מחדלו, בנסיבות נתונות, לבלתי סביר באופן קיצוני. זוהי מסקנה שבדין ולא מסקנה המעוגנת רק בערכים ערטילאיים מופשטים שאין להם יסוד בחוק, כפי שעלול היה להשתמע מתוך חלק מן הטיעונים שהושמעו בפנינו.

בפנינו דובר רבות על כך שהממשלה נשענת על אמון הכנסת, וכי בכך ניתן ביטוי טרנסנדנטי לאמון של הציבור הרחב בממשלתו. הדבר מקובל עלי.

מקובלת עלי גם האבחנה בין עובד ציבור לבין נבחר ציבור (ראה בג"צ 4287/93 בעניין סגן השר פנחסי), אולם, אמון הכנסת איננו מייתר הפעלת סמכות לפי סעיף 21א' כאשר הדבר מתחייב מן הנסיבות. זאת ועוד, זיקת הגומלין החוקתית המתוארת בין הממשלה לכנסת ודרכה לציבור, היא דו-סטרית. הממשלה חייבת גם לשמש כמתווה של נורמות התנהגות שלטוניות, ולפעול באופן היוצר אמון. השהיית החלטה בעקבות התגלות מעשי עבירה חמורים של שר, תוך הישענות על האמירה שאין מקום לפעולה של ראש הממשלה עד שהכנסת תבוא - אם תבוא - ותביע אי אמון בממשלה כדי להביא בכך, בעקיפין, לפיטוריו של השר, היא בגדר פרשנות של ההוראה החוקתית רבת המשמעות שבסעיף 21א' כהוראה מינורית שנועדה להפעלת סדרי משמעת פנימיים בממשלה בלבד. יש בכך הערכה בלתי נכונה של מרווח הסמכויות המוקנה לראש הממשלה לפי סעיף 21א' והימנעות בלתי סבירה מהפעלת הסמכות, כפי שהוענקה על ידי המחוקק.

18. בשלב זה מתחייבת אתנחתה קצרה בהצגת הרקע המשפטי, כדי לשוב לעובדות המקרה. תיארנו לעיל את עיקריו של כתב האישום שהוגש במקרה דנן לכנסת. כתב האישום מכיל טענות בדבר מעשי שחיתות שהם מפליגים בחומרתם.

כתב האישום אינו פסק דין. הוא רק משקף מהו חומר הראיות לכאורה שנאסף על ידי התביעה הכללית. אולם, לצורך המשך כהונה בממשלה יש משמעות גם לראיות לכאורה שגובשו בכתב האישום, אשר עומד בפני הציבור עתה. [423] יש נסיבות בהן יש משמעות מבחינת סבירות הפעולה, לא רק להכרעה שיפוטית חלוטה אלא גם לאופי המעשים המיוחסים לפלוני, כפי שהולבשו בלבוש הרשמי של אישום המוכן להגשה לערכאות.

במקרה דנן תהיה דרושה גם הסרת חסינות, שהרי מדובר בחבר הכנסת.

אולם, קיום הליכי הסרת החסינות, לא ישנה מהותו ומשמעותו של כתב האישום ושל מה שנטען בו. אם יכהן בממשלה שר שהוגש נגדו כתב אישום המאשימו בלקיחת שוחד במאות אלפי שקלים ובשימוש לרעה, באופנים אחרים, במשרות שלטוניות, תהיה לכך השלכה מרחיקת לכת על דמות השלטון בישראל, תום ליבו והגינותו. עניין זה משליך במישרין על שאלת הסבירות, לפי הוראותיו של הדין (בשינויים הנובעים מן האבחנה בין עובד ציבור לשר, ראה גם בג"צ 6163/92, 6177, אייזנברג נ. שר הבינוי והשיכון - טרם פורסם).

19. הוער בטיעונים שבפנינו שיש תקדים בעבר להמשך כהונתו בממשלה של שר, למרות שהוגשו נגדו כתבי אישום שייחסו לו מעשים חמורים. לדידי לא נוצר בכך כל תקדים. היה בעבר מחל שלטוני פסול, שאינו מקדש את השיטה.

מעשה או מחלל פסולים בעבר רק מדגימים עד כמה הופך כל מעשה בודד של נוחות פוליטית למזיק מבחינת אמות המידה המתחייבות, שהרי ממנו מבקשים ללמוד, אותו מחקים ואותו רואים, משום מה, כתקדים.

יש בהיסטוריה החוקתית שלנו מקרים מכובדים יותר של תגובה בעקבות ייחוס מעשה עבירה כלשהו, אשר אותם ראוי לחקות.

20. ניתן עתה לסכם דעתי בסוגיה שבפנינו:

(א) הסמכות לפי סעיף 21א' הנ"ל היא סמכות שבשיקול דעת.

(ב) הבטחה שלטונית שלא להשתמש בסמכות להעביר נושא משרה מן התפקיד - אין לה תוקף.

(ג) על בעל הסמכות לשקול את הפעלת הסמכות כאשר הדבר נדרש או מתחייב, וזאת בצורה מסודרת ושיטתית תוך שימוש בסמכות למטרתה והימנעות משיקולים זרים.

(ד) שיקולים פרלמנטריים-פוליטיים יכול ויהיו לגיטימיים בנסיבות נתונות, אך יש לבחון אותם תוך איזון נאות עם יתר השיקולים; כאשר בין יתר השיקולים כלולה העובדה שיש ראיות לכאורה, כי בוצעה עבירה על ידי חבר בממשלה, יש רלוואנטיות לחומרתה של העבירה. ככל שהעבירה חמורה יותר, פוחת משקלם של כל השיקולים האחרים.

אוסף כי בהקשר שבפנינו לא ראיתי צורך לדון בנושאים הכלליים יותר, שעלו בפסק דינו של חברי הנכבד השופט ד. לוי.

(ה) [424] על מי שמפעיל את שיקול הדעת לשוות נגד עיניו את כל המרכיבים ואת כל הגורמים המשפיעים הרלוואנטים, ולייחס להם משקל סביר ביניהם לבין עצמם. ייחוס משקל בלתי פרופורציוני למרכיב זה או אחר, עלול לפסול את ההחלטה.

(ו) יש נסיבות בהן הופכת הפעלת סמכות שבשיקול דעת להפעלה שבחובה. אי-הפעלתה של הסמכות בנסיבות מעין אלה יכולה להיחשב כבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין.

(ז) מקרה פסול בעבר מחייב תיקון של מה שעוות או התנערות ממנו, ולא חיקוי. אין ללמוד היתר מכשלון שבעבר.

(ח) העבירות המיוחסות לשר דרעי הן מפליגות בחומרתן ואי-הפעלת הסמכות להעבירו מתפקידו עולה כדי אי סבירות קיצוני. ההישענות בעניין זה על התחייבות, הנוגדת את הוראותיו של סעיף 13א' לחוק היסוד, אינה במקומה.

הפגיעה באמינות השלטון עקב אי העברה מהתפקיד של מי שמואשם בעבירות חמורות של שחיתות, היא חמורה בהרבה מן הפגיעה באמינות עקב אי קיום הבטחה שהחוק אסר מעיקרו את נתינתה. כמבואר, איננו דנים כאן בשאלת האמינות כחורמה מוסרית, אלא בהוראות הדין המתייחסות לסבירות של הימנעות מהפעלת הסמכות.

21. אשר על כן, דעתי היא כי יש להצהיר שמן הדין שראש הממשלה יפעיל סמכותו לפי סעיף 21א' לחוק יסוד: הממשלה, ויעביר את השר דרעי מכהונתו.

במובן זה יהפוך הצו להחלטי.

השופט א. ברק:

אני מסכים.

השופט א. מצא:

אני מסכים לפסק-דינו של חברי הנכבד, הנשיא.

העמדה בה דבק ראש הממשלה בפרשתנו נסמכה, בעיקרו של דבר, על קיומו של הסכם פוליטי אותו כרת עם השר דרעי, על-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, ערב כינונה של הממשלה. ומשלא שוכנע בצדקת טענתו של היועץ המשפטי, שמאז כריתת ההסכם אכן חל שינוי ממשי בנסיבות, סבר ראש הממשלה כי הוא ניצב בפני הצורך לאזן בין שתי נורמות, שהן לפחות שוות-ערך: זו שמכוחה טען בפניו היועץ המשפטי, שכל עוד לא ינוקה מן החשדות שהוטלו בו עם הנחת כתב האישום כנגדו על שולחן הכנסת, אין השר דרעי יכול להמשיך ככהונתו בממשלה; וזו הכרוכה בחשש לפגיעה באמינותו שלו, כראש הממשלה, בעיני הציבור, אם לא יקיים את חלקו בהסכם עם השר. היה איפוא יסוד להניח, שאלמלא נתפס ראש הממשלה לסברה מוטעית, שהתחייבותו כלפי השר דרעי הינה התחייבות תקפה, ושבקיומה תלויה אמינותו בעיני הציבור, היה נמנע מנקיטת העמדה שהביאה את העותרים לבקש בבית-משפט זה סעד לציבור.

אך לא כך אירע: ממכתבו של ראש הממשלה, שהעתקו הוגש לנו במהלך הדיון, עלה, כי גם משהוסבה תשומת-לבו להוראת סעיף 13א(ב) לחוק יסוד: הממשלה, נותרה עמדתו, לגוף הענין, כשהיתה; [425] זאת על יסוד נימוקים אחרים שכלל במכתבו אל היועץ המשפטי לממשלה מיום 22.8.93, ובהם חילוקין על עמדת היועץ המשפטי (כפי שהובעה ופורטה במכתבו לראש הממשלה מיום 6.8.93).

בכך כיוון ראש הממשלה להבחנתו הנטענת בין נושאי-משרה נבחרים ולבין עובדי-ציבור מתמנים, וכן לאיזכורה על-ידיו, בבחינת "תקדים", של פרשת השר אבו-חצירה. אכן, גם טעמים אלה אמנם נכללו במכתבו של ראש הממשלה אל היועץ המשפטי, אך לא הם, אלא ההסתמכות על התחייבותו כלפי השר דרעי, שבקיומה כביכול תלויה שמירת אמינותו בעיני הציבור, היא שהיוותה את עיקר טעמו של ראש הממשלה שלא לנהוג על-פי חוות-דעתו של היועץ המשפטי.

ההבחנה בין עיקר לטפל, בטעמיו של ראש הממשלה, אכן נלמדת מקריאת מכתבו אל היועץ המשפטי. אך קיים גם הבדל עקרוני במהות הטעמים: בהציגו את החשש לפגיעה באמינותו בעיני הציבור הציג ראש הממשלה טעם בעל אופי ציבורי. בעשותו כן נסמך על הנחה (אמנם מוטעית) בדבר קיומו של הסכם פוליטי, שראה את עצמו קשור בו. טעם זה, אף שמן הבחינה המשפטית לא היה קביל, ניתן היה, למצער, להבינו. לא כן הדבר באשר לטעמיו האחרים של ראש הממשלה. בעזרת טעמים אלה לא ביטא ראש הממשלה עמדה ציבורית עצמאית, אלא ביקש לחלוק על חוות-דעתו של היועץ המשפטי בדבר עצם מהותה של הנורמה המשפטית החלה בנושא העברתו מתפקידו של שר. גישה זו מנוגדת לעיקרון החוקתי, המקובל בשיטתנו זה מכבר, שמכוחו מוחזק היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת (ראה את דברי חברי הנכבד השופט ברק, בפרשת סגן השר פנחסי, בג"צ 4287/93, בפסקה 42 לפסק-דינו).

וראש הממשלה, בכל הכבוד, לא יכול היה להישמע בטעמים אלה כלל. הצטערתי לכן להיווכח, כי גם משהועמד על כך, שההסכם שערך עם השר דרעי היה חסר תוקף מעת כריתתו, נותר ראש הממשלה דבק בעמדתו המקורית, תוך שהוא מבקש להצדיקה בעזרת נימוקים משפטיים הסותרים את חות-דעתו המשפטית המחייבת של היועץ המשפטי.

לגופה של השאלה, מהי הנורמה המשפטית החלה על פרשתנו, הדין הוא, בעליל, עם היועץ המשפטי. על כך אין צורך להכביר מלים. זה לא מכבר הוסברה הנורמה המשפטית הראויה, מפי חברי השופט ברק, בג"צ 6163/92, 6177 אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח' (טרם פורסם), וחברי הנכבד חזר והסבירה עתה גם בפסק-דינו בפרשת סגן השר פנחסי. ומן הטעמים שבפסק-דינו של חברי הנכבד, הנשיא, מתחייבת המסקנה, כי הדין החל בשאלת המשך כהונתו של השר דרעי אינו יכול להיות שונה, ואף מקל וחומר.

השופט ד. לוי:

מקובלות עלי מסקנותיו של הנשיא בחוות דעתו ושותף אני בעיקרי הדברים לניתוח המשפטי ולגישה שננקטה בסוגיות המרכזיות שבמוקד הדיון בפנינו, על פיהם התוצאה הנדרשת היא פועל יוצא ומתחייב מנסיבות המקרה.

עם זאת, מבקש אני להוסיף כמה הערות בנושאים שהועלו לדיון ושלטעמי ראויים להרחבה ולהדגשה.

(א) [426] אכן, מקובל עלי כי חבר כנסת זוכה למעמדו מכח האימון שנתן בו ציבור של בוחרים, כאשר ראה בו את מי שמייצג נאמנה את רחשי ליבו ואת השקפותיו - אם מבחינת דרכו המדינית ואם משום השקפותיו בענייני חברה וכלכלה וגישתו לעניינים שבאמונה וברוח.

משנבחר על ידי ציבור מסויים זה, אך טבעי הוא שיראה עצמו חב חובת נאמנות לבוחריו. אם יאכזבם חלילה, אם יפגם האימון שרחשו לו, מטעם זה או אחר, הרי שבבוא העת יעמוד פוליטית לדין הבוחר.

(ב) שונים פני הדברים שעה שחבר כנסת נבחר מקבל על עצמו מטעם הסיעה, שהוא חלק ממרכיביה ונציגה, תפקיד רשמי במסגרת הרשות המבצעת, כחבר ממשלה ושר המופקד על משרד ממשלתי, או כסגן שר.

חב הוא אז חובת נאמנות ומידת אחריות מוגברת לציבור בוחריו, לכנסת שהביעה בו את אמונה ובמידה רבה, ואף ביתר שאת, לכלל הציבור שאותו נקרא לשרת באמונה.

הרי מי שניתנה בידו סמכות ביצועית מכח החוק, יימצא במעשיו, וחלילה במחדליו, משפיע לטוב ולרע, על זכויות כלל אזרחי המדינה ותושביה. נאמנם הוא ושומה עליו לנהוג עם כולם באמינות, ביושר, בהגינות וללא משוא פנים. בכך האתגר ועל פי הדרך בה ינהג - ייבחן.

(ג) שר המסב לשולחן הממשלה כנציג של מפלגה או תנועה ממלא בכך, ללא ספק, פונקציה פוליטית. הוא מבטא בתוכה דעות והשקפות, דרך מדינית וחברתית, המקובלים על הציבור שבחר בו והתנועה שרואה בו את נציגה במערכת השלטונית. אולם, לדעתי, בעת שהוא ממלא תפקידו המנהלי, אם כשר ואם אפילו כסגן שר, כמי שמופקד על משרד ממשלתי ומכוון את עשייתו, נסוגה הפונקציה הפוליטית בפני הפונקציה המינהלית, שיש עימה כללי התנהגות משלה.

בעת שהוא ממלא פונקציה זו, נתון הוא לביקורת בית המשפט הגבוה לצדק, שעה שהוא נקרא לעשות כן. במסגרת הביקורת ייבחן אם הקפיד השר על קיום סדרי מנהל תקינים, אם הפעיל את סמכותו על פי העקרונות והכללים שנקבעו בחוק ובפסיקה ואם בעת מתן השרות לאזרח, כנאמן הציבור, נהג בהגינות, בסבירות, בשיוויוניות וללא פניות.

אם יחטא לאלה, לא צריכה לעמוד לו, דרך כלל, כמגן, הפונקציה הפוליטית שהוא נושא בה, ועליו יהיה לעמוד בביקורת האמורה, ואם יוצרו נסיבות שיחייבו זאת, ליתן את הדין ולעמוד למשפט.

אם כך דרך כלל, על אחת כמה וכמה אם, חלילה, יכשל השר וידבק בו רבב של עבירה על החוק. יש ובשל מהות העבירה והנסיבות בהן התבצעה תועמד בסימן שאלה האפשרות שיוסיף ויכהן בתפקידו.

אינני מציע כי נבוא ונציב כללים נוקשים בנושא זה ונקבעו אנו בצורה גורפת מתי וכיצד תוסקנה המסקנות. הרי בראש ובראשונה המערכת הפוליטית היא שתצטרך להגיב על כך במסגרת המהלך הפוליטי-הדמוקרטי התקין. [427] אולם, יתכנו מצבים יוצאי דופן, כגון הענין דנן, שתידרש התערבותנו למען הצבת נורמות התנהגות ספציפיות מחייבות.

(ד) כך, נראה לי, למשל, שאם, חלילה, מוגש כנגד שר כתב אישום המושתת על ראיות לכאורה, המצביעות על כך שמייחסים לו ביצוע עבירות חמורות שבטיבן, במהותן ובנסיבותיהן יש עימן מן הקלון - כגון, למען סבר את האוזן, שר המואשם בקבלת שלמונים, במעשי מרמה, בהונאת רשויות המדינה, בדברי שקר או דוחות כוזבים - לא יהא זה ראוי ומתקבל על הדעת שימשיך וישמש בכהונתו.

לטעמי, אם כך חלילה יקרה, ראוי שהשר יסיק מסקנה זו למען ההגינה הציבורית ומתוך כיבוד עיקרי שלטון החוק, מיוזמתו הוא, אפילו הוא משוכנע בחפותו ובנקיון כפיו. יש למצות אז את תהליך בירור האמת ולהמתין עד שיתברר הענין עד תום.

(ה) אם לא יעשה כן, שומה על ראש הממשלה לשקול אם לא נתהוו נסיבות המצריכות עשיית שימוש בסמכותו לפי סעיף 21א(א) לחוק יסוד: הממשלה להעביר את השר מכהונתו. אכן, סמכות זו שבידי ראש הממשלה סכמות שבשיקול דעת היא. הוא רשאי, אם כי לכאורה אינו חייב, לעשות שימוש בסמכות זו.

שעה שהוא נדרש להפעיל את שיקול דעתו, יכול הוא ליתן דעתו גם להיבטים פרלמנטריים-פוליטיים, שהרי, כאמור, מגולמות בשר פונקציה פוליטית לצד פונקציה מינהלית. טבעי וגם מובן בעיני שראש ממשלה יבקש לשמור על שלמות מבנה הממשלה לבל יתערער. למען הבטחת צורך חשוב וחיוני זה יוכל, במקרה המתאים, למחול על "קלקולים" בהתנהגות השר, בהתבטאויות מצידו ואפילו התנכרות להחלטות מחייבות של הממשלה, כי כל אלה הם עדיין בתחום הפונקציה הפוליטית, הנבחנת ומבוקרת במישור האמינות בפני הכנסת ובפני הבורח.

לא כך הדבר, לדעתי, ככל שמדובר בשר שחטא לטוהר המידות, במי שעבר עבירות שיש עימן קלון, במובן שהדגמתי לעיל, ובמיוחד כשעבירות אלה, המיוחסות לו לכאורה, נתבצעו במהלך מילוי תפקידו. במקרים כגון אלה חייב לגבור השיקול של אמינות הממשלה ושריה בעיני הציבור על כל שיקול אחר.

דוחה אני מכל וכל טענה שהושמעה כי למען שלמות הממשלה והקואליציה שבבסיסה ומתוך רצון לקדם מדיניות ממשלתית, חשובה ככל שתהיה, ניתן למחול ולעבור לסדר היום על המשתמע מהגשת כתב אישום כני"ל, ולהשאיר את השר על מכונו, כאילו לא התרחש דבר.

(ו) נראה לי שגם בענייני הכיר למעשה ראש הממשלה בכך שאם אמנם יוגש כתב אישום כנגד השר דרעי בעבירות שנחקרו בעת שמונה לתפקידו, יצטרך השר להשעות את עצמו, ואם לא יעשה כן, יצטרך לעשות שימוש בסמכותו.

[428] הייתי רוצה להניח כי ראש הממשלה ראה כך את התוצאה המתחייבת, לא רק משום שעמד בפני אילוץ קואליציוני, אלא משום שגם, כמי שמפקד על קיום משטר נאור, סבר על פי מיטב הכרתו, כי זהו אשר חייב להעשות.

אינני סבור כי יש הבדל, או צריך להיות הבדל, מבחינת התגובה הנורמטיבית, אם כתב האישום הוגש כבר לבית המשפט או שהוגש באותו שלב, בשל הצורך בהסרת החסינות, רק לועדת הכנסת.

(ז) במהלך הטיעון בפנינו שמענו מפי נציגי המשיבה מס' 5 (תנועת ש"ס), הגם בשפה רפה, כי השר אריה דרעי זכה לאימון בוחריו חרף חקירה משטרתית מתמשכת שהתנהלה נגדו ועל אף החשדות שריחפו בחלל האויר. יש להניח כי נהגו כך מפני שהאימון בכנות שהמועמד שהם חפצים ביקרו הוא נקי כפיים, זך וטהור מכל אותם חשדות המיוחסים לו.

אין לדעת אם היו נוהגים באותה מידה אילו, חלילה, הוכחה האשמה בבית משפט או אילו רק תלוי ועומד היה כנגדו בבית המשפט כתב אישום המייחס לו עבירות חמורות כני"ל.

אולם, נראה לי כי אין לכך חשיבות ואין בעובדה זו כדי ללמד דבר, שהרי לא בכך העיקר, אלא בצורך ש"מחננו" - הדמוקרטי והנאור יישאר טהור ולא יחזיקו במוסרות השלטון אנשים אשר נגועים בשחיתות ובעבירות מהסוג שתארתי לעיל.

יודגש, להסרת כל אי הבנה, כי כל שאמרתי בסוגיה אחרונה זו הוא במישור התאורטי. אין, חלילה, בכל שנאמר בזה כדי לקבוע עובדות ולחרוץ דין בעניינו של השר אריה דרעי, שעוד יצטרך להתברר במסגרות שהוסמכו לכך, ולהתלבן עד תום - עד שהאמת העובדתית תצא לאור.

כאמור, מקובלת עלי התוצאה שמציע הנשיא בחוות דעתו.

השופט א. גולדברג:

להבדיל מעובדי ציבור, שחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט1959-, חל עליהם, אין שר וסגן שר מתמנים לתפקידם רק על פי כישוריהם, סגולותיהם, ומידותיהם האישיות. אינטרסים מפלגתיים וקואליציוניים הם שעומדים במרכזם של מינויים אלה, ומרקם החיים הציבוריים אינו נפגע עקב כך כי נתמנה שר או סגן שר אשר אינו ניהן בתכונותיהם של אנשי מעלה, או שאינו מתאים לתפקידו. השאלה היא אם אמון הציבור בשלטון נפגע שעה שמכהן שר או סגן שר אשר גובש נגדו כתב אישום בעבירה שיש עמה קלון? התשובה לכך אינה פשוטה ואינה חד-משמעית. כי אם נאמר שבכל מקרה נפגם אמון הציבור במוסדות השלטון, עלינו גם לומר כי פגימה זו תהא קיימת גם כלפי הכנסת שעה שיכהן בה מי שהורשע ונדון למאסר בפועל בעבירה שיש עמה קלון.

[429] חבר כנסת כזה, לא רק שישתתף במעשה החקיקה, וישמש בתפקיד מעין שיפוטי בדיון על הסרת חסינותו של חבר כנסת אחר, אלא אפשר שיהא חבר בוועדותיה של הכנסת. תהא זו ועדת הכספים העוסקת בכספי הציבור, או ועדה לביקורת המדינה שבידה לקבוע נורמות למינהל תקין, או כל ועדה אחרת, שהנושאים הציבוריים שבהם היא דנה הן מן המעלה הראשונה. ואף-על-פי-כן לא חשש המחוקק שאמון הציבור בכנסת ייפגע בשל כך, וקבע בסעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת, כי כל אזרח זכאי להבחר לכנסת "זולת אם בית המשפט שלל ממנו זכות זו על פי חוק או שנדון לעונש מאסר בפועל לתקופה של חמש שנים או יותר בשל עבירה נגד בטחון המדינה שנקבעה לכך בחוק הבחירות לכנסת וטרם עברו חמש שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר". אין זאת כי ככל שמדובר בבחור הציבור גובר העיקרון הדמוקרטי על אינטרס ציבורי אחר, על אף שחבר כנסת גם הוא ממלא שירות צבורי, וכשהכנסת היא אחת מרשויות המדינה.

כיוון ששר וסגן שר ממלאים, כאמור, תפקיד פוליטי, האם אין לומר גם במקרה בו גובש נגד מי מהם כתב אישום בעבירה שיש עמה קלון, כי זה "מחיר הדמוקרטיה", וכי הביקורת על מינוי אשר כזה מסורה לכנסת, אשר בידה להצביע אי-אמון בממשלה בשל מינוי שלדעתה אינו תקין? ויתרה מזו, האם אין בהתערבותנו בכונן דא משום התערבות בית המשפט ב"מעשה המרכבה" של הממשלה, והפרת האיזון שבין הרשויות?

אכן, אין לכחד כי קיים היבט פוליטי בסוגיה בה אנו דנים. אולם מאידך גיסא אין לראות היבט זה במנותק מן המינהל הציבורי. סבורני כי בהתנגשות זו שבין שני ההיבטים אין בידינו לומר כי הנורמה שבמינהל הציבורי, אותה קבענו כחלה על עובד ציבור (ראה בג"צ 6163/92), לא תחול כלל, אך ורק משום שנושא המשרה הוא שר או סגן שר. תוצאה כזאת יש בה לא רק "מוסר כפול", אלא גם החלתן של נורמות משפטיות כפולות ונוגדות.

האחת, אשר חלה על עובד מן השורה, והאחרת על פוליטיקאי הממלא תפקיד, תוך פגיעה בעיקרון השוויון בפני החוק.

ההתנגשות שבין שני ההיבטים אינה מחייבת כי היבט אחד ידחוק את האחר, וכל שמתחייב הוא כי ייעשה איזון ביניהם. האיזון מחייב כי התערבותו של בית משפט זה בשיקול דעתו של מי שהוסמך בחוק להעביר שר, או סגן שר, מתפקידו תהא במשורה, ותצטמצם למקרים בהם חומרת הנסיבות של העבירה המיוחסת, אינה יכולה להתיישב עם המשך התפקיד. במלים אחרות, התערבותנו תהא, אף במקרים כגון אלה, רק שעה שהרשות המינהלית, לה ניתן שיקול הדעת, סטתה בנסיבותיו של המקרה סטייה קיצונית ממידת הסבירות, שבהשאת השר, או סגן השר, בתפקידו.

[430] סבורני כי חומרת הנסיבות בעניינו, כפי שהיא עולה מכתב האישום, מכריעה את הכף, וחייבה את העברתו של השר מתפקידו. לפיכך אני מצטרף לפסק דינו של חברי הנשיא, על כל טעמיו.

החלטת לאמור כי תפקיד השר הוא פוליטי, ע"ד זאב טריינין ואח'... נגד 1. ממשלת ישראל, 2. ראש הממשלה, 3. היועץ המשפטי לממשלה, 4. הרב אריה דרעי, 5. ואח'...
התנועה למען איכות השלטון בישראל, משה קירשטיין, ע"ד זאב טריינין ואח'... נגד 1. ממשלת ישראל, 2. ראש הממשלה, 3. היועץ המשפטי לממשלה, 4. הרב ניתן היום, כ"ב אלול התשנ"ג (8.9.1993).
אריה דרעי, 5. ואח'...