

11/2

13

# מדינת ישראל

## משרדי הממשלה

משרד

מא/מ"א

חומר 303 מלפני יום בן ימינו

12/1977 — 1/1972

שם תיק: חוות-דעת משפטיות בנושאים שונים

מזהה פנימי: **7031/12-א**

מזהה פריט: R0002qq

כתובת: 3-312-5-8-2

תאריך הדפסה: 03/11/2020



מחלקה

מא/מ"א

מס. תיק מקורי

7031/179

12

ירושלים, ג' בחמוז תשל"ז  
19 ביוני 1977

1/4/956

אל: מזכיר הממשלה  
חפוצה פ"ד  
חפוצה פ"מ

### הנדון: רציפות הממשלה

#### א. עקרונות יסוד

1. עם כינונה של הממשלה החדשה, התעוררנה סאלות מספטיות הקטורות במעבר מכהונחה של ממשלה אחת לכינונה וכהונחה של ממשלה חדשה. למתן תשובה על סאלות אלה, מן הדין שניתן דעתנו לעקרונות הקונסטיתוטיוניים העומדים ביסוד הדברים, ומחוכם נוכל לגזור פחרונות לבעיות המחפוררות.
2. העקרון הקונסטיתוטיוני הבסיסי הינו, כי הרשות השלטונית הקרויה "ממשלה" עומדת על מכונה, ואינה משחנה, חרף שינויים איטיים בהרכבה האישי, אם חוך כהונחה של כנסה ואם עקב בחירות. זהו המסד לעקרון המשפטי של "רציפות הממשל". פעולה משפטית שעטחה ממשלה קוזמת אינה מתבטלת עם כינונה של ממשלה חדשה, שכן הפעולה היא פעולת "ממשלה" וזו היא אחת ובלתי משחנה. אותו דין חל על פעולותיו המשפטיות של שר יחיד. עלינו להבחין בין הרשות המוסמכת הקרויה "שר" לבין האדם הממלא תפקיד הרשות מעת לעת. שינויים איטיים אינם משפיעים על רציפות פעולותיה של הרשות המוסמכת בתורת שכזו. פעולה משפטית שעטה שר בעבר אינה מתבטלת עם מינויו של אדם אחר לכהן בתפקיד אותו שר.

#### ב. פעולות ממשלה המעוגנות בחוק ספציפי

3. מעקרון הרציפות נובע כי החלטה של הממשלה או של שרים, המעוגנת בהוראה סטוטורית ספציפית, עומדת בעינה, חרף שינוי בהרכב האישי של הממשלה או חילופי שרים. נדגים עקרון זה.

מ/נ/ג  
ד"ר ה/ח/מ  
מ/מ/מ  
23.6.77

4. חקיקת מטנה טענתה הממשלה, ועדת שרים או שר יחיד, בעינה עומדת, ואינה מטחנה עם הילופי הממשל. אם אצלה הממשלה מסמכיותיה, אין בשינוי האישי של הממשלה כדי להטפיע על אצילה זו. אם הממשלה היוצאת העבירה טחחי פעולה ממסרד פלוני למסרד אלמוני, לא יוחזרו מחוגי הטעון מאליהם עם קום הממשלה החדשה. אם ממשלה או שר מסריה מינה עובדים, נציגים, ועדות, מועצות וכיוצא בהח גופים, או איטרה את מינויים, ייטארו המינויים והאיטורים בתקפט.

5. בעיה מיוחדת מתעוררת לענין מינוי טענתה הממשלה היוצאת, כאשר נושא המינוי הוא שר מסריה. בענין זה יש לנהוג כדלקמן:

(א) נתמנה שר על ידי הממשלה היוצאת, והמינוי הוא בנקיבת טם הסר ולא לפי תפקידו, המינוי מתבטל מאליו עם כינונה של הממשלה החדשה;

(ב) נתמנה שר, על ידי הממשלה היוצאת, והמינוי הוא בציון תפקידו בלבד, המינוי אינו מתבטל עם כינונה של הממשלה החדשה;

(ג) נתמנה שר על ידי הממשלה היוצאת, והמינוי הוא בנקיבת טמו של הסר ובציון המסרד עליו הוא מסונה, המינוי מתבטל עם כינונה של הממשלה החדשה.

(ד) מהאמור עולה טמינוי שר בלי חיק על ידי הממשלה היוצאת בטל מאליו עם כינונה של הממשלה החדשה.

### ג. פעולות מנהליות

6. עקרון הרציפות חל לא רק על החלטות הממשלה או שר מסריה המעוגנות בהוראה סטוטורית ספציפית, אלא גם על החלטות בעלות אופי מינהלי-טלטוני היונקות מסמכותה הכללית של הממשלה המעוגנת בהוראת טע' 29 לחוק יסוד: הממשלה, בין אם החלטות אלה מאזכרות במפורט הוראה זו, בין אם לאו. לענין זה, אין נפקא מינה אם ההחלטות נוגעות לכלל פעולות הממשלה, או אם הן נוגעות לחחומי האחריות של יחידה זו או אחרת של מסרדי הממשלה. כך, למשל, אם מינה שר ועדה לבחינתו של נושא מסויים, תמטיך הועדה בפעולותיה כפי טנקבע בכחב המינוי.

1945

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

ד. תקנון הממסלה

7. נראה כי מבחינה משפטית, חל עקרון הרציפות גם לענין התקנון לעבודת הממסלה, אשר הממסלה קבלה מכוח סמכותה לפי סעיף 26 לחוק יסוד: הממסלה. על כן, אין צורך שהממסלה החדשה תאמץ לעצמה את התקנון על מנת שיחול עליה. למרות זאת, מקובל היה בעבר כי ביסודתה הראשונה של הממסלה הועלתה טאלת אישורו מחדש של התקנון. מוצע לנהוג בדרך זו גם הפעם, שינויים בתקנון ניתן להכניס תוך כדי פעולת הממסלה.

8. עולה מהאמור, כי אין צורך לקבוע מחדש את רשימת הועדות הקבועות של הממסלה ואת סמכויותיהן, שכן ענין זה קבוע בתקנון. לעומת זאת, יש צורך לקבוע מחדש את הרכבן של ועדות הטריט הקבועות, וכן להקים מחדש ועדות טריט טאינן נזכרות בתקנון ולקבוע את הרכבת וסמכויותיהן.

ה. פעולות עסקיות של הממסלה

9. עקרון הרציפות חל לא רק על פעולות הממסלה כשלטון, אלא גם על פעולותיה של הממסלה בתחומי המשפט הפרטי. על כן, מטנכרת חוזה כדין, מכוח החלטה של הממסלה היוצאת, או טר מטריה, החוזה עומד בעינו ובחוקפו. הוא הדין בפעולות אחרות של הממסלה בתחומי המשפט הפרטי.

ו. הליכי זקיקה

באשר לדרכי הטיפול בדברי החקיקה לשלביהם השונים תצא הנחיה בנפרד.

ז. שונות

במכתבי זה עמדתי על העקרון המשפטי של רציפות הממסל והשלכותיו. אם במסך הזמן תתעוררנה טאלות נוספות באשר לתקפן המשפטי של החלטות ופעולות אלו או אחרות של הממסלה וטריה - יש להיוועץ עם היועץ המשפטי לממסלה.

ב ב ר כ ה ,

אהרן כיר  
פרופ' אהרן כיר  
היועץ המשפטי לממסלה

מספר מינהלי וקונטולורי כגן שר - דרכי מינויו והחומי פעילותו	הנחיות היועץ המספטי לממשלה
21.451	י"ד כסבה חשל"ב 1 בינואר 1972

3/1/72  
 ו' ליה אדר  
 ה' (גול) הו/למ"א

כגן שר - דרכי מינויו והחומי פעילותו

1. הוראות החוק בדבר דרכי מינויו, תפקידיו ומשך כהונתו של סגן שר מובאים בסעיפים 34-37 לחוק יסוד: הממשלה, אשר קובעים:
  - "מינויו 34. שר הממונה על משרד ראשי, באיזור של הממשלה, לכנות לאותו משרד כבין חברי סגני הכנסת, סגן שר אחד או שני סגני שר; סגן שרים שר ייכנס לתפקידו משהודיעה הממשלה בכנסת על מינויו; לסגן שר שמונה ע"י ראש הממשלה ייקרא "סגן שר במשרד ראש הממשלה"
  - תפקידו 35. סגן שר יפעל, בכנסת ובמשרד שנתכנה של סגן לו, בשם השר שמינה אותו ובמסגרת העניינים שר שמסר לו השר.
  - פקיעת 36. כהונתו של סגן שר פוקעת בכל אחת מאלה:
    - כהונתו (1) סגן השר החפטר בהגשת כתב התפטרות לשר של סגן שמינה אותו;
    - שר (2) אהו שר חדל להיות שר או להיות כמונה על אותו משרד;
    - (3) הכשלה או אותו שר החליטו להפסיק כהונתו של סגן השר;
    - (4) נכונה ממשלה חדשה;
    - (5) סגן השר חדל להיות חבר כנסת
  - זכר 37. שרים וסגני שרים יקבלו שכר וחלומים השרים אחרים כפי שייקבעו ע"י החלטת הכנסת, והיא וסגני ושאיח להסמין לכך את ועדת הכספים.
  - 2. כדי למנות סגן שר צריכים, איפוא, להחקיים התנאים הבאים:
    - א. רק שר הממונה על משרד ראשי לכנות לו סגן שר; שר בלי חיק אינו כוסמך למנות לו סגן.

- ב. המינוי טעון אישור הממשלה.
- ג. לכהונת סגן שר אפשר למנות רק מי שהוא חבר הכנסת.
- ד. הממשלה חייבת להודיע בכנסת על מינויו של סגן שר; הודעה יכול שתיעשה ע"י השר המכהן או ע"י השר שאותו המסיכה הממשלה לענין זה.
- ה. רק לאחר מכירת הודעה כאמור נכנס סגן השר להפקידו.
- ו. על מינויו של סגן שר צריכה להתפרסם הודעה בושכות מטעם הממשלה; מזכיר הממשלה אחראי לפרסום זה. (בנספת להנחיה זו מובאת דוגמת הודעה מינוי של סגן שר).
- 3. א. החומי פעילותו של סגן שר קצורים מצד אחד כרקע עליו נוצר תפקיד זה ומצד שני באופיו של התפקיד.
- ב. כאשר באים להתחקות אחר הטעמים שהניעו את הממשלה לידום חקיקה לשם יצירת תפקיד של סגן שר, יש לפנות אל הדיונים שקדמו לקבלתו בכנסת של חוק המעבר (תיקון), חשי"א-1951, בו הובאו לראשונה הוראות החוק בקשר לסגן שר.
- ג. המושפכים דאז, בר פנחס רוזן, הסביר בדבריו בכנסת, כי הוא מציע את יצירתו של תפקיד זה כדי שייקבע נושא משרה אשר יוכל לסייע בידיו של שר, בעבודתו הפרלמנטרית ובעבודתו במשרד (ישיבה רט"ז מיום ט"ו בשבט חשי"א (22.1.51) דברי הכנסת, כרך 8, ע"ע 829, 836, 837).
- ג. אשר לתפקידו של סגן שר הרי כן היא אותם מר רוזן:
  - "... סגן שר לפי החוק המוצע יהיה מצד אחד חבר כנסת ומצד שני ימלא את התפקידים שחבר הממשלה יסיל עליו". (שם, עמ' 819)
  - "... חברי הכנסת העלו את שאלת הגבולות בין תפקידי השר ותפקידי סגן השר בעבודה המשרדית. אין זה ענינה של הכנסת, כשם שכל הסדרים הפנימיים, כל סדרי הביצוע, אינם ענינה של הכנסת; זהו ענין של סדרי עבודה הממשלה". (שם, עמ' 837).

"השרים עכוסים עבודה, יותר מדי וצריך לאפשר להם להעדר משיבות הכנסת מחוץ בסחון שאדם אחר, בר-סוכא, יוכל למלא את מקומם בכנסת ובוועדותיה; כדי שאדם זה יוכל למלא את מקומם בכנסת ובוועדותיה, חשוב שיהיה קשור לכשרות, שהרי לא יוכל לייצג את השר בפני הכנסת וועדותיה אלא אם יהיה בקיא בעניינים". (שם, שם).

לדברי מר רוזן נתעוררה השאלה, אם קביעת משרה של סגן שר מחייבת חקיקה, שהרי העסקתו בעבודה במשרד יש בה כדי לשוות לו מעמד של מעין עובד מדינה. נתגבשה הדעה, כי לאור הוראותיה של פקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, תש"כ-1948, לפיה פקירי ממשלה אינם יכולים לכהן כחברי כנסת, יש צורך לחת בסיס בחוק לקביעתו של סגן שר, אשר פועל מטעמו של השר, במעמד הדומה למעמדו של עובד.

4. א. הוספת התפקיד של סגן שר לא נועדה ולא היה בה כדי לשנות מתפיסת היסוד הקונסטיטוציונית עליהן מושתתת פעולת הממשלה, ובמיוחד לא מן העקרון כי אחריותה של הממשלה בפני הכנסת היא אחריות משותפת, דבר שבוסא לאחר מכן גם מפורשות בסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה.

ב. מי שהיה לשר מותר בכך כרצון על אותו חופש בלתי מוגבל בהבעת דעה, שהוא מזכותו של חבר כנסת רגיל. דברים אוחס אומר חבר ממשלה על נושאים ציבוריים, שהם מענייניה של הממשלה, מחייבים במידה רבה את חבריו לממשלה ואח הממשלה כולה, וזאת ביחוד אם אין תגובה אחרת מצד חברי הממשלה האחרים או הממשלה כגוף.

האמור כאן כלליה על החבסאוויותו של שר, חל כמובן גם על הערות ביקורתיות של שר על חברי ניות או המינהל של משרד ממשלתי אחר, כדברי Jennings בספרו Cabinet Government (הוצאה שניה, עמ' 269):

"... adverse comments by a minister on the policy or administration of another ministry would be a breach of the rules of collective responsibility, for he would be responsible for the policy or administration which he criticised."



5. א. לאור מעמדו של סגן שר כמסייע בידי שר בכיצוע חפקידיו בכנסת מתר גיטא ובמשרד מאידך גיטא, הרי גם סגן שר חייב לנהוג ברוח העקרונות הנ"ל, ולהלן הנימוקים.
- ב. סגן השר הוא חלק ממערכת הרושם המבצעת; פעולתו במסגרת הסמכויות שהוענקו לו היא פעולה בשם הממשלה: בפעלו במשרד ממשלתי חייב הוא ליטול על עצמו אותם סייגים החלים על עובדי מדינה, וגם בפעלו מטעם השר בכנסת, משמש הוא זרוע ממשלתית מובהקת. לשון אחרת, מכחינה החובות וההתחייבויות הנוגעות מן האמור לעיל, חלה גם עליו - כשליחו של השר - מצוות האחריות המשותפת, כי הרי זו חלה על השר שמינה אותו ואשר מטעמו הוא פועל. סגן שר נבחר אמנם מבין חברי הכנסת, אך דבר זה נעשה, כמוזכר לעיל, בעיקר כדי להעניק לו את האפשרות לייצג את המשרד בפני הכנסת; ואולם מעט שהפך לחלק ממערכת הממשל, בנוטלו על עצמו את התפקיד של סגן שר, אין הוא יכול להמשיך ולשמור על איתו חופש פעולה המוקנה לחבר כנסת שאינו נושא תפקיד בממשל. לשון אחרת: אין ספק שהבחירה אותה בוחר חבר כנסת כאשר מחליט הוא לקחת על עצמו תפקיד של סגן שר, יש בה כדי להחיות גבולות לפעילותו הציבורית, וזו אינה יכולה לחרוג מן התחומים הנובעים מקיום עקרון האחריות המשותפת החל על השר, לו משמש הוא כסגן.

ג. ביטוי לחפיסה זו ניחן גם כרחלכת הממשלה מס' 516 מיום 23.6.63, בה נאמר:

"מ ח ל י ס י ס כי סגן שר לא יסתייג בכנסת מחוק שהממשלה הציעה אותו אלא בהסכמתו של השר שהגיש את הצעת החוק, ולא ידבר סגן שר בכנסת בניגוד לעמדתה של הממשלה בענין כלשהו."

6. א. סיכומו של דבר, סגן שר פועל בכנסת ובמשרדו בשם השר שמינה אותו ואין הוא והשר יכולים לדבר בנושאים שהם בחחום סמכותה של הממשלה בשני פיות או לעשות מעשים בבחינת ימין דוחה ושאל מקרבת.

ב. בהבעת דעותיו בנושאים מדיניים, בחחום ייזום החקיקה ובחחום פעילותו האחרת בכנסת, צריכים לחול על סגן השר סייגים דומים לאלה החלים על השר עצמו, אשר הם תולדה של האחריות המשותפת של הממשלה.

חח/10

Handwritten notes in blue ink, possibly including the word "Mach" and other illegible characters.

Handwritten text under a horizontal line.

Handwritten notes in blue ink, featuring a circled word that appears to be "Mach".

Handwritten notes in blue ink, including the word "Mach" and other illegible characters.

Handwritten notes in blue ink, including the date "28/1/73".

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

ירושלים, י' בחשוון תשל"ז  
3 בנובמבר 1976

היועץ המשפטי לממשלה

1/4/668

אל: ראש הממשלה

אדוני ראש הממשלה,

הנדון: העבדת עובדים בשבת

לבקשתך אחווה קווים כלליים בנושא העבדת עובדים בשבת.

2. בהתאם לסעיף 9 לחוק שעות עבודה ומנוחה, חשי"א-1951 (להלן - החוק) אסורה העבדת עובד במנוחה השבועית, והמנוחה השבועית - לגבי יהודי - הוא יום השבת. מוסיף סעיף 26 לחוק וקובע, שהמעביד עובד בניגוד לאיסור הנ"ל מחייב בעבירה פלילית והוא צפוי לעונשי קנס וטאטר. במקום שהמעביד הוא חברה, אגודה שיתופית או כל חבר אנשים אחר - ובכפוף לסייגים מסויימים - רואים כאחראי לעבירה גם כל חברי הנהלה, מנהל או פקיד של אותו חבר אנשים. קיצורו של דבר הוא, שהמעביד עובד יהודי בשבת עשוי להחייב בעבירה פלילית.

3. בצד האיסור הנ"ל מאפשר החוק נחינת היחר להעביד עובד יהודי בשבת.

בענין זה קובע סעיף 12 לחוק:

12. (א) שר העבודה רשאי להחיר העבדת עובד בשעות המנוחה השבועית או בחלק מהן, אם הוא משוכנע שהפסקת העבודה למנוחה השבועית, לכולה או לחלק ממנה, עלולה לפגוע בהגנת המדינה או בבטחון הגוף או הרכוש, או לפגוע פגיעה רבה בכלכלה, בתהליך עבודה או בסיפוק צרכים שהם, לדעת שר העבודה, חיוניים לציבור או לחלק ממנו.	"היחר העבדה במנוחה השבועית
---	-------------------------------------

(ב) היחר כללי לפי סעיף קטן (א) לא יינתן אלא על פי החלטת ועדת שרים המורכבת מראש הממשלה, שר הדתות ושר העבודה.

1964, July 10, 11:30 AM  
K. Robinson, 1964

1. 1964, July 10, 11:30 AM

2. 1964, July 10, 11:30 AM

3. 1964, July 10, 11:30 AM

4. 1964, July 10, 11:30 AM

5. 1964, July 10, 11:30 AM

6. 1964, July 10, 11:30 AM

7. 1964, July 10, 11:30 AM

8. 1964, July 10, 11:30 AM

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

- 2 -

הוראה-חוק זו מלמדה אותנו כמה וכמה דברים:

- (1) יש להבדיל בין היתר מיוחד לבין היתר כללי. אח שני סוגי ההיתרים נוחן שר העבודה, ואולם אין שר העבודה יכול ליחן היתר כלל אלא על-פי החלטחה של ועדת המורכבת מראש הממשלה, שר הדתות ושר העבודה. יש הבדלים נוספים בין שני סוגי ההיתרים אך אין צורך לעמוד עליהם כאן.
  - (2) היתר כללי והיתר מיוחד כשמם כן הם, ומקובל לפרש אח המושג היתר כללי כהיתר לענף פלוני (כגון מקצוע האחיות, סיפול בבעלי חיים, הספקת מים וכיו"ב), ואח המושג היתר מיוחד כהיתר הניתח למעביד מסויים.
  - (3) אין שר העבודה רשאי להוציא היחרי העבדה אלא לאחר ששקל בדעחו ושוכנע שהפסקת העבודה בשבת עלולה לפגוע בהגנח המדינה או בבטחון הגוף או הרכוש, או לפגוע פגיעה רבה בכלכלה בתהליך עבודה או בסיפוק צרכים שהם, לדעתו, חיוניים לציבור או לחלק ממנו (סע' 12(א)). שר העבודה קנה, איפוא, שיקול דעת, ואולם ראוי ויש להדגיש ששיקול-דעת זה - עס כל היוחו רחב - אינו בלתי מוגבל.
- בהיעדר היחרי העבדה, כאמור, אסור להעביד עובד בשבת, ואס עובר מעביד על איסור זה, לא זו בלבד שהוא עובר עבירה ומסתכן בעונשים שיוטלו עליו, אלא שיכול וזכאי העובד לסרב ולהישמע להוראה. והדברים ברורים: אם העבדה אסורה ממילא זכאי העובד לסרב ולהישמע להוראה שהיא בלתי חוקית.
4. ההליך הרגיל הוא, שמעביד הרואה צורך בכך מגיש בקשה לקבלת היחרי העבדה בשבת. אם זוכה הוא בהיתר - רשאי הוא להעביד אח עובדיו בשבת, ואילו אם נענה הוא בשלילה לבקשתו - חל עליו האיסור הכללי, ואס על אף אותו איסור מעביד הוא אח עובדיו בשבת - עובר הוא על איסור החוק. למותר לומר, שאס מגיש מעביד בקשה להיתר העבדה, חייב שר העבודה (או המוסמך מטעמו) לדון באוחה בקשה ולהכריע בה לכאן או לכאן; ועל-פי הוראות החוק לחיקון סדרי

... ..

- (1) ... ..
- (2) ... ..
- (3) ... ..

... ..

- 4. ... ..

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

- 3 -

המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958, פרק הזמן הראשונה הקצוב למחן תשובה הוא שלשה חודשים. אוסיף ואומר, שבהתאם לאותו חוק, אם לא השיב שר העבודה (או המוסמך מטעמו) חוך שלושה חודשים, רואים אי-נחינת תשובה כהחלטה לטרב לבקשה.

5. קיצורו של דבר:

- (1) הכלל הוא, שהעבדה עובד יהודי בשבת אסורה, והעובר על איסור זה מחייב עצמו בעבירה פלילית;
- (2) על אף האיסור הכללי ניתן להוציא היחר העבדה של יהודי בשבת;
- (3) בהגיש מעביד לשר העבודה בקשה להיחר העבדה בשבת, חייב שר העבודה לדון בבקשה, ולהכריע בה לחיוב או לשלילה.

6. ולבסוף: בחוות דעתי לא עמדתי אלא על המצב המשפטי הקובע. לא עסקתי בהסכם הקואליציוני על הנושא, לפיו אמורה ועדת השרים לקיים ישיבותיה לא פחות מאשר אחת לחודשיים; הועדה אמורה להמשיך בבדיקה מזורזת של כל היחרי העבודה שניחנו בעבר, אם אין מקום לצמצמם או לבטלם; וכי היחרי עבודה מחודשיים ומעלה, או חידושה, יובאו לאישור הועדה.

ב ב ר כ ה ,

אברהם אהרן ברק  
פרופ' אהרן ברק  
היועץ המשפטי לממשלה

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..



# מדינת ישראל

משרד המשפטים

ירושלים, ה' בחשון חשל"ז  
29 באוקטובר 1976

היועץ המשפטי לממשלה

1/4/960

אל: מזכיר הממשלה

הנדון: בקשתו של האלוף (מיל.) מאיר זורע לקרוא בסטנוגרמות של הממשלה

אני חוזר למכתבך בנדון מיום 20.4.76.

צדק סגנך במכתבו מיום 8.4.76 שלפי סעיף 41 לחקנון לעבודה הממשלה ראשי מזכיר הממשלה לאפשר את העיון בסטנוגרמות של הממשלה לשרים בלבד ובהעבירו את בקשת מר מאיר זורע להחלטת ראש הממשלה.

אני מבין שהסטנוגרמות שטר זורע מבקש לקרוא בהן נוגעות לדיוני הממשלה מחודש אפריל 1959 בהן נדונו צו הקריאה לשירות מילואים מראשית אותו חודש ומסקנות ועדת החקירה שניחמנחה לברר ולקבוע את המסיבות והפרטים בשידור צו הקריאה. נראה שיש לראות דיונים אלה של הממשלה כדיונים בענייני בטחון המדינה והם סודיים וגילויים ופירסומם אסור לפי סעיף 28 של חוק יסוד: הממשלה, זולת אם ניתח היתר לכך ע"י הממשלה, ראש הממשלה או מי שהממשלה או ראש הממשלה הסמיכוהו לכך.

האמור לעיל חל בין אם הסטנוגרמות האמורות הופקדו בגינזך המדינה בין שעודן שמורות במזכירות הממשלה; שכן סעיף 10(ב) של חוק הארכיונים, חש"ו-1955, קובע, בין השאר, שאם הופקד בגינזך חומר ארכיוני שזכות העיון בו הוגבלה עפ"י חוק - ובענייננו ההגבלה שבסעיף 28 לחוק יסוד: הממשלה - כי אז יחולו אותן הגבלות גם על העיון באותו חומר בגינזך.

היוצא מן הנ"ל הוא שאין מר זורע ראשי לקרוא את הסטנוגרמות האמורות אלא אם יותר לו הדבר עפ"י הוראות סעיף 28 של חוק היסוד.

בברכה,

אהרון קרן  
פרופ' אהרן קרן  
היועץ המשפטי לממשלה



# מדינת ישראל

משרד המשפטים

ירושלים, ה' בחשון תשל"ז  
29 באוקטובר 1976

היועץ המשפטי לממשלה

1/4/960

אל: מזכיר הממשלה

הנדון: בקשתו של האלוף (מיל.) מאיר זורע לקרוא בסטנוגרמות של הממשלה

אני חוזר למכתבך בנדון מיום 20.4.76.

צדק סגנך במכתבו מיום 8.4.76 שלפי סעיף 41 לחקנון לעבודת הממשלה רשאי מזכיר הממשלה לאפשר את העיון בסטנוגרמות של הממשלה לשרים בלבד ובהעבירו את בקשת מר מאיר זורע להחלטת ראש הממשלה.

אני מבין שהסטנוגרמות שמר זורע מבקש לקרוא בהן נוגעות לדיוני הממשלה מחודש אפריל 1959 בהן נדונו צו הקריאה לשירות מילואים מראשית אוחו חודש ומסקנות ועדת החקירה שניתמנחה לברר ולקבוע את המסיבות והפרטים בשידור צו הקריאה. נראה שיש לראות דיונים אלה של הממשלה כדיונים בענייני בסחון המדינה והם סודיים וגילויים ופירסומם אסור לפי סעיף 28 של חוק יסוד: הממשלה, זולת אם ניתן היתר לכך ע"י הממשלה, ראש הממשלה או מי שהממשלה או ראש הממשלה הסמיכוהו לכך.

האמור לעיל חל בין אם הסטנוגרמות האמורות הופקדו בגינזך המדינה בין שעודן שמורות במזכירות הממשלה; שכן סעיף 10(ב) של חוק הארכיונים, תשט"ו-1955 קובע, בין השאר, שאם הופקד בגינזך חומר ארכיוני שזכות העיון בו הוגבלה עפ"י חוק - ובענייננו ההגבלה שבסעיף 28 לחוק יסוד: הממשלה - כי אז יחולו אותן הגבלות גם על העיון באוחו חומר בגינזך.

היוצא מן הנ"ל הוא שאין מר זורע רשאי לקרוא את הסטנוגרמות האמורות אלא אם יותר לו הדבר עפ"י הוראות סעיף 28 של חוק היסוד.

בברכה,

אבנר ארן  
פרופ' אהרן ברק  
היועץ המשפטי לממשלה



110

28 5 81 28

8 100 ?

100/100  
100/100  
100/100

2000  
~~2000~~

2000  
2000  
2000

2000

2000

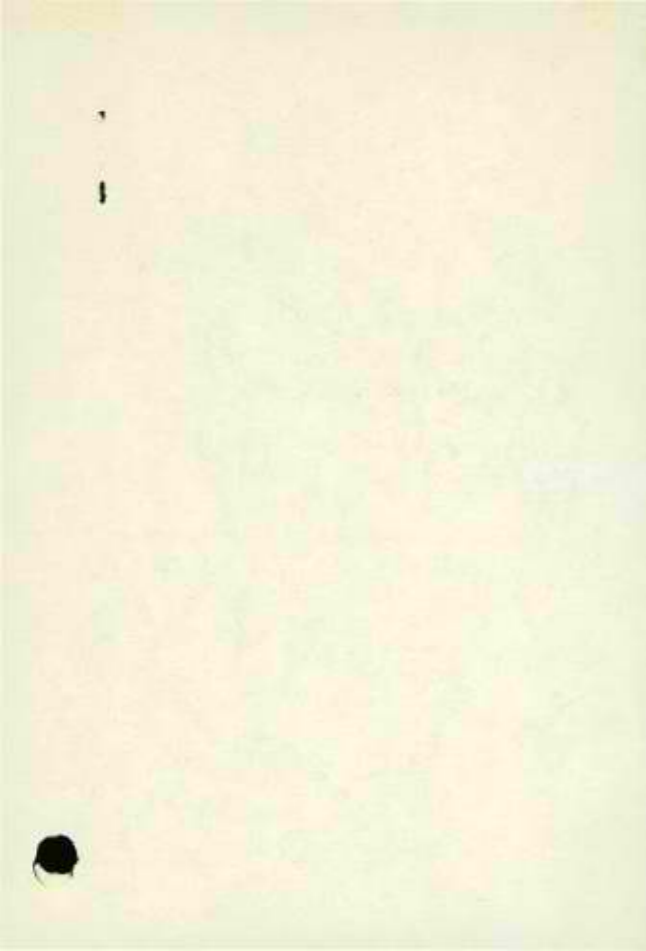
2000

2000

2000

2000







מזכירות הממשלה

ירושלים, ח' בניסן תשל"ו  
8 באפריל 1976

אל : תא"ל א. פורן, מזכיר צבאי לראש הממשלה

מאת: סגן מזכיר הממשלה

הנדון: בקשתו של האלוף (מיל.) מ. זורע לקרוא בסטינוגרמות של הממשלה

הנני מתכבד להודיעך כי האלוף (מיל.) מ. זורע פנה אלינו בבקשה כי נתיר לו לקרוא בסטינוגרמות של הממשלה המתייחסות לחודש אפריל 1959 בענין צו הקריאה לשירות מילואים מיום כ"ב באדר ב' תשי"ט ולמסקנות החקירה בענין שידור צו הקריאה לשירות מילואים.

בהתאם לתקנון לעבודת הממשלה (סעיף 41) רשאי מזכיר הממשלה לאפשר עיון בסטינוגרמות של הממשלה לשרים בלבד. היות ואין שום התייחסות בתקנון לעבודת הממשלה לסוג בקשות כגון זו של האלוף (מיל.) זורע, אבקש להודיענו אם ראש הממשלה מאשר או לא מאשר את הבקשה הנ"ל.

ב ב ר כ ה  
א. ילישנסקי

מזכיר הממשלה  
א. פורן  
15.4.76  
מזכיר צבאי  
א. פורן  
15.4.76

1975, 10/22/75  
10/22/75

10/22/75, 10/22/75, 10/22/75  
10/22/75, 10/22/75, 10/22/75

10/22/75, 10/22/75, 10/22/75  
10/22/75, 10/22/75, 10/22/75

10/22/75, 10/22/75, 10/22/75  
10/22/75, 10/22/75, 10/22/75

10/22/75, 10/22/75, 10/22/75  
10/22/75, 10/22/75, 10/22/75

10/22/75

10/22/75

# מדינת ישראל

משרד החוץ  
ירושלים

סודי ביותר

תאריך: 9 באוקטובר 1976

א ל : ראש הממשלה ומ"מ שר החוץ

מאת : היועץ המשפטי

מספר:

העתק: מנכל משרד החוץ

הנדון: תביעת חברת אמוקו לזכויות קידוח במפרץ סואץ - מעמד החברות  
ושאלת החרם

נתבקשתי ע"י המנכ"ל היום -

(1) להבהיר מה מעמדן של החברות המעורבות בזכיון מ-1964.

(2) מהות החרם נגד ישראל הכלול בזכיון מ-1964.

זאת לקראת ישיבת הממשלה העומדת להתקיים ב-10.10.76

(1) החברות המעורבות בזכיון

הצדדים לזכיון מ-1964 הם -

(א) ממשלת מצרים

(ב) Pan American U.A.R.

(ג) Egyptian General Petroleum Corp. EGPC

חברת EGPC הנה חברה ממשלתית מצרית

זאת ניתן לקבוע עפ"י:

1.1 בזכיון מ-1964 נאמר ש- EGPC הינה:

"a legal entity created by Law No. 167 of 1958".

1.2 במפה מ-1968 שפורסמה על ידי חברה הבקיהא בנושא זכויות נפט:

Petroconsultants S.A. Geneva -

מסומן ש- EGPC הינה:

Government Agency for oil affairs

מפה זו מצורפת למסמך סודי ביותר של אגף מודיעין/מחקר - מס. 650/0160

מה-8.7.1976.

1.3 בזכיון מ-1976 שהומצא לנו נאמר בע' 6 לזכיון - בפרק הדן בהגדרות -

שלצרכי תאריך כניסה לתוקף של הזכיון :

"EGPC as Representative of the Government notifies AMOCO".

2/..



# מדינת ישראל

משרד החוץ  
ירושלים

- 2 -

תאריך:

מספר:

Benjamin Shwadran

1.4 בספרו של

"The Middle East, Oil and the Great Powers"

(בהוצאת מכון שילוח)

נקבע בע' 483:

ש:

"A new government agency, the Egyptian General Petroleum Corporation (EGPC) was established and it took over direction of the seven government-owned oil companies. It became the policymaker and controller of the oil industry in Egypt."

Pan American UAR

1.5 חברת -

Delaware Pan American UAR הינה חברה אמריקאית הרשומה ב- 1.3.1

אך לצורך הזכיון הזה היא פועלת באמצעות סניף הרשום במצרים.

ב-ס' 43 בזכיון (ע' 64) נקבע:

"b) Pan American shall be subject to the laws of the state in which it is incorporated regarding its legal status or creation, organization, charters and by-laws, shareholding, management and ownership, and its principle office is established in the City of Wilmington, County of Newcastle, State of Delaware, in the U.S.A. and shall perform this Agreement through a branch to be registered in the U.A.R.

...

Pan American shall be exempt from the application of Article 88 of Law No. 26 of 1954 as amended (ההדגשה שלי)

מסעיף זה נובע ברורות שפרט לשאלות בעלותה, אירגונה הפנימי וניהולה הרי שכל הפעולות של Pan American UAR עפ"י הזכיון - דהיינו: קניה, מכירה, חתימת חוזים, לצורך הזכיון - הרי שהיא כפופה בלעדית לחוקי מצרים - למעט חוקים ממנה היא פטורה עפ"י פטור מפורש בזכיון.

3/..

# מדינת ישראל

משרד החוץ  
ירושלים

- 3 -

תאריך:

מספר:

העקרון הכללי שזכיונות נפט של חברות זרות - כפופים לחוקי המקום -  
מובא גם בספרו של H. Cattar (The Law of Oil Concession) ע' 43.

1.6 חברות EGPC וחברת Pan American UAR הקימו יחדיו חברה שלישית שהיא  
חברת - GUPCO הרשומה במצרים והפועלת במסגרת הזכיון. לצורך דיני המלחמה  
מקובל שחברה בבעלות משותפת פרטית וממשלתית נחשבת לחברה ממשלתית. היועץ  
המשפטי מאיר שמגר ציין זאת בחוות דעת מה-20.6.74 -

" Military Government Authorities customarily treat as government  
owned property those companies that are jointly owned by private  
and public authorities. This point is covered by a number of  
precedents including the U.S. military regulations "U.S. Civil  
Affairs and Military Government FM 27.5 OPNAM p.22 - 1115. p.25-

חוות דעת זו הועברה לחברה אמריקאית Mobil (ב-20.6.74)

יש לראות איפוא בחברת GUPCO חברה ממשלתית מצרית לצורך דיני המלחמה.

## 2. סעיף החרם

כמצויין בחוות הדעת שלי מה-22.9.76 קיים בזכיון סעיף חרם. זהו הסעיף  
המוכר כ-"חרם פרימארי". בנוסף לכך מהזכיון נובע שישנה כפיפות כללית  
לחוקי מצרים הכוללים בין היתר חוקי חרם כלליים יותר.  
לא מצאנו סעיף חרם - מצרי חמור יותר בזכיונות נפט - אך מצאנו סעיף של  
ערב הסעודית במסגרת הסכם שנעשה ע"י חברה איטלקית (AGIP)  
להלן הסעיף:

### Art. 15

" Second Party shall give preference to goods and materials that are  
available in Saudi Arabia and shall not knowingly purchase directly  
or indirectly goods or materials from any foreign country hostile or  
unfriendly to the Government." (OPEC - Sel. Doc. - 1967).

יש לציין שבמסגרת התחייבויות שניתנו על ידי חברות שונות-שלא בתחום הנפט -  
ישנן התחייבויות מפורשות לגבי חרם משני - ראה לדוגמא טופס התחייבות  
שחברות זרות נתבקשו לחתום עליו לפני שהורשו לפעול בארץ ערבית.

4/..

# מדינת ישראל

משרד החוץ  
ירושלים

- 4 -

תאריך:

מספר:

## 3. בסיכום

### 3.1 מעמד החברות

- 3.1.1 חברת אמקו הינה היורשת של חברת Pan American UAR -
- 3.1.2 חברת פאן אמריקן הינה חברה אמריקאית הפועלת באמצעות סניף הרשום במצרים. כל פעולות פאן אמריקן בהקשר לזכיון כפופות לחוק המצרי.
- 3.1.3 חברת EGPC הינה חברה ממשלתית מצרית.
- 3.1.4 חברת פאן אמריקן ו-EGPC יחד הקימו חברה בשם GUPCO הרשומה במצרים. בהתאם לדיני המלחמה יש לראות בחברת GUPCO לאור הבעלות המשותפת, חברה מצרית ממשלתית אף היא.

### 3.2 סעיף החרם

- 3.2.1 הזכיון משנת 1964 כולל סעיף חרם ראשוני המתייחס למכירת נפט לישראל. בנוסף לכך הזכיון כפוף לכלל דיני מצרים הכוללים חוקי חרם רחבים יותר נגד ישראל.
- 3.2.2 לא מצאנו זכיון נפט מצרי עם סעיף חרם יותר מפורט אולם מצ"ב דוגמא לכך מזכיון סעודי.
- 3.2.3 בתחומים אחרים של מסחר, מדינות ערב נוהגות לדרוש מחברות זרות התחייבויות רחבות לגבי חרם ראשוני וחרם משני.

ב ב ר כ ה,

מאיר רוזן

לשנת	ראש	אמ"נ
מל.		4268
ל /	581.12 /	5563
תשרי	תשס"ז	
3 אוק'		76

במסגרת  
מזכיר צבאי ליוח"ם  
מזכיר צבאי לשהנ"ם  
מנכ"ל משרד החוץ

הנדון: סעיף החרם הכלכלי עם חברות זרות

1. בתפאך לניהוח וחזרה משנת 1964 בין חברת "אמק" לממשלת מצרים, עלתה שאלת הסעיף בחוזה ממנו משמעת החתיבות של חברת "אמק" שלא למכור/לספק גזם ומוצרי גזם לגורמים מצריים אשר בגלוי לעמוד עיטם בקשרי מסחר. נודאי שישראל בכללת בהגדרה זו, אף כי אינה יחידה לענין זה.
2. יחד עם זאת, אין ביטוח זה מקובל לצורך החיחסות לענין החרם הערבי כנגד ישראל, ובידעו מספר דוגמאות ברורות אופייניות:
  - א. במכרז שפירסמה מצרים ב-1968, לצורך גזע פרויקטים במסגרת "סומד" (צנור הגזם סואץ - אלכסנדריה) מופיע סעיף (32) תחת הכותרת "עסקות עם ישראל" כלהלן:
 

"הקבלן מצהיר בזה שאין לו מפעל, חברה או סניף בישראל; שאינו משתתף בחברה או עסק חקיימים בישראל; שאין לו הסכם לאספקה, יצור, הרכבה, מסירת מידע עם חברה, מפעל או אדם מושבים או קיימים בישראל."
  - ב. הקבלן, בגופו של כך, מתחייב לא לקיים פעילות כזו - אם הוא עצמו ואם ע"י גורם בינגם, ולא לפעול בדרך כלשהי לביטול הכלכלה או העצמה הצבאית של ישראל.
  - ג. במידה שיתגלה <sup>2</sup>הקבלן ספר והתחייבות דלפיל, תהא מצדדים רשאית לבטל את החוזה ע"י מסירת הודעה סתמית לתכלן, סבלי לפגוע בכל זכות אחרת שיש למצרים על פי חוזה בחוזה עם קונסורציום מערכי במסגרת "סומד", מאוגוסט 71 מופיע סעיף "עסקות עם ישראל" - החוזה כמעט מילולית על הנוסח שהופיע במכרז.
  - ג. וכן, למשל, כותבת חברה "טולא בויק אינדוסטריאל" מסילדוקי ויסקונסין ביוני 76 למשרד החרים בזמשק:
    - 1) אין לנו חלק בבתי הרושת או מפעלי הרכבה בישראל, ואין לנו סוכנים העוסקים בהרכבת מוצרים בישראל.
    - 2) סחורות שלנו במכרות בישראל באמצעות סוכנים עצמאיים, אך איננו מקיימים משרדים סוכנויות בישראל.
    - 3) לא התרנו לאף חברה ישראלית להשתמש בשם דאפמרי שלנו, כן לא התרנו שמום בפנטם, ידע יצור שלנו בישראל.
    - 4) איננו בעלים למניות באף חברה ישראלית.
    - 5) איננו מקיימים שרותי יעוץ סכני לבתי הרושת בישראל.

- (6) איגוד חברים נאמן לשכת מסחר בישראל .
- (7) איגוד סוכנים בארץ"ב לאף מפעל ישראלי , ואיגוד סיכאים במישורין סוצרים ישראליים .
- (8) איגוד פוסקים באיפוס ארצות מנע בישראל .
- (9) אין לנו כל כוונת בעמיד הנראת לעין לסטות מן הקביעות דלעיל .

*Handwritten signature*

שלמה גזית - אלוף  
ראש אגף המודיעין

**SELECTED DOCUMENTS  
OF THE  
INTERNATIONAL PETROLEUM INDUSTRY  
1967**

**Edited by  
Nameer Ali Jawdat**

**OPEC**  
**ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES**  
**Vienna**

ARTICLE XXXIV

Execution of Agreement

- 34.1 This Agreement shall come into force as a contract between the Government of Abu Dhabi and the Companies when it has been signed by all Parties hereto.
- 34.2 The last Party executing this Agreement shall insert in the appropriate blank on Page 1 hereof the date on which it executes the same, which shall be the effective date of the Agreement, and shall notify the other Parties of the fact of its execution and the date thereof.

IN WITNESS WHEREOF, the Parties by their duly authorized representatives have executed and delivered as their solemn covenant this Petroleum Concession Agreement.

SAUDI ARABIA

CONTRACT

BETWEEN

GENERAL PETROLEUM AND MINERALS ORGANIZATION

AND

AGIP SAUDI ARABIA, S.p.A.

THIS CONTRACT, entered into at Riyadh, Saudi Arabia, on the twentieth day of the month of Ramadan 1387 A.H., corresponding to the twenty first day of December 1967, between GENERAL PETROLEUM AND MINERALS ORGANIZATION, a Public Organization under the laws of the Kingdom of Saudi Arabia, or any successor thereto (hereinafter referred to as "PETROMIN" or "First Party"), represented by His Excellency SHEIKH AHMED ZAKI YAMANI as Chairman of its Board of Directors, First Party, and AGIP SAUDI ARABIA, S.p.A., an Italian corporation (hereinafter referred to as "AGIP" or "Second Party"), represented by Dr. Ing. RAFFAELE GIROTTI, Second Party, the parties to this Contract being separately referred to as "Party" and collectively as "Parties";

WHEREAS PETROMIN is entrusted by the laws of Saudi Arabia with the promotion and achievement of development projects related to petroleum operations and other mining endeavors in order to increase the industrial wealth and the national welfare in Saudi Arabia; and

WHEREAS, PETROMIN is particularly empowered to participate in petroleum operations in this country; and

ational  
days.  
from  
formed  
or of  
ected  
para-  
ncing  
at that  
ession  
being  
st be  
a (2)  
nder:  
ated  
second  
second  
then  
parties  
on of  
iving  
iative  
worth  
s and  
ted to  
or the  
year.  
to ex-  
an (i)  
Party  
or (iii)  
ement  
fluence  
arty for  
arm's  
not  
days),  
ted to  
in the

- 14.9 Second Party shall not have the right to sell crude oil or refined products including LPG for consumption within Saudi Arabia.
- 14.10 Second Party agrees to advise PETROMIN of expected realised prices when requested by PETROMIN. Second Party's obligation to market all or a part of PETROMIN's share of crude oil is fully stated in this Article 14.

ARTICLE 15

Materials and Services

- 15.1 Second Party shall give preference to goods and materials that are available in Saudi Arabia and shall not knowingly purchase directly or indirectly goods or materials from any foreign country hostile or unfriendly to the Government. It is also agreed that, each year from the beginning of the commercial production, at least twenty-five percent (25%) of the cash reserves retained by Second Party in Saudi Arabia shall be deposited as current account in Saudi bank or banks and that fifty percent (50%) of the value of Second Party's current letters of credit related to purchases made during the period of the Exploitation Concession shall be opened through such bank or banks.
- 15.2 Second Party shall also as far as possible accord priority to Saudi Arabian contractors for the execution of Second Party's works and installations, provided that the rates and terms and the quality of work are substantially the same as those that may be obtained from contractors in other countries.
- 15.3 Should the need arise during the period of the Exploitation Concession, for the services of drilling rigs other than those owned by Second Party, first preference shall be given to rigs owned by the Government, any of its organizations and/or Saudi Arabian nationals, provided that the rates and terms and quality of equipment and of work are substantially the same as those for similar rigs.
- 15.4 The Parties shall own all materials and equipment in proportion to their participating interest.

ARTICLE 16

Personnel

- 16.1 Second Party and Contract Operator and each other company or venture in which they are jointly associated shall employ Saudi Arabian personnel in the administration and management of their operations and activities. Once the Exploitation Concession is granted, the following proportions must be observed in all brackets:
  - 16.1.1 Inside Saudi Arabia a minimum of seventy-five percent (75%) of its employees shall be Saudis, of whom at least twenty percent (20%) must be in major positions.
  - 16.1.2 Outside Saudi Arabia a minimum of thirty percent (30%) shall be Saudis, if and when they are available.
- 16.2 Whenever it is not possible to meet these requirements, due to a shortage of skilled Saudi personnel, Second Party, Contract Operator and such other companies or ventures shall employ personnel in the following order: citizens of the



AUTHORIZATION OF AGENT

توكيل

نحن المولعون

المقيومون في

have appointed Mr. SAMIR SIHANMA of Riyadh to act as our agent for the registration or renewal of trade marks, patents or designs belonging to us in SAUDI - ARABIA and we request that all notices, requisitions, communications and certificates relating thereto may be sent to the said Agent at the following address, which is also our address for service : P. O. B. 462, Riyadh, Saudi-Arabia.

له عينا الأستاذ سمير شما من الرياض ليكون وكيلنا في المملكة العربية السعودية لتسجيل أو تجديد العلامات التجارية أو الاختراعات أو النماذج الصناعية التي تخصنا ونرجو أن ترسل جميع الاعلانات والطلبات والمكاتبات والشهادات وغيرها التي تتعلق بهذا الموضوع للوكيل المذكور في العنوان التالي الذي اتخذناه أيضاً عنواناً لنا للتبليغ وهو صندوق البريد ٤٦٢ بالرياض.

We hereby undertake to give notice to the Department of any change in our address for service mentioned above, during the period of protection.

ونتعهد بأن نخطر المصلحة عن كل تغيير في عنوانه للتبليغ المبين أعلاه أثناء مدة الحماية ونصرح للوكيل المذكور أن يبين وكيلاً أو وكلاء عنه وأن يقوم بتعديل أو تصحيح أي مستند وأن يعمل على أن يستر تسجيلنا دائماً وأن يدافع عن حقوقنا ضد المعارضات والاجراءات القضائية وأن يعارض ويقدم الدعاوى ضد أصحاب العلامات التي تشابه علامتنا ونقر بمنتهى هذا التوكيل كل ما يقوم به الوكيل المعين أو من ينوب عنه في حدود النظام ونلغى بمنتهى هذا التوكيل كل اتوكيلات السابقة والتي تكون قد صدرت عن نفس الموضوع.

We authorise the said Agent to appoint a substitute, or substitutes, to alter and amend any document, to maintain the matter the subject hereof in force, to defend our rights from opposition and in legal proceedings, to oppose and prosecute infringing marks and we hereby confirm and ratify whatsoever the said Agent, his substitute or substitutes may lawfully do.

We hereby revoke all previous authorizations ( if any ) in respect of the same matter.

DECLARATION

اقـرأـر

We hereby solemnly declare that this company is not a Jewish company nor controlled by Jews or Zionists and it has no relations with Israel which may contradict the following boycott principles :

ونصرح بموجب هذا تحت آيين بأن هذه الشركة ليست يهودية ولا يسيطر عليها اليهود أو الصهيونيون وليس لها علاقة مع اسرائيل تتعارض مع مبادئ المقاطعة التالية :

- 1 - Establishment of a branch of the factory in Israel.
- 2 - Establishment of assembling factory in Israel or presence of an agent who assembles the products of the company in Israel.
- 3 - The availability of general agents or central offices for the Middle East in Israel.
- 4 - Granting the right to use the company's name by Israeli companies.
- 5 - Participation in Israeli factories or companies.
- 6 - Giving advice or experience to Israeli factories.
- 7 - In case one of the promoters is an Israeli national.

- ١ - قيام مصنع فرعي لها بـاسرائيل .
- ٢ - قيام مصنع لتجميع في اسرائيل أو وجود وكيل لها يقوم بتجميع منتجاتها في اسرائيل .
- ٣ - وجود وكلاء عموميين أو مكاتب رئيسية تشرق الأوسط في اسرائيل .
- ٤ - منحها امتياز حق استعمال اسمها إلى الشركات الاسرائيلية .
- ٥ - مساهمتها في مصانع أو شركات اسرائيلية .
- ٦ - قيامها بإنشاء إرشاداتها أو خبراتها إلى شركات اسرائيلية .
- ٧ - أن لا يكون أحد الشركاء المؤسسين لها اسرائيلياً .

We shall not protest against cancellation of the registration of our trade marks, in case it is proved that we have contradicted above.

وسوف لن نحتج على إلغاء تسجيل علامتنا في حالة ثبوت ما يخالف ما جاء أعلاه .

Signed at \_\_\_\_\_ this \_\_\_\_\_ 19 \_\_\_\_\_

تحريراً في \_\_\_\_\_ في اليوم \_\_\_\_\_

Signature

التوقيع

ARTICLE 8 : UNIFIED LAW OF BOYCOTT OF ISRAEL.

"The contractor shall observe and conform to all regulations and rules, which become valid from time to time, regarding Israel Boycott and shall include in his contracts with the sub-contractors a text to this effect. If the contractor violates any of the boycott rules, this contract shall be considered terminated and the contractor shall be obliged to pay all the compensations incurred by the Ministry resulting therefrom. If such violation is committed by a subcontractor, the contractor shall forthwith terminate his relation with him and replace him by another subcontractor"

THE TENDERER (PARTICIPANT)

THE LOCAL PARTNER/AGENT

Name:.....

Name:.....

Signature:.....

Signature:.....

Capacity:.....

Address:.....

Address:.....

.....

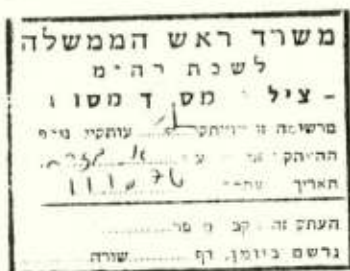
157) 2011 27 - 25126 0203

(1975, 6.61k)

2 of 4

30/9/76

היועץ המשפטי



סודי ביותר

אל : ראש-הממשלה

מאת : מאיר רוזן

הנדון : זכיון - PAN AMERICAN OIL COMPANY  
 מה- 12/2/1964 - סעיף החרם

בהתייחס לחוות הדעת המשפטית הפרלימינרית שלי שהכינותי על-פי בקשת שר-החוץ  
 ואשר הוברקה אליו בחוזם 193 ה-22/9/76, ועל-פי בקשתך מהיום, ה-30/9/76 -  
 אתייחס לשאלה :

"על מה מתבסס הקביעה שהסכם הזכיון הנ"ל כולל סעיף שכיניתי אותו " חרם נגד  
 ישראל" ?

להלן תשובתי :

(1) סעיף (c) XII לזכיון אשר צוטט במברק - קובע :

"Any permit or license required by EGPC or Pan American under the export  
 regulations shall not be arbitrarily withheld or delivery thereof delayed  
 so long as such party has satisfied its obligations under this Article;  
 provided, further, that neither of such parties shall knowingly export or  
 sell, directly or indirectly, any petroleum produced hereunder to any foreign  
 power with which the Government publicly prohibits its citizens or agents  
 to have commercial relations, or to any subject or citizen of such power;  
 provided such prohibition is applied generally to all persons and enterprises  
 operating within the territory of the United Arab Republic".

סעיף זה הובא כלשונו בחוזם 193 מה- 22/9/76.

מסעיף זה נובע ש :

כל רשיון על-פי תקנות הייצוא של מצרים יינתן אך ורק אם החברה לא תייצא ולא  
 תמכור באופן ישיר או בלתי-ישיר נפט שיופק על-פי זכיון זה לכל מעצמה זרה אשר  
 ביחס אליה אוסרת הממשלה לאזרחיה או לסוכניה לקיים קשרי מסחר - או לכל אזרח  
 או נתין של מדינה זו - בתנאי שאיסור זה חל בדרך כלל על כל האנשים או המפעלים  
 הפועלים בשטחה של הרפובליקה המצרית המאוחדת.

(2) למי הסמכות לקבוע מהם כללי "החרם" המצרי נגד חברה מסויימת בעקבות הכללתו של סעיף כזה - ומה משתמע ממנו ?

כללי החרם הערבי מצטיינים בגמישותם - ונובעים משני מקורות :

2.1 העקרונות הכלליים שנקבעו בנושא זה על-ידי הליגה הערבית במסגרת דיוניה.

2.2 החוקים והצווים המצריים.

2.1 העקרונות הכלליים של הליגה הערבית

הליגה הערבית קבעה שהחרם הכלכלי יכול להיות קיים גם בעתות שלום ולא

רק בעתות מלחמה (ספרו של M. Mahgoub : "The Boycott," (Commissioner General of the Boycott of Israel), (1965) Studies in Arab Diplomacy, PP. 142-43 --

(בערבית) - כפי שהוא מצוטט בספרו של Hussein A. Hassoune "The League of Arab States and Regional Disputes".

2.2 ... החוק המצרי על החרם הערבי נגד ישראל מס' 506 מ-1955 (המצ"ב), ובנוס

על-כך צווים המתפרסמים מעת לעת במצרים (כך למשל בעתון הרשמי המצרי מס' 47 מיום 23/6/66 ישנה התייחסות להחלטה מיניסטרילית מס' 77 לשנ 1956 - וההחלטות שבאו בעקבותיה בקשר לביצוע התקנות והעקרונות של הח 506 לשנת 1955 בקשר להחרמת ישראל וההחלטות המיניסטריליות מס' 652 לשנת 1965, החלטה מס' 105 לשנת 1963 ו-143 לשנת 1964, והחלטה מס' 3 לשנת 1965 וכו').

(3) כללי החרם הערבי כפי שהתגבשו במשך השנים, קבעו העקרון שלגבי כל סוג וסוג של פעילות כלכלית - ייקבעו "כללי חרם" מיוחדים.

במסמך מחמ"ד - LS No. 3448 T-C/R-Arabic כלול הפרק החל על החרם נגד חב רות נפט בינלאומיות. פרק זה קובע ש :

"...If the (boycott) conference is of the opinion that the (general) interest requires the application of lightened or partial measures to the contravening company, then the matter is to be referred to the (Arab) League Council for a decision as to the making of an exception to the application of the established general rules. (Resolution of the (Arab) League Council in its 36th session.)"

הועדה הטכנית של הליגה הערבית דנה בנושא זה בשנים 1951-1954 וכתוצאה מכך

נתקבלו מספר החלטות :

League of Arab States : Efforts of the League of Arab States in Petroleum Affairs 1965, pp. 20-21 :

Since it is difficult to boycott international companies involved in petroleum production and distribution, efforts should be made with those companies to prevent supplying Israel from other sources, in addition to the understood ban on exporting petroleum produced in the Arab countries, directly or indirectly to Israel. Any new contracts or agreements with these companies should state this condition. 151 "

בשורה של ועידות של הליגה הערבית בנושא הנפט :

- ועידה ראשונה שהתקיימה בקהיר בין ה- 16/4/59 ל- 23/4/59;
  - ועידה שניה שהתקיימה בבירות בין ה- 17/10/59 ל- 23/10/60;
  - ועידה שלישית שהתקיימה באלכסנדריה ב- 1961, דנו בנושא זה.
- בשתי הוועידות הראשונות לא הצליחו להגיע להסכם בנושא זה - אך בוועידה השלישית נתקבלה החלטה דלקמן :

"The conference recommends that the Arab States ensure effectiveness of measures taken by them, and to execute recommendations made by the Boycott (Liaison Officers) Conference which aim at prevention of Sale or transportation of oil - of whatever origin - to Israel directly or indirectly; the Conference also recommends that the Arab States inform oil companies in their territories that they, and companies connected with them, have an obligation to respond completely to the Arab States in this issue if they wished to protect their interests in the Arab States. 155 "

(ראה - "League of Arab States. Efforts of the League of Arab States in Petroleum Affairs, 1965. pp. 85-86 "

(4) כפיפות מוחלטת של החברה בנושא החקיקה המצרית נגד ישראל

- 4.1 החברה GUPCO עצמה, בה יש אינטרסים ל- PAN AMERICAN UAR הוקמה על-פי חוקי מצרים וכפופה להם, לרבות חוק מס' 167 מ- 1958 (ראה ההקדמה למסמך).
- 4.2 החוק מס' 66 מ- 1953 - חל על החברה. התקנה של משרד-המסחר והתעשייה המצרי על-פי חוק 86 מ- 195 (ראה ההקדמה למסמך).
- 4.3 בסעיף 4 נאמר במפורש שהסכם זה בא במקום החוק המצרי מס' 66 מ- 1953, הרי שההסכם יחייב ולא החוק : (אין כל הוראה של שינוי חוק 506 משנת 1955 - שהוא חוק החרם הערבי נגד ישראל) - מכאן חיזוק לטענה שהחברה האמריקנית אכן קבלה על עצמה למלא אחר כל הוראות החרם הערבי.
- 4.4 בסעיף 7(a) (ע' 11 בזכיון) נקבע שהחברה המוקמת על-ידי EGPC ו- P. AMERICAN - כפופה לחוק המצרי :  
"(a) EGPC and Pan American shall form in the U.A.R. a company to be called "Gulf of Suez Petroleum Company" abbreviated as "GUPCO". The Company shall be subject to the laws in force in the U.A.R with the exception of Law No. 26 of 1954 on Companies, as amended, Law No. 114 of 1961 on Representation of Employees and Workers on the Boards of Companies, Law No. 60 of 1963 on Public Institutions and Presidential Decrees No. 3546 of 1962 on the Staff Regulations of Public Companies".  
מסעיף זה נובע ברורות שהחברה היא חברה מצרית הכפופה לחוקי מצרים -

יש לציין שלגבי חוק החרם נגד ישראל אין שום חריג בזכיון והוא חל בשלמותו על החברה.

4.5 כל פעילות Pan American היא אך ורק באמצעות החברה החדשה המוקמת (ראה ע' 12 - VII (e))

4.6 עובדי החברה ומנהליה יהיו, במידת האפשר, אותם העובדים שהינם כיום עובדי חברת Farco - חברה מצרית אחרת שהוקמה ע"פ זכיון מיום 23/10/63 (ראה ע' 13 בזכיון).

(5) אם חברת Pan American UAR היתה בלאו הכי כפופה לחוק המצרי נגד ישראל, מדוע היה נחוץ סעיף מיוחד נגד ישראל בחוזה?

התשובה הנראית לנו :

5.1 בגלל חשיבות נושא החרם נגד ישראל למצרים.

5.2 מצרים רצתה להעלות התחייבות זו לרמה חוזית בינלאומית כדי למנוע צורך הוצרות מצב שיחייב נקיטת צעדים פליליים על-פי החוק המצרי, אם החברה תפר את החוק.

5.3 הסעיף מוסיף איפוא, סנקציה חוזית על הסנקציה הפלילית הקיימת ע"פ החוק המצרי.

(6) האם רשאית מצרים שלא לתבוע סעיפי חרם נגד ישראל בהסכמים שהיא חותמת עם חברות זרות ?

התשובה :

היא בהחלט רשאית לעשות כן - וההוכחה היא שהכללים שנקבעו לגבי חברות שונות הם שונים בכל מקרה ומקרה. ועובדה היא שבקשר למעבר סחורות בתעלה הסכימה מצרים שלא להפעיל סעיפי החרם.

לא נתבקשתי לחוות דעתי על - מהו חרם כללי ומה לא; נתבקשתי לחוות דעתי על מסמך מסויים - והתייחסתי אך ורק לאותו סעיף שקובע החרמתה של ישראל בנושא מסויים.

(7) האם יכלה אמוקו להכנס להסכם זה ללא קבלת הסעיף הנדון ?

התשובה :

דעתי היא שכן, - ולהלן ביסוס טענתי זו :

7.1 סעיף 17 של כללי החרם המוזכרים בס' 3 לעיל מאפשר עקרונית, חריגה לכללי החרם.

7.2 בזכיון של 1976 שאין לו כל נפקות משפטית - אין סעיף הכולל "חרם" נגד ישראל. (הכוונה להעדר נפקות כלפי ישראל).

יתכן שהשמטה זו באה בעקבות התחייבותה של ארה"ב כלפינו במכתבו של מזכיר המדינה מיום 1/9/75 הקובע בס' 4 :

"4. The United States Government has received an assurance from Egypt of its willingness to ease the boycott of American companies on a selective basis and that it will not discriminate against any American company that wants to do business in Egypt, regardless of whether this company is on the boycott list. The United States will encourage the Government of Egypt to expand the above to include European and other companies".

להנחה זו אין לנו הוכחה. אך עצם השינוי מוכיח שבעוד אשר בשנת 1964 נכנעה Pan American UAR לחרם הערבי בהסכם חוזי - הרי שבשנת 1976 לא עשתה כן - כנראה.

קיימת גם אפשרות שההתחייבות החוזית נגד ישראל נתנה במסגרת מסמך סודי שלא פורסם.

ס י כ ו ם - בנושא סעיף 12(c)

- (1) מבחינתנו - תביעת אמוקו נגדנו יכולה להסתמך אך ורק על הזכיון משנת 1964 וזכיון זה כולל כאמור את סעיף 12 (c) .
- (2) נטל ההוכחה על קיום זכויות אלו מוטל על החברה הטוענת להן במסגרת זכיון זה.
- (3) הזכיון מ-1964 כולל סעיף "חרם" נגד ישראל האוסר מכירתו של נפט המופק ע"פ הזכיון לישראל. סירובה של החברה לנהל מן"מ עם ישראל עד כה, מגביר את החשש ש-"חרם" זה מקבל פירוש אף רחב יותר מהמשתמע מהסעיף עצמו. סעיף זה איננו ניתן ליישום ע"י ישראל מסיבות ברורות.
- (4) ברור שבהעדר סעיף 12(c) היה מצבה המשפטי של החברה כלפי ישראל טוב יותר.
- (5) להסכם מ-1976 אין שום נפקות משפטית כלפי ישראל - ואין כלל להתייחס אליו. יחד עם זאת, השמטת סעיף החרם מבליט את קיומו בהסכם ב-1964.
- (6) ממשלת ארה"ב לא יכולה לאמץ את ריב החברה נגד ישראל בגין הזכיון מ-1964 לפני שהחברה מצתה את כל ה- Local Remedies. - זהו כלל מקובל במשפט הבינלאומי.
- (7) הדרך היחידה האפשרית הנראית לי כיום, היא - ניהול מו"מ בין ישראל לחברת הנפט הטוענת לזכויות מסויימות לצורך חתימת הסכם. במסגרת מו"מ זה נוכל לברר :
  - (א) האם יש לה זכויות כלשהן, והאם חייבת ישראל לכבדן.
  - (ב) האם מתכששת החברה האמריקנית לסעיף החרם הכלול בזכיון מ-1964 ומכירה בזכויותיה של ישראל לבוא "בנעליה של ממשלת מצרים, במסגרת הסכם זה.

ב ב ר כ ה ,

מ. רודן

LAW No. 506 of 1955  
RELATIVE TO BOYCOTTING ISRAEL

In the name of the people,  
The Cabinet of Ministers,

After perusal of the Constitution Declaration issued on February 10th 1953,

And on the Arrêté issued on November 17th 1954 according to the Cabinet of Ministers the powers of the President of the Republic,

And on the decision of the Arab League at its sitting held on December 11th 1954,

And on the opinion of the State Council,

And on what was submitted by the Prime Minister,

the following Law has been promulgated

Art. 1) Any person, whether "personnes morales" or "Personnes physiques" is prohibited from contracting, in person or indirectly, agreement of any kind with organizations or persons resident in Israel or of its nationality, or working for its account.

Also prohibited is dealing with Companies, National or Foreign Establishments who have interests, branches or general Agencies in Israel.

The Companies and establishments referred to in the preceding para shall be fixed by a decision from the Council of Ministers or from the Authority invested with this right in line with the recommendations of the Congress of Liaison Officers.

Art. 2) Are prohibited the entry, exchange or trading in goods, commodities or products of all kinds, as well as stocks and shares and other Israeli mobile goods (biens meubles) in the U.A.R., coming from Israel whether directly or indirectly.

shall be considered as Israeli merchandise, all goods and commodities manufactured in Israel or those in which Israeli products enter to a proportion in its manufacture or preparation, no matter the percentage of that proportion.

shall also be considered as Israeli merchandise the good commodities and products which are reshipped from Israel or those which are manufactured outside Israel for the



purpose of exporting them for its account or for the account of one of the persons or organizations referred to in Art.1.

- Art. 3) The importer, in the cases indicated by the competent authorities, shall have to submit a certificate of origin, at the time of applying for the relative import permit, or at such times as may be fixed by the authorities, which certificate shall have to indicate the name of the country in which the imported commodities were manufactured, and that no Israeli produced article has formed part of their production or preparation to any extent.

The passage of the imported goods from the Customs boundaries shall not be permitted without the submission on demand by the authorities of the certificate alluded to in the previous para. In case of failure to submit the certificate within the fixed time, the goods shall be administratively confiscated.

- Art. 4) The exportation of the commodities which are fixed by the Congress of the Liaison Officers, to the countries which are proved to re-export to Israel, shall be prevented.

- Art. 5) The provisions of articles 2,3 and 4 shall be applicable to the commodities which enter free zones in the U.A.R. or are exported from those zones.

These provisions shall also be applicable to the commodities which enter the lands of the U.A.R. or pass across its lands, whether the commodities are in the name of Israel or one of the persons or organizations indicated in Art.1, without prejudice to the international agreements in which Egypt is a party.

- Art. 6) The goods, commodities and products alluded to in Article 2, are prohibited to be offered, sold, bought, exchanged, donated or possessed.

- Art. 7) Contravening any of the provisions made in the previous Articles, with the exception of the provisions of Article 3 of this Law, shall be punishable by hard labour for a period not exceeding ten years with the possible addition of a fine not exceeding five thousand pounds. In case the crime is committed by a "personne morale" the same punishments shall be inflicted upon those attached to the "Personne morale" who actually committed the contravention.

In all cases, judgment shall be rendered to confiscate ~~the~~ the articles seized. Judgment shall also be passed to seize all means of transportation used in the perpetration of the crime should their owners prove to be in connivance of the crime at time of transportation.

- Art. 8) Shall be exempted from the punishments provided for in the previous Article - with the exception of confiscation - any person among a group of culprits who hastens to inform the Government of the participants in one of the crimes indicated in the previous Articles, provided this information leads to the actual unveiling of the crime.
- Art. 9) Shall be published in one of the daily newspapers summaries of the judgments rendered in the crimes which are committed in contravention of the provisions of this Law, at the expense of the culprits, in large characters, and the summaries are to be hanged on the facade of his Trading Shop, Factory, storehouse or any other place he works in for a period of 3 months.
- Detachment of these summaries, hiding them or destroying them shall be punishable by a term of imprisonment for a period not exceeding 3 months and a fine not exceeding £.20.- or by one of these 2 penalties.
- Art. 10) Cash bonuses shall be presented to any person - even if he were a Government official - who seized the articles subject of the crimes stipulated in this Law, or facilitated their seizure. The bonuses shall be at the rate of 20% of the value of the articles on which judgment of confiscation had been passed. In case of more than one deser- vant, the bonus shall be divided among them in the propor- tion of their efforts.
- Art. 11) The Officials appointed by the Ministers of War and Interior, through a decision issued by each of them, shall have the status of Legal officers in the submission of proofs of the crimes which are committed in contravention of this Law, or its decrees or decisions taken in conform- ity and in execution thereof.
- Art. 12) The Provisions of this Law, and none else, shall be ap- plicable to the crimes stipulated in this Law.
- Art. 13) The Ministers, each within his own jurisdiction, shall undertake the execution of this Law which comes into force as from date of its publication in the official Gazette.

---

Issued at the Presidency  
on October 19th 1959.

GH/GD

a. If it is proved to the boycott organizations that a foreign oil company has contravened the provisions of the boycott law and the established principles of the boycott, and it appears that this company has no interests in the Arab states or any participatory relationship with the oil companies operating in them, then dealing with such company is to be banned after the procedures in force have been carried out. Such company shall not be allowed to carry on activity of any kind in the Arab countries unless it breaks off its connections with Israel that are contrary to the principles of the boycott.

b. If a foreign oil company commits any contravention of the provisions of the law or principles of the boycott and appears to the boycott organizations to have undertaken activity of any kind in the Arab countries or to have become involved in a participatory relationship with any other company operating in the Arab countries, its case is to be investigated apart from any others by the boycott conference in session in the light of the available information concerning its status and the scale of the operation or operations in which it is engaged in support of Israel's economy or war effort. If the [boycott] conference is of the opinion that the [general] interest requires the application of lightened or partial measures to the contravening company, then the matter is to be referred to the [Arab] League Council for a decision as to the making of an exception to the application of the established general rules.

(Resolution of the [Arab] League Council in its 36th session.)

13. Foreign banks dealing with Israel

First: The ban provided for in Article 1 of the standard boycott law is to be applied to foreign banks, whether or not they have branches in Israel, if their dealings with Israel are of a type that greatly strengthens its economy and industry. This shall be considered to be the case in the following circumstances:

- a. If they have extended to public or private Israeli entities and institutions loans and assistance helping them to carry out large-scale military, industrial, or agricultural projects.
- b. If they have taken an effective part in distributing and circulating Israeli bonds.
- c. If they have established institutions or companies in Israel.
- d. If they have participated in establishing entities or companies, whether in or outside of Israel, into which Israeli capital enters.

This is to be with the proviso that the case of banks committing one of the two last-named acts is to be looked into by the boycott conference in session in the light of the effect of these acts in strengthening Israel's economy or war effort, when compared with the role of such banks in strengthening the Arab economy and war effort.

Second: a. Excepted from the application of the provisions of the boycott in all circumstances are international banks in which there is participation by Arab States that are members of the United Nations. This also includes foreign banks that commit one of the acts specified above, if by means of official statistics submitted to the competent authorities in the Arab states it is demonstrated to the boycott conference in session that these banks provide the Arab states with loans, guarantees, etc. to an extent greater than they do in the case of Israel; that the benefit accruing to the Arab economy from their operations surpasses that accruing to Israel; and that the benefits obtained by these banks from their dealings with the Arab states are less than the benefit accruing to the Arab states from their dealings with such banks.

b. The above-mentioned exception shall in no circumstances be applied to companies that from the legal point of view are not considered to be banks in the true meaning of the word. The provisions of the law and principles of the boycott relating to companies are to be applied to such companies.

Third: The following procedural rules are to be used with respect to banks that engage in either of the two activities referred to in paragraphs a or b of the section headed "First" without prejudice to a complete lifting of the ban if the [boycott] conference is satisfied that it is advisable to do so.

a. If, as a result of investigations by the responsible Arab authorities, firm information has become available that a bank has engaged in one of the two

it, the head [boycott] office shall consult with the boycott conference in session regarding the banning of dealing with the contravening bank without having to warn it or request it to liquidate its contravening connection. In view of the facility of doing so after the contravening act had been carried out, the consequences thereof, and the impossibility of eliminating it.

b. If there is at hand uncontradicted information from responsible official Arab authorities, then the [Arab] League office, Arab missions, or boycott representatives in the state in which the headquarters of the bank are located are to be directed to ascertain the truth of the matter. If they conclusively confirm the contraventions attributed to the bank, then the head [boycott] office is to follow the same procedure that is referred to in paragraph "a."

If opinions conflict and the parties referred to have not reached a firm conclusion, and if the bank has no representation in the Arab states, then the regional [boycott] offices or the head [boycott] office are to get in touch with the bank to ascertain the truth of the allegations made against it. If by means of an official statement the bank denies them and gives assurance that they are false, its case is to be considered as closed until the appearance of other information refuting its statement. If it acknowledges that it has engaged in one of the acts specified in the [Arab] League Council's resolution with respect to any entity, company, or institution in Israel, then the head [boycott] office is to seek the views of the boycott conference in session regarding the banning of dealing with it without requesting it to annul the contravening act, because of the impossibility of its doing so.

(Resolution of the [Arab] League Council in its 30th session.)

19. Foreign aviation companies

1. Aircraft that in the course of their flight to the countries of the Middle East land at an Israeli airport are to be barred from flying over the territory of the Arab states and from being provided with any facilities.

(Resolution of the [Arab] League Council in its 20th session.)

(Decision of the Permanent Committee on Communications, approved by the [Arab] League Council in its 22nd session.)

2. a. The Arab states or countries should see to it that any aviation agreements that they may conclude in the future and any aviation permits that they may grant contain an unequivocal clause banning the transport of goods included under the boycott law, together with a statement of the penalties entailed by contravention of this law.

b. The Arab states and countries should take action to publicize the ban provided for in the boycott law and in other similar legislation and ordinances, along with the penalties involved, with respect to matters concerned with aviation. This is to be carried out using all possible media of publicity, and it is to be communicated to the International Civil Aviation Organization in Montreal.

c. The Arab states and countries that have not yet subscribed to the Geneva International civil aviation agreement are earnestly requested to hasten to become parties to it. They have the right to do so while making such reservations as may guarantee that their interests will be safeguarded and as are dictated by the exigencies of their circumstances.

(Resolution of the [Arab] League Council in its 25th session.)

3. Foreign aircraft transporting tourists or pilgrims on group flights to the Arab countries and Israel shall be permitted to overfly Arab countries and land at their airports under the following conditions:

a. That the competent authorities in the Arab states, in accordance with the regulations in force in each Arab state, be notified beforehand of the date of the tourist flight.

b. That the flight be of a tourist nature in the accepted meaning of the term; that is, it must not be transporting any goods or parcels in the name of any person or entity in Israel and there must not be any ordinary travelers among its passengers.

c. That among the passengers there be no tourists who possess Israeli nationality.

d. That there be no participation by Israeli capital, either directly or indirectly, in the companies that own the aircraft transporting the tourists.

e. That the tourists aboard the aircraft arrive at the Arab countries first.

f. That these aircraft not transport tourists from the Arab states directly to Israel; they must head for the secure territory of another foreign state.

(Resolution of the [Arab] League Council in its 4th session.)

מדינת ישראל

משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

15.7.76

אל: באל המארה

גויי באל המארה

לפני הקבלה (צדקים אנו אבוא "מבין חוק",  
 "שאלו האק". אן בהוצאת אשכנזי אנו כפן אנו ימש משט (צדק  
 זכואל אלה (ימי אמו ואסכור, מדחה אילוני, השאלה הולט ארה.  
 צ"ע דמים אמינו בזמן עם דהוצאה. אני מקלה אמינו דנה  
 ח/י

קדימ  
 ארה  
 קדימ

מקובל עלינו כי יש להבטיח במדינת ישראל את שלטון החוק. אך מהו "שלטון החוק"? על כך נכתב הרבה, בספרים, במאמרים ובמסקי דין, אך דומה כי הבהירות מאתנו והלאה. ניתן להסביר זאת בכמה סיבות. ראשית, במישור הסמנטי, אין אחידות במונחים האנגליים שמשמשים בביטוי "The rule of Law", ומיהסים אותו לפרופסור דייסי (Dicey) ביטוי זה אינו מקובל על האמריקאים, המעדיפים עליו את הביטוי "Government under law". הגרמנים נזקקים למונח "Rechtsstaat" ואילו הצרפתים מדברים על "le principe de la suprematie de la regle de droit" או "la legalite".

ביטויים אלה אינם זהים. לכל אחד מהם משמעות סמנטית שונה, ואין האחד חרגום של האחר. שנית, כל אחד מסביר את המושגים האמורים בהתאם למקובל בשיטה המשפטית הנוהגת אצלו. מכיון ששיטות המשפט שונות הן ומגוונות, כך גם ההסברים הניתנים למושגים אלה. כך, למשל, ברור הוא למשפטן האמריקאי כי יסוד היסודות של ה-Government under law הינו כי קיימת חוקה פורמלית ונוקשה אשר לאורה קיימת בקורת שיפוטית של החוקים. זו גם הגישה הגרמנית באשר ל-Rechtsstaat. שונה, כמובן, גישתו של המשפטן הצרפתי או האנגלי, לגבי יידם אפשר להבטיח את ה-rule of law ואת עקרון ה-"legalite". גם ללא חוקה (האנגלית) וללא בקורת שיפוטית (הצרפתי). הנסיון למצוא מכנה משותף לכל השיטות - אפילו אם נומר כל שיטות המשפט המערביות - מביא, מטבע הדברים, לצמצום המושג ולדלדולו. שלישית, וזו העיקר - קיימת אי בהירות אינטלקטואלית אשר למהותו של "שלטון החוק". האט זהו עקרון פורמלי של חוקיות הפעולות - בין פעולות האורגנים של המדינה ובין פעולות הפרט, או שמא זהו עקרון מהותי של תכן הנורמה המשפטית? האם שלטון החוק פירוטו השלמת החוק או חוקיות השלטון (במונח הפורמלי) או שמא שלטון החוק פירוטו קיומה של נורמה משפטית אשר חכמה הוא שלטונו של חוק ראוי (במונח מהותי). אם כך, מה תוכנה של נורמה זו, ומהו חוק ראוי? האם חוק ראוי הוא חוק הבא להבטיח קיומם של כושרים משפטיים והליכים משפטיים ראויים, כגון, עצמאות הרשות השופטת, בקורת החקיקה והמינהל - יהיה חכמה על הנורמה המופעלת על ידה אשר יהיה - או שמא חוק ראוי הוא חוק הבא להבטיח ערכים, כגון, חירות וכבוד האדם? בין אם נראה בשלטון החוק עקרון פורמלי ובין אם נראה בו עקרון מהותי - האט זהו עקרון משפטי פוזיטיבי או מדיניות אקסטר-קשפטית? האט זהו עקרון או זו מדיניות קבועה ובלתי משתנה, או שזהו עקרון וזו מדיניות שיש להתאימה לצרכי החיים המשתנים? ומה תפקידו של המשפטן בעצוב עקרונות אלה? על שאלות אלה ואחרות אשדל להשיב בהמשך דברי.

החזה שברצוני לפתח היום הינה כי העקרון של שלטון החוק הינו עקרון מורכב - סוס פרא בלשונו של Jennings - הכולל בחובו הן את האספק הפורמלי של חוקיות השלטון והשלמת החוק והן את העקרון המהותי של שלטון החוק הראוי. כי דבר אחרון זה מורכב ממספר יסודות: מהן מוסדיים, מהם נוהליים ומהם ערכיים. שלטון החוק הינו עקרון נורמטיבי, אשר בחלקו הוא פוזיטיבי ובחלקו הוא אידיאלי. אם ברצוננו להגשימו עלינו

ליצור את הכלים על פיהם הוא יהפך לחלק מהמשפט הפוזיטיבי. בכך עיקר תרומתו של המשפטן. בהתייחסנו לעקרון זה, עלינו לראות בו עיקרון דינמי ולא עקרון סטטי. יש להרחיבו או לצמצמו בהתאם לצרכי החברה. עם זאת, לעולם אין לוותר עליו, שכן ויתור על עקרון שלטון החוק משמעותו ויתור על חירותנו.

3. שלטון החוק במובנו הפורמלי

כפי שאמרתי, שלטון החוק פונה לשני היבטים עיקריים. האחד הוא ההיבט הפורמלי. זהו שלטון החוק במובנו הפורמלי. האחר הוא ההיבט המהותי. זהו שלטון החוק במובנו המהותי.

1. שלטון החוק במובנו הפורמלי מהו? זהו עקרון הקובע כי כל הגורמים במדינה - בין הפרטים ביחשדים ובהתאגדויות, ובין זרועות המדינה - חייבים לפעול על פי החוק, ופעולה בניגוד לחוק צריכה להחוק בסנקציה המאורגנת של החברה. שלטון החוק במובן זה משמעותו כפולה: חוקיות השלטון והשלטת החוק. זהו עקרון פורמלי, שכן איננו מתעניינים בתוכנו של החוק, אלא בצורך להשליטו, יהיה תוכנו אשר יהיה. שלטון החוק במובנו זה אינו קשור לטיב המשטר, אלא לעקרון הסדר האיבורי.

2. שלטון החוק במובנו זה מופנה, בראש ובראשונה, לכל פרט במדינה. עלינו לפעול אך ורק בהתאם לחוק. שלטון החוק מהחיל בביתו של כל אחד מאתנו. כוחנו המנטרז לדרוש מזולתנו לקיים את החוק, בנוי על העובדה שאנו בעצמנו מקיימים אותו. דבר זה כופנה לכל אחד מאתנו, ככל "כישור" שלנו - כאזרחים, כעובדים, כמגזרים, כעובנאים, וכיוצא בהם.

שלטון החוק במובנו הפורמלי מופנה לזרועות המדינה. זהו עקרון חוקיות השלטון. הוא מופנה בראש ובראשונה לרשות המחוקקת. אל לה לכנסת לחוקק חוקים הנוגדים את חוקי היסוד המשוריינים. אל לה לכנסת לקבל החלטות הנוגדות את החוקים. רעיון זה, של שלטון <sup>באק</sup> בחוק במחוקק עצמו מצא ביטוי מרשים באגדה בענין "הנור של עכנאל". כאן היה ויכוח בין ר' אליעזר, שטען שהחנור שהור, לבין החכמים שטענו כי החנור טמא. ר' אליעזר ביקש לשכנע את הדין עמו. והברייתא מספרת:

"באותו היום השיב ר' אליעזר כל תשובות שבעולם, ולא קיבלו הימנו. אמר להם: אם הלכה כמותי - חרוב זה יוכיח! נעקר חרוב ממקומו מאה אמה, ויש אומרים ארבע מאות אמה. אמרו לו: אין מביאין ראיה מן החרוב. חזר ואמר להם: אם הלכה כמותי אמת המים יוכיחו! חזרו אמת המים לאתרוהין. אמרו לו: אין מביאין ראיה מאת המים. חזר ואמר: אם הלכה כמותי כחלי בית המדרש יוכיחו! הסו כחלי בית המדרש ליפול. גער בהם רבי יהושע. אמר להם: אם תלמידי חכמים מנצחים זה את זה בהלכה, אתם מה טיבכם?! לא נפלו מפני כבודו של ר' יהושע, ולא זקפו מפני כבודו של ר' אליעזר, ועדיין מטיין ועומדין. חזר ואמר להם: אם הלכה כמותי מן השמים יוכיחו! יצאה בת קול ואמרה: מה לכם אצל ר' אליעזר, שהלכה כמותו בכל מקום. עמד ר' יהושע על רגליו ואמר: לא בשמים היא, שכבר ניתנה תורה מהר סיני! אין אני משגיחין בבח קול! שכבר כתבת בהר סיני בתורה: אחרי רבים להסות." (אבות דרובא פולא: ר' עקיבא ור' אליעזר). ר' אליעזר ור' יהושע (אבות דרובא פולא) יש גילוי מרשים של העקרון כי המחוקק עצמו קשור לנדרתו של החוק. גם הכנסת <sup>באק</sup> צריכה, במקום שידיה כבולות, לבוא ולומר: "נצחוני בני, נצחוני בני".

שלטון החוק מופנה גם לרשות השופטת. העקרון כי "אין על שופט מרות בעניני שפיטה זולת מרותו של החוק" מלמדנו כי על השופט מוטלת מרותו של החוק. דבר זה חשוב במיוחד לענין הרשות השופטת, שכן אין מי שישפוט את מעשיה. השופטים חייבים, איכוא, להשלים על עצמם את החוק, ולכבוש את יצרם ואת טמכותם בפני כוחו של החוק.

4) עקרון שלטון החוק בטובנו הפורמלי והרשות המבצעת

3. חטיבות העיקריות של עקרון שלטון החוק בטובנו הפורמלי הוא ביחסו לרשות המבצעת. חוקיות השלטון משמעותה בעיקר חוקיות המינהל. פירוש הדבר הוא, בלשונו של פרופ' קלינגהופר, כי "אקטים מינהליים, בין שהנם נורמות כלליות (חקיקת משנה) ובין שהנם אקטים אינדיבידואליים, צריכים להשען על דברי חקיקה פורמלית, כלומר, צריך שאפשר יהא לפרשם כביצוע של חוק פורמלי. זהו העקרון העיוני של חוקיות המינהל". כפי שאק"ה השופט אולצין: "השלטונות כפופים לחוק כמו כל האזרחים במדינה, ושלטון החוק הוא אחד היסודות האיתנים של המדינה" (בג"ץ 7/68 אל-ברביטלי נ. שר הבטחון, ב' פד"י 5, 15). אסור לרשות המבצעת לפעול אלא אם כן פעולתה יונקת מהוראת חוק. פעולה ללא סימוכין בחוק היא פעולה בטילה. פעולה כזו נוגדת את עקרון שלטון החוק.

עקרון שלטון החוק בטובנו זה מצא ביסווי בויכוח הידוע בין טיר אדוארד קוק, אז ה- chief justice של אנגליה, לבין המלך ג'ימס הראשון. השאלה הייתה אם המלך רשאי לקחת ענינים מהרשות השופטת ולהחליט בהם בעצמו. בחחילה ניסה קוק לשכנע את המלך כי שפיטה דורשה מומחיות, שאינה מצויה בידי המלך. דבר זה לא שכנע את המלך, כשהתרגז ביותר. ואז אמר השופט קוק, חוך ציטוט אמרה של Bracton : "Quod Rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et lego", כלומר "המלך אינו כפוף לאדם, אלא לאל ולחוק". המלך דאז, והרשות המבצעת דהיום, כפופים לחוק, ואין להם זכויות, כוחות או חסינויות אלא אם כן החוק טעניק להם זאת במפורש. מבחינה זו דין השלטון, כדין הפרט. הענקת טמכות לשלטון יכולה להיות מצומצמת, ויכולה להיות רחבת ידיים. בענין זה אין שלטון החוק בטובנו הפורמלי נוקט כל עמדה. אך משהופנתה טמכות, רשאי המינהל לפעול רק במסגרת טמכות זו.

מכאן, של איש השלטון, בהור שכזה, אין יותר זכויות, כוחות או חסינויות כאשר לכל אדם אחר במדינה, ועל כן יש לו אותה אחריות למעשיו כמו כל אדם. כפי שאמר פרופסור דייסי:

"With us every official, from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen"

כן, למשל, "מעשה מדינה" (act of state) אינו הגנה בפני אחריותו של עובד ציבור, שכן אין היא מעוגנת בחוק. בדומה, פרוורגטיבה של הממשל קיימת, רק עד כמה שהחוק מכיר בה. כפי שאומר השופט כהן:

"יש מהן מן המדינות אשר בהן בטחון המדינה, או קדוש הדת, או הישגי הרבולוציה וסכנות הקונטרבולוציה, וכל כיוצא באלה ערכים מערכים שונים, מכים על כל פשע ומכפרים על כל מעשה שנעשה ללא סמכות ובניגוד לחוק. יש מהן אשר המציאו "משפט טבעי" הגבוה מכל חוק, והמבטל אותו במקרה של צורך, בחינת עת לעשות הפרו החורה. כל אלה אינן דרכיה של מדינת ישראל. דרכיה דרכי חוק, והחוק ניתן מפי הכנסת או מכוח הסכמתה המפורשת".

כמובן, לעתים מעניק חוק סמכויות וכוחות לאנשי השלטון. מבחינה זו קיים חוסר שוויון בינם לבין אזרחים סתם. שלטון החוק במובנו הפורמלי אינו נוקט עמדה בענין זה. אך שלטון החוק במובנו הפורמלי קובע כי אין שוני בין נושאי השלטון לבין האזרח בכך שאלה כאלה ~~עצמם~~ בגין פעולות שהם עושים שלא בהתאם לחוק. כפי שאומר הלורד רייט ( Lord Wright ):

"All are equally subject to the law, though the law as to which some are subject may be different from the law to which others are subject"

שלטון החוק במובנו הפורמלי אינו נוקט עמדה לגבי השאלה אם רצוי הוא להעניק כוחות לאנשי השלטון אם לאו. אך אפילו הוענקו כוחות אלה, הרי שלטון החוק במובן הפורמלי גורס כי בהעדר הוראה נוגדת בחוק, שימוש לרעה בכוחות אלה, מהווים פעולה אסורה, הפוגעת בשלטון החוק.

עד כה דברתי על חוקיות השלטון. אך שלטון החוק בהיבטו הפורמלי, משמעותו גם השלטת החוק. שלטון החוק ישאר אות ממה אם לא ייקבעו נורמות ומוסדות, אשר מתפקידם לדאוג להגשמת העקרונות. מכאן, שלטון החוק מחייב הסדרי אכיפה. הסדרים אלה צריכים לכלול:

ראשית: מערכת נורמות אשר לטיהן פעולה בניגוד לשלטון החוק גוררת אחריה תוצאות, שהן שליליות מבחינתו של הפועל. שלילה זו יכולה להיות במישור המשפטי כלבד, כגון, שפעולה בניגוד לכללי שלטון החוק היא בטילה ומבוטלת או נמסרת; או במישור הפיזי, כגון, סנקציה אישית. מכאן, שלדעתי לא מתקיים שלטון החוק במובן הפורמלי, אם אינה מוכרת ביקורת על חוקיות חוקים רגילים הנוגדים חוקי יסוד - וכשתהיה חוקה - הנוגדים את החוקה.

שנית: מערכת אירגונית, עצמאית ובלתי תלויה, אשר תפקידה לקבוע באופן מוסמך כי שלטון החוק הופר, וכי התוצאות שהזכרתי לעיל נובעות. על כן היוני הוא, לשם השלמת שלטון החוק, כי תקיים בקורה שיפוטית על פעולות שנשמען כי הן מפירות את שלטון החוק. על בניגוד, הבקורת שדברתי עליה מקודם על חוקיות החוקים צריכה להיות בקורת שיפוטית. בקורת שיפוטית זו צריכה להיות עצמאית ובלתי תלויה. שלטון החוק אינו מובטח כל עוד לא מובטחת מערכת כפי משפט הנהנית מאי תלות עניינה ואישית.

לבסוף, הסדרי האכיפה, חייבים לכלול מנגנונים, אשר מתפקידם להניע את מערכת כפי המשפט לבצע את תפקידי השפחה, וכן לדאוג כי החלטות הרשות המבצעת יבוצעו הלכה למעשה, שלטון החוק אינו מבוצע אם עבריינים - בין פרטים בין אנשי שלטון - אינם מובאים לדין אף שהאינטרס הציבורי דורש כי יועמדו לדין, או אם פסקי הדין אינם מבוצעים.



21 כב 3 א"א 6

שלטון החוק במשמעותו הפורמלית: חוקיות השלטון והשלטת החוק. אך זהו רק היבט אחד של שלטון החוק. אין שלטון החוק מצמצם בהיבט זה. שלטון החוק אינו רק סדר ציבורי. שלטון החוק הוא גם שלטונו של החוק הראוי. חוק ראוי הוא אוחו חוק, המהווה בחוכנו איזון נכון בין צרכיה של החברה לעצמאות מדינית, שיוון חברתי, התפתחות כלכלית וסדר פנימי מזה לבין צרכיו של היחיד, חירותו האישית וכבודו כאדם. שלטון החוק במשמעותו זו היא שלטונו של החוק הצודק.

שלטון החוק במשמעותו המהותית הוא לעולם פרי של איזון. אין להגשימו אם החוק ייקח בחשבון רק את צרכיה של החברה, שהרי החברה קיימת לא למען עצמה אלא למען יחידה. אך אין גם להגשים את שלטון החוק, אם החוק ייקח בחשבון את צרכיו של היחיד בלבד, שהרי ענין לנו ביהיד הפועל במסגרת החברה.

האיזון הנדרש בין הכלל לפרט, אינו ענין טסטי. שלטון החוק הוא ענין דינמי. עלינו למצוא בכל עת את האיזון הנכון על פי הצרכים של אותה עת. טבעי הוא שהאיזון בין צרכי החברה וצרכי היחיד בתקופת שלום ורגיעה יהיה שונה מהאיזון בין צרכי החברה וצרכי היחיד בתקופת מלחמה או חרום.

כל חברה ונקודות האיזון שלה. נוכל ללמוד מאחרים, אך בעיקרו של דבר עלינו למצוא את האיזון הנכון והראוי לנו. איננו ככל העמים, לא לענין הסיכונים האורבים לנו כיחידה מדינית, ולא לענין הערך העליון שהמסורת שלנו מעניקה לאדם, לחירותו ולכבודו.

שלטונו של החוק הראוי משתרע על כל מערכת החוקים. אך הוא חשוב במיוחד בחחומים שבהם בא הפרט לידי קונפליקט עם הכלל. אלה הם "חחומי רגישות", אשר בהם מתערבת המדינה כשלטון בהתנהגותו של הפרט. מכאן הנסיה לראות בשלטון החוק כענין של שמירה מאוזנת על זכויות האדם. אך שלטון החוק אינו מוגבל לחחום זה בלבד. לשם הדגמת הדבר אתייחס לשלשה חחומי רגישות: עקרון השויון; בעית שיקול הדעת המינהלי, ויחסה של החברה להופעה העבריינית-הפעלילית.

ד

שלטון החוק במובנו הפורמלי מחייב שיוון פורמלי, הכל כפופים לחוק - זהו השויון - אלא שהחוק החל על אנשים מסויימים, יכול להיות שונה מזה החל על אחרים. מכאן שהשויון הוא פורמלי. שלטון החוק במובנו המהותי מבקש ליצור שיוון מהותי, שיוון בין פרט לפרט, ושיויון בין הפרט למדינה. דומה שהיוט ברור לכולנו, כי אין זה רצוי כי יהיה שויון בין הפרט למדינה מבחינת היקף הסמכויות. אם ברצוננו להשיג מסרות חברתיות, עלינו להעניק למדינה כוחות שאינם בידי הפרט. אך עקרון השויון דורש כי לא נעניק למדינה כוחות מעבר לנדרש להגשמת טובת הכלל. על כן דורש עקרון שלטון החוק כי לא חנחן העדפה מיסוגנית למדינה בחור שכזה, אלא שחעשה בדיקה מדוקדקת וקפדנית בכל ענין, אם נחוך להעניק כוח למדינה שאינו בידי הפרט. על כן דעתי הינה כי המצב המשפטי הקיים כיום, לפיו "אין חיקוק בא לגרוק מכל זכות של המדינה או להטיל עליה חובה, אלא אם נאמר בו במפורש", אינו עולה בקנה אחי עם עקרון שלטון החוק. הוא יוצא חוטר שויון שאינו מעוגן בצרכיה הספציפיים של המדינה.

מקובלת הגירסה, כי שלטון החוק משמעותו שלטונו של חוק להבדיל משלטונו של אדם. מכאן, שכל ההסדרים חייבים להקבע בחוק עצמו, מבלי שינתן שיקול דעת לרשות המבצעת.

אכן, דעתו של פרופסור דייסי היחה, כי עקרון שלטון החוק מהייב, כי לא ינתן שיקול דעת למינהל, שכן שיקול דעת מנוצל לרעה והופך להיות שרירותי. בהתייחסו לשלטון החוק אומר דייסי:

"It means... an absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the Government"

על גישה זו חזר גם השופט אולשן בבג"ץ 113/52 לידי זקס נ. שר המסחר והתעשייה, באומרו:

"לפי העקרון של "שלטון החוק" שומה בעצם על המחוקק לקבוע בחוק ולפרט בו את המקרים בהם יש להעניק או לטוב רשיונות, באופן שלרשות המבצעת יישאר רק התפקיד להוציא את הוראות החוק מן הכוח אל הפועל. לפי זה צריכה מלאכת החקיקה להיעשות כך שהאזרה יוכל למצוא בחוק גופו את החשובה לשאלה מה אסור ומה מותר, ושלא יהיה חלוי בנדון זה בשיקול דעתו של השלטון המבצע."

בהתאם לגישה זו, על המחוקק הראשי לקבוע את כל ההסדרים הראשוניים, ולהעניק למינהל רק ביצוע. דבר זה נכון הן לענין אקטים אינדיבידואלים והן לענין חקיקת משנה. מכאן גישתו של פרופ' קלינגהופר, כי אסור לו למחוקק על פי התפיסה המהותית של שלטון החוק, להעניק למחוקק המשנה, את הסמכות לקבוע הסדרים ראשוניים. לכך התכוון דייסי כאשר הוא הוסיף ואמר:

"Englishmen are ruled by the law, and by the law alone; a man may, with us be punished for a breach of the law, but he can be punished for nothing else"

זוהי גישה לחוק ראוי המבוססת על הגישה של הלטה-פר (Laissez-faire) של המאה החמש-עשרה. איננו יכולים לקבל אותה כיוט, שעה שברבד הפיטחנו עומדת מדינת הסעד. הגשמת מטרותיה של מדינת הסעד מחייבת הענקת שיקול דעת לרשות המבצעת. שיקול דעת זה חל הן לענין החקנתה של חקיקת משנה מקיפה, והן לענין הוצאתם של אקטים מינהליים אינדיבידואלים. ההערבות המדינה לשם הגשמת מטרות ראויות של צדק חברתי אין לראות בה פעולה העומדת בסתירה לעקרון שלטון החוק. יחד עם זאת, אין להטחיר כי שיקול דעת מינהלי עשוי להיחפך לשרירות. שלטון נוסה להשחית, ושלטון מוחלט משחית לחלוטין. מכאן, ששלטון החוק במובנו המודרני חייב למצוא אותם אמצעים אשר יביאו לידי כך ששיקול הדעת המינהלי יופעל כראוי. המלחמה נגד שרירותו של שיקול הדעת המינהלי אינו כביכול שיקול הדעת, אלא כפגיעה מסגרות ראויות של ביקורת. מכאן מתבקשות מבחינת, מספר מסקנות:

ראשית, באשר לחקיקת משנה של המינהל, איני טבור כי שלטון החוק מחייב הגבלת חכנה של החקיקה לעניינים טכניים של ביצוע. במדינת סעד אין מנוס מתן סמכויות חקיקה מהותית לרשות המבצעת. אך כדי לטטור על שלטון החוק, יש לדאוג לקיומה של בקורת על חקיקת המשנה. כך, למשל, יש הגורסים כי רצויה בקורת פרלמנטרית על חקיקת המשנה.

שניה, באשר לאקטים אינדיבידואליים, איני גורס שיש לשלול שיקול דעה מהמינהל. אין לבצע את מטרותיה על מדינת הסער בלא להעניק סמכויות רישוי ופיקוח למינהל. אך כדי לשמור על שלטון החוק, יש לדאוג לבקורת על הפעלתו של שיקול הדעת, הן בקורת מבחינת הליכי קבלת ההחלטות, והן בקורת מבחינת שיקולי הרשות המחליטה.

1

אתר "מחנמי הרגישות" החשובים ביותר הוא זה הקשור בתחום הפלילי. שלטון החוק במובנו הפורמלי אומר שאם העבריינין יש לשפוט ולהעניש כאסור בחוק. שלטון החוק במשמעותו המהותית מבקש לקבוע הסדרים ראויים, שיאזנו בין צרכיו של הציבור לבטחון לבין חירותו של הפרט הנאשם במשפט הפלילי. אל לנו לקבוע הסדרים שכל כולם הגנה על הנאשם, שכן מחובתנו להגן על החברה בפני התופעה העבריינית. אך באותה מידה אל לנו לקבוע הסדרים השוללים מהנאשם את ההגנה הראויה על חירותו וחפצו. במסגרת נסיון זה למצוא את האיזון בין הפרט לכלל, יש להתחשב, לדעתי, בעקרונות הבאים, שאינם כמצים, כמובן, את התחום כולו.

א. מבחינת המשפט הסובסטיביבי, אין לראות עבירה במעשה שבשעת עשייתו לא היה עבירה. זהו עקרון הגדול של "אין עונשין אלא אם כן מזהירין". מכאן גם נובע הכלל, כי שלטון החוק אינו מתיישב עם חקיקה פלילית רטרואקטיבית.

ב. מבחינת הענישה, זו צריכה להשיג את מטרותיה מבחינת צרכי הכלל, אך אסור לה שתייה אכזרית, בלתי אנושית או מופרזת. היא חייבת לקפל בחוכה אמצעי שיקום וסעד.

ג. מבחינת ההליך הפלילי נקודת המוצא צריכה להיות כי כל אדם הוא בחזקת זכאי כל עוד לא הוכחה אשמתו בחוק. חקיקדה של התביעה אינה להביא להרשעת הנאשם, אלא להביא בפני בית המשפט ביושר ובהגינות את הראיות אשר מגלות את האמת. ~~החוקים של הפלילה נובו יזנפו~~  
קפדנות, אלא אחר *Principles of Law* הבלתי אולטימטיב, אלא יש להגן על הפרט או על

ד. שלטון החוק מחייב כי אדם לא יעצר ללא בקורת שיפוטית. עם זאת, צרכי החברה מחייבים לעתים מעצר לזמן קצר בלא הוראה שופטת. אך דבר זה אסור לו שיהיה ענין שבסגרה. מעצר כזה מותר רק אם יש חשד סביר כי בוצעה עבירה, ורק אם יש חשש לשלום הציבור או לניהולה התקין של החקירה. בהקשר זה יש להדגיש כי כעקרון, כל עציר זכאי לעזרה משפטית ~~משפטית~~  
~~על עורך דין, אלא אם כן לעזרה משפטית או עזרה משפטית~~  
בזרמה, כל עציר זכאי להשתתף בשרבות עדה לגמר בירור משפטו, אלא אם כן מהות העבירה או נסיבות הענין - כגון השפעה על עדים שלא להעיד או לחזור בהם מעדותם - מחייבות

מעצר עד תום ההליכים. ~~הוא זכאי לעזרה משפטית או עזרה משפטית~~  
על כל אדם שיש בו חשד עבריין, אלא אם כן לעזרה משפטית או עזרה משפטית  
על נציגו מחוקר המשפט או על עורך הדין, אלא אם כן לעזרה משפטית או עזרה משפטית

עד כה עמדתי על שלטון החוק, כשלטון החוק הראוי, מבחינת הכנו. בדומה לשלטון החוק במובנו הפורמלי, כן גם בשלטון החוק במובנו המהותי, הוא יישאר אוח מזה אם לא ייקבעו סוסדות ונורמות אשר יבטיחו את קיומו. גם שלטון החוק במשמעותו המהותית מחייב הסדרי אכיפה. ברצוני לציין כאן שניים: חוקה וביקורת שיפוטית.

עקרון שלטון החוק מציין עקרון ערכי. כדי להטיל צריך לחת לו לבוש של נורמה משפטית. אך אין זה מספיק שהוא יעוגן בחוק אף בחקנה. יש לעגנו בנורמה משפטית עליונה, כך שגם המחוקק לא יוכל לסטות ממנו כדבר שבשגרה. דבר זה ניהן לעשות באמצעות המכשיר של החוקה הנוקשה, שלאורה תבחן החוקתיות של פעולות החקיקה, השפיטה והמינהל. עם זאת, לאור אופיו הדינמי של עקרון שלטון החוק, אסור לה לחוקה שתהיה נוקשה מדי. אסור לה לחוקה של היום שחשקף את האיזון הראוי בין צרכי הפרט והכלל של אחמול. על כן יש לאפשר שינוי של החוקה ברוב מיוחס.

קיומה של חוקה נוקשה מבטיח מטגרת משפטית לשלטון החוק הראוי. אך לשם הגשמתו דרושה בקורת שיפוטית. דבר זה נכון לענין שלטון החוק במשמעותו הפורמלית. דבר זה נכון שבעתים לענין שלטון החוק במשמעותו העיונית. החוקה והחוקים יישארו אוח מתה אם לא נכיר בבקורת שיפוטית.

הקשר בין שלטון החוק במובנו הפורמלי לבין שלטון החוק במובנו המהותי

עד כה עמדתי על שני ההיבטים של שלטון החוק: ההיבט הפורמלי וההיבט המהותי. בין שני אלה קיים, כמובן, קשר. ברצוני לעמד כאן על שני קשרים כאלה:

ראשית, כאשר זרועות המדינה או הפרטים אינם פועלים על פי החוק הם עשויים לפגוע בערכים מהותיים אשר שלטון החוק במובנו המהותי בא להגן עליהם. כך, למשל, כאשר זרוע של המדינה מבצעת מעצר שלא כדין, ובכך פועלת בניגוד לשלטון החוק במובנו הפורמלי, הרי היא פוגעת בחירותו של הפרט הנעצר, דהיינו, בעקרון חשוב של שלטון החוק במובנו המהותי-ערכי. כאשר זרועות המדינה הממונות על אכיפת החוק אינן דואגות שמעצרים שלא כדין לא ישנו, ובכך מביאות לאי קיום שלטון חוק במובנו הפורמלי, הרי הן חושפות, באופן פוטנציאלי, את הפרט בפני החשט למעצר שלא כדין, ובכך פוגעות בבטחון האישי שלנו, שהינו מיסודות שלטון החוק במובנו המהותי.

שנית, נורמה משפטית יש בה פגיעה בעקרון שלטון החוק במובנו המהותי, עשויה לעמוד בשל חכנה הפוגע בניגוד לנורמה משפטית עליונה לה. ניגוד כזה עשוי להביא לכך, כי אותה נורמה פוגעת תהיה בטילה ומבטלת. במקרה זה אין לנהוג על פי אותה נורמה פוגעת. אי קיום הנורמה הפוגעת אין שאלה אינן, בטרם החוק, אלא כן אין זאי קליה שלפ כליזר כאלון החוק במובנו הפורמלי. כך, למשל, חוק של הכנסת הפוגע בעקרון השוויון הקבוע בחוק יסוד: הכנסת הוא בטל, ואי קיום החוק האמור אין בו, על כן, משום פגיעה בעקרון שלטון החוק במובנו הפורמלי. בדומה, חקיקה משנה, המבקשת לקבוע באופן רטרואקטיבי עבירות פליליות פוגעת בעקרון שלטון החוק במובנו המהותי. בהעדר הרשאה לכך כחוק המסמין, תהיה חקיקה כזו בטילה ומבטלת. נמצא, כי מי טאינו נוהג על פי חקיקה משנה שכזו אינו פוגע בשלטון החוק במובנו הפורמלי.

אדם שאינו מקיים נורמה, בטענה כי היא בטילה בהיותה נוגדת לנורמה גבוהה יותר, נוטל על עצמו סיכון רב, שכן בית המשפט המוסמך עשוי, בסופו של דבר, לפסוק כי הנורמה חקיפה. במקרה זה אי קיום הנורמה מהווה הפרה, ועשויות לנבוע סנקציות. כל אדם שאינו מקיים נורמה בטענה הסובייקטיבית שהנורמה בטילה, צריך להיות ער לכך כי בית משפט עשוי לפסוק אחרת. על כן ייטיב האדם לעשות אם יבקש קודם לקבוע את חוקיות הנורמה, ורק לאחר מכן לא יפעל על פיה. אך מי שטחלים לפעול בטרם תחקבל החלטה מוסמכת, אין לו להלין אלא על עצמו.

6. שלטון החוק והמשפט

שלטון החוק במשמעותו הפורמלית, דהיינו, חוקיות השלטון והשלטת החוק, הם עקרונות משפטיים. הוא הדין באותם חלקים של שלטון החוק במשמעותו המהותית שעוגנו בחוק יסוד או בחוקה. העניין שלנו באלה הוא טבעי, שכן הוא חלק מהעניין שלנו במשפט בכללו. העיסוק שלנו בחלקים אלה הוא חלק מהפקידנו הפרופסיונליים. כיועצים המשפטיים של פרטים נתקל בו בהגנתו על האזרח בפני פעולות השלטון; כיועצים משפטיים של השלטון נתקל בו ברצוננו כי פעולות השלטון יעשו במסגרת החוק. יהיה מעמדנו אשר יהיה - כפרקליטי הפרט או כפרקליטי הכלל - חובתנו הינה לפעול באחריות וביושר. עלינו לשמור עצמאותנו המקצועית. בענייני משפט אין עלינו מרות זולת מרותו של החוק.

אך ישאל השואל, מה לנו כמשפטנים ולשלטון החוק במובנו המהותי, עד כמה שהוא נוגע לתכנה של הנורמה הראויה. עניין זה הוא, כך ניתן לטעון, עניין לאנשי מדע המדינה או כלכלנים או סוציולוגים או פילוסופים. אין הוא עניין למשפטן. המשפטן מקבל את הדין כנתון. השיקול האקסטרה - משפטי הוא מחוץ לתחום שלנו.

השובחי הינה, כי כמשפטנים איננו מוגבלים לפירושו ולהפעלתו של הדין הקיים. אנחנו חוד החנית של השאיפה לדין רצוי יותר וטוב יותר. דין שאינו לוקח בחשבון רק את צרכי הכלל; דין שאינו <sup>מקבל</sup> רק על הפרט, אלא דין שמאזן בין השניים. /לנו הכישורים לבנות שיטה משפטית טובה יותר, צודקת יותר. אנחנו איננו יוראים את חפקידנו כמגביל לטכנאות המשפטית. אנחנו רואים את חפקידנו ככולל את המדינאות המשפטית.

נחטא לחפקידנו וליעודנו אם נגביל עצמנו לטיפול הפרקליטי הרגיל בצרכי הסליינט שלנו. עלינו לשאוף ולפעול לבנייתה של חברה טובה יותר. עלינו להפיץ את עקרון שלטון החוק, ולחנך את הציבור על ברכיו.

אני הפיתחתי את המושג - סניו (אילום)

ובאמרי "אנחנו" כוונתי בעיקר לאנשי השירות המשפטי במדינה, אשר חייבים לראות בתפקידם לא רק מקצוע אלא גם יעוד. לא רק שלום, אלא שליוות. בירנו שלטון החוק. עלינו להשלימו.

~~Handwritten notes in red ink, possibly including "MIB" and "Handwritten" with a large red slash through them.~~

5/6

Handwritten text, possibly "Handwritten" or "Handwritten" written upside down.

Handwritten text, possibly "Handwritten" or "Handwritten" written upside down.

Handwritten text, possibly "Handwritten" or "Handwritten" written upside down.

Handwritten text, possibly "Handwritten" or "Handwritten" written upside down.

Handwritten text, possibly "Handwritten" or "Handwritten" written upside down.

Handwritten text, possibly "Handwritten" or "Handwritten" written upside down.

Handwritten text, possibly "Handwritten" or "Handwritten" written upside down.

Handwritten text, possibly "Handwritten" or "Handwritten" written upside down.

Handwritten text, possibly "Handwritten" or "Handwritten" written upside down.

Handwritten text, possibly "Handwritten" or "Handwritten" written upside down.



משהו זה מה שאתם רוצים

אולי זה מה שאתם צריכים

אולי זה מה שאתם צריכים

אולי זה מה שאתם צריכים

אולי זה מה שאתם צריכים

אולי זה מה שאתם צריכים

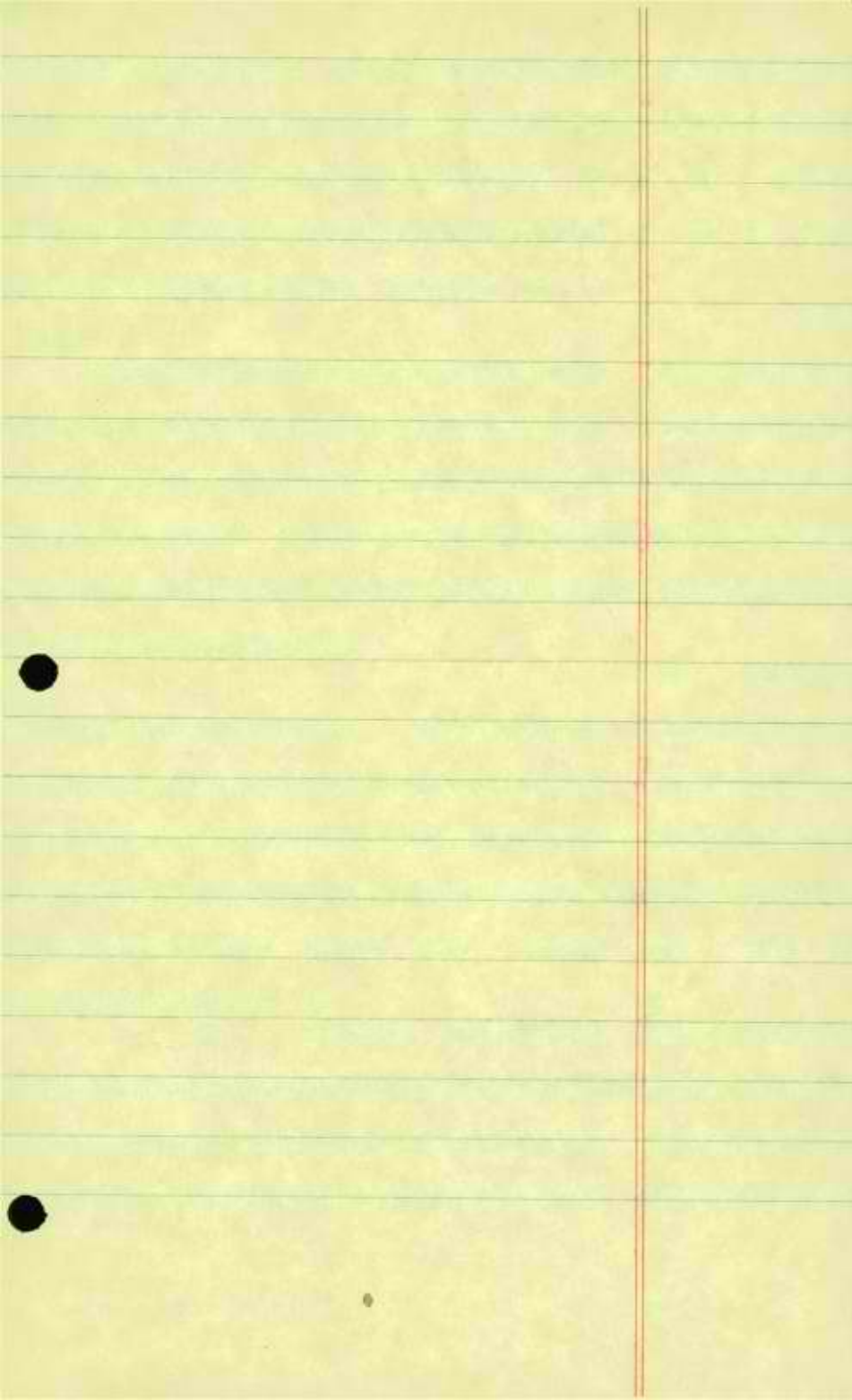
אולי זה מה שאתם צריכים

אולי זה מה שאתם צריכים

אולי זה מה שאתם צריכים

אולי זה מה שאתם צריכים





מדינת ישראל  
STATE OF ISRAEL

THE ATTORNEY GENERAL

תל אביב, י"ז בכסלו תשל"ו  
21 בנובמבר 1975

היועץ המשפטי לממשלה

אל: ראש הממשלה

הנדון: הסתיגויות האיטלקים בשם ממשלת מצרים

רקע עובדתי

1. אחמול בלילה הגיעו לישראל נציגי החברה האיטלקית, אשר בהחאם לפרוטוקול שנחתם בג'נבה, אמורים לקבל לידם, בשם ממשלת מצרים, אח שדות הנפט באבו-רודס. עם הגיעם הם מסרו לנציגי חברה נהיבי נפט בע"מ, המנהלים עמם את המשא ומתן בענין שדות הנפט, כי יש להם הסתיגויות כדלקמן:

- א. הם גורסים כי הנפט שיופק בין ה-26 לבין ה-30 לנובמבר (דהיינו תקופת המעבר שבין כניסתם של האיטלקים לבין כניסת המצרים) צריך להמסר למצרים.
- ב. כי ציוד החיוני להפעול השדה הוצא ממנו. במיוחד הם עומדים על :
- (1) דוברה (המכונה לפלר)
  - (2) יחידות ימיות
  - (3) מכונות קידוח
  - (4) ציוד קשר.

2. לאור הסתיגויות אלה הם מבקשים, כי ה-*Proces Verbel* עליו יחתמו הצדדים ישקף טענות אלה, כדלקמן:

א. תיוסוף בו פסקה לפיה המצרים מסתייגים כדלקמן:  
"Installations and infrastructures received are judged to be inadequate for the continuation of oil production."  
א. יבוא פירוט ארבעת העניינים הנזכרים לעיל.

ב. תיוסוף בו פסקה לפיה הצדדים מסכימים כי הנפט הנזכר לעיל צריך היה להמסר למצרים;

of the ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

מדינת ישראל  
STATE OF ISRAEL

THE ATTORNEY GENERAL

- 2 -

היועץ המשפטי לממשלה

- ג. מהנוסח הקיים של ה- *Proces Verbal*, שנחתם עם מסירת השדה בראס-סודר, הם מבקשים להוציא את הפסקה האומרת כי הציוד הנכלל ברשימה אכן מהווה "the currently existing oil fields, installations and infrastructures at Abu Rodeis".
3. היום בבוקר נמסר לי על ידי מר גירון מנחיבי נפט, כי הנציגים האיטלקים מוכנים להוציא הסתייגויות אלה מה- *Proces Verbal* עצמו, ובמקום זה הם יכתבו, בו ביום, מכתב נפרד ובו כל ההסתייגויות האמורות.

הבעיה

4. אין כל אפשרות מצדנו להסכים לא לגישה המקורית ולא להצעה החדשה. אשר לגישה המקורית כל מטרתו של ה- *Proces Verbal* היא לקבוע כי הוראות ההסכם (לרבות הפרוטוקול והצהרת היו"ר) בוצעו: הנוסח המוצע קובע את ההיפך. אשר להצעה החדשה, יש בה סחירה ברורה לנוסח של ה- *Proces Verbal* ונפתח שוב הפתח לטיעון כי לא קיימנו המוטל עלינו.
5. השאלה הראשונה הנה, אם אנו עומדים על כך שהציוד שהוצא מאבו-רודס לא יוחזר, וכי אין במוצאחו מאבו רודס כדי למנוע את הפעלתו של השדה. יצוין כי הציוד הזה נחוץ לנו לשם ביצוע קידוחים בדרום סיני: אם ההחלטה המדינית הינה כי כל הציוד האמור לא יוחזר, נראה כי יש לעמוד על כך שהצדדים יחתמו על ה- *Proces Verbal* בנוסח של ראס-סודר. אין מניעה כי המצרים יכתבו לנו לאחר מכן כי מספר פריטים, שאינם מופיעים ברשימה המצורפת ל- *Proces Verbal*, לא נמסרו להם בפועל. כמו כן יוכלו, אם ירצו, להעלות טענות בענין הבעלות על הנפט. יצוין, אגב, כי עוד בג'נבה נמסרה להם רשימת הציוד שילקח, וכל הפריטים שהם מאזכרים מופיעים ברשימה זו.
6. מר ליאור מסר לי כי חלק מהציוד ניתן להחזיר, שכן אין הוא חיוני לנו. על יסוד זאת מתעוררת השאלה השנייה, והיא האם לנהל עם המשלחת משא ומתן לצמצום הרשימה. צריך להיות ברור, כי אפילו יהיה המשא ומתן מוצלח, תמיד ישאר <sup>כנראה</sup> נוכח להחזיר, כגון, הלפלו (שערכו למעלה מ-5 מיליון דולר) והדרוש לנו לקידוחים בדרום סיני.

STATE OF TEXAS  
COUNTY OF [illegible]

- 2 -

[Faint, illegible text, likely a header or introductory paragraph]

[Faint, illegible text, likely a paragraph]

[Faint, illegible text, likely a paragraph]

[Faint, illegible text, likely a paragraph]

מדינת ישראל  
STATE OF ISRAEL

THE ATTORNEY GENERAL

- 3 -

היועץ המשפטי לממשלה

הצעה

7. הצעה הינה:

- (1) לעמוד על כך כי ייחתם *Proces Verbal* הזהה בנוסחו לזה שנחתם בראס סודר;
- (2) לא להסכים לשום מכתב שיש בו הסתיגות מהאמור ב- *Proces Verbal* ואם מכתב כזה יכתב - לא לקבלו.
- (3) לפתח פתח למכתב של המצרים המצייך כי מספר פריטים, שאינם נכללים ב- *Proces Verbal* לא נמסרו לידם, וכי יש להם טענות בעלות לנפט.

8. יצויין כי תאריך תחילת המסירה של השדה באבו רודס הוא ב-26 לנובמבר, כלומר בעוד חמישה ימים.

9. למר גירון - הנפגש עם הנציגים האיטלקיים - מסרחי כי אין לו כל סמכות לנהל עימם משא ומתן, וכל מה שהוא מוסמך לומר להם הוא שעליהם לחתום על ה- *Proces Verbal* כמו בראס סודר.

ב כ ר כ ה,  
  
פרופ' אהרון ברק  
היועץ המשפטי לממשלה.

העתיקים:

שר הבטחון

שר החוץ

שר המשפטים

Handwritten title or header at the top center of the page.

Handwritten text in the upper section of the page, possibly a preface or introduction.

Handwritten text in the middle section of the page, continuing the main body of the document.

Handwritten text in the lower middle section of the page, possibly a conclusion or a separate section.

Handwritten text at the bottom center of the page, likely a signature or a date.

Handwritten text at the bottom of the page, possibly a footer or additional notes.

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

חיוץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"ד באדר תשל"ה  
25 בפברואר 1975

ס ד י  
לנמען בלבד

אל: מר אלי מזרחי, מנהל לשכה ראש הממשלה

הנדון: שינויים מיניסטריאליים

1. מינוי שר חקלאות לשר תקשורת (נע"ח).

(א) הוראת החוק:

סעיף 17(א) לחוק יסוד: הממשלה קובע:

"17(א). הממשלה רשאית לשנות את חלוקת התפקידים  
בין השרים. השינוי טעון אישור הכנסת."

(ב) הבצוע:

(1) כיום מכהן ראש הממשלה, כשר התקשורת: /הודעה לכנסת לפי סעיף 15  
לחוק יסוד: הכנסת מיום י"ג בסיון תשל"ד (3 יוני 1974) - דברי  
הכנסת של הכנסת השמינית, מושב ראשון חוברת י"ט, עמ" 1517.  
אגב, ההודעה ברשומות של יו"ר הכנסת (י"פ 2016, תשל"ד, עמ" 1660)  
לוקה בחסר הואיל ותפקיד שר התקשורת לא אוזכר בה.

(2) דרושה החלטת ממשלה (נספח א').

(3) דרוש אישור הכנסת.

(4) דרוש פרסום ברשומות מטעם הכנסת (סעיף 41(א)(1) לחוק יסוד: הממשלה).

2. ח"כ ג' אבר מועדי - יפסיק להיות סגן שר תקשורת ויהפוך לסגן שר החקלאות:



1907

and on the same date, the following:

Receipts from the sale of

1. Receipts from the sale of

(a) Receipts from

the sale of the following:

(1) Receipts from the sale of  
the following: "Receipts from the sale of"

(2) Receipts from

(1) Receipts from the sale of, the following: "Receipts from the sale of"  
the following: "Receipts from the sale of" (Receipts from the sale of)  
the following: "Receipts from the sale of" (Receipts from the sale of)  
the following: "Receipts from the sale of" (Receipts from the sale of)  
the following: "Receipts from the sale of" (Receipts from the sale of)

(2) Receipts from the sale of

(3) Receipts from the sale of

(4) Receipts from the sale of (Receipts from the sale of)

2. Receipts from the sale of (Receipts from the sale of)

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

- 2 -

א. הוראות החוק:

סעיף 34 לחוק יסוד: הממשלה קובע:

"שר הממונה על משרד רשאי, באישור הממשלה, למנות לאותו משרד מבין חברי הכנסה סגן שר אחד או שני סגני שר; סגן שר ייכנס לתפקידו משהודיעה הממשלה בכנסת על מינויו; לסגן שר שמונה על ידי ראש הממשלה ייקרא "סגן שר במשרד ראש הממשלה".

סעיף 36 לאותו חוק קובע:

"כהונתו של סגן שר פוקעת בכל אחת מאלה:  
(1) סגן השר התפטר בהגשת כתב התפטרות לשר שמינה אותו;  
(2) אותו שר חדל להיות שר או להיות ממונה על אותו משרד;  
(3) הממשלה או אותו שר החליטו להפסיק כהונתו של סגן השר;  
(4) נכונה ממשלה חדשה;  
(5) סגן השר חדל להיות חבר כנסת".  
המנוי של סגן שר תקשורת יפקע אוטומטית מעה שרוה"מ יחדל לכהן כשר תקשורת.

ב. הבצוע:

- (1) עם תום כהונתו כסגן שר התקשורת כאמור (היינו אחרי שהכנסת מאשרת את מינוי שר התקשורת החדש): החלטה של שר החקלאות למנות את הנ"ל כסגן שר החקלאות.
- (2) הבאה החלטה כאמור בסעיף 1 הנ"ל לאישור הממשלה (נספח ב').
- (3) מסירת הודעה לכנסת על מינויו כסגן שר החקלאות (סעיף 34 לחוק היסוד).
- (4) הודעה מטעם הממשלה ברשומות (סעיף 41(ב)(3) לחוק היסוד).

3. מינוי סגן שר תקשורת חדש:

א. הוראת החוק:

4. SECRET

SECRET

"The purpose of this report, current status, data  
and other data are given in the report of the  
committee; the report of the committee is given  
in the report of the committee; the report of the  
committee is given in the report of the committee."

SECRET

"The purpose of this report is to give the  
committee the data and other data which are  
needed for the report of the committee."

- (1) data and other data which are needed for the  
report of the committee;
- (2) data and other data which are needed for the  
report of the committee;
- (3) data and other data which are needed for the  
report of the committee;
- (4) data and other data which are needed for the  
report of the committee;
- (5) data and other data which are needed for the  
report of the committee.

SECRET

5. SECRET

(1) The data and other data which are needed for the  
report of the committee are given in the report of the  
committee.

(2) The data and other data which are needed for the  
report of the committee are given in the report of the  
committee.

(3) The data and other data which are needed for the  
report of the committee are given in the report of the  
committee.

(4) The data and other data which are needed for the  
report of the committee are given in the report of the  
committee.

6. SECRET

7. SECRET

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

- 3 -

סעיף 34 לחוק יסוד: הממשלה שצוטט לעיל.

ב. בצוע:

- (1) החלטת שר החקשורת (החדש) למנות סגן. אם יעשה זאת שר החקשורת הנוכחי (ראש הממשלה), הפקע כהונת הסגן עם פקיעת כהונתו של רה"מ כשר החקשורת (סעיף 36(2) לחוק היסוד). על כן יש חחילה לבצע את החילופין כאמור בסעיף 1 למכתב זה ולאשרם בכנסת.
- (2) אישור הממשלה לפי סעיף 34 (נספח ג').
- (3) הודעה לכנסת (סעיף 34 לחוק היסוד).
- (4) פרסום ברשומות (סעיף 41(ב)(3) לחוק היסוד).

4. בטול משרד ההסברה:

א. הוראת החוק:

סעיף 33 לחוק יסוד: הממשלה קובע:

- "(א) הממשלה רשאית לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם ולהקים משרדים חדשים; החלטה לפי הוראה זו טעונה אישור הכנסת.
- (ב) הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד."

המשרד הוקם לפי החלטת הממשלה מיום י"ז בניסן תשל"ד (9 באפריל 1974).

ב. הבצוע:

- (1) החלטת הממשלה (נספח ד').
- (2) אישור הכנסת (סעיף 33(א)). החלטת הממשלה (נספח ד') מחייבת אצילת סמכויות שונות לפי פקודה הסלגרף האלחוטית וחוק רשות השידור וכן

over the real numbers.

1. DEFINITION

- (1) A function  $f$  is called a linear transformation if it satisfies the following conditions:
  - (a)  $f(x+y) = f(x) + f(y)$  for all  $x, y$  in  $V$ .
  - (b)  $f(ax) = af(x)$  for all  $x$  in  $V$  and all scalars  $a$ .

2. THEOREM

a. PROOF

Let  $f$  be a linear transformation.

- (a)  $f(x+y) = f(x) + f(y)$  for all  $x, y$  in  $V$ .
- (b)  $f(ax) = af(x)$  for all  $x$  in  $V$  and all scalars  $a$ .

Therefore,  $f$  is a linear transformation if and only if it satisfies the above conditions.

b. EXAMPLES

- (1) The identity transformation  $I$  is a linear transformation.
- (2) The zero transformation  $0$  is a linear transformation.

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

- 4 -

העברת שטחי פעולה שונים ממשרד למשרד. הנוסח המוצע - מחזיר המצב לקדמותו, כפי שהיה ערב הקמת משרד ההסברה. העברת סמכויות הממשלה לפי סעיף 13 לפקודת הטלגרף האלחוטי ובטולו של משרד ההסברה טעונים אשור הכנסת. העברת שטחי הפעולה טעונה הודעה לכנסת.

(3) הודעה ברשומות מטעם הכנסת (סעיף 41(א)(4)) ומטעם הממשלה (סעיף 41(ב)).

בברכה,



מאיר שמגר

היועץ המשפטי לממשלה

... ..  
... ..  
... ..  
... ..

(f) ... ..

...

...

...

החלטה בדבר מנוי סגן שר תקשורת

מחליטים -

(1) בהתאם לסעיף 34 לחוק יסוד: הממשלה לאשר החלטתו של שר התקשורת למנות את חבר הכנסת אלי מויאל לסגן שר התקשורת.

(2) להודיע לכנסת על המנוי האמור.

תאריך:

מוגש על-ידי  
שר התקשורת



CHAPTER 10 OF THE CONSTITUTION  
ARTICLE 32 - RIGHT TO CONSTITUTIONAL REMEDIES

ARTICLE 32 -

- (1) Any person whose rights conferred by this Part are violated may move the Supreme Court for enforcement of those rights.
- (2) The Supreme Court shall have power to issue in appropriate cases such writs or orders as may be necessary for doing so.

ARTICLE 33 -

ARTICLE 33 -  
RIGHT TO LIFE AND PERSONAL LIBERTY

החלטה בדבר מנוי סגן שר חקלאות

מחליטים -

(1) בהתאם לסעיף 34 לחוק יסוד: הממשלה לאשר החלטתו של שר החקלאות למנות את חבר הכנסת שייך ג' אבר מעדי לסגן שר החקלאות.

(2) להודיע לכנסת על המנוי האמור.

תאריך:

מוגש על-ידי  
שר החקלאות

General instructions for the candidates

Answer -

(1) Answer each of the four questions in detail.  
If an answer is not possible, then you may write a few  
sentences in brief.

(2) Write down the name of the school.

Answer:

Answer in brief  
or in detail

רשימת בקרה

הרשימה ערוכה לפי סדר הפעולות:

- (1) החלטת הממשלה בדבר מנוי שר תקשורת (נספח א').
- (2) החלטת הממשלה בדבר העברת שטחי פעולה ואצילת סמכויות ממשרד ההסברה ובטול משרד ההסברה (נספח ד'). בטול משרד התקשורת והעברה סמכויותיו של שר התקשורת לשר החינוך והתרבות מעונים אישור הכנסת.
- (3) אשור הכנסת ל-(1) ו-(2) (כמפורט בנספחים) והודעה לכנסת על יתר הנושאים כמפורט בנספח ד'.
- (4) אשור מינוי סגן שר תקשורת וסגן שר קלאוח - ב מ ש ל ה (נספחים ב' ו-ג').
- (5) הודעה לכנסת על - (4).
- (6) פרסומים שונים ברשומות ע"י מזכיר הממשלה וע"י יו"ר הכנסת, לפי הנושאים, הכל כמפורט בסעיף 41 לחוק יסוד: הממשלה.

PROBLEM 1

Consider the function

(1)  $f(x) = x^2 - 4x + 4$

(2)  $f(x) = x^2 - 4x + 4$  is a parabola opening upwards with vertex at  $(2, 0)$ . The x-axis is a line of symmetry of the graph of the function. The graph of the function is shown in the figure below.

(3) The roots of the equation  $f(x) = 0$  are  $x = 2$  and  $x = 2$ . The graph of the function is shown in the figure below.

(4) The graph of the function  $f(x) = x^2 - 4x + 4$  is shown in the figure below. The x-axis is a line of symmetry of the graph of the function.

(5) The graph of the function  $f(x) = x^2 - 4x + 4$  is shown in the figure below.

(6) The graph of the function  $f(x) = x^2 - 4x + 4$  is shown in the figure below. The x-axis is a line of symmetry of the graph of the function.

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ה בשבט תשל"ה  
6 בפברואר 1975

אל: ראש הממשלה

הנדון: כהונת חבר הממשלה בתפקיד ראש עיר *אגף כולל המשפט*

1. הצגת בפני אה השאלה, אם על פי הוראות החוק הקיימות יכול חבר הממשלה לכהן בו-זמנית, גם בתפקיד של ראש עיר.
2. אינן הוראה של החוק החרות, הדנה בנושא במישרין. ההוראות בדבר כשירות אשר בסעיף 5 לחוק יסוד: הממשלה, מתייחסות רק לענין חברות בכנסת של שר ויוצרות, בין היתר, הקבלה מלאה בין התנאים המוקדמים החלים על שר שהוא חבר כנסת, לבין אלה החלים על שר שאיננו חבר הכנסת, ותו לאו.
3. הנני סבור כי כהונה כחבר הממשלה איננה מהישרת עם כהונה בתפקיד ראש עיר. מסקנתי זו מושחתת על בחינת מקומו של חבר הממשלה במערכת החוקתית שלנו ועל יישומם של כללים בדבר סדרי ממשל קיימים. אפרט דעתי בהמשך דברי.
4. הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה. בידיה מכלול הסמכויות, המפורשות והשיוריות, הדרושות לניהול ענייניה של המדינה. כהונה בממשלה, אינה מותרת מקום לנשיאה באחריות הביצוע של תפקיד ראש עיר והיא בגדר קדימה ראשונה למי שמכהן בה. כהונות כאלה צמודות כמובן גם למשרת ראש העיר, והמשקל המצטבר של הכוונותיהם של שני העיסוקים, הוא אשר שולל אפשרות ביצועם הבו-זמני.

SECRET

SECRET

SECRET

SECRET

SECRET

- 1. [Illegible text]
- 2. [Illegible text]
- 3. [Illegible text]
- 4. [Illegible text]
- 5. [Illegible text]
- 6. [Illegible text]
- 7. [Illegible text]
- 8. [Illegible text]
- 9. [Illegible text]
- 10. [Illegible text]
- 11. [Illegible text]
- 12. [Illegible text]
- 13. [Illegible text]
- 14. [Illegible text]
- 15. [Illegible text]
- 16. [Illegible text]
- 17. [Illegible text]
- 18. [Illegible text]
- 19. [Illegible text]
- 20. [Illegible text]
- 21. [Illegible text]
- 22. [Illegible text]
- 23. [Illegible text]
- 24. [Illegible text]
- 25. [Illegible text]
- 26. [Illegible text]
- 27. [Illegible text]
- 28. [Illegible text]
- 29. [Illegible text]
- 30. [Illegible text]
- 31. [Illegible text]
- 32. [Illegible text]
- 33. [Illegible text]
- 34. [Illegible text]
- 35. [Illegible text]
- 36. [Illegible text]
- 37. [Illegible text]
- 38. [Illegible text]
- 39. [Illegible text]
- 40. [Illegible text]
- 41. [Illegible text]
- 42. [Illegible text]
- 43. [Illegible text]
- 44. [Illegible text]
- 45. [Illegible text]
- 46. [Illegible text]
- 47. [Illegible text]
- 48. [Illegible text]
- 49. [Illegible text]
- 50. [Illegible text]

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה


- 2 -

5. בהקשר שבפנינו, מחעוררת גם סוגיית "ניגוד האינטרסים". תופעה זו, בולטת במיוחד כאשר החפקיד הממשלתי נובע, כולו או חלקו, בחחומי הפעולה המוניציפליים; אולם במסגרת מכלול פעולותיה ותפקידיה של הממשלה, במליאתה ובוועדותיה, תחכן גם נגיעה עקיפה, במישורים רבים, בין כל כהונה בממשלה לבין ראשות העיר; למותר להדגיש כי מצב כמתואר אינו רצוי מבחינת העיר הנוגעת לענין, מבחינת יתר הרשויות המקומיות ומבחינת הממשלה.

זאה ועוד, אין ספק שעבודתם המשותפת של חברי הממשלה נשענת במידה רבה על מגע ומשא בין השרים, לשם השגת מטרות שבצוען הוא בגדר אחריותה המשותפת של הממשלה. מבחינת מעמדם של השרים, נכון הוא אם הקשר המתואר מקויים על הבסיס השווה והמשוחף של חברות ברשות המבצעת של המדינה, ויש להמנע מחוסר איזון ביחסים, בעקבות ייצוג רשמי של אינטרס מקומי ע"י אחד השרים; לענין זה אין נפקא מינה אם הפניות וההצעות של השר, בעל החפקיד הנוסף, נענות בחיוב או בשלילה.

6. סכומו של דבר, גיבוש התפיסות בדבר אפיין ודרך פעולתן התקינה של רשויות השלטון, הוא שיוצר את הנורמה ההוקתית ובדרך זו מוצע להחליט בסוגיה שבפנינו.

בברכה,



מאיר שמגר

היועץ המשפטי לממשלה

העמק:

שר המשפטים



EXHIBIT 10000

1. [Illegible text]

2. [Illegible text]

3. [Illegible text]

[Illegible]

[Illegible]

[Illegible]

[Illegible]

[Illegible]



שר המשפטים

ירושלים, כ"ג בשבט תשל"ה

4 בפברואר 1975

א ל ש י

בכבוד  
השר

לכבוד

נשיא המדינה

פרופ' אפרים קציר

משכן הנשיא

ירושלים

אישל הנשיא,

אולי תמצא ענין בסקירה על מעמדו של ראש המדינה  
בממשל פרלמנטרי שהוכנה במשרד המשפטים במסגרת עבודתנו  
לקראת חקיקת חוקה. הסקירה נערכה ע"י משפטן עולה חדש  
מארה"ב, ומכאן - השפה האנגלית.

בכבוד רב

חיים י. צדוק

העתק: ראש הממשלה

השר ישראל גלילי



משרד החינוך

משרד החינוך, תל אביב

תאריך: 15.12.2011

*Handwritten signature: עמרם*  
*Handwritten signature: נמרוד*

משרד החינוך  
מחלקת חינוך  
תל אביב

משרד החינוך

משרד החינוך, תל אביב  
מחלקת חינוך  
תל אביב

משרד החינוך  
מחלקת חינוך  
תל אביב

משרד החינוך  
מחלקת חינוך  
תל אביב

## The Head of State

Walter Bagehot, in The English Constitution, distinguished between "the dignified" and "the efficient" parts of the executive.

The latter means the dominant figures or group who direct government policy. The former, the person whose task it is to perform the formal and ceremonial functions of the executive, is the head of state.<sup>1)</sup>

These executive responsibilities can be allocated in a variety of ways. In the United States, and in much of the Western Hemisphere after the American example, one person performs both roles. In some regimes, such as Austria <sup>under</sup> the Constitution of 1934, Switzerland, and France of the Fifth Republic, there may be two arms of real executive power. But in most countries, most parliamentary democracies, the dignified and efficient roles are clearly separated, with the dignified functions conferred on the head of state, who may be a constitutional monarch (as in Britain and Scandinavia) or a president elected by the legislature (as in France of the Third and Fourth Republics, West Germany, Italy, India, and Israel).<sup>2)</sup> Whether the head of state in a parliamentary democracy evokes strong feeling on the part of the citizen by virtue of his personal qualities or whether by virtue of the loyalty and unity that his office symbolizes, he provides the regime with stability, continuity, and tradition.<sup>3)</sup> He does so without having political power. Indeed, it is in the very absence of political power that the strength of the office lies; for the great advantage in having the head of state and the head of government as distinct offices is that an opponent of the government may attack the political leader without being disloyal to the regime and state.<sup>4)</sup> Thus, the separation of duties removes what Bentham called the fallacy of the "Official Malefactor's Screen, or 'Attack Us, You Attack Government.'" By this he meant the politician's tactic of equating condemnation of him with mischief to government itself, if not in design at least in tendency.<sup>5)</sup>

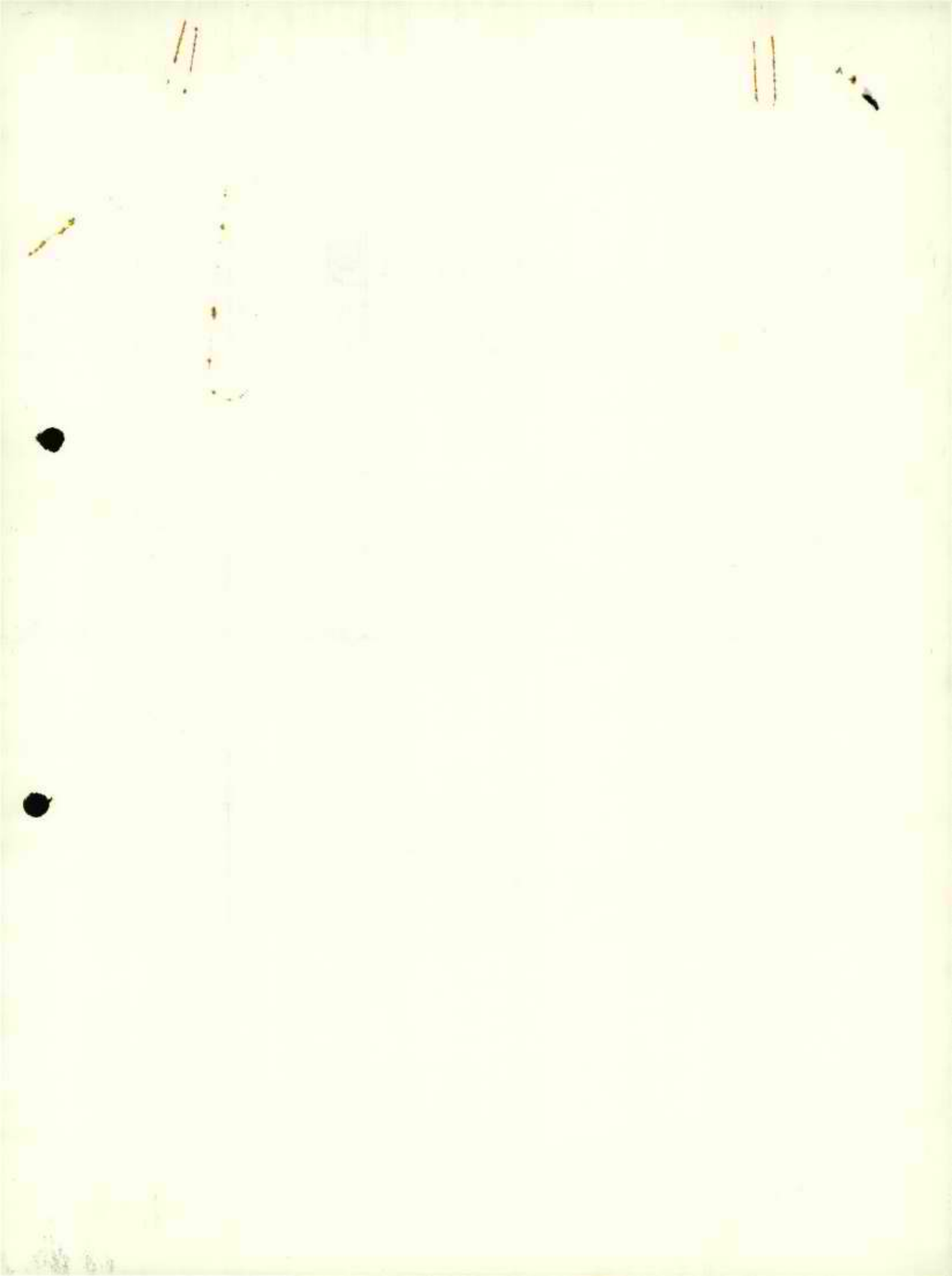
Conversely, the more political the head of state becomes the more the office itself becomes weakened, its image tarnished, its raison d'être diminished. This is why, for example, "the principal convention of the British constitution"<sup>6)</sup> is that the monarch has no personal political identity. "He is not entitled to identify himself with a particular set of measures or a particular set of party politicians, for, if he does, he himself becomes a politician, entitled to be criticised and attacked like other politicians. The justification for his high position and the principles which have been established to keep his acts out of controversy will then have disappeared...."<sup>7)</sup>

This is not to say that the head of state must be a cipher. The British monarch has, in Bagebot's classic formulation, "the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn."<sup>8)</sup> The amount of weight accorded his views will vary according to the context and to his personal experience and stature.<sup>9)</sup> If the monarch's views have not prevailed, however, the monarch must give way, and there are very few occasions - these include, perhaps, the choice of a Prime Minister, the dissolution of Parliament, or the dismissal of a ministry - where the monarch can act without the advice of his Ministers, much less against it.<sup>10)</sup> But however much political influence the British Monarch may still retain within the precincts of government, his position is qualitatively different with regard to the general public. Here as head of state the Queen "must endeavour so to comport herself as to give offence to nobody; not only must she never do or say the wrong thing, but she must always do and say the right thing, irrespective of her private inclinations."<sup>11)</sup> Thus, in his public stance, the head of state must always be disengaged from politics and distant from policy.

BJK

Notes

- 1 Curtis, Michael, Comparative Government and Politics (1968), p. 210.
- 2 Ibid.; Freudenheim, Yehoshua, Government In Israel (trans. Silverstone, M. and C. I. Goldwater) (1967), p. 149.
- 3 Curtis, p. 210.
- 4 Id. at 211 - 12.
- 5 Bentham, Jeremy, Handbook of Political Fallacies (Harold A. Larrabee, ed.) (1952), p. 103.
- 6 de Smith, S.A., Constitutional and Administrative Law (second ed. 1973), p. 101.
- 7 Jennings, Ivor, Cabinet Government (third ed. 1961), p. 335.
- 8 Quoted in de Smith, pp. 101-02.
- 9 Id. at 102.
- 10 Phillips, C. Hood, Constitutional and Administrative Law (fifth ed. 1973), p. 230.
- 11 de Smith, pp. 99-100.



# מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשרד הראשי

תאריך: ב' בטבת חשל"ה

16 בדצמבר 1974

מספרנו: 50652

אל: מנכ"ל משרד ראש-הממשלה

הנדון: סעיף 20 לחוק: יסוד הממשלה

במסגרת הפצה חוזרת של חוות דעת שניחנו בעבר על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, הנני מבקשת לחזור ולהביא בזה לידיעתך לוטה את חוות הדעת בענין מלוי מקומו של שר שנעדר מן הארץ (21,000).

ב כ ר כ ה ,

מוסיה ארד

עוזרת בכירה ליועץ המשפטי לממשלה



# CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL  
CONFIDENTIAL  
CONFIDENTIAL  
CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL  
CONFIDENTIAL  
CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

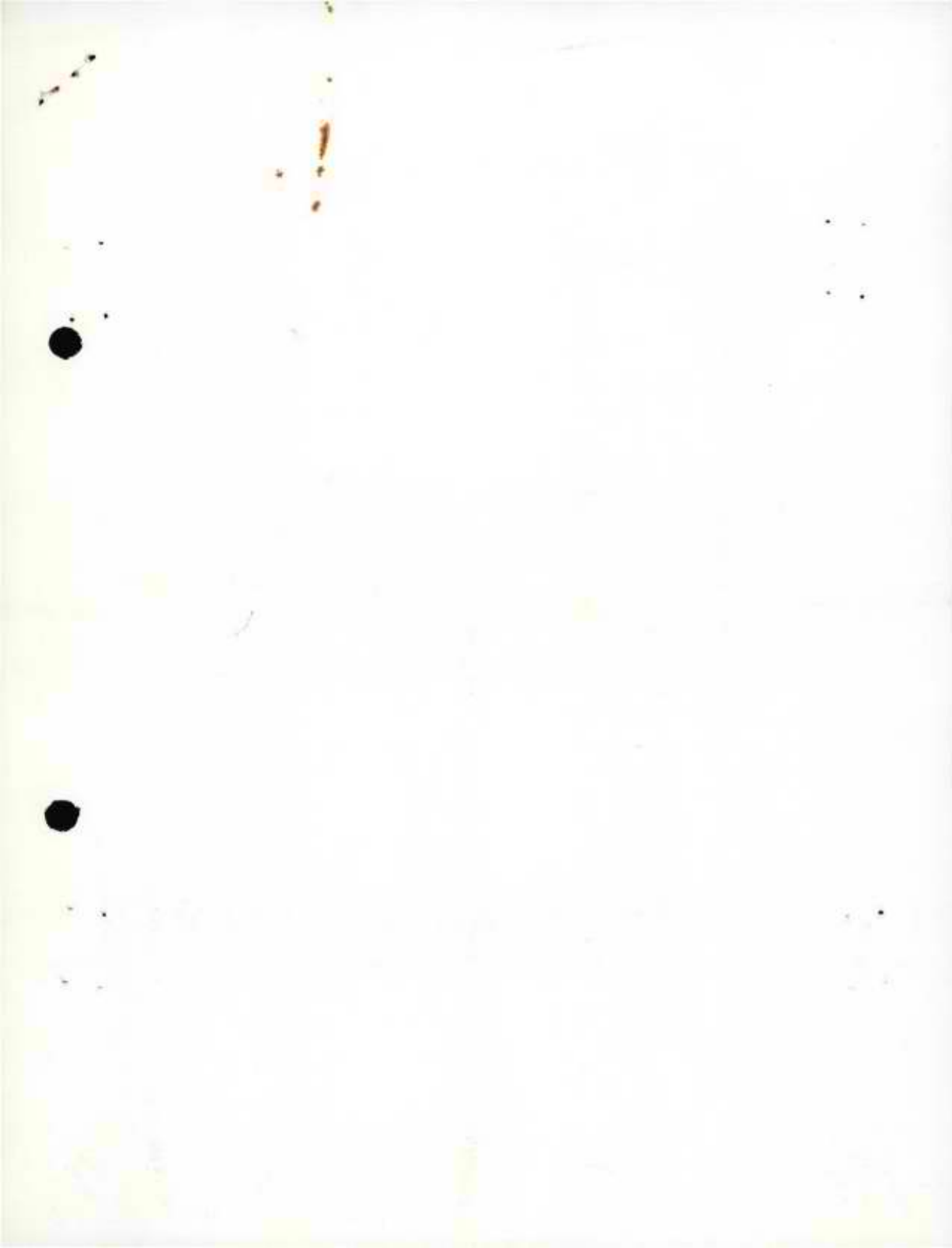
CONFIDENTIAL

חוק מינהלי וקונסטרוציוני כעיף 20 לחוק יסוד: הממשלה	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
21.000	י' חשוון תשכ"ט (1 נובמבר 1968)

סעיף 20 לחוק יסוד: הממשלה

1. סעיף 20 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי אם נערך שר, למעט ראש הממשלה, מן הארץ, או שנבצר ממנו זמנית למלא תפקידו, תקבע הממשלה שר אחר לכהן כממלא מקומו עד שישוב ארצה, או יחזור למלא תפקידו.
- סעיף 20 האמור ממשיך וקובע כי כל עוד לא קבעה הממשלה שר אחר, ימלא ראש הממשלה את מקומו של השר אשר נערך מן הארץ או אשר נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו.
2. מנוסחו של סעיף 20 ניתן ללמוד כי קביעת שר אחר כממלא מקום איננה פעולה הנתונה לשיקולה החופשי של הממשלה, אלא חובה הנובעת מעצם העדרו של השר או מחוסר יכולתו למלא תפקידו: הכעיף נוקט בלשון "תקבע הממשלה", ולא בלשון "רשאית הממשלה לקבוע" ומכאן, החובה המתוארת לעיל.
3. מאידך, אין בסעיף כדי לקבוע באופן החלטי באיזה מועד על הממשלה לקבוע את השר האחר, ויחר על כן גם מובטח עפ"י נוסחו של הסעיף כי ניתן יהיה להפעיל סמכויותיו של השר הנערך בכל עת.
- בידי ראש הממשלה מסורות באופן אוטומטי סמכויותיו של שר נערך או של שר אשר נבצר ממנו זמנית למלא תפקידו, וכל עוד לא קבעה הממשלה שר אחר - מסורות הסמכויות בידי ראש הממשלה.

4. הואיל וכאמור מחובתה של הממשלה לקבוע  
בכ"ל מקרה שר אחר כממלא מקום, והואיל  
וסמכויותיו של ראש הממשלה לפי הסיפא של  
סעיף 20 הן רק "כל עוד" לא קבעה  
הממשלה את השר שימלא מקום השר הנעדר,  
הרי חלה חובתה של הממשלה גם על המקרים  
בהם בכוונתה למנות את ראש  
הממשלה כממלא מקום של השר הנעדר  
או שנבצר ממנו למלא תפקידו.



מדינת ישראל  
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"ב סיון תשלי"ד  
2 ביוני 1974

אל: שר המשפטים

אדוני השר,

הנדון: הרכבת הממשלה וחלוקת התפקידים בין השרים

1. הוצגה בפני השאלה האם ראשי ראש הממשלה המיועד להחליט על איוש התפקיד בממשלה, תוך שנוי ממה שמסר לנשיא המדינה, שעה שמסר הודעתו לפי סעיף 13(ב) לחוק יסוד: הממשלה,

השאלה הוצגה בפני בשה י אפשרויות פתוחות:

(א) מסירת התפקיד לאחד מן המיועדים לשמש שרים בממשלה שהורכבה, אשר שמו במסר לנשיא, בעת מתן ההודעה לפי סעיף 13(ב) הניל, כמיועד לתפקיד אחר, או לחלופין,

(ב) מסירת התפקיד לאדם אשר שמו לא היה כלול ברשימת החברים שירכיבו את הממשלה, בעת מתן ההודעה הני"ל.

2. (א) הודעת המיועד לתפקיד ראש הממשלה נמסרה לנשיא המדינה כאמור עובר לחלוף התקופה להרכבת הממשלה, מבלי שנהבקשה תקופה נוספת לפי סעיף 7 לחוק היסוד כדי לגבש סופית את רשימת המלאי ההפקידים בממשלה.

(ב) הנני מבין כי בעת שהמיועד לתפקיד ראש הממשלה הודיע לנשיא על הרכבת הממשלה, כלל בהודעתו בין היתר את המידע כי תפקיד זה או אחר איננו נאויש סופית.

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

- 2 -

הוראות החוק

3. סעיף 13(ב) לחוק יסוד: הממשלה, מחאר את הפעולות הננקטות על ידי חבר הכנסת שנשיא המדינה הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה, כאשר השלים מלאכתו; ואלו הוראות הסעיף:

"(ב) הרכיב חבר הכנסת ממשלה, יודיע על כך לנשיא המדינה וליושב-ראש הכנסת, ויושב-ראש הכנסת יודיע על כך לכנסת."

4. אחרי ההודעה בקשר להרכבת הממשלה בא שלב כינון הממשלה, וסעיף 15 לחוק היסוד קובע בקשר לכך:

"15. משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים, ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה לה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם."

5. רואים אנו כי המחוקק נוקט לשון "הרכבת הממשלה" ו-"הרכב" הממשלה ומאבחן בין מונחים אלה לבין הבטוי "חלוקת התפקידים בין השרים". המסקנה העולה מכך היא כי המחוקק גם ביקש לבטא בכך תוכן שונה: הרכבת הממשלה משמעות כפולה לה, היינו השגת הרוב הפרלמנטרי שהוא תנאי יסוד לכינונה של הממשלה וקביעת ציבור האנשים שירכיב את הממשלה. אולם הרכבת ממשלה איננה כוללת בתוכה בהכרח את האלמנט של חלוקת התפקידים.

לשון אחרת, לאור ההבחנה הניסוחית ניתן להודיע על הרכבת ממשלה גם כאשר חלוקת התפקידים איננה מגובשת עדיין סופית, ובלבד שחלוקת התפקידים תסתיים ומוצג בפני הכנסת, עובר לבקשה להביע אמון בממשלה לפי סעיף 15 לחוק היסוד.

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

חיוץ המסמטי לממשלה

- 3 -

6. כידוע מאפשר החוק שינויים בחלוקת התפקידים בין השרים, ואף צירוף שרים חדשים, לאחר שנתכוננה הממשלה, ונושאים אלה נדונים בסעיפים 17 ו-18 לחוק היסוד, אשר זהו נוסחם:

17" (א) הממשלה רשאית לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים; השינוי טעון אישור הכנסת.

(ב) סעיף זה אינו חל על תפקיד ראש הממשלה.

18. הממשלה רשאית, על פי הצעת ראש הממשלה, לצרף שר נוסף לממשלה; החליטה הממשלה לצרף שר, תודיע על כך ועל תפקידו של השר הנוסף לכנסת; עם אישור ההודעה על ידי הכנסת ייכנס השר הנוסף לכהונתו וסמוך, ככל האפשר, לאישור יצהיר את הצהרת האמונים.

האפשרויות הפתוחות

7. אם בוחנים את שתי השאלות שהוצגו בסעיף 1 לעיל לאור הוראותיו של חוק היסוד ניתן להסיק כדלהלן:

(א) שנוי בחלוקת התפקידים בין האנשים שנכללו בהרכב הממשלה עליו נמסר לנשיא המדינה, בעת מתן ההודעה על הרכבת הממשלה, אינה נוגדת לדעתי את הוראותיו של חוק היסוד. פעולה כזאת יכולה להתישב עם האבחנה בין הרכבת ממש לבין חלוקת התפקידים בין השרים, על ידה הצבעתי לעיל.

(ב) מטרת התפקיד של שר לאדם ש ל א נכלל בהרכב הממשלה, עליו נמסרה הודעה לנשיא המדינה, עלולה לעורר ספקות שיתכן וגם ימצאו ביטויים בביקורת פרלמנטרית או ציבורית. יכולה לעלות הטענה כי הדרך הנכונה לצירופו של שר נוסף, אשר לא נכלל בהרכב עליו נמסר לנשיא, מותווית בסעיף 18 לחוק היסוד, שהוזכר לעיל.

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

- 4 -

כנגד טענה זו ניתן להשיב כי המחוקק אמנם לא צפה מראש שיבוי פרסונלי בין שלב הפעולה המתואר בסעיף 13(ב) לחוק היסוד, לבין זה המתואר בסעיף 15, אולם עיקרו של המושג "הרכבת ממשלה" בזיקה ליתר הוראותיו של חוק היסוד, היא יצירת רשות מבצעת היכולה לזכות באמון הכנסת. כל עוד לא תל שינוי במרכיבים, שיש בו כדי להשפיע על אלמנט יסודי זה, וכל עוד אין בשינוי עליו הוחלט לאחר מתן ההודעה על הרכבת הממשלה, כדי לשנות את ההרכב באופן מהותי, אלא מדובר על הוספת נושא תפקיד אחד בלבד, הרי אין הכרח קונסטיטוציוני בהצבעה כפולה של הכנסת, פעם לפי סעיף 15 בעת הצגת הממשלה ולאחר מכן לפי סעיף 18 על צירוף שר.

היסוד המכריע במשטר הפרלמנטרי שלנו הוא לענין זה שבפנינו היסוד של הישענות על אמון הכנסת ושינוי כמתואר כאן, בין ההודעה לנשיא לבין ההרכב המובא לאישור הכנסת במסגרת ההצבעה על פי סעיף 15, אין לראותו כנוגד את רוחו של חוק היסוד.

8. למותר להדגיש כי הדרך הנכונה היא שכל שינוי מן הסוגים המתוארים לעיל, יובא לידיעת נשיא המדינה לפניו שהממשלה מתיצבת בפני הכנסת.

בברכה,  
  
מאיר שמגר  
היועץ המשפטי לממשלה



אשרי  
דניק איסר:

לר הבאין ביקר איתו  
כהן אצלה כי מאר אלוה הוה  
אשר הבאין אב אב וזב  
אשר אב וזב הוה איתו אב אב

2002  
28.8.72

3



ירושלים, י"ח באלול תשל"ב  
28 באוגוסט 1972

אל: היועץ המשפטי לממשלה

הגדרון: ישעיהו לביא

זאת לאשר קבלת מכתבך מיום י"ז באלול תשל"ב  
(27.8.72), בקשר לב"ל.

אביא את החומר לידיעת ראש הממשלה, כהצעתך.

ב ב ר כ ה

(-) מ. ארנון

מיכאל ארנון

הערת סמואל גיטלי מכתבך, אגודת ראש הממשלה

SECRET, THE CODES ARE  
US CLASSIFIED

SECRET

SECRET

SECRET

SECRET

SECRET

(S) SECRET

SECRET

מדינת ישראל  
משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"ז באלול תשל"ב  
27 באוג' 1972



אל: מזכיר הממשלה

הנדון: ישעיהו לביא

1. בעקבות מכתבי מיום 13.8.72 היחה לי ביום 25.8.72 פגישה עם עו"ד פורח המיצג את ישעיהו לביא והוא הגיש לי גם את המכתב שהעתקו לוטה.
2. הסברתי לעו"ד פורח כי לדעתי מחייבות הנסיבות, לאור קשריהם של משרד הבטחון ו-ג"י.טי.אי אינק. כי ישעיהו לביא יבקש היתר לפי סעיף 14 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969 לפני שיקבל תפקיד הנהלה בחברה הנ"ל. עו"ד פורח הבטיחני להביא דעתי זו לידיעת מר לביא ועוד ישיב לי בנושא זה.
3. אנא הבא תוכן מכתבי מיום 13 אוג' ותוכן מכתבי זה לידיעת ראש הממשלה.

לוטה הצלום סעיפאם  
4 ו-14 לחוק הנ"ל.

מאיר שמגר

מאיר שמגר  
היועץ המשפטי לממשלה



14. (א) הועדה תתן את ההיתר המבוקש, אם נוכחה כי אין ברכישה או בקבלתה של הזכות המבוקשת משום פגיעה בטוהר המידות.

(ב) בבואה להחליט בבקשה למתן היתר, תביא הועדה כחשבון, בין השאר, את —

- (1) נסיבות הפרישה;
- (2) מידת הכפיפות בין המבקש לבין מחליט ההחלטה כאמור בסעיף 4 או הממליץ עליה;
- (3) המידה שבה הרגה החלטה כאמור או ההמלצה עליה מהשיגרה בענינים מאותו סוג;
- (4) היקף הנושא של ההחלטה ומשקלו;
- (5) העובדה כי ההעסקה המבוקשת היא בתאגיד ממלכתי או בחברה ממשלתית.

4. (א) מי שפרש משירות הציבור ובתפקידו בשירות הציבור היה מוסמך להחליט על פיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור, או שהיה ממונה על עובד אחר בשירות הציבור המוסמך כאמור, לא יקבל זכות מאדם שנוקק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה.

(ב) לענין סעיף זה, אין נפקא מינה —

- (1) אם העובד שפרש היה מוסמך לבדו או ביחד עם אחרים;
- (2) אם ההחלטה או ההמלצה היא על הענקת זכות או על קביעתה;
- (3) אם ההחלטה היתה דרך הסכם או כמעשה של רשות;
- (4) אם הזכות שקיבל העובד שפרש היא משרת שכיר בשירותו של האדם שהיה נזקק להחלטה או להמלצה, או שלא כשכיר אלא בדרך של התקשרות עם אותו אדם לשירות לתקופה מסויימת או בלתי מוגבלת, או אם היא זכות בעסק שנוקק להחלטתו או להמלצתו או שלכותבו החליט או המליץ;
- (5) אם הזכות נתקבלה כאמור בפסקה (4) על ידי העובד עצמו שפרש או על ידי קרובו.

(ג) סעיף זה לא יחול בכל אחד המקרים האלה:

- (1) עברה שנה מיום פרישתו של העובד;
- (2) הועדה שהוקמה לפי סעיף 11 אישרה שעברו שנתיים מיום גמר טיפולו של העובד בהחלטה או בהמלצה;
- (3) ניתן היתר לפי חוק זה לקבלתה של הזכות.





מ. פורת את א. הגין

עורכי דין ונוטריונים

M. PORATH & A. HAGGIN

ADVOCATES & NOTARIES

MOSHE PORATH	משה פורה
ARYEH HAGGIN	אריה הגין
REUVEN HELLER	ראובן הלר
HAIM MAROM	חיים מרומ
HARVEY GROVES	הרווי גרובס
DOV ARBEL	דב ארבל
MICHAEL ZELLMAYER	מיכאל זלרמאיר

תל-אביב TEL AVIV  
 רחוב פולין 10 CARLEBACH ST. 10  
 טלפונים: 264295-6-7 PHONES  
 ת.ד. 20045 P. O. B.  
 כבוקים: PORASCH CABLES

THE 25 באוגוסט 1972 יום

REF. 27819 בתשובה נא לחזיר

לכבוד  
 מר מאיר שמגר,  
 היועץ המשפטי לממשלה,  
 משרד המשפטים,  
 ירושלים.

א.ג.

הנדון: חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) - תשכ"ט - 1969.

בטם מרסי, מר ישעיהו לביא, הנני להשיב למכתבך אליו מיום 13 לח.ז.

התפקיד שטר לביא קבל על עצמו בעת שהותו האחרונה בארצות-הברית הנו תפקיד סגן-נשיא בחברת ג'י.טי.אי. אינטרנשיונל אינק. (מקורם "ג'נרל טלפון אנד אלקטרוניקס אינטרנשיונל אינק."). תפקידו המיועד הוא הנדסי בתחומי התכנון לעתיד של מוצרים ומערכות בשטח הטלקומוניקציה והאלקטרוניקה. מקום עבודתו של מר לביא בשנתיים הראשונות יהיה בטסה החברה בניו-יורק בארה"ב, והוסכם בינו לבין החברה, שטר לביא לא יעסוק בנושא הטכירות בישראל.

בתפקידו בשרות הציבור לא העניק מרסי זכות, ולא הסליף על הענקת זכות, לחברת ג'י.טי.אי. אינק. - כמשמעות מונח זה בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט - 1969.

יציאתו של מרסי לתפקיד בחו"ל הוכתבה בעיקר ע"י רצונו להמנע מפגיעה בהוראות החוק הנדון, כלשונו וברוחו, לאחר שבטטחו המקצועי של מר לביא רב היה המגע בין משרד הבטחון לבין הגנרליס החשובים שבענף זה בארץ. מתוך כך העדיף את היציאה לתקופה מוגבלת לחו"ל על אף הקטי האישי החמור הכרוך בדבר, כששניים מילדיו של מר לביא משרתים עתה בצה"ל.

לאור המוסכר לעיל נראה למרשי שהתפקיד החדש שבטל על עצמו  
אינו מעורר כל שאלות עפ"י החוק הנדון.

בכבוד רב,

מ. פורת, ע"ד.

רק.

