

**התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)**  
**The Movement for Quality Government in Israel**  
**الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل**



1.12.2025 ; י"א בכסלו תשפ"ו

לכבוד,

עו"ד עמית אייסמן  
פרקליט המדינה  
משרד המשפטים  
ירושלים

עו"ד גלי בהרב-מיארה  
היועצת המשפטית לממשלה  
משרד המשפטים  
ירושלים

**הנדון: דרישה לפתיחה בחקירה פלילית כנגד רה"מ בחשד למרמה והפרת אמונים**

סימוכין: מכתבינו מיום 24.2.2025, 29.5.2025, 30.11.2025.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדחיפות כדלהלן:

**הסדר ניגוד העניינים של רה"מ נתניהו**

1. כזכור, ביום 21.11.2019 הודיע היועץ המשפטי לממשלה על הגשת כתב אישום כנגד חה"כ בנימין נתניהו בתיקים 1000, 2000 ו-4000, בין היתר בחשד למעורבות בלתי חוקית של רה"מ בשוק התקשורת, בניסיון להשפיע על שוק התקשורת ועל אופן סיקורו בה, בתמורה להפעלת כוחו השלטוני. ביום 28.1.2020, הוגש לבית המשפט המחוזי בירושלים כתב אישום נגד ראש הממשלה, חבר הכנסת בנימין נתניהו, (להלן: "ראש הממשלה" או "חה"כ נתניהו"). המייחס לו עבירות של שוחד, מרמה והפרת אמונים.
2. בעקבות כתב האישום, הגישה התנועה עתירה שעסקה בבעייתיות הכרוכה במצב בו נאשם בפלילים מכהן כראש ממשלת ישראל. כך, ביום 6.5.2020 פסקה הנשיאה חיות שכהונתו של חה"כ נתניהו כראש ממשלה תהיה כפופה להסדר ניגוד עניינים שייערך עמו אשר יקבע "מגבלות בקשר למילוי תפקידו בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק":

"סיכומם של דברים – לא מצאנו כי קיימת עילה משפטית למנוע את הטלת הרכבת הממשלה על חה"כ נתניהו מתוקף סעיף 10 לחוק היסוד. בתוך כך רשמנו לפנינו את הודעת היועץ המשפטי לממשלה (סעיפים 159-160 לכתב התשובה מטעמו) לפיה כהונתו של חה"כ נתניהו כראש ממשלה תהיה כפופה להסדר ניגוד עניינים שייערך עמו אשר יקבע "מגבלות בקשר למילוי תפקידו בעניינים הנוגעים למערכת אכיפת החוק". בא כוחו של חה"כ נתניהו אישר את הדברים בטיעונו הכתובים (סעיף 99 לכתב התשובה מטעמו) ובאי כוח הצדדים הנ"ל שבו והצהירו על כך גם במסגרת השלמת הטיעון בעל פה בפנינו (עמ' 11 ו-22 לפרוטוקול הדיון מיום 3.5.2020). המסקנה המשפטית שאליה הגענו אין בה כדי להמעט מחומרת האישומים התלויים והעומדים נגד חה"כ נתניהו בעבירות על טוהר המידות, ומהקושי הנגזר מכהונה של ראש ממשלה הנאשם בפלילים." (ההדגשות אינן

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



במקור). [בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 19 לפסק דינה של הנשיאה חיות (ניתן ביום 6.5.2020, מופיע באר"ש)].

3. הסדר ניגוד עניינים שכזה אכן נערך ופורסם על ידי היועמ"ש דאז, אביחי מנדלבלויט ביום 2.11.2020 בהתאם לכלל 7 לכללים למניעת ניגודי עניינים של שרים וסגני שרים (להלן: "הסדר ניגוד העניינים"). במסגרתו נכתב תחת סעיף 1(ד) "עיסוקים בתחום הפעילות של משרד התקשורת":

"בנושאים בעלי היבטים רגולטוריים במשרד התקשורת הנוגעים להסדרת שוק התקשורת [...] יובאו הדברים לידיעת הח"מ [היועמ"ש] על ידי הגורמים המקצועיים הרלבנטיים, על מנת לבחון אם יש מקום לנקיטת פעולה למניעת מצב של ניגוד עניינים לגביך ותימסר לך הודעה על כך".

4. עוד נכתב בהסדר ניגוד העניינים תחת סעיף 2 "היקף חובת ההימנעות":

"יובהר כי חובת ההימנעות המוטלת עליך מחמת ניגוד עניינים משתרעת גם על כל מעורבות בקבלת החלטות בעניינים המפורטים לעיל, וכן על כל פעולה שלך באמצעות כל גורם ממשלתי או אחר. בתוך כך, יצוין כי חובת ההימנעות אינה נוגעת רק לסמכויות המצויות בידיך כראש הממשלה, אלא גם להתערבותך בהחלטות המצויות בגדרי סמכויותיהם של שרי הממשלה השונים בעניינים המפורטים לעיל".

5. כמו כן, במסגרת הסדר ניגוד העניינים ניתנה הנחייה מפורשת לשר התקשורת בה נכתב:

"חוות הדעת מתייחסת, בין היתר, לניגוד העניינים אשר עלול לקום לראש הממשלה מטיפול בעניינים מסוימים המצויים בתחומי אחריותך כשר התקשורת, ובהתאם, על חובתו להימנע מעיסוק בהם – בדגש על סעיף 1(ד). [...] באותם עניינים, מנוע ראש הממשלה מלהיות מעורב בכל דרך שהיא, ובכלל זה, עליו להימנע מלדון עמך ומלהיות מעורב אף אם ההחלטה מתקבלת על ידך או על ידי כפופים לך, וכן עליו להימנע מלפעול באמצעות גורם אחר מטעמו".

6. כלומר, על פי חוות הדעת, בשל האישומים הפליליים הנוגעים למעורבות רה"מ נתניהו בתחום התקשורת, כל מעורבות של ראש הממשלה נתניהו בסוגיות רגולטוריות הנוגעות למשרד התקשורת תובא לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, שיבחן אם נדרשים צעדים להסרת ניגוד העניינים. כל מעורבות שלא בדרך זו הינה פסולה ואסורה.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



7. יוזכר כי במסגרת פסק הדין של בית המשפט העליון שעסק בשאלת מעמדו של הסדר ניגוד העניינים והשלכותיו המשפטיות. בבג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 25.3.2021), קבע בית המשפט העליון כי חוות דעת היועמ"ש הוצאה בסמכות והיא מחייבת את ראש הממשלה.
8. יתרה מכך, ראש הממשלה עצמו אינו מכחיש כי הוא מנוע משפטית מעיסוק בתחום התקשורת. כך, אמש (30.11.2025) הוגשה בקשת החנינה מטעם ראש הממשלה לנשיא המדינה ובה נכתב מפורשות: "הענקת חנינה תאפשר לראש הממשלה לפעול לאיחוי הקרע בעם, ואף לעסוק בסוגיות נוספות, כגון במערכת המשפט ובתקשורת. סוגיות שהוא מנוע היום מלעסוק בהן בשל המשפט המתנהל בעניינו."<sup>1</sup>
9. לפיכך, אין ספק כי ראש הממשלה מנוע מעיסוק בתחום התקשורת, ובפרט בהסדרת שוק התקשורת בכל דרך שהיא, מכוח הסכם ניגוד עניינים בו הוא מחויב, פסיקת בית המשפט העליון, והצהרותיו שלו. מניעה זו תפקידה להבטיח כי ראש הממשלה לא יפעיל את כוחו השלטוני על מנת להשפיע על ענייניו האישיים.

## קידום חוק התקשורת (שידורים) התשפ"ה-2025

10. אף על פי כן, בחודשים האחרונים פועל ראש הממשלה בניגוד להסדר ניגוד העניינים, ומתערב באופן הסדרתו של תחום התקשורת, בעצמו ובאמצעות אחרים.
11. בחודשים האחרונים נתגלעו מחלוקות בין שר התקשורת, שלמה קרעי, לבין יו"ר ועדת הכלכלה, ח"כ דוד ביטן, בנושא קידומה של שורת חוקים הנוגעת בתחום התקשורת, אותה הוביל שר התקשורת (בין היתר באמצעות חקיקה פרטית). זאת, נוכח התעקשותו של היו"ר ביטן לקיים הליך חקיקה תקין בחוקים אלו. בפרט, חה"כ ביטן סירב לדרישתו של שר התקשורת לקדם את חוק התקשורת (שידורים) התשפ"ה-2025, אותו מקדם השר קרעי כחקיקת דגל, במתכונתו הנוכחית ותוך חודש אחד בלבד.<sup>2</sup>
12. על כן, ועל אף שבאופן מסורתי הוקנתה הסמכות לעסוק בתחום התקשורת במהלך השנים הועדה דנה בעקביות בהצעות חוק הנוגעות תחום התקשורת ולכן, לה הסמכות לדון בחקיקה הנוגעת לאסדרה בתחום זה.<sup>3</sup> התעקשותו של חה"כ ביטן ל קיים הליך חקיקה תקין בעניין חוק השידורים לא נתקבלה בעין יפה, ומזה זמן רב פעל שר התקשורת קרעי, בין היתר אל מול רה"מ נתניהו, להקמתה של וועדה ייעודית, "עוקפת

<sup>1</sup> בקשת החנינה של ראש ממשלת ישראל ח"כ בנימין נתניהו, פסקה 10 (30.11.2025).  
<sup>2</sup> דפנה ליאל ועמית אטיאס "נתניהו החליט: תוקם ועדה שתקדם את החקיקה נגד התקשורת, דיסטל היא המועמדת של קרעי לתפקיד היו"ר" N12 (25.11.2025).  
<sup>3</sup> אתר הכנסת, ועדת הכלכלה, "תחומי עיסוקה של הוועדה".



ועדת הכלכלה", לדיון בחוק<sup>4</sup>. זאת, אף שתחום התקשורת הופקד במשך שנים רבות בידי ועדת הכלכלה של הכנסת.

13. לאחר חודשים של חיכוכים בין היו"ר ביטן לשר קרעי, ביום 25.11.2025 פורסם בתקשורת כי ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, הורה על הקמתה של ועדה חדשה שבראשה חה"כ גלית דיסטאל אטבריאן, שתקרא "ועדת התקשורת" (להלן: "הועדה" או "הועדה הייעודית") ושתדון באופן ייעודי בהצעת חוק התקשורת (שידורים) התשפ"ה-2025 (להלן: "חוק השידורים")<sup>5</sup>.

14. ואכן הצעת החוק להקמת הועדה הייעודית הונחה על ידי רוה"מ על שולחנה של ועדת הכנסת לדיון היום (1.12.2025) במטרה להעלותה להצבעה בכנסת, ואושרה בתום דיון סוער ובניגוד לעמדת היועצת המשפטית לכנסת, אשר טענה כי מדובר ב"פגם שורשי" בהליך החקיקה.<sup>6</sup> ההצעה צפויה לעלות הערב להצבעה במליאת הכנסת, שם היא צפויה לעבור ברוב קולות, תחת משמעת קואליציונית.<sup>7</sup>

15. אולם מעבר להליך הפגום שבהעברת הסוגייה בין ועדות כנסת לשם העברת הצעת החוק הבעייתית (בעניינו פנינו ביום 30.11.2025 מכתב ליועמ"שית הכנסת וליו"ר ועדת הכנסת), נבקש להבהיר כי מעורבותו של רה"מ נתניהו בנושא, וקידומו את הקמת הועדה ואת חוק התקשורת, מהווה הפרה בוטה של הסדר ניגוד העניינים בו הוא מחויב, ומעוררת חשש כבד לעבירות של מרמה והפרת אמונים.

#### עבירת מרמה והפרת אמונים

16. ככל הידוע לנו, מעורבותו של ראש הממשלה בהקמת הוועדה המיוחדת לשם קידום החוק שיסדיר מחדש את שוק התקשורת הישראלי, כמו גם המעורבות בקידום החוק עצמו, לא הובאו על ידי ראש הממשלה לידיעת היועצת המשפטית לממשלה. ממילא, למיטב ידיעתנו, היועצת טרם נדרשה לשאלה האם יש מקום לנקיטת פעולה למניעת ניגוד עניינים.

17. מהנסיבות המתוארות לעיל מצטיירת תמונה מצב עגומה, לפיה פעולותיו של ראש הממשלה מפירות ומתנגשות חזיתית עם הסדר ניגוד העניינים אשר נערך עבורו, ניגוד עניינים שהוא עצמו מודע לכך שאוסר עליו מלעסוק בסוגיות הנוגעות להסדרת שוק התקשורת. יתר על כן, פעולותיו מעוררות חשש שראש הממשלה ממשיך לעשות שימוש בכוחו הפוליטי והשלטוני על מנת להשפיע על שוק התקשורת בניגוד לדיון, לטובתו האישית ובניגוד לאינטרס הציבורי, ובהמשך לאופן בו פעל בין השנים 2017-2012, אשר

<sup>4</sup> צבי זרחיה " חוק השידורים תקוע בין קרעי לביטן " כלכליסט (12.11.2025).

<sup>5</sup> צבי זרחיה "נתניהו עוקף את ביטן: מקים 'ועדת תקשורת' בראשות דיסטל - שתחוקק את חוק השידורים" כלכליסט (25.11.2025).

<sup>6</sup> שם.

<sup>7</sup> צבי זרחיה "בניגוד לעמדת יועמ"שית הכנסת: אושרה הקמת ועדת התקשורת" כלכליסט (1.12.2025).

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



הוביל להגשת כתב האישום כנגדו. פעולות אלו עלולות אף לעלות כדי חשש לביצוע עבירות חמורות מתחום טוהר המידות, ובראשן מרמה והפרת אמונים.

18. סעיף 284 לחוק העונשין התשל"ז-1977 קובע כך:

"עבירת המרמה והפרת אמונים

284. עובד הציבור העושה במילוי תפקידו מעשה מרמה או הפרת אמונים הפוגע בציבור, אף אם לא היה במעשה משום עבירה אילו נעשה כנגד יחיד, דינו – מאסר שלוש שנים."

19. על פי הפסיקה, עבירה של הפרת אמונים היא **עבירה התנהגותית**, המשתרעת על מגוון מעשים ומחדלים של מעשה מרמה או הפרת אמונים אשר פוגעים בציבור. הערכים המוגנים העומדים בבסיס האיסור הפלילי על הפרת אמונים הם **אמון הציבור** בעובדי הציבור, **טוהר המידות** של פקידי הציבור והגנה על **האינטרס הציבורי** עליו מופקד עובד הציבור. לפי הפסיקה, על מנת שתתקיים עבירה של הפרת אמונים, **די בפגיעה באחד מהם**. (דנ"פ 1397/03 **מדינת ישראל נ' שמעון שבס**, עמ' 409-408 (נבו, 30.11.2014)).

20. בעניינו, מהפרסומים עולה ראש ממשלת ישראל עושה שימוש פסול **במשאביו ומעמדו הציבורי**, לשם **קידום חוק תקשורת וועדה ייעודית שתדון בו, תוך שהוא מודע לכך שניגודי ענייניו אוסרים עליו לעסוק בסוגיות אלו**. די באלו כדי לבסס חשש ממשי לפגיעה קשה באמון הציבור ובטוהר המידות של ראש הממשלה נתניהו. כלשונו של רה"מ נתניהו עצמו, העיסוק במשפטו והקשר בינו לבין תפקודו של רה"מ, תורם ל"קרע בעם", המתאפיין בפגיעה קשה באמון הציבורי. יתר על כן, האינטרס הציבורי מחייב כי הסדרי ניגוד עניינים, בפרט אלו החלים על הדרג המינהלי הבכיר ביותר, יכובדו. בהתערבותו בהסדרת שוק התקשורת הפר רה"מ את הסדר ניגוד העניינים בו הוא מחויב, ופגע באינטרס הציבורי.

21. לאור האמור לעיל, קיים בסיס משמעותי לחשד כי רה"מ נתניהו עבר עבירה של מרמה והפרת אמונים, בהתאם לסעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

## בקשה לפתיחה בחקירה פלילית

22. ממכלול הנסיבות המתוארות לעיל, נראה כי הפרשה מחייבת פתיחה בחקירה פלילית כנגד כל המעורבים בדבר ובראשם רה"מ נתניהו, וזאת בהתאם לסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], הקובע כך:

### "חקירת המשטרה (תיקון מס' 82) תשע"ח-2018

59. נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם

**התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)**  
**The Movement for Quality Government in Israel**  
**الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل**



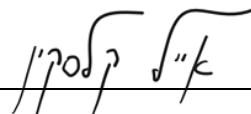
היה סבור שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או אם הייתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה."

23. מנוסח הסעיף עולה, כי ברירת המחדל היא שכאשר נודע למשטרה על ביצוע עבירה – כמו החשד בענייננו, על המשטרה לפתוח בחקירה.
24. בבג"ץ 6410/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה** (נבו 4.2.2015), נקבע כי כאשר מתעורר ספק בשאלה האם בוצעה עבירה, מוטל על רשויות החקירה לברר זאת, בדרך של חקירה פלילית או בדיקה מקדימה:
25. סוגיית הפתיחה בחקירה פלילית באשר לגורמי ממשלה הובהרה גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204, שכותרתה "**בדיקה מקדימה**". לפי ההנחיה, השימוש בסמכות החקירה מותנה בשאלה האם יש ראיות המבססות חשד סביר שבוצעה עבירה. מקום שישנן ראיות המבססות חשד סביר לביצוע עבירה, תיפתח חקירה, אלא אם סבור גורם מורשה כי נסיבות העניין אינן מתאימות לנקיטה בהליכים פליליים.
26. כאמור, מהנסיבות המתוארות לעיל, עולים חשדות כבדים כי ראש הממשלה נתניהו עבר עבירת מרמה והפרת אמונים, בגין הפרת הסדר ניגוד העניינים שלו והתערבות בלתי חוקית בהסדרת שוק התקשורת, **באופן המחייב פתיחה בחקירה פלילית**. מובהר כי בהתאם לסעיף 17 לחוק יסוד: הממשלה ולהנחיית היועמ"ש 4.2200 מחודש יולי 2016 בעניין "חקירת אישי ציבור", פתיחה של חקירה פלילית נגד ראש הממשלה, מותנית בקבלת הסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה.
27. בשל חשיבותו העניין ודחיפותו, נבקש את התייחסותכם בהקדם, על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, לרבות המשפטיים.

**בכבוד רב,**



אורי הס, עו"ד  
ראש האגף הכלכלי  
התנועה לאיכות השלטון



אייל קלסקין, עו"ד  
האגף הכלכלי  
התנועה לאיכות השלטון