

בג"ץ 5692/23

בג"ץ 5694/23

בג"ץ 5740/23

קבוע לדיון ביום 19.9.23

**התנועה למען איכות השלטון בישראל**

על-ידי ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא, ו/או

תומר נאור ו/או הידי נגב ו/או אח'

מרחוב יפו 208, ירושלים 9131301

טל : 02-5000073 פקס : 02-500076

העותרת בבג"ץ 5692/23 ;

1. ח"כ יאיר לפיד

2. סיעת יש עתיד בכנסת ה-25

ע"י ב"כ עוה"ד עודד גזית

מרחוב החשמונאים 107, תל אביב

טלפון : 03-6733331 ; פקס : 03-6733338

העותרים בבג"ץ 5694/23 ;

טל אורון ו-46 אח'

כולם ע"י ב"כ עוה"ד חגי קלעי ו/או אוהד רוזן ו/או עידן סגר

מרחי מזא"ה 22א, תל אביב

טלפון : 03-9070770 ; פקס : 03-9070771

העותרים בבג"ץ 5740/23 ;

- נ ג ד -

1. שר המשפטים, ח"כ יריב לוין

2. ממשלת ישראל

על-ידי ב"כ עוה"ד אוהד שלם ו/או יעקב כרם ו/או אייל דרורי

ו/או יעלה שחר ו/או ליאור דורות ו/או בניה צאיג ו/או אח'

ממשרד שלם-כרם, עורכי דין

רח' ז'בוטינסקי 7, מגדל משה אביב (קומה 30), רמת גן

טל' : 02-6365512 ; פקס : 02-5644399 ;

דוא"ל : office@shalem-kerem.co.il

המשיבים בבג"ץ 5692/23 ;

בבג"ץ 5694/23 ;

ובבג"ץ 5740/23 ;

3. היועצת המשפטית לממשלה

4. הנהלת בתי המשפט

המשיבים 3-4 על ידי פרקליטות המדינה – מחלקת הבג"צים

מרחה' צלאח א-דין 29 ירושלים

טלפון: 073-3925246; פקס: 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 5692/23;

מועד אחרון להגשת התגובה: 13.9.2023

תאריך חתימת המסמך: 13 ספטמבר 2023 כ"ז אלול תשפ"ג

### תגובת מקדמית מטעם שר המשפטים וממשלת ישראל

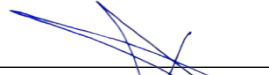
#### לעתירות למתן צו על תנאי

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מתכבדים המשיבים 1 ו-2 (בכל אחת מהעתירות שבכותרת), שר המשפטים, חה"כ יריב לוין (להלן: "השר") וממשלת ישראל (להלן: "הממשלה" וביחד "המשיבים") להגיש תגובתם לעתירות שבכותרת והתנגדותם למתן הצווים המבוקשים, מן הטעמים שיפורטו בגוף התגובה להלן.

**בד בבד עם הגשת התגובה לבית המשפט הנכבד, המשיבים ממציאים העתק מהתגובה לצדדים.**



עו"ד יעלה שחר



עו"ד אייל דרורי



עו"ד יעקב כרם



עו"ד אוהד שלם



עו"ד בניה צאיג



עו"ד ליאור דורות

שלם-כרם, משרד עורכי דין

ב"כ שר המשפטים וממשלת ישראל

## תגובת מקדמית מטעם שר המשפטים וממשלת ישראל

### לעתירות למתן צו על תנאי

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מתכבדים המשיבים 1 ו-2 (בכל אחת מהעתירות שבכותרת), שר המשפטים, חה"כ יריב לוין (להלן: "השר") וממשלת ישראל (להלן: "הממשלה" וביחד "המשיבים") להגיש תגובתם לעתירות שבכותרת והתנגדותם למתן הצווים המבוקשים, מן הטעמים שיפורטו בגוף התגובה להלן.

המשיבים יטענו, כי לאור השיקולים החוקיים והחוקתיים שעמדו בבסיס החלטתו של השר שלא לכנס לעת הזאת את הוועדה לבחירת שופטים (להלן בהתאמה: "ההחלטה" ו- "הוועדה"), אין ראוי שבית המשפט הנכבד יפר את האיזונים החוקתיים העדינים שבין הרשויות, העומדים בבסיס הדמוקרטיה הישראלית; ובכלל זה אין כל מקום להתערבותו התקדימית והחריגה של בית המשפט הנכבד בהחלטתו של השר, מהנימוקים שתמציתם:

**ראשית**, החלטת השר על אי כינוס הוועדה ניתנה על רקע מו"מ קונסטיטוציוני מורכב וסבוך במטרה לגבש הסכמה רחבה במחלוקת ציבורית-חברתית-פוליטית. מחלוקת ציבורית שאל לו לבית המשפט להכריע בה;

**שנית**, מינויו של השר ליו"ר הוועדה, ושיקול דעתו הינו חלק מהסדר חוקתי באיזון שבין הרשויות. התערבות בהחלטות השר והחלפת שיקול דעתו בשיקול דעת בית המשפט, יפגע באופן חמור בעיקרון הפרדת הרשויות;

**שלישית**, השר הוא בעל הסמכות הבלעדית לכינוס הוועדה. השר פעל בהתאם לסמכותו וחובתו, ותוך שיקול דעת קיבל החלטה שלעת הזאת אין מקום לכנס את הוועדה. בין היתר מהטעם שכינוס הוועדה כעת יפגע בהשגת תכלית החוק. בהחלטתו של השר לא נפל פגם כלשהו, ולמצער לא פגם היורד לשורש העניין העשוי להצדיק התערבות שיפוטית;

לנוכח המפורט בגוף תגובה זו להלן, יש לדחות את העתירות למתן צו על תנאי באשר הן:

- מנוגדות לדין באופן מפורש;
- מבקשות ליצור דין חדש באמצעות בית המשפט;
- מנוגדות לפסיקה המפורשת ומבקשות מבית המשפט לסתור פסיקות קודמות שלו עצמו;
- מנוגדות לנוהג החוקתי לפיו הרשות השופטת והרשות המבצעת מכבדות זו את זו ושומרות על הפרדת רשויות חרף המתח המובנה המתקן סביב הוועדה לבחירת שופטים.

בית המשפט הנכבד מתבקש להבהיר לעותרים ולהעביר מסר ברור כי אין לעשות שימוש בהליכים משפטיים בחוסר ניקיון כפיים, תוך ניסיון לגרור את בית המשפט הנכבד בעל כורחו לתוך מו"מ קונסטיטוציוני אשר אין לו בו חלק.

נוכח עמדת שר המשפטים וממשלת ישראל לפיה יש לדחות את העתירות על הסף או לגופן כמפורט בתגובה זו לעיל ולהלן, ממילא לא ניתנת הסכמת המשיבים לדון בעתירה כאילו כבר ניתן צו על תנאי.

כן מתבקש בית המשפט לחייב את העותרים בתשלום הוצאות ושכר טרחת עורך דין.

בטרם נפרט את הטיעונים לגופם נציין, כי מדובר במענה מקדמי בלבד, וזאת נוכח סד הזמנים הקצר ביותר שנקצב למתן מענה השר וממשלת ישראל, לאחר קבלת עמדתה העומתית של היועצת המשפטית לממשלה. כמו כן יובהר, כי ככל ויהיה צורך בתגובה לעתירה גופא, יבוקשו פרטים נוספים מהותיים בהתאם לדין.

א. ראשית הדברים

1. הימים ימי **צוק העיתים**. רוחות של פילוג המעוררים קריאה גדולה לקיום **דיאלוג חברתי-פוליטי-חוקתי מעמיק**, באמצעות **משא ומתן קונסטיטוציוני**. רגעים אלו של האומה הינם הרי גורל. קשה להפריז **בחשיבותם ההיסטורית**.
2. מתוך תחושת **אחריות גדולה**, תוך הפעלת **שיקול הדעת הרחב** שבסמכותו, **החליט שר המשפטים**, כי **מיצוי הסיכוי להגיע למתווה שיקבל הסכמה ציבורית רחבה** הינו השיקול המהותי ביותר שיש לשקול בימים כבדי משקל אלו.
3. מהטעם הזה, ומתוך תקווה – שיש עימה עשייה מרובה ורציפה גם כיום – שהמו"מ הקונסטיטוציוני יישא פרי, **החליטו שר המשפטים והממשלה להימנע מקידום חד צדדי של הצעת החוק לשינוי הרכב הוועדה**.
4. **כן החליט שר המשפטים – תוך הפעלת שיקול הדעת הרחב שבסמכותו, מאותו השיקול ממש, שלא לכנס את הוועדה במתכונתה הנוכחית, על מנת לאפשר הגעה להסכמה רחבה בעם בקשר עם הרכב הוועדה לבחירת שופטים**.
5. **הגשת העתירות, בעיתוי שהוגשו, ממניעים זרים מובהקים**, מבקשת לעשות שימוש לרעה בבית המשפט הנכבד, לחלל ולהפר את **קדושת האיזון העדין שבין הרשויות**, ולחייב את בית המשפט להצטרף לשולחן המו"מ הקונסטיטוציוני, בניגוד לעמדה המוחלטת והמובהקת של בית משפט נכבד זה אשר הקפיד בעבר הקפדה יתירה **שלא ליטול** סמכויות לא לו, ולא להכתיב למדינת ישראל הסדרים קונסטיטוציוניים, בשבתו כרשות השופטת.
6. עניינן של העתירות, איננו אלא דרישתם של העותרים מבית המשפט הנכבד להכריע בסוגיה ציבורית-חברתית-פוליטית, כך ממש.
- על בית המשפט להוציא הכרעה חד משמעית, כי משראה בית המשפט כי השר פועל במסגרת סמכותו ושיקול דעתו, יכבד זאת בית המשפט ויימנע מלהתערב בשיקול דעת השר. וודאי שעה שעל הפרק "... **מינוי השופטים החדשים ... במרכז מחלוקת ציבורית פוליטית ... חרף האלמנטים המשפטיים שניתן למצוא בהם, ספק אם מתאימים הם להכרעה בזירה המשפטית**" [בג"ץ 9843/08 הפורום המשפטי למען א"י נ' הוועדה לבחירת שופטים, פס' 12 (פורסם בנבו, 08.01.09)].
7. כינוס הוועדה לבחירת שופטים אינה התכלית. **תכלית החוק הינה מינוי שופטים**. לאחר ששקל השר את הדברים לעומקם, **החליט השר כי כינוס הוועדה כעת (יהא הרכבה אשר יהא), לא יגשים את תכלית החוק ולא יביא למינוי שופטים כעת**. ההפך הוא הנכון, כינוס הוועדה כעת, חרף המחלוקות העמוקות בעם, ותוך כדי שמתנהל מו"מ קונסטיטוציוני, על עניין זה בדיוק, יחטיא את המטרה וידחה את מועד מינוי השופטים זמן רב.
- השר החליט לפעול 'בדרך ארוכה שהיא קצרה' להבדיל מהצעת העותרים לפעול 'בדרך קצרה שהיא ארוכה'. ומסוכנת.**

8. עיתוי הגשת העתירות, חרף עצירת תיקוני החקיקה בנוגע לוועדה וניסיון להגיע להסכמות רחבות, מלמד **שלא מדובר על ניסיון למנות שופטים, אלא על דרישה לכינוס הוועדה ככלי ניגוח ולשם סיכול המו"מ הקונסטיטוציוני**. אין לתת לכך יד.
9. **סמכותו של השר לראות ושיקול דעתו** להחליט מתי ראוי לנכון לכנס את הוועדה, הינו חלק מהותי **מהסדר החוקתי** שקבעה הכנסת בכובעה כרשות **מכוננת**. ההסדר החוקתי קבע איזונים בהרכב הוועדה, כחלק מהותי **מעיקרון הפרדת הרשויות**.
- כך, כגורם מאזן לרוב המובנה של המשפטיים בתוך הרכב הוועדה, בחרה הכנסת בכובעה כרשות מכוננת להסמיד דווקא את שר המשפטים ליו"ר הוועדה, כנציג הרשות המבצעת.
10. עניינן של העתירות איננו אלא **דרישת העותרים** מבית המשפט הנכבד, **להתערב בדיעבד באיזונים החוקתיים שנערכו בחקיקת יסוד, ולהחליף את שיקול דעת השר בשיקול דעתו של בית המשפט**.
11. **התערבות חוקתית שכזו - הכוללת שינוי הכללים החוקתיים - איננה בסמכותו של בית המשפט הנכבד**. התערבות מעין זו תעניק **למשפטיים** לא רק יתרון מספרי בתוך הרכב הוועדה, כי אם תנטרל את הגורם המאזן מצד **נבחר הציבור** - שר המשפטים יו"ר הוועדה, ותסמיד "דה-פקטו" את בית המשפט עצמו כבעל הסמכות להורות על כינוס הוועדה. למעשה **מבקשים העותרים להפוך את בית המשפט לגורם בעל כוח בלתי מוגבל בתוך הוועדה לבחירת שופטים**.
- התערבות שכזו תהווה כשהיא לעצמה, פגיעה מהותית בעיקרון הפרדת הרשויות, עיקרון שלטון החוק, ועיקרון ריבונות העם.
12. מהאמור מובן וברור, כי יש **לדחות את העתירות על הסף**, תוך העברת מסר ברור, כי בית המשפט איננו הגורם הראוי והמוסמך להכריע במחלוקות **ציבוריות-חברתיות-פוליטיות**, ואף איננו מוכן בשום פנים לנכס לו כוח בלתי מוגבל בתוך הוועדה.
13. כאמור לעיל וכפי שיפורט לקמן, ההחלטה על כינוס או אי כינוס הוועדה, הינה בסמכות ושיקול דעתו של השר, והיא מהווה איזון חוקתי משטרי. ממילא אין לבחון את הנושא במשקפיים ובכלים מנהליים.
14. משנדחתה ליבת טענת העותרים לשינוי ההסדר החוקתי, כל שנותר הוא דחיית טענותיהם המנהליות של העותרים, ובפרט טענתם למחדל בהפעלת סמכותו של השר לכינוס הוועדה בניגוד לחוק: [1] טענה זו מנוגדת באופן נחרץ ללשון החוק בכל אחת משיטות פרשנות החוק המקובלות; [2] כמו כן עמדה זו מנוגדת לתכלית החוק כפי שעלתה כבר לפני שבעים שנה במסגרת האיזונים החוקתיים שהסדירו כבר אז את היחסים והאיזונים שבין הרשויות, וכפי שבאו לידי ביטוי בחוק יסוד: השפיטה, מאוחר יותר; [3] עמדת העותרים סותרת את ההבנה הבסיסית והחד משמעית כפי שהבינו אותה במשך עשרות רבות של שנים הן הרשות השופטת, והן הרשות המחוקקת והמבצעת, וכפי שבאו לידי ביטוי במהלך השנים בהצעות חוק שונות, בדיונים ארוכים בוועדת חוקה, חוק ומשפט; [4] טענות העותרים מנוגדות גם למסורת פסיקת בית משפט נכבד זה שהקפיד הקפדה יתרה לכבד את הפרדה החוקתית המחויבת בין הרשויות ולא להתערב וליטול סמכויות לא לו, במיוחד בנושאים פוליטיים ציבוריים, כדוגמת הוועדה.
15. דרך הילוכנו בתגובה זו תהיה כדלקמן: **בפרק ב'** נפרט את הרקע העובדתי הנדרש אותו הסתירו או למצער לא היה בידיעת העותרים; **בפרק ג'** נוכיח שהסמכת שר המשפטים כיו"ר הוועדה מהווה איזון חוקתי שנעשה לשם שמירת עיקרון הפרדת הרשויות; **בפרק ד'** נדון במרחב ומרווח שיקול הדעת של

השר; **בפרק ה'** נדון ונדחה אחת לאחת את הטענות המנהליות שבעתירות; **בפרק ו'** נדחה את התנהלות ועמדת היועצת המשפטית לממשלה; **בפרק ז'** נתייחס לבקשת העותרת למתן צו על תנאי.

## **ב. רקע עובדתי – משא ומתן קונסטיטוציוני**

16. השתלשלות העניינים אשר תפורט לקמן מלמדת כי לאורך התקופה הארוכה מהכרזת השר על רפורמת המשילות המתוכננת ועד ימים אלה, ממשלת ישראל לא חסכה כל מאמץ, וחתרה באופן שיטתי ועקבי להגיע להסכמות ציבוריות רחבות על שלל ענייני הרפורמה, ובכללם מבנה הוועדה לבחירת שופטים, במטרה לקדם את תכלית החוק ולבחור שופטים ראויים – "אֲנִשִּׁי חֵיל יִרְאֵי אֱלֹהִים אֲנִשִּׁי אֶמֶת שְׁנֵאֵי בְּצַע" – למערכת המשפט בישראל.
17. מאז ועד היום התקיימו מספר סבבים (פורמאליים ולא פורמאליים) של מו"מ קונסטיטוציוני, במטרה להגיע למתווה פשרה מוסכמת.
18. הסבבים הראשונים של השיחות, נערכו כשלושה חודשים עד לחודש יוני 2023, והסתיימו בשל משבר פוליטי שנוצר סביב מינוי נציגי הכנסת לוועדה לבחירת שופטים, כדלהלן.
19. בחודש יוני 2023 אמורות היו להיערך הבחירות בכנסת לנציגיה בוועדה. בשלב ראשון נבחרה לוועדה מטעם הכנסת אך ורק ח"כ קארין אלהרר.
20. בתחילת חודש יולי 2023 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) (להלן: "חוק הסבירות"). בסמוך לאחר מכן החל סבב שיחות נוסף, אשר רובו נעשה באופן בלתי פורמלי.
21. גם לאחר שעבר חוק הסבירות המשיכו להתקיים מו"מ קונסטיטוציוני אינטנסיבי, לרבות בימים אלו ממש (על חלק מהמגעים ישנו פרסום פומבי תקשורתי, ועל חלקם אין, וטוב שכך).
22. **על רקע המשא ומתן הקונסטיטוציוני המתנהל לאורך כל התקופה, ואשר אין חולק שלבית המשפט הנכבד אין כל חלק בו, וכך ראוי שיהיה (להבדיל מדיאלוג קונסטיטוציוני בין הרשויות אשר מתנהל כעניין שבשגרה<sup>1</sup>), הרי שהחלטת השר לעשות שימוש בסמכותו החוקתית-חוקית, שלא לכנס את הוועדה על מנת לאפשר את קיומו של המו"מ בלב פתוח ונפש חפצה ולמנוע את הפילוג בעם, הינה החלטה שאל לו לבית המשפט להתערב בה.**

## **ג. הסמכת שר המשפטים כיו"ר הוועדה היא איזון חוקתי שנעשה לשם שמירת**

### **עיקרון הפרדת הרשויות – העותרים מבקשים לחתור תחת עיקרון חוקתי זה**

23. הסמכות הבלעדית להורות על כינוס הוועדה ניתנה לשר, וזאת בכוונת מכוון, על מנת לאזן את השפעותיהן של הרשויות השונות בוועדה, ובעיקר על מנת לאזן את השפעת ריבוי המשפטנים בהרכב הוועדה. כעת, מבקשים העותרים מבית המשפט הנכבד לעקר מתוכן את סמכות השר כיו"ר הוועדה, להפך את האיזון החוקתי שנקבע, להחליף את שיקול דעת השר בשיקול דעת בית המשפט, ולהפוך את בית המשפט לגורם בעל "כוח-על" בתוך הוועדה.

<sup>1</sup> יואב דותן "חוקה למדינת ישראל? – הדיאלוג הקונסטיטוציוני לאחר 'המהפכה החוקתית'" משפטים כח (1997).

מתן הסעד המבוקש בעתירות, ייפגע באופן חמור ביותר בעיקרון הפרדת הרשויות, בעיקרון שלטון החוק, ובאיזון החוקתי שנקבע בחוק יסוד ובחקיקה ראשית.

### 1.ג. מקור סמכות הוועדה וסמכות שר המשפטים

24. מתוך מימוש עיקרון הפרדת הרשויות קבעה הכנסת בכובעה כרשות מכוונת בסעיף 4(ב) לחוק יסוד: השפיטה, הרכב ייחודי המכיל חברים משלוש הרשויות – המחוקקת, המבצעת והשופטת. לוועדה מעמד יוצא דופן בעיצוב פניה של הדמוקרטיה הישראלית ובקביעת מרקם היחסים - העדין - בין שלושת הרשויות של מדינת ישראל.
25. נוכח מאפייניה הייחודים נקבע כי רוב חברי הוועדה ימונו מאנשי משפט ואף ניתן לרשות השופטת ייצוג ייתר ביחס לשתי הרשויות האחרות. כך למעשה, באופן חריג למדי בחירת השופטים ומינויים נעשית על ידי ועדה שרוב חבריה אינם נבחרים על ידי העם.<sup>2</sup>
26. בד בבד, על מנת לאזן את האפשרות כי שופטים ימונו בידי רוב מחברי הוועדה שהינם משפטנים ולא נבחרים העם, נקבע ממש באותו הסעיף בחוק היסוד, כי שר המשפטים – המהווה הנציג הנבחר של הרשות המבצעת וממילא של רוב העם – ישמש כיו"ר הוועדה לבחירת שופטים.
27. עיקרון הפרדת הרשויות והאיזון החוקתי שבחוק יסוד: השפיטה, בא לידי ביטוי ומימוש בחקיקה ראשית. כך, נקבעה **סמכותו הבלעדית** של שר המשפטים לכנס את הוועדה במסגרת סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 (להלן: "החוק").
28. סמכותו זו של השר, הינה סמכות בעלת אופי חוקתי ומימוש סמכותו הקבועה בחוק יסוד: השפיטה, אשר נועדה לאזן בין עצמאותה ואי תלותה של הוועדה, לבין כפיפותה לרצון העם ובחירותיו. איזון חוקתי זה נועד להבטיח כי ישמר המרקם והיחס שבין שלוש הרשויות ויישמר עיקרון הפרדת הרשויות.
29. תיאור האיזון החוקתי הנ"ל משקף את המצב המשפטי הקיים. חרף האיזון הנ"ל שנעשה בחקיקת יסוד ובחקיקה ראשית, נוצרו עיוותים רבים בתפקוד הוועדה. עיוותים אלו הם שהביאו את ועדת החוקה להגיש את הצעת חוק יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) (חיזוק הפרדת הרשויות).
30. במצב הדברים המצוי כיום, מינויו של השר ליו"ר הוועדה מהווה גורם חוקתי מהותי לאיזון בין הרשויות ויישום עיקרון הפרדת הרשויות.

### 2.ג. ההיסטוריה של החקיקה

31. מבט היסטורי על החקיקה מלמד כי בשום שכל ובכוונת מכוון, ולאחר דין ודברים מעמיק בנושא, ניתן לשר המשפטים המינוי והסמכות כיו"ר הוועדה, לרבות הסמכות לכנס אותה, כפי שיפורט להלן.
32. במטרה להסדיר את נושא מינוי שופטים, נחקק בשנת 1953 חוק השופטים, תשי"ג-1953 (להלן: "חוק השופטים"). במסגרת החוק נקבע אופן מינוי השופטים בידי נשיא מדינת ישראל ועל פי הצעת ועדת מינויים שתובא לפני הנשיא על ידי שר המשפטים. כן נקבע בחוק השופטים הוראות בדבר אי תלותם של השופטים.
33. במסגרת דיוני ועדת המשנה (של ועדת החוקה חוק ומשפט, לחוקי – יסוד של הכנסת השנייה) (להלן: "ועדת המשנה") בקשר עם חקיקת חוק השופטים, התפתח דיון בקשר עם מינוי יו"ר הוועדה.

<sup>2</sup> להרחבה ראו מאמרם של שי-ניצן כהן, שמעון נטף ואביעד בקשי, בחירת שופטים לבתי משפט חוקתיים – מחקר השוואתי נייר מדיניות מס', 22 55 (פורום קהלת, 2019).

34. כך, יו"ר ועדת המשנה, י. בר-יהודה – דחה על הסף את האפשרות שנשיא מדינת ישראל ישמש כיו"ר הוועדה מכיוון שלטענתו "אינני חושב שבבניין הקונסטיטוציוני שלנו מתאים לנשיא המדינה להיות יושב-ראש הוועדה" [פרוטוקול ישיבה מס' 7/ב של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת השנייה, (3.2.1953)].

35. עיון בפרוטוקולים של הישיבות הרבות שהתקיימו בקשר לנוסחו הסופי של חוק השופטים מלמד כי חברי הוועדה ראו בזהות יו"ר הוועדה כבעל סמכות ייחודית ובלעדית לאזן את הוועדה. כך דברי ד. בר-רב-האי:

**ד. בר-רב-האי:**  
הדיון מראה שאי-אפשר לחלק את ההצבעה על הוועדה לחוד ועל סמכויות השר לחוד. כאן אריכה להיות קונסטרואקציה שלמה.

36. כך גם, דנה הוועדה בד בבד הן בסמכויות הוועדה להציע מועמדים והן בסמכויות יו"ר הוועדה. למשל דברי י. שפירא:

**י. שפירא:**  
אם תחקבל ההשקפה שלי שהוועדה היא הקובעת את המועמדים, יש הגיון ששר המשפטים ייטב בראש הוועדה. אם תחקבל ההשקפה האומרת ששר המשפטים הוא הקובע והוועדה מיישמת, יש טעם שלא שר המשפטים יהיה יושב-ראש הוועדה. אם השר איננו ממנה את השופטים אין לדבר על אחריותו בקשר למינויים.

37. כלומר, מלכתחילה, דנה הוועדה בשאלה האם בכלל לאפשר לחברי הוועדה להציע מועמדים או לאו. מאחר והוחלט שחברי הוועדה לא ישמשו רק כחותמת ונקבע ששלושה חברי ועדה אחד יוכלו להציע מועמד, תכלית מינוי השר כיו"ר הוועדה הייתה לאזן את ההשפעה הרבה שניתנה להם.

**י. בר-רב:**  
לדעתי יש לתת לשר המשפטים את הסמכות לומר מיד איזה מן המועמדים בא בחשבון, אם כי אין זה מונע – באחד אחד מחברי הוועדה עומד על כך – לברר הצעה אחרת. בשלר הסומי חבחר הוועדה 3 מועמדים ומביניהם יבחר שר המשפטים אחד לשם הצעור לנשיא המדינה.  
אני מציע לתת לשר המשפטים הסמכה מסויימת בחור שר משפטים, מאחר שהוא ולא הוועדה אחראי לבחי המשפט. אולם עלינו להיות זהירים כדי שלוועדה בכל-זאת חיה גם סמכות מעשית ולא רק סמכות של חותמה.

38. מנגד, נשיא בית משפט העליון בזמנו, כב' הנשיא (בדימוס) אולשן, עמד על כך שנשיא בית המשפט ישמש יו"ר הוועדה. הדעות עלו שוב ושוב במסגרת דיוני הוועדה, כך גם:



**היו"ר י. בריהודה:**  
 אשר למספר חברי ועדת המינויים – שופטי  
 בית המשפט העליון מציעים 7 חברים,  
 השופטים האחרים והממשלה מציעים 9 חברים. הבעיה היא בעית האלמנטים  
 שיושבים בוועדה. יש שתי הצעות ברורות בהם ליושב-ראש הוועדה; האחת  
 אומרת; שר המשפטים יו"ר הוועדה. ההצעה השנייה אומרת: נשיא בית הדין  
 העליון יושב-ראש הוועדה.

**שר המשפטים, ס. רוזן:**  
 שאלה זו היא שאלה משנה לסוגיה יותר רחבה:  
 מי האחראי למינהל המשפטי בדרך-כלל.  
 לגבי המלמנה אחראי שר המשפטים, ובחירת השופטים היא אחת מדאגותיו  
 ולכן הוא צריך לטבח בראש ועדת המינויים. גם ד"ר זמורה הסכים אתי  
 בנקודה זו.

39. לאחר דין ודברים בין כל הגורמים הרלוונטיים בקשר למינוי יו"ר הוועדה, במטרת להגשים באופן הראוי ביותר את עיקרון הפרדת הרשויות, ולאחר שלתפקיד יו"ר הוועדה הוצעו נשיא המדינה, נשיא בית המשפט העליון, שר המשפטים, **נקבע בחוק השופטים כי שר המשפטים ישמש כיו"ר הוועדה, מאחר והוא הנושא באחריות כלפי הציבור במדינת ישראל וכלפי הכנסת.**

40. חברי הוועדה קיבלו את עמדתו של י. שפירא (כפי שהובא אחר כך בחוק השופטים) כי שר המשפטים הוא היחיד הקובע שיש צורך במינוי שופט ורק לאחר שהשר מכנס את הוועדה ומביא לפניו את הצורך במינוי שופט, הוועדה נכנסת לשאלה מי יהיה השופט.

**י. שפירא:**  
 מבחינת השיטה צריך להיות ברור ששר המשפטים הוא היחיד הקובע שיש צורך במינוי שופט. השר מביא לפני הוועדה את הצורך במינוי שופט, ואז הוועדה נכנסת לשאלה מי יהיה השופט. בעיית הצעת מועמדים זו שאלה

\*\*\* העתק הפרוטוקול של ישיבה מס' 7/ב של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת השנייה, (3.2.1953) **מצ"ב ומסומן ת/1.**

41. הנה כי כן, הוראות חוק השופטים הועברו בשנת 1984 לחוק יסוד: השפיטה ולחוק בתי המשפט, על מנת לאפשר את המשך עבודת הוועדה ומינוי שופטים, תוך שמירה על עיקרון הפרדת הרשויות ושלטון החוק.

42. כעת, מבקשות העותרות מבית המשפט הנכבד **להפעיל סמכות שלא ניתנה לו** ולחתור תחת **הסמכות הבלעדית של השר**. הלכה למעשה, נטילת סמכותו של השר והחלפת שיקול דעתו בשיקול דעת בית המשפט – כמבוקש על ידי העותרים, יביא לכדי מצב אבסורדי, שבו בית המשפט יהפוך למעשה לבעל כוח בלתי מאוזן בתוך הוועדה.

43. גם מהבחינה הדוקטרינרית, אין זה ראוי שבית המשפט יהפוך עצמו להיות בעל הסמכות תחת שר המשפטים. בית המשפט איננו הגורם המוסמך לכך, בין היתר משום שאיננו הגורם האחראי. **נטילת סמכות, ללא האחריות הרחבה המוטלת על כתפי השר, בהיותו נציג העם והממשלה**, חותרת תחת תכלית חקיקת היסוד והחקיקה הראשית, תחת עיקרון הפרדת הרשויות, ותהווה ניכוס עצמי של כוח סמכות ללא אחריות.

44. מהאמור עולה בבירור, כי מתן הסעד המבוקש על ידי העותרות, יביא לכדי הפרת האיזון החוקתי החל, אשר מהווה מנגנון פיקוח וויסות כוחות, השומר על עיקרון הפרדת הרשויות במשך כ-שבעים שנים.

#### ד. מרחב ומרווח שיקול הדעת של שר המשפטים

45. טענות העותרים (והיועצת המשפטית בכללם) סותרות עצמן מיניה וביה. לטענת העותרת בבג"ץ 5692/23, לשר אכן ישנה סמכות שעמה שיקול דעת, אלא שלטענתה השר פעל בניגוד לסמכותו על דרך המחדל, עת נמנע מלכנס את הוועדה חרף הצורך במינוי שופטים.
46. מנגד, לשיטת חלק מהעותרים סמכותו של שר המשפטים הינה סמכות חובה, שאיננה אלא סמכות אופרטיבית בלבד, אותה עליו למלא ולכנס את הוועדה בהינתן נתונים אובייקטיביים על הצורך במינוי שופטים, ולכל היותר יש לשר מרווח צר של שיקול דעת והוא בעיקרו טכני בלבד. כך לשיטת העותרים בבג"ץ 5694/23, וכן לשיטת העותרים בבג"ץ 5740/23.
47. את הגישה הרדיקאלית ביותר, זו השוללת מכל וכל את שיקול דעתו של השר, ייצגה - באופן אבסורדי היועצת המשפטית לממשלה, זו שהייתה אמורה לייצג את עמדת השר כפי שהובאה בפניה ביתר פירוט.
48. **הדין** - וממילא זו גם עמדתו של השר ושל ממשלת ישראל - הינו כי **סמכותו של השר** הקבועה בחוק הינה **סמכות רשות**, שיש עימה **חובת הפעלת שיקול דעת**. לאחר שהפעיל שיקול דעתו האם ראוי לכנס את הוועדה, יכול השר לקבל החלטה האם לכנס או שלא לכנס את הוועדה.
49. עוד לפני שנציג במפורט את הדין, הפסיקה והנוהג, לפיהם מדובר בסמכות שהיא רשות, נציין את המובן מאליו, כי בין אם הסמכות היא חובה או רשות, הפעלת הסמכות **חייבת להיעשות תוך שיקול דעתו של בעל הסמכות** (בג"ץ 297-82 עזרא ברגר נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 12.6.1983):
- "המרחק בין סמכות חובה לבין סמכות רשות לעניין התקנתה של נורמה כללית אינו רב כלל ועיקר. בשני המקרים חייבת הרשות לשקול בדבר, ואינה יכולה להימנע ממעשה בלא מחשבה תחילה. ומששקלה בדבר, הרי בשני המקרים חייב השיקול להיות במסגרת החוק המסמיך."**
50. הדין, כפי שיוצג להלן בתת פרק זה, מתחייב משיטות פרשנות החוק המקובלות:
51. **הגישה המילולית-טקסטואלית** – גישת הפרשנות המצומצמת ללשון החוק. מוכיחה כי לשון החוק תומכת באופן מובהק בגישת השר וממשלת ישראל באשר לפרשנות המילים "ראה השר" ו- "כי יש למנות שופטים".
52. **הגישה התכליתית** – כמפורט לעיל תכלית החקיקה איננה אך ורק מינוי שופטים במובנה המצומצם. מתן סמכות ושיקול דעת לשר המשפטים מגשימה את תכליתו (הסובייקטיבית והאובייקטיבית) של החוק לביצוע איזון חוקתי בין הרשויות בתוך הוועדה, ושמירה על עיקרון הפרדת הרשויות.
53. **הגישה ההסתברותית** – שיטת הפרשנות שמציע כב' השופט שטיין<sup>3</sup>. הוכח במסגרת תגובה זו, בראיות בדבר מהות הסמכותו של השר מאז הליכי החקיקה בשנת 1953, עובר דרך שנת 1984, במסגרת ניסיון המהפכה החוקתית הראשונה בשנת 1990 (אודותיה נפרט להלן), הכרעת בית המשפט העליון בשנת 2008 ועוד, כי פרשנות החוק הראויה היא מתן שיקול דעת מהותי לשר המשפטים, במסגרת מינויו כיו"ר הוועדה.

<sup>3</sup> Alex Stein, *Probabilism in Legal Interpretation*, 107 Iowa L. Rev. 1389 (2022).



פרשנות זו כפי שיוכח להלן, עולה מדברי ההסבר כפי שהבינו אותם המחוקקים בזמן אמת, וכפי שהבין זאת משפט נכבד זה בפסיקותיו עם השנים.

60. חיזוק לשיטה זו ניתן גם למצוא בהמשך הסעיף: **"...שיש למנות שופט..."**.

61. לו היה המחוקק מתכוון לכלול את 'מבחן הצורך' כמבחן בלעדי, היה נכתב **"שיש צורך למנות שופט"**, אלא שלא נכתב כך. לא מבחן הצורך הוא הקובע, אלא מבחן 'הראוי' ומבחן הצורך גם יחד. אימתי יש למנות שופט? כאשר השר רואה צורך, וכאשר השר סבור כי מן הראוי לכנס את הוועדה.

#### **גזירה שווה מדברי חקיקה אחרים הכוללים שימוש במונח 'ראה' – המכוונים למתן שיקול דעת**

62. כפי שעולה מסקירה של חקיקה דומה לשונית, במקום בו בחר המחוקק להשתמש במילה "ראה" עת ביקש להעניק סמכות לשר בממשלה לפעול לפי ראייתו, הרי שעל השר להפעיל שיקול דעת ולהפעיל את סמכותו **בנסיבות שיראה כי ראוי לעשות כן**.

63. להלן רשימת חקיקה, בלתי ממצה, בהן ניתנה לשר בממשלה או לבית המשפט סמכות לפעול במקרה ש"ראה" דבר מה, ממנה ניתן ללמוד גזרה שווה על הוראות החוק בענייננו:

- סעיפים 31(א), 34(ב), 44(ב), 68(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984;
- סעיפים 8(א)4 ו-9(א) חוק אזורים חופשיים לייצור בישראל, תשנ"ד-1994;
- סעיף 16 ה' לחוק איגוד ערים, תשט"ו-1955;
- סעיפים 10ז', 37(ה) ו-37(ה1) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994;
- סעיף 13 לחוק בית העצמאות, תשס"ט-2009;

64. כלומר, כאשר משתמש המחוקק במילה "ראה" מבקש המחוקק לקבוע כי הגורם המוסמך יפעיל שיקול דעת נרחב, ויבחן האם מתקיימות נסיבות טכניות - וויזואליות, וכן יבחן האם **ראוי לפעול בנסיבות המקרה ולנקוט בסמכות שנתן לו המחוקק**.

65. זאת ועוד, כאשר ביקש המחוקק למסגר רשימה סגורה לפיה על הגורם המוסמך לשקול שיקולים מסוימים או כאשר ביקש לקבוע כי הגורם המוסמך יתייעץ עם גורם אחר ספציפי, לצורך קבלת החלטתו וכחלק מהשיקולים שעליו לשקול בטרם הפעילו את סמכותו, קבע זאת המחוקק באופן מפורש.

#### **2.ד. המועד לכינוס הוועדה**

66. בבסיס העתירות עומדת הנחת העותרים, כי השר לא הפעיל את סמכותו לכנס את הוועדה, במועד שבו הוא נדרש לעשות זאת. ואולם, בסעי' 7(א) לחוק בתי המשפט אין הגדרה בתוך איזה פרק זמן מחויב השר לכנס את הוועדה, לאחר שראה שיש למנות שופטים.

67. על מנת להשיב לשאלה זו, "גייסו" העותרים את סעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 הקובע כי:

**"הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות"**. [ההדגשים הוספו- הח"מ].

68. לגרסת העותרים, המשמעות של הסעיף המחייב לפעול "במהירות הראויה", היא כי יש לבצע את הפעולה **לא לתור**. ולא היא. חוק הפרשנות בכלל וסעיף 11 בפרט לא מזכיר ולו במילה או רמז סמכות לנהוג כך או אחרת בתוך פרק זמן זה או אחר, למעט פרק זמן שבשיקול דעת.

69. זו המשמעות הפשוטה של ההיגד "מהירות ראוויה". המילה "ראויה", היא נגזרת של המילה "ראה", שעל פירושה עמדנו לעיל. משמעה אם כן, כפי שיימצא בעל הסמכות כראוי.
70. כמובן, "שראויה" תלוי בנסיבות העניין. גם זאת – להבדיל מטענה לחובת ביצוע בתוך פרק זמן מוגבל או לאלתר כפי שטוענים העותרים – מוגדרת באותו סעיף בחוק הפרשנות אליו מפנים העותרים: **"ככל הנדרש לפי נסיבות העניין"**. הכול תלוי בנסיבות.
71. כך גם נקבע לא אחת בפסקי דין של בית משפט נכבד זה. המהירות הראוויה תלויה בנסיבות ושיקול דעת של הגורם המנהלי. לעניין זה ניתן לראות, בין השאר ברע"א 187/05 נעמה נסייר נ' עיריית נצרת עילית, סע' 13 (פורסם בנבו, 20.6.2010).

**"חובה זו לפעול במהירות ראוויה הוחלה על חתך רחב ביותר של פעילות המינהל. מקורה של החובה בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, ובהלכה פסוקה ענפה. היא חלה על סמכויות המינהל, בין סמכות חובה, ובין סמכות רשות. אשר לשאלה מהי מהירות ראוויה – הדבר תלוי במהות הסמכות המינהלית ובנסיבות המקרה. השאלה מהי מהירות ראוויה אינה מותנית במעבר זמן אובייקטיבי בלבד. היא תלויה בכל מערך הנסיבות האוצל על השאלה האם נקטה הרשות פעולה במהירות הראוויה. המהירות הראוויה אינה אלא המהירות הסבירה; הסבירות תלויה בנסיבות כל מקרה (זמיר, כרך ב, בעמ' 721-720) ... סבירות פעולתה של הרשות המינהלית מבחינת מעבר הזמן מחייבת קיומו של שיקול ענייני המצדיק את ההשתוות, להבדיל משיקול זר שאין בו כדי להצדיקה (בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 35 (1983)). חובת הרשות לפעול במהירות ראוויה מלווה בשיקול דעת בהערכת הנסיבות ובקביעת סדרי עדיפויות בפעילות המינהלית".** [ההדגשים הוספו- הח"מ]

72. הנסיבות בעניינו כמפורט בהרחבה לעיל, בהחלט מצדיקות את שהיית ההחלטה עד לזמן הראוי.
73. כאן המקום להדגיש כי בעניינו, הסמכתו של השר לפעול לפי סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט, הינה להפעיל את שיקול דעתו ולקבל החלטה בדבר כינוס או אי כינוס הוועדה. את זאת כבר עשה השר – הפעיל את שיקול דעתו וקיבל החלטה שלא לכנס את הוועדה לעת הזאת.
74. היטיב לתאר זאת מי שכהן כיועמ"ש וכשופט בבית משפט נכבד זה, כב' השופט (בדימוס) יצחק זמיר, בנוגע לסמכות המינהלית, וקבע כי:

**"... שני שלבים יש לחובה לפעול במהירות הראוויה. בשלב הראשון על הרשות לשקול ולהחליט אם להפעיל את הסמכות. בשלב זה עליה לברר אם יש לה סמכות במקרה מסוים, ואם כן, עליה לשקול אם להפעיל את הסמכות באותו מקרה - והכל במהירות הראוויה. בשלב השני, לאחר שהרשות החליטה להפעיל את הסמכות במקרה מסוים, עליה להפעיל אותה במהירות הראוויה".**<sup>6</sup> [ההדגשים הוספו- הח"מ]

75. אם כן, חובתו של השר לכינוס הוועדה הופכת להיות חובה שעליו לבצע בתוך זמן ראוי, אך ורק לאחר שראה שיש למנות שופטים הן מצד "מבחן הצורך" והן כי "ראוי לעשות כן". ולא זו בלבד, אלא שעל

<sup>6</sup> יצחק זמיר הסמכות המינהלית, כרך ב - ההליך המינהלי, (2011) עמ' 1101.

הרשות חלה **החובה שלא לקבל החלטה טרם זמנה**, בהתאם לנסיבות, החלטה כזו שתפגע בתכלית החוק:

**”אל מול החובה לפעול במהירות סבירה, ניצבת חובת של הרשות שלא לקבל החלטה טרם זמנה, לפני שהתגבשה התשתית העובדתית המתאימה לכך”<sup>7</sup>**

76. כאמור, לעת הזאת לא ראה השר למנות שופטים, שכן לא ראוי לעשות כן לעת הזאת בנסיבות המפורטות בתגובה זו. ממילא הזמן הראוי לכינוס הוועדה, לא מתחיל כלל להימנות.<sup>8</sup>
77. לחילופין ולמען הזהירות יצוין, כי אף במקרים בהם השתהותה של הרשות לא הייתה מוצדקת (מה שלא כן בעניינינו), בית המשפט לא ימהר להתערב.<sup>9</sup>

#### **הרפורמה השיפוטית הראשונה (אשר נשכחה מספרי ההיסטוריה)**

78. עוד בשנת 1988 הגיש שר המשפטים דאז, אברהם שריר, הצעת חוק שנועדה לכוון רפורמה – מהותית ופרוצדוראלית – במערכת המשפט. הצעתו – חוק יסוד השפיטה (תיקון), נדחתה.
79. שנתיים מאוחר יותר, בשנת 1990 הגיש ח”כ שמעון שטרית שכיחן מטעם ‘המערך’, והיה חבר בוועדת חוקה, חוק ומשפט, הצעת חוק **רפורמה שיפוטית, תשנ”א-1990**, ה”ח 857. הצעת החוק, יש היגידו היומרנית, כללה פרקים רבים אשר ביקשו לבסס ולתקן הסדרים חוקתיים שונים.
80. זהו התיקון בסעיף הרלוונטי לעתירות כאן, שהוצע על ידי (לימים) פרופ’ שטרית:

(6) בסעיף 7 לחוק העיקרי, במקום סעיף קטן (א) יבוא:

” (א) בהתפנות משרת שופט יודיע שר המשפטים ברשומות על הצורך למנות שופט ויכנס את הוועדה.”

81. דברי ההסבר להצעת החוק, **תומכים באופן מוחלט ונחרץ בעמדת השר כיום** לפיה סמכותו לכינוס הוועדה הינה **סמכות שברשות**, ואילו תומכי הרפורמה השיפוטית הראשונה ההיסטורית ניסו לשנות הסדר חוקי-חוקתי זה, ולגרום לסמכות השר לכינוס הוועדה להפוך ל’סמכות חובה’, המופעלת בהתקיימות “מבחן הצורך” בלבד:
82. כך בהקדמה להצעת החוק:

לוועדה לבחירת שופטים. כך גם ישונה המצב כיום לפיו הסמכות להניע את גלגלי הוועדה לבחירת שופטים היא בידי שר המשפטים אשר יעשה זאת רק “משראה” שיש למנות שופט. מוצע כי בהתפנה משרת שופט יהיה שר המשפטים חייב לזמן את הוועדה. עוד מוצע שמנוי מנהל בתי

<sup>7</sup> דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי כרך א** (2010) עמ’ 407.

<sup>8</sup> בבג”ץ 3421/05 **אנדראוס מחיל נ’ שר האוצר - משרד האוצר** (פורסם בנבו, 18.06.2009) נקבע כי אף חלוף 30 שנים (!) בנסיבות אותו עניין הם בתוך מתחם ‘המהירות הראויה’.

<sup>9</sup> דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי כרך א** (2010), עמ’ 408; יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית, כרך ב - ההליך המינהלי** (2011), עמ’ 1105.

פיסקה (6)

החוק הקיים קובע כי: "ראה שר המשפטים שיש למנות שופט, יודיע על כך ברשומות ויכנס את הועדה." מוצע שסמכות שר המשפטים בעניין זה לא תהיה מותנית בכך שהשר ראה שיש למנות שופט אלא תהיה סמכות חובה, בכל עת שתתפנה משרת שופט. הסמכות להניע את גלגלי הועדה למנוי שופטים היא סמכות בעלת משמעות רבה. המצב הקיים, בו החוק מקנה לשר המשפטים שקול דעת לקבוע אם יש למנות שופט מהווה פגיעה בעצמאות הרשות השופטת. הצעה זו באה לתקנו ושלול את שקול הדעת של השר שלא לכנס את ועדת המנויים בהתפנה משרת שופט.

83. הצעת חוק זו, כמו הרפורמה השיפוטית הראשונה כולה, נגזרה ונזרקה לפח ההיסטוריה. אולם לענייננו ברור כי כבר בשנת 1980 היה עומס בלתי נסבל על מערכת המשפט. בחלוף עשור, בשנת 1990 העומס הלך והחמיר. ואין מחלוקת, כי מאז ועד היום, העומס המוטל על מערכת המשפט הינו בלתי נסבל.

84. חרף העומס הכבד על מערכת המשפט שהיה בשנת 1990, מערכת המשפט לא העלתה בדעתה להשתלט וליטול את סמכויות שר המשפטים לכינוס הועדה. יתר על כן, בשנת 1986 שיתק שר המשפטים דאז (אברהם שריר) את פעולות הועדה בשל וויכוחים עזים עם הנשיא בדימוס כב' השופט שמגר ז"ל על אופן פעולת הועדה לבחירת שופטים<sup>10</sup>, ואף אחד לא העלה בדעתו לבקש מבית המשפט לכנס את הועדה.

85. אם כן, ניתן לומר בקול רם - דרך המלך ליטול את סמכויות שר המשפטים לכינוס הועדה היא אך ורק בחקיקה. כך ניסה (ונכשל כישלון חרוץ) פרופ' שטרית לאחר פעולותיו של השר שריר, ומאז עלו וצצו קולות אחרים אשר ניסו במהלך השנים לשנות הסדר חוקי-חוקתי זה, וגם הם נכשלו.

86. כעת מבקשים העותרים לאשר למעשה את הרפורמה השיפוטית שנכשלה בשנת 1990, וליצור הסדר חוקי-חוקתי חדש, אשר יחוקק למעשה על ידי בית המשפט הנכבד. בכל הכבוד, אין ליתן לכך יד.

**התפתחות פסיקת בית המשפט העליון בכיבוד הפרדת הרשויות ואי התערבות לשר בשיקול דעתו**

**פרשת בט – החריג לכלל**

87. בשנת 1980, נוצרה סיטואציה מורכבת, ייחודית ונדירה (שלא התרחשה מאז שוב), כאשר **בית הדין הדתי הדרוזי לערעורים חדל לפעול במשך שנתיים, נוכח פרישתו של אחד הקאדים**. במצב דברים זה, נותרה העדה הדרוזית ללא אפשרות כלל לפנות לערכאת ערעור, והעובדה שהשר לא הצליח להגיע להסכמות עם הפלגים בעדה ולא כינס את הועדה הרלוונטית, גרמה לבית המשפט העליון להורות על כינוס הועדה תוך זמן סביר.

88. בית המשפט הנכבד בבג"ץ 2-80 **פרחה סאלח בט נ' שר הדתות**, (פורסם בנבו, 27.2.1980) (לעיל ולהלן): **"פרשת בט"**, עמד על ההבדלים בין רוחב שיקול הדעת של השר במקרה קיצוני מעין זה, **כאשר סמכות השר הופכת לחובה רק במקרה נדיר כגון זה**:

**"יש להבדיל בין סמכות השר הקבועה בסעיף 12(א) לכנס את הועדה כל אימת שהשר רואה שיש למנות קאדי מד'הב, שהיא סמכות ההופכת לשר לחובה במקרה כגון זה הנדון לפנינו, כאשר בית-הדין אינו מסוגל לפעול ללא מינוי כזה, ובין יכולתה של הועדה להגיע לידי החלטה גם בהרכב שאינו פחות משישה, שעליה מדבר סעיף 11(ד). כאשר**

<sup>10</sup> שמעון שטרית, תהליך מינוי שופטים, הליכים ואמות מידה המשפט ח (2003).

נוצר צורך כזה לכנס את הוועדה לשם מינוי קאדי מד'הב לבית-הדין לערעורים או לבית-דין בערכאה ראשונה, על השר לכנס את הוועדה תוך זמן סביר". [ההדגשים הוספו-הח"מ].

89. במילים פשוטות, רק חוסר בערכאה שלמה יכול להוביל את בית המשפט להתערב ולהורות לשר לכנס את הוועדה. פשיטא שהמצב אותו מתארים העותרים אינו דומה למצב הדברים כיום כלל ועיקר.

### **בית המשפט אינו מתערב בכינוס הוועדה על ידי שרי המשפטים, ציפי לבני ופרופ' דניאל פרידמן**

90. לימים, עלתה דרישה לכנס את הוועדה שוב על פני השטח בשנת 2006, בזמן כהונתה של הגב' ציפי לבני כשרת משפטים, ומייד לאחריה כאשר כיהן פרופ' פרידמן כשר המשפטים. נפרט.

91. לבני עיכבה זמן רב את כינוס הוועדה, בנסיבות בהן ביקשה למנות את פרופ' גביזון ז"ל לבית המשפט העליון. לאחר מכן נפלה הממשלה, ולאור עמדת היועמ"ש דאז (לימים כב' השופט (בדימוס) מזוז), הונחתה לבני שלא לכנס את הוועדה בתקופת בחירות.

### **\*\*\* העתק מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה (כתוארו דאז) מזוז ללבני מיום 2.1.06 מצ"ב ומסומן ת/2.**

92. בחלוף כמעט 3 שנים, שוב הגיעה סוגיית כינוס הוועדה לכותרות, כאשר השר פרופ' פרידמן ביקש לכנס את הוועדה, ואילו 3 שופטי בית המשפט העליון חברי הוועדה בראשות הנשיאה (בדימוס) כב' השופטת בייניש (להלן – "השופטים חברי הוועדה"), הודיעו לשר - בכובעם כחברים בוועדה ולא בפסק דין בכובעם כשופטים - כי אין לכנס את הוועדה בתקופת בחירות.

### **\*\*\* העתק מכתבה של כב' השופטת (בדימוס) בייניש לפרידמן מיום 28.10.08 מצ"ב ומסומן ת/3.**

93. **ונדגיש** – מערכת המשפט בזמנו, נאנקה תחת עומס נוראי, והייתה דחופות אדירה (בפרט בבית המשפט המחוזי - מרכז) למנות שופטים. על כן פנתה נשיאת המחוזי דאז (כב' השופטת בדימוס גרסטל) למנהל בתי המשפט, אך ללא הועיל. ולמעשה אין ולא הייתה מחלוקת על הצורך במינוי שופטים.

### **\*\*\* העתק מכתבה של כב' השופטת (בדימוס) גרסטל למנהל בתי המשפט מיום 28.10.08 מצ"ב ומסומן ת/4.**

94. למרות הצורך למנות שופטים, קבעו השופטים חברי הוועדה, כי בממשלת מעבר חובתו של השר הינה שלא לכנס את הוועדה. הנימוק העיקרי של חברי הוועדה העליונים היה כי "לפי ההלכה הפסוקה ובהתאם מדיניות המתחייבת מבחינה משפטית וציבורית... אין לקיים ישיבות שתכליתן בחירת שופטים חדשים... עד לכינון ממשלה חדשה".

95. יתר על כן. כב' הנשיאה בייניש הבהירה כי היא ערה שהימנעות מבחירת שופטים עתה עלולה לפגוע בראש ובראשונה במערכת הזקוקה לשופטים נוספים.

96. פרופ' פרידמן הודיע כי יכבד את "בקשת" השופטים חברי הוועדה, והותיר את שאלת חוקיות כינוס הוועדה בתקופת בחירות לפתחו של בית המשפט העליון בעצמו.

### **בג"ץ הפורום המשפטי – בית המשפט העליון מכבד את החלטת השר וקובע כי על השר לשקול האם ראוי לכנס את הוועדה (למרות צורך במינוי שופטים)**

97. פסק דין מפורש של בית משפט נכבד זה קובע מסמרות אשר תומכות בעמדת השר כאן, ומחייבות את דחיית העתירות.



98. הפורום המשפטי למען ארץ ישראל, עתר בבג"ץ 9843/08 פורום משפטי למען ארץ ישראל ע"ר נ' הוועדה לבחירת שופטים (פורסם בנבו, 8.1.2009) (להלן: "בג"ץ הפורום המשפטי") וביקש לחייב את השר לכנס את הוועדה, בנימוקים דומים, שלא לומר זהים, לנימוקי העותרים כאן.
99. גם שם, נטען כי ישנו עומס אדיר, חריג, ובלתי אפשרי על מערכת המשפט; וגם שם, נטען כי לשר יש סמכות חובה לכינוס הוועדה משעה שעלה הצורך למנות שופטים.
100. אלא שכבוד סגן הנשיאה (כתוארו דאז) השופט ריבלין (אליו הצטרפו הנשיאים בדימוס כבוד השופט נאור ז"ל וכבוד השופט גרוניס), קבע בפסק דינו באופן מפורש ביחס לחובה של השר לשקול שיקולים בטרם כינוס הוועדה גם אם עלה צורך למנות שופטים:

**"עמדתו האמורה של השר והחלטתו שלא לכנס את הוועדה מבליטים את רצונו לכבד את עמדת חברי הוועדה השונים המתנגדים לכינוסה. עמדה זו מבטאת גישה ראויה של כבוד הדדי בין חברי הוועדה ואין העותרת יכולה לבוא בטרוניה על-כך. בנוסף, ניתן היה להביא בהקשר הנדון את העובדה שסוגיית מינוי השופטים החדשים מצויה במרכז מחלוקת ציבורית פוליטית, אשר מקבלת משנה תוקף בתקופת ממשלת מעבר. סבורני כי הנקודות האמורות מקרבות את ענייננו אל אותם המקרים שבהם, חרף האלמנטים המשפטיים שניתן למצוא בהם, ספק אם מתאימים הם להכרעה בזירה המשפטית".**  
[ההדגשים הוספו- הח"מ].

101. בג"ץ קובע באופן מפורש וברור כי ישנן סוגיות כבדות משקל (אשר מקבלות משנה תוקף בממשלת מעבר אך קיימות בוודאי גם בממשלות קבועות) שיש בהן בכדי להצדיק את שיקול דעתו של השר ביחס לאי כינוס הוועדה.

102. עוד קבע בית המשפט, כי מינוי שופטים הינו במרכז מחלוקת ציבורית-פוליטית (בדיוק כמו במקרה דנן), ולכן, חרף אלמנטים משפטיים שניתן למצוא בהם (בדיוק כמו במקרה דנן), ספק אם מתאימים הם להכרעה בזירה המשפטית – בדיוק כמו במקרה דנן(!).

103. בית המשפט אף קבע, כי מספר התקנים הבלתי מאוישים אינו הגורם הבלעדי אשר על פיו מקבל השר אם לכנס את הוועדה או לאו. החלטתו של השר נגזרת ממספר גורמים וכחלק מכך יכול הוא לבחון אם בית המשפט יכול למלא את תפקידו עד אשר יבשילו התנאים לכינוס הוועדה:

**"אכן, מינוי שופטים חדשים הוא חשוב ונדרש לפעילות התקינה של המערכת, אך אין בכך כדי לומר שזו אינה מסוגלת למלא את תפקידיה במשך תקופת הביניים וכי נתקיים הכרח במינוי שופטים חדשים במינוי של קבע דווקא לעת הזו. ההחלטה שלא לכנס את הוועדה במועד זה אינה מהווה "מניעה מוחלטת", כפי שנטען בפנינו, אלא כאמור היא משקפת התחשבות במגוון שיקולים בנסיבות הקיימות"**

104. מובן כי פסקה זו הרלוונטית לענייננו, מבטאת את השוני הגדול מפרשת בט אשר נסקרה לעיל, ואשר איננה רלוונטית לענייננו.

105. ברי אם כן, כי לשר מתחם שיקול דעת רחב בקשר להחלטותיו הנגזרות מהסמכות שניתנה לו בדין. כל ביקורת על פעולותיו בהקשר זה מצויה בידיה של הכנסת המביעה בממשלה אמון וגם יכולה להפילה. כל התערבות של בית המשפט בהחלטות שר המשפטים בקשר למועד כינוס הוועדה חותרת תחת עקרון

הפרדת שלושת הרשויות ומהווה התערבות שאינה כדין. יפים לעניינו הדברים שנקבעו בבג"ץ 5261-04 עו"ד יוסי פוקס נ' ראש-ממשלת ישראל, אריאל שרון (פורסם בנבו, 26.10.2004):

**"...יש לזכור כי כנובע משיטת הממשל הפרלמנטרית שבישראל, הביקורת על פעולות הממשלה וראש-הממשלה מצויה ברגיל בידיה של הכנסת המביעה בממשלה אמון, ושכוחה גם להביע בה אי-אמון."**

106. לא ניתן להבין את האיפה והאיפה שמבקשים העותרים לעשות בין בג"ץ הפרורם המשפטי אשר כיבד את החלטתו של יו"ר הוועדה שהתחשב בעמדת חלק מחברי הוועדה (במקרה שם - שופטי בית המשפט העליון) שביקשו שלא לכנסה, לבין עניינינו בו שר המשפטים - יו"ר הוועדה - החליט לאחר ששקל דעתו שלא לכנס את הוועדה, בהתחשב בעמדתם של חלק מחברי הוועדה (במקרה כאן - חברי כנסת).

107. ברי כי זהות חברי הוועדה - שופטי העליון - שביקשו בזמנו שלא לכנסה, אינם יכולים להיות הסיבה לאיפה. גם את עמדת יו"ר הוועדה - הגם שאינו שופט בית המשפט העליון - יש לכבד.

**ה. יש לדחות את טענות העותרים בקשר לפגיעה בלתי מידתית, הפרת חובת אמונים,**

#### **והחלטות בלתי סבירות**

108. בהתאם לאמור עד כה, נמצא כי דין העתירות להידחות נוכח הטיעונים כבדי המשקל לעיל, המצביעים על סמכותו החוקתית של שר המשפטים להפעיל את שיקול דעתו בעניין כינוס הוועדה כפי שפעל בנדון.

109. יחד עם זאת, למעלה מן הצורך, על מנת להפריך את טענות העותרים לגופן, יובאו הנימוקים לדחיית העתירות אף בהיבט המשפט המנהלי, כפי שביקשו העותרים לטעון בדבר הפרת חובת אמונים, היעדר מידתיות, אי סבירות וכיוצא בכך.

#### **ה.1. חזקת תקינות המנהל**

110. העותרים הכבירו טענות בדבר אי תקינותה של החלטת המשיבים להימנע מכינוס הוועדה וטפלו עליהם האשמות בדבר שקילת שיקולים זרים, חוסר סמכות, חריגה מגדרי המידתיות והסבירות, הפרת חובת הנאמנות וכיוצא באלו טענות לפגמים מנהליים כאלו ואחרים.

111. הלכה למעשה טענות אלו מבקשות לקעקע את חזקת תקינות המנהל הנוקפת לזכות המשיבים, כל זאת מבלי שהעותרים טרחו להרים ולו בראשית ראייה את הנטל לסתור חזקה איתנה זו, בעוד הם מסתמכים על הנחות והשערות בלתי מבוססות כקרדום לחפור בו את עתירתם.

112. על אף הדיו הרב ששפכו על הנייר, לא עלה בידי העותרים להציג ראיות, וודאי שלא ראיות האוחזות מים לכך שהמשיבים, שמעצם תפקידם נהנים מחזקת התקינות המנהלית, פעלו שלא כדין, ופגעו חלילה בתקינות המנהל.

113. דין הוא כי על מנת לסתור את חזקת תקינות המנהל, על הטוען כנגדה לתמוך טענותיו בראיות אובייקטיביות שבכוחן ללמד על פגמים מהותיים היורדים לשורש פעולות המנהל ולא די בהפרחת האשמות שווא וטיעונים המתבססים על השערות בלבד ללא כל תימוכין, זאת מתוך הגישה המעשית שהוסברה בין היתר בע"מ 4072/11 עיריית בת-ים נ' לוי (פורסם בנבו, 6.11.2012):

**"חזקת התקינות המינהלית קובעת שברגיל ניתן להניח לטובתה של הרשות כי נהגה כדין. חזקה זו היא חזקה פרגמטית. רשויות המינהל אינן יכולות ואינן צריכות, כעניין**

**שבשגרה, להתמודד עם טענות שיחייבו אותן להוכיח כל פעם, ומהתחלה, כי החלטות שהתקבלו בהן ומשמשות בסיס לפעולותיהן אכן התקבלו כדין.**

[וכן ר' גם בג"ץ 5801/15 דיבובי אהרון מאיר (ע"ר) נ' ממשלת ישראל משרד החינוך ועדת התמיכות (פורסם בבנו, 16.01.2018); ובג"ץ 7466/06 ברוך מרזל נ' כבוד נשיא המדינה מר משה קצב (פורסם בבנו, 13.09.2006) העוסק אף הוא בתקינות קבלת ההחלטות הנוגעות להליך מינוי שופטים].

114. כאמור, דווקא פעולות העותרים הן אשר מונעות פעולה תקינה של המנהל ומעכבות בידי המשיבים לעשות שימוש במנדט שקיבלו מן הציבור ולמלא את תפקידם כאשר הפועל היוצא של הגשת העתירות עצמן, למעשה מונע מהמשיבים לפעול למינוי שופטים בזריזות וביעילות.

115. הנה כי כן, נמצא כי חרף הקולמוסים הרבים ששיברו העותרים, לא עלה בידם להביא ולו ראשית ראייה לפגם כלשהו בתקינות מעשי המשיבים, ובוודאי שלא סיפקו ראיות שיש בהן כדי לסתור במאומה את חזקת תקינות פעולות המשיבים, הניצבת כסלע איתן.

**ה.2. החלטות השר והממשלה מידתיות ואין בהן כל פגיעה בחובת הנאמנות**

116. העותרים טוענים כי אי כינוס הוועדה פוגע בפגיעה בלתי מידתית בזכות הציבור בגישה לערכאות ומטעם זה מבקשים הם מבית המשפט הנכבד לכפות על שר המשפטים לכנס את הוועדה הגם שעניין זה נתון לסמכותו הייחודית בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי.

117. העותרים מטעימים דבריהם בכך שאי כינוס הוועדה וכפועל יוצא מכך אי מינוי שופטים יעכב ויסרבל את שגרת הדיונים הסדירה ובכך יפגע בציבור המתדיינים באופן שאינו מידתי.

118. דא עקא, שהעותרים נופלים לכדי טעות חמורה וכפי שיוסבר בבהירות להלן, בהתאם לנסיבות הקיימות, נמצא שפעולות המשיבים עומדות במבחני המידתיות כפי שנקבעו בפסיקת בית המשפט הנכבד: מבחן הקשר הרציונלי, האמצעי שפגיעתו פחותה ומבחן המידתיות במובן הצר.

**ה.2.א. החלטות המשיבים לא גורמות לפגיעה בזכות הגישה לערכאות**

119. העותרים לא ביססו את טענתם בדבר פגיעה בתפקודה של מערכת המשפט בנתונים, אלא בהשערות בעלמא, תוך הסתמכות על ההנחה הפשטנית לפיה אי מינוי שופטים לאלתר, בהכרח יסב נזק למערכת המשפט ויביא לדחיית דיונים באופן משמעותי.

120. אך לא כך הם פני הדברים, שכן המחסור הקיים כיום איננו אקוטי במידה שתקשה על התנהלות המערכת עד כדי השבתה או סיכול תפקוד מהותי. המערכת המסוגלת לגשר על פער זה באמצעות המשאבים הקיימים, מבלי שייווצר קושי בתפקודה, עד כדי פגיעה מהותית בזכות הגישה לערכאות.

121. הצגת המציאות על ידי העותרים הינה מגמתית. למעשה אין בה כל חדש. העומס על בתי המשפט איננו דבר חדש. הוא המציאות הקיומית של מערכת המשפט המתנהלת בכלכלת חסר מזה עשרות שנים. הדברים באים לידי ביטוי פעם אחר פעם, בפרוטוקולים של וועדות, הצעות חוק וכיוצ"ב.

122. כך לדוגמא כבר בשנת 1986 תיאר שר המשפטים דאז, יצחק מודעי, בפני הכנסת, כיצד בשנה שחלפה לא עלה בידי מערכת המשפט לסגור את אותה כמות התיקים שנפתחו באותה השנה, כאשר לדבריו:

**"ההתמודדות הזאת של קומץ אנשים מול נחשול אדיר כזה של עניינים המובאים לשיפוט, דומני שצריך להזעיק את כולנו".<sup>11</sup>**

**\*\*\* העתק העמ' הרלוונטיים מתוך ישיבת הכנסת ה-11 מיום 8.7.1986 מצ"ב ומסומן ת/5.**

123. בהמשך לכך, בשנת 1988 עת העלה שר המשפטים מר אברהם שריר את הצעת החוק לתיקון חוק יסוד: השפיטה כנוכר לעיל, הוא נימק את הצורך בביצוע שינוי יסודי במערכת המשפט, נוכח עיוות הדין החמור שנגרם למתדיינים כתוצאה מהימשכות ההליכים הבלתי סבירה.

124. כאן המקום להדגיש כי מר שריר אמנם ציין שקיים מחסור חמור בשופטים, אך יחד עם זאת, הסביר כי אין זה הגורם העיקרי לפגיעה בזכות הגישה לערכאות ולעינוי דין, אלא שקיימים משתנים מרכזיים אחרים הקשורים דווקא בהתנהלות השחקנים המשתתפים במערכת המשפט, וכדבריו:

**"הוברר לי המחסור החמור בשופטים, אך בראש ובראשונה נדהמתי בראותי את הפיגור הרב בעשיית משפט וצדק ובעוצמתו של עינוי הדין בישראל.."**

125. עוד הוא ממשיך ומונה את הגורמים שלדידו גורמים לעיוותי הדין החמורים:

**"כל מי שנזקק היום לבתי-המשפט יודע את האמת לאמיתה. עינוי הדין הולך וגובר. רבים נזקקים לתחליפים מסוכנים מחוץ למערכת המשפט, להוצאה לפועל ולגביית חובות אלימה. רבים מזלזלים בהליך הפלילי ובענישה הנדחית למועד רחוק ממועד העבירה. רבים הם הממתינים תקופה ארוכה מדי לפתרון מחלוקת או סכסוך שבו הם נתונים ואשר אינם רוצים או אינם מסוגלים לחפש פתרון מחוץ למערכת המשפט. בעוד אולמות בתי-המשפט, בדומה לחדרי ניתוח, לבתי-חולים, אינם מנוצלים במשמרת שנייה, בעוד שופטים ועורכי-דין מתעלמים מהוראות דין המחייבות שמיעת משפטים ברצף אחד, מיום ליום, בעוד דחיות חוזרות ונשנות של מועדי משפט ושמיעת משפט למקוטעין הפכו לדבר שבשגרה – הולך וגובר עינוי הדין." [ההדגשים הוספו- הח"מ].**

126. דוגמאות אלה הינן אחדות מיני רבות לביטויים חוזרים ונשנים ביחס לקשיים שאפיינו ועדיין מאפיינים את מערכת המשפט, כאשר זעקותיהם של העותרים אינן מחדשות דבר תחת השמש, וברי שהתמקדותם של העותרים רק בסוגיית איוש התקנים והכתרתה כבעיה היחידה, אשר עם פתרונה תוגשם זכות הגישה לערכאות במלואה, הינו ניסיון מלאכותי החוטא בפשטנות.

127. על אף המציאות העגומה השוררת מאז ומתמיד במערכת בתי המשפט והערכאות השונות, רק במקרה אחד בודד, מצא בית המשפט העליון להתערב בהחלטת השר שלא לכנס את הוועדה וכפה עליו לכנס את הוועדה ולפעול למינוי גורם מעין שיפוט.

128. היה זה במקרה שבו אי מינוי שופט (קאדי של בית הדין הדרוזי) היה **מונע כליל** אפשרות הגשת ערעור על החלטות הערכאה הדיונית. במקרה זה – הבודד, התערב בית המשפט וקבע שיש למנות שופט על מנת למנוע את זכות הגישה לערכאות (פרשת בט לעיל).

129. המציאות בעניינינו כמובן שונה בתכלית. העותרים לא טוענים ולא בכדי, שנמנעת כליל זכות גישה לערכאות. משכך, אין בחוסר נקודתי זה או אחר בתקני שיפוט כדי להצדיק התערבות בית המשפט בשיקול דעתו של השר.

<sup>11</sup> ד"כ 8.7.1986, 3441.

130. הדברים מובאים בבחינת "הדבר מדבר בעד עצמו" מתוך עמדת היועצת המשפטית לממשלה. במסגרת תגובתה, מנסה היועצת המשפטית לממשלה, באופן מפותל ביותר, להסביר את הפרדוקס הגלום בעמדתה.

131. מצד אחד לעמדתה, חובה על השר לכנס את הוועדה – ללא שיקול דעת – במקרה של חוסר בשופטים. מצד שני ברור כי לעמדה זו קושי מובנה, מכיוון שהמשמעות היא שיש לכנס את הוועדה בכל יום. משכך מציעה היועצת המשפטית הצעה משל עצמה, במסגרתה היא אף מציעה, תוך חריגה מהותית מסמכותה ותפקידה, סדרי עבודה שיש לנהוג לפיהם בכל הקשור לכינוס הוועדה. **על התנהלותה ועמדתה נעמוד בפרק הבא.**

## **ה.2.ב. לחלופין, אף אם מתקיימת פגיעה, הרי שמדובר בפגיעה מידתית**

132. אולם אף אם תמצא לומר כי קיימת פגיעה כלשהי בזכות הגישה לערכאות, הרי שמדובר לכל היותר בפגיעה אשר איננה שוות ערך לתועלת העצומה שתצמח כתוצאה מקידום המהלכים שמטרתם הינה לטייב את מערכת המשפט ולהזניקה קדימה.

133. העותרים בוחרים "לצבוע" את עתירותיהם מזווית ראייה צרה של סוגיית איוש תקני השופטים ורואים בה את הגורם הבלעדי לפעילותה התקינה של מערכת המשפט, בעוד המציאות הקיימת שונה בתכלית.

134. מערכת בתי המשפט הינה מערכת רבת צרכים ואיזונים המורכבת מגורמים רבים ושונים שאיוש התקנים הינו אך אחד מהם, כאשר גורמים אלו נתונים תחת ניהולו של שר המשפטים האמון על יציבותה ותקינותה של מערכת המשפט, על מנת שתוכל למלא אחר תכליותיה.

135. העותרים פירטו נתונים בדבר התקנים הבלתי מאוישים, והסיקו כי עיכוב נוסף באיוש תקנים אלו, אשר אין חולק בדבר נחיצותם, יביא בהכרח לפגיעה בזכות הגישה לערכאות ומכך ניתן ללמוד על הפרת חובות הנאמנות בידי המשיבים, השוקלים לשיטת העותרים, שיקולים זרים הנוגדים את תכלית החוק.

136. אולם, העותרים לא הצביעו על קיומו של קשר סיבתי בין עיכוב באיוש התקנים ובין פגיעה תיאורטית בזכות הגישה לערכאות ולא זו בלבד, אלא שהראיות שהם עצמם צירפו לטענותיהם אלו, תומכות בעמדת המשיבים לפיה, המחסור הקיים כיום, ניתן להכלה, כאשר קיימים אמצעים אחרים, לבד מאיוש התקנים, הנקטים בידי המשיבים, שבכוחם לייעל משמעותית את פעילות המערכת כדלקמן.

137. כך בנספח ו' שצורף לעתירת חה"כ לפיד וסיעתו, בו מוצגת עמדת הנהלת בתי המשפט ביחס למחסור בכוח האדם, מצוין בכותרת בפירוט כי:

**"על אף העלייה במספר התיקים שנפתחו במהלך חמש השנים האחרונות והמחסור**

**בשופטים בערכאות השונות, בתי המשפט ובתי הדין לעבודה סיימו את שנת 2022 עם**

**קצב שמיעת תיקים חיובי (כמות התיקים שהסתיימו עולה על אלו שנפתחו)".**

138. צא ולמד כי אין במחסור בכוח אדם ובאי איוש התקנים לבדו כדי להשבית את פעילות המערכת, המצליחה להתמודד עמו ולתפקד היטב למרות זאת, כאשר בהתאם למפורט בדו"ח זה, ישנם מספר פעולות שצריכות להינקט וביניהן הגדלת התקנים, כפי שהמשיבים מקדמים ביתר שאת בימים אלה.

139. כפי שפורט באריכות לעיל, **המניע היחידי לפעולות המשיבים הינו טובת הציבור**, ואין בלתו, כאשר ההאשמות החמורות המוטחות במשיבים אין להן במה לאחוז והינן בגדר טיעוני רקע ואווירה גרידא, המושלכים בכדי להסוות את כוונתם האמיתית של העותרים, הלא היא עצירת תהליכי החקיקה, **מטרה אשר איננה עומדת במוקד העתירות דנו.**

140. ראייה ניצחת לכך שהמניע לפעולות המשיבים הינו שדרוג מערכת המשפט לצורך הגברת זכות הגישה לערכאות, ניתן ללמוד ממהלכים מקבילים שמקדמים שר המשפטים וממשלת ישראל בימים אלו ממש, שתכליתם הינה ייעול המערכת ושימוש מיטבי באמצעים והתקנים הקיימים כדי להקל על העומס המוטל על המערכת.

141. כך לדוגמא, ביום 24.2.2023 ניתנה החלטת ממשלה מס' 208 המטילה על משרד המשפטים לקדם תיקוני חקיקה שמטרתם להחיל בוררות חובה ליישוב מחלוקות בקשר לנזקי רכוש בענף הרכב כשהצדדים הם חברות הביטוח והליסינג, לרבות תביעות שיבוב וכיוצא בכך.

142. לפי הנתונים שמסרה הנהלת בתי המשפט תביעות אלה מהוות כ-15% מהתביעות האזרחיות שהתבררו בבתי משפט השלום כאשר למעלה מ-50% מהתיקים הנדונים בסדר דין מהיר הינם נזקי רכוש לרכב ובשנת 2019 בלבד נפתחו 49,000 תיקים כאלו המעסיקים **כ-20 שופטים**.

143. המשיבים, הפועלים מתוך ראייה כוללת ורחבה בניהול מערכת המשפט, ובין היתר בהקלת העומס עליה, בוחרים לנקוט באמצעים מגוונים ויצירתיים כגון הסרת מעמסה של כ-15% מסך התיקים ופינוי זמנם ומרצם של כ-20 לשופטים לעסוק בתיקים חדשים אחרים שיונחו לפתחה של המערכת, כל זאת מבלי להוסיף תקנים.

144. מהלך נוסף שנוקט משרד המשפטים במטרה להקל על העומס, הינו קידום הצעת חוק "הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021"<sup>12</sup> המצויה בהכנות אחרונות לקראת דיון במליאה בקריאה שנייה ושלישית, כאשר מטרתה המוצהרת של הצעת החוק הינה בין היתר הקלת העומס על מערכת המשפט.

\*\*\* העתק הצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021, מיום 6.12.2021 מצ"ב ומסומן ת/6.

145. כך בדברי ההסבר מצוין כי, החוק המוצע נועד להתמודד עם מצוקת העומס המוטל על בתי משפט כתוצאה מתיקי התעבורה הרבים הנפתחים מדי שנה, תוך הסתמכות על דו"ח צוות בין משרדי שכלל בין היתר נשיאי בתי משפט שלום, נציגי הנהלת בתי המשפט, משרד המשפטים ועוד.

146. מהנתונים שמסרה הנהלת בתי המשפט עולה כי: "בשנת 2018 ניתנו בישראל כ-1.2 מיליון דוחות תעבורה מתוכם למעלה ממיליון דוחות ברירת משפט, ונפתחו כ-140,000 הליכים פליליים בבתי המשפט לתעבורה."

147. לפיכך בהתחשב בשיקולי עומס במערכת המשפט, אשר משליכים על יכולתה לתפקד באופן תקין, מוצע בחוק החדש להקים בית דין לתעבורה אליו יועבר הטיפול בעבירות מסוג ברירת משפט במטרה: "להתמודד עם העומס הגדול שקיים כיום במערכת אכיפת דיני התעבורה בכללותה, ובייחוד בבתי המשפט לתעבורה, שהם בתי משפט פליליים."

148. לפי נתוני הנהלת בתי המשפט "עומס זה צפוי להתגבר בעתיד, עם התפתחות הטכנולוגיות והרחבת השימוש באמצעי אכיפה אוטומטיים... לפיכך הקמת בית דין לתעבורה נועדה להקל את העומס על ידי הסטת חלק מן התיקים לבירור במסלול יעיל יותר במסלול המינהלי."

149. נמצאנו למדים כי רבים ומגוונים הם האמצעים העומדים לרשות המשיבים, במטרה לייעל את מערכת בתי המשפט ולהקל על העומס הקיים והעתיד לבוא, כאשר הגדלת תקנים הינו אך אחד מהם ואף איננו האמצעי המשמעותי והיעיל ביותר, שכן אין בכוחו דווקא לטפל בשורש הבעיה.

<sup>12</sup> הצעות חוק הממשלה – 1478, 6.12.2021.

## ה.2.ג. תכלית החלטות המשיבים לשרת את טובת הציבור

150. תכליתם האחת והיחידה של מהלכי החקיקה שמקדמת הממשלה בימים אלו, הינה שדרוג מערכת המשפט באופן אשר בין היתר ישפר את השירות שהיא נועדה לתת לציבור המתדיינים והפוקדים את בתי המשפט, כך שאלו יזכו במערכת משפט יעילה והוגנת יותר מזו הקיימת עתה. מערכת משפט שאף תזכה לאמון הציבור בה.

151. עוד יצוין, כי כעניין שבעובדה, פעל השר להוסיף תקנים למערכת המשפט הן לשנת 2023 והן לשנת 2024. עניין מציאת פתרונות מערכתיים וייעול מערכת המשפט מעסיקים את השר אשר פועל, ללא לאות, לקידום, גם אם לא בדרך שהעותרים היו מבקשים לעשות זאת. ואולם, אין בכך ולו תחילתו של הצדק להתערבות בית משפט בשיקול דעתו ובסמכותו של השר.

152. את המסקנה כי דחיית כינוסה של הוועדה לתקופה מוגבלת בזמן לצורך קידום תכליות ראויות לרווחת כלל הציבור, הינה הדבר הנכון והראוי ביותר, ניתן ללמוד אף מן הדוגמאות שהובאו לעיל בנוגע לעמדתם הביקורתית של שופטי בית משפט הנכבד ביחס לפעולות שרי המשפטים אשר ביקשו לכנס את הוועדה.

153. נוכח עוצמתם של הדברים יוזכרו בשנית דבריה של כב' השופטת בדימוס, דליה דורנר, אשר נאמרו בכנס בקיסריה בשנת 2004, בהם תמכה בדחיית כינוסה של הוועדה חרף מחסור בתקני שופטים וכלשונה: **"חיכינו עשרה חודשים - העליון יחזיק מעמד עוד כמה חודשים"**<sup>13</sup>.

154. הנה כי כן, מצינו כי לא נפל דופי בפעולות המשיבים, כאשר עיכוב בכינוסה של הוועדה לא עשוי להוות פגיעה בזכות כלשהי ובוודאי שלא פגיעה באופן העולה על הנדרש, על מנת להגשים את תכליתו של תיקון החקיקה, אותו מבקשת הממשלה לכונן.

155. עוד יוער כי משעה ששר המשפטים החליט שלא לכנס את הוועדה, לעת הזו אין כל טעם, מכל הטעמים שפורטו לעיל, שהממשלה תפעל למנות את נציגתה (מלבד שר המשפטים) בוועדה. פעולה זו יכול ותתפרש אצל כל הצדדים למו"מ הקונסטיטוציוני, כשינוי המציאות וקביעת עובדות בשטח, בו בזמן שמתקיימים ניסיונות להגיע להסכמות.

156. לפיכך, על בית המשפט לכבד גם את החלטת הממשלה, ולא להתערב במינוי נציגת הממשלה לוועדה - שהם בסמכותה של הממשלה ושריה.

157. לעניין זה ניתן לראות, בין השאר בבג"ץ 8134/11 עו"ד ורו"ח משה אשר נ' שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ (פורסם בנבו, 29.01.2012), ס' 11 אשר דן בחובת מינוי מנהל רשות המיסים על ידי הממשלה (באמצעות שר האוצר):

**"על דרך העיקרון, נוהג בית משפט זה – וכך ראוי שינהג – ריסון עצמי של ממש בעת בהפעלת ביקורת שיפוטית על מינויים שהם בסמכותה של הממשלה ושריה. אמנם, אין הדבר גורע מחובתה של הממשלה להפעיל את סמכויותיה על-פי שיקולים ענייניים, באופן סביר ומידתי; אלא שבהפעלת סמכות הביקורת השיפוטית, על בית המשפט ליתן משקל למעמדם של הממשלה ושל שריה, כמי שעומדים בראש הרשות המבצעת (ראו גם: עניין הנגבי, בעמ' 840-842). בכך ניתן ביטוי ל"עיקרון הכיבוד" החל בין שלוש רשויות השלטון. משמעותו של עיקרון זה, בהקשר שלפנינו, היא כי בית**

<sup>13</sup> [https://m.maariv.co.il/journalists/Article-821392?utm\\_source=whatsapp](https://m.maariv.co.il/journalists/Article-821392?utm_source=whatsapp)

**המשפט אינו מחליף את שיקול דעתה של רשות אחרת בשיקול דעתו שלו, וניתן לה "מרחב פעולה" הולם לביצוע תפקידיה.**

**ה.2.ד. לא ניתן להורות לשר לכנס את הוועדה מבלי שמונתה נציגת הממשלה לוועדה**

158. אחר כל זה ולמעלה מן הצורך יוער כי אין כל ממש בטענות העותרים לכינוסה של הוועדה אף ללא מינוי השרה הנציגה מטעמה של הממשלה לוועדה.

159. העותרים טוענים כי הוועדה יכולה להתכנס גם בהרכב 'קטוע' של שבעה חברים, כך שממילא אין מניעה חוקית כי שר המשפטים יכנס את הוועדה כבר כעת". כתמיכה לטענתם מפנים הם לבג"ץ 8527/20 שרת התחבורה ח"כ מירי רגב נ' שר המשפטים מר אבי ניסנקורן, יו"ר הוועדה לבחירת (פורסם בנבו, 14.12.2020).

160. אולם, עיון בפסק הדין (בין השאר ס' 4) אינו מותיר מקום לספק כי המשמעות של הרכב קטוע היא כאשר התכנסה הוועדה ומאחד מחבריה נבצר להשתתף בה, עקב מוות או התפטרות, נניח. כלומר, הרכב קטוע אינו מבטא מקרה בו כלל חברי הוועדה (תשעה במספר) לא מונו מלכתחילה.

161. את תכלית החוק המאפשר לכנס את הוועדה (בהרכב קטוע או חסר) רק לאחר שמונו כלל חברי הוועדה ניתן ללמוד מלשון החוק, סעיף 4(ג) לחוק יסוד: השפיטה:

**"הוועדה רשאית לפעול אף אם פחת מספר חבריה, כל עוד לא פחת משבעה"**

162. לשון החוק מורה באופן ברור כי רק כאשר פחת – התמעט – הרכב הוועדה, כלומר הייתה ואיננה עוד (באופן זמני או קבוע), ניתן להמשיך ולכנסה. לשון החוק איננה מאפשרת לכנסה מלכתחילה ללא כל מספר הנציגים שמונו בחוק.

163. מכל טעמים לעיל, ברי החלטת השר שלא לכנס את הוועדה כעת והחלטת הממשלה שלא למנות את נציגת הממשלה הנוספת כעת הינן החלטות מידתיות שבית המשפט צריך לכבדן ולא להתערב בהן.

**ו. דחיית עמדת היועצת המשפטית לממשלה**

164. כעולה מהפרקים הקודמים, אין לקבל את עמדת היועצת המשפטית לממשלה באשר לסוגייה בה עסקינן. בפרק זה יובאו נימוקים נוספים באשר להתנהלותה בעניין ההליך דנן ומדוע יש לדחות את עמדתה הרדיקלית.

**ו.1. היועצת המשפטית לממשלה פגעה בהתנהלותה בזכות לייצוג הולם ולהליך הוגן**

165. בהתאם לנוהג הקיים במדינת ישראל, ועל פי הנחייה מס' 1.000 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הרי שייצוגם של שר המשפטים והממשלה מופקד על היועצת המשפטית לממשלה. כך, משעה שהוגשו העתירות שבכותרת, היה על היועצת המשפטית לממשלה לפעול לייצג את השר והממשלה כנדרש וכראוי.

166. חרף חובותיה כלפי המשיבים, כבאת כוחם, היועצת המשפטית לממשלה השתתה, לא העניקה להם ייצוג הולם בהליך דנן (ולבסוף אף נתנה אישור לייצוגם באמצעות גורם חיצוני), כאשר נוכח התנהלותה המשיבים עמדו בפני סד זמנים קצר ודחוף לצורך הגשת תגובתם לעתירות.

167. כך, בעוד שאחרונת העתירות מושא ההליך דנן הוגשה ביום 26.7.23, ולאחר שנקבע מועד להגשת תגובה, לא יזמה היועצת המשפטית לממשלה קשר עם המשיבים בעניין ייצוגם בהליך.



168. רק לאחר פניית השר למשרדה של היועצת המשפטית לממשלה נערכה פגישה בעניין ולאחריה, ביום 24.08.23 הודיעה היועצת המשפטית לשר כי החליטה לייצג את השר, כי היא חולקת על עמדת השר וכי היא תפעל להביא את עמדתה לצד הבאת עמדת השר.

169. בטיוטה ששלחה היועצת המשפטית לממשלה לשר רק בתאריך 27.8.23, הובאה עמדתו של השר בקצרה, כמעט כפי ששלח לה אותה השר בנקודות כלליות בלבד, מבלי שנעשה ניסיון ולו הקטן ביותר להביא תימוכין לעמדתו של השר, כאשר מנגד.

170. ויודגש, היועצת המשפטית לממשלה לא טרחה להביא בפני השר, ואף לא בפני בית המשפט הנכבד את הנתונים הרלוונטיים הפשוטים מאוד לאיתור, כפי שמובאים בתגובה זו. לעומת זאת, עשתה כל שביכולתה כדי להביא עמדה המנוגדת לעמדתו של השר, תוך שהיא אף תומכת בעתירות ומבקשת, כך ממש(!) להוציא צו על תנאי כנגד השר וממשלת ישראל, משל היתה היועצת המשפטית לממשלה אחד העותרים.

171. משעה שהחליטה היועצת המשפטית לממשלה לייצג את השר בעצמה היה עליה לפעול ולייצגו כראוי, ברם, חלף ייצוגו של השר כדבעי וניסוח תגובה מטעמו כנדרש וכמתחייב על היועצת המשפטית לממשלה בהיותה באת כוחו של השר, בחרה היא להביא את עמדתו באופן לא סדור וללא תימוכין, בניגוד לחובותיה כלפיו כבאת כוחו כאשר נתנה אישור לייצוג פרטי למשיבים רק ביום בו היה עליהם להגיש את תגובתם.

172. ודוק; משעה שהתגבשה עמדת היועצת המשפטית לממשלה, המנוגדת באופן רדיקלי לעמדת השר והממשלה, חלה חובה על היועצת המשפטית להודיע לשר ולממשלה כי לא תוכל לייצגם כראוי, וזאת במהירות הראויה בנסיבות העניין (ובענייננו, לאלתר). זאת בין היתר בשל היכרותה של היועצת המשפטית לממשלה עם דחיפות העניין נוכח סד הזמנים הצפוף שבית המשפט הנכבד קבע בעניין שבנדון.

173. חמור מכך, למרות החלטת בית המשפט הנכבד מיום 30.8.2023 כי על השר והממשלה להגיש תגובתם לעתירות עד ליום 4.9.23 (כאשר הדיון בעתירות היה קבוע ליום 7.9.23), רק באותו יום, נתנה היועצת המשפטית לממשלה אישור לקבל ייצוג באמצעות עורך דין פרטי.

174. זאת ועוד, גם כאשר לבסוף עדכנה היועצת המשפטית לממשלה את בית המשפט הנכבד ביום 4.9.23, נמנעה היא מחובתה המינימאלית כלפי השר והממשלה, ולא הגישה בקשה למתן ארכה ראויה ולדחיית הדיון שהיה קבוע ליום 7.9.23, ולו בכדי שיינתן להם יומם בבית המשפט הנכבד (בהודעה שהוגשה מטעם פרקליטות המדינה מיום 4.9.23 לא התבקשה ארכה אלא הובאה בשולי הדברים עמדתו של השר כי ראוי להעמיד לרשותו פרק זמן הולם לשם איתור מייצג).

### \*\*\* העתק חלופת המכתבים בין היועצת המשפטית לממשלה לשר מצ"ב ומסומן ת/7.

175. הנה כי כן, לא זו שהיועצת המשפטית לממשלה לא נתנה לשר ולממשלה ייצוג הולם, אלא פגעה בזכותם לייצוג הולם ולהליך הוגן באמצעות העמדתם בפני סד זמנים קצר ודחוף של כשבוע בלבד לצורך הגשת תגובתם.

## 2.1. יש לדחות את עמדתה הרדיקלית של היועצת המשפטית לממשלה הסותרת עמדות יועמ"ש

### קודמות

176. בהתווסף לנימוקים בפרקים שלעיל, יש לדחות את עמדתה הרדיקלית של היועצת המשפטית לממשלה לגופה נוכח היותה סותרת עמדות יועמ"ש קודמות.

177. מן הראוי היה כי היועצת המשפטית לממשלה הייתה ממלאת את תפקידה כראוי ומביאה בתגובתה את התמונה המלאה והמורכבת לרבות את עמדותיהם הקודמות (והמחייבות) של היועצים המשפטיים לממשלה בדימוס ואת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (שעברו התפתחויות במהלך השנים), תוך הצגת העובדות כי נקבע שבנסיבות מסוימות, אין לכנס את הוועדה לבחירת שופטים גם במצב בו חסרים שופטים וקיימים תקנים פנויים לאיוש.

178. אולם, היועצת המשפטית לממשלה נמנעה מלעשות כן והציגה את הסוגייה דן כסוגיה קטגורית ונחרצת, כאילו לא היו בעניינה דעות סותרות של יועצים משפטיים שונים של הממשלה.

179. כך, היועצת המשפטית לממשלה נמנעה מפירוט עמדתו של כב' השופט בדימוס מני מזוז, בכובעו כיועץ המשפטי לממשלה בשנת 2006, בעניין כינוס הוועדה לבחירת שופטים על ידי שרת המשפטים דאז, הגב' ציפי לבני, לפיה אין לכנס את הוועדה וזאת למרות הצורך במינויים של שני שופטים לבית המשפט העליון (ר' נספח ת/2). יצוין כי ההקשר היחיד הינו הנסיבות הפוליטיות דאז שביב פיזור של הכנסת והפרסום על כוונתם של שרי הליכוד להתפטר מהממשלה.

180. היועצת המשפטית לממשלה אף נמנעה מהבאת עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין כינוס הוועדה לבחירת שופטים בשנת 2019 על ידי שר המשפטים אמיר אוחנה, שסבר כי אין לכנס את הוועדה לבחירת שופטים למרות הצורך הדחוף במינוי שופטים.

181. חמור מכל היא העובדה שהיועצת מסתירה מבית המשפט הנכבד את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה משנת 2008, ומסתירה את הנסיבות הדרמטיות אשר שררו שם ובכללן למרות היעדר מחלוקת בדבר קיומו של צורך חיוני במינוי שופטים חדשים לערכאות השונות, ולמרות שנדרשו **28 מינויים בתוך כשלושה חודשים**. למרות כל אלו סבר היועמ"ש כי אין לכנס את הוועדה לבחירת שופטים. ודוק – בתגובת היועצת המשפטית, מאוזכר בג"ץ הפורום המשפטי כבדרך אגב בהקשר שולי.

182. לא למותר לציין כי היועצת המשפטית לממשלה אף לא הביאה את הנתונים בדבר כמות המינויים הנדרשים במקרים הנ"ל בהם למרות הצורך החיוני באיוש משרות שיפוט, עמדת היועץ המשפטי לממשלה הייתה שאין לכנס את הוועדה.

183. בנסיבות אלו, לפיהן עמדת היועצת המשפטית לממשלה סותרת ומסתירה את עמדותיהם הקודמות של היועצים המשפטיים לממשלה, ובין היתר בנסיבות דומות בהן נקבע כי אין לכנס את הוועדה נוכח הימצאותה של סוגיית מינוי השופטים החדשים במרכז מחלוקת ציבורית-פוליטית, הרי יש לדחות את עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה גם לגופה.

## ז. התייחסות לבקשת העותרת מיום 5.9.2023 למתן צו על תנאי

184. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 6.9.2023 לפיה על המשיבים למסור התייחסותם גם לבקשת העותרת להוצאת צווים על תנאי (בקשה ו'), תינתן להלן התייחסות המשיבים לבקשה כדלקמן.

185. כידוע, תקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, תשמ"ד-1984 (להלן: "תקנות סדרי הדין") מסדירות הליך דו שלבי לדיון בעתירות בבית המשפט הגבוה לצדק כך שראשית כל תוכרע הבקשה למתן צו על תנאי ורק באם יינתן צו על תנאי, או אז תידון העתירה לגופה.

186. יחד עם זאת תקנה 7(ג) לתקנות סדרי הדין מורה כי:

**"הוזמן המשיב כאמור בתקנת משנה (ב), רשאי בית המשפט, בהסכמת המשיב, לדון ולהחליט בעתירה כאילו כבר ניתן הצו על תנאי".**

187. חשוב לציין כי נוסח זה של התקנה תוקן בשנת 1988 בהתאם למסקנות הוועדה המייעצת לעניין סדר הדין האזרחי (ועדת עציוני) כאשר בנוסח שקדם לתיקון, נכתב כי במקרה בו הוזמן המשיב לדיון אזי:

**"רשאי בית המשפט, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, לדון ולהחליט בעתירה כאילו כבר ניתן הצו על תנאי".**

188. המשיבים יטענו כי אין להקל ראש בתיקון מהותי זה, אשר בא במטרה להוציא מידינו של היועץ המשפטי את הסמכות הבלעדית ליתן הסכמה לקיים דיון בעתירה "כאילו ניתן הצו על תנאי" ולהתנות את קיום הדיון בעתירה "כאילו ניתן צו על תנאי" בידי כל משיב ללא צורך בעמדתו של היועץ המשפטי.

189. ביום 26.7.2023 הובאה העתירה למתן צו על תנאי בפני כב' השופט מינץ, אשר בהתאם לסמכותו לפי תקנה 5 ולתקנה 7(ב) לתקנות סדרי הדין, הורה לזמן דיון בבקשה למתן צו על תנאי במעמד העותרת ובמעמד המשיבים, ובהתאם לתקנה 7(ב1) הורה למשיבים להגיש תגובה לעתירה למתן צו על תנאי.

190. ביום 4.9.2023 הגישה היועצת המשפטית לממשלה, המייצגת את משיבים 3 ו-4, תגובה מטעמם בלבד, בה דה פקטו ביקשה לקבל את העתירות וליתן צו מוחלט כנגד שר המשפטים וממשלת ישראל. בעקבות תגובה זו ובהסתמך עליה, ביקשה העותרת מבית המשפט הנכבד: **"להוציא, כבר כעת, את הצווים על תנאי המבוקשים בעתירה ולקיים את הדיון ביום 19.9.2023 לאחר שיצאו הצווים על תנאי".**

191. בראש ובראשונה יטענו המשיבים כי העותרת בבקשתה, לא הפנתה למקור סמכותו של בית המשפט הנכבד להורות בשלב זה על מתן צו על תנאי, זאת לאחר שכב' השופט מינץ בחר לזמן דיון בעתירה בנוכחות המשיבים והורה למשיבים להגיש תגובה בכתב.

192. ודוק, סמכותו של שופט יחיד הרכב, ליתן צו על תנאי בהתאם לתקנה 5, קיימת כל עוד אלו בחרו שלא לזמן דיון בעתירה, ברם משעה שהוחלט לזמן את העותרים והמשיבים לדיון ולקבל את תגובות המשיבים, שוב אין בית המשפט הנכבד מוסמך לחזור אחורה וליתן צו על תנאי במעמד צד אחד.

193. כמו כן, מאחר ובקשת העותרת לא הוכתרה כ"בקשה לעיון מחדש" בהחלטת כב' השופט מינץ מיום 26.7.2023 ולמעשה אין היא מנסה לשנות מהחלטה זו, לא ברור מהו הבסיס ליתן בידי העותרת החלטה שונה מזו אשר ניתנה זה מכבר בידי כב' השופט מינץ בבקשה למתן צו על תנאי.

194. מאידך גיסא, ככל וכוונתה של העותרת בבקשה, הייתה כי הדיון בעתירה יתקיים "כאילו כבר ניתן הצו על תנאי" בהתאם לתקנה 7(ג) הרי שהתנאי לקיום דיון בדרך זו, הינה קבלת הסכמתו של המשיב, תנאי אשר איננו מתקיים בענייננו, שעה שהמשיבים מתנגדים לקיים דיון "כאילו כבר ניתן הצו על תנאי".

195. אין חולק כי היועצת המשפטית לממשלה איננה מייצגת את שר המשפטים וממשלת ישראל במסגרת העתירה וברי כי לא ניתן לראות בהסכמתה לקבלת העתירה, משום הסכמתם של המשיבים לקיים דיון בעתירה לפי תקנה 7(ג) ולא בכדי נמנעה העותרת מלטעון זאת בפירוש, כשהיא יודעת שאלו פני הדברים.
196. בענייננו, עת מוטלות על הכף פעולות בעלות אופי חוקתי המצויות בליבת סמכותם ושיקול דעתם של שר המשפטים והממשלה העומדות בפני ביקורת שיפוטית, הרי שכל סטייה מכללי הפרוצדורה שתמנע מהמשיבים להציג את מלוא עמדתם, תגרום לעיוות דין חמור שבהכרח יגרום לפגיעה בשלטון החוק ובציבור כולו. קל וחומר שעה שהלכה למעשה ניתנה שהות מצומצמת במיוחד לגיבוש והצגת עמדת המשיבים.
197. צא ולמד כי משעה שניתנה החלטה לזמן דיון בעתירות למתן צו על תנאי, אליו הוזמנו העותרים והמשיבים וכן ניתנה למשיבים הוראה להגיש תגובה בכתב, שוב לא ניתן ליתן צו על תנאי במעמד צד אחד מבלי לשמוע את עמדת המשיבים, ולא ניתן לקיים דיון כאילו ניתן הצו, ללא הסכמת המשיבים. וכאמור, אין הסכמה כזאת.
198. אשר על כן, דין בקשת העותרת להידחות הן על הסף והן לגופה, זאת בהיעדר סמכות לתיתה וכן מאחר ואין היא מצביעה על נימוק המצדיק היעדרות לה.
199. הדברים אמורים ביתר שאת, נוכח סד הזמנים הקצר ביותר שנקצב למתן מענה מטעם השר וממשלת ישראל לאחר שנשלח המענה ה לעומתי מטעם היועצת המשפטית לממשלה. כן יובהר, כי ככל ויהיה צורך בתגובה לעתירה גופא, יבוקשו פרטים נוספים מהותיים בהתאם לדיון.

## תוכן עניינים

מס' ת/ת	שם הנספח	עמ'
1/ת	העתק הפרוטוקול של ישיבה מס' 7/ב של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת השניה, (3.2.1953)	31
2/ת	מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה (כתוארו דאז) מזוז ללבני מיום 2.1.06	38
3/ת	העתק מכתבה של כב' השופטת (בדימוס) בייניש לפרידמן מיום 28.10.08	41
4/ת	העתק מכתבה של כב' השופטת (בדימוס) גרסטל למנהל בתי המשפט מיום 28.10.08	44
5/ת	העתק העמ' הרלוונטיים מתוך ישיבת הכנסת ה-11 מיום 8.7.1986	48
6/ת	העתק הצעות חוק הממשלה – 1478, מיום 6.12.2021	51
7/ת	העתק חלופת המכתבים בין היועצת המשפטית לממשלה לשר	55

## נספח ת/1

העתק הפרוטוקול של ישיבה מס'  
7/ב של ועדת החוקה, חוק ומשפט,  
הכנסת השניה, (3.2.1953)

עמ' 31

ט.ב.א.

מדינת ישראל  
הכנסת

ה ד ו ט ו ק ו ל מ.ס. ל/ה

מישיבת ועדת משנה ( של ועדת החוקה, חוק ומשפט )  
לחוקי-יסוד, שהתקיימה ביום שלישי י"ח בשבט  
תשי"ג - 3.2.53 בטעה 11.30

- נזכרים:
- י. בר-יהודה
  - ד. בר-רב-האי
  - י. בדר
  - ז. ורהפטיג
  - י. קליבנוב
  - י. שפירא

מוזמנים: שר המשפטים, פ. רוזן.

ח. כהן - היועץ המשפטי של ממשלת-ישראל

מר ידין - משרד המשפטים.

המטך הדיון בחוק הטופטים.  
פנתח את הישיבה.

סדר הישיבה:

היו"ר י. בר-יהודה:

ברצוני להביא לידיעתכם טבהצעות שופטי השלום, השופטים המחוזיים ושופטי בית הדין העליון יס כמה וכמה תיקונים הנוגעים גם לסעיפים 4, 3, 2 שביחס אליהם גמרנו את הדיחן.

שופטי בית המשפט העליון ביקשו להופיע בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט. מאחר שנציגי ארגון עורכי הדין הסמיעו את דבריהם לפני מליאת ועדת החוקה, חוק ומשפט, אני חושב שהשופטים יכולים לראות פחיתות כבוד בכך שוועדת משנה תטמע את דבריהם, מסוים-כך אני מציע שנשמע את דבריהם במליאת הוועדה.

לסעיף 2 (א) מציעים השופטים המחוזיים והשלום, במקום 5 שנים 3 שנים ולהוסיף: "כיהן 3 שנים כשופט בית-משפט מחוזי, או כיהן 4 שנים כשופט."

כמו-כן הם מציעים בכל מקום שכתוב "שופט שלום" ו"בית משפט השלום" לכתוב: "שופט מקומי" ו-"בית משפט מקומי".

ח. כהן: אני מציע להשאיר את הדיון בהצעות השופטים לישיבת מליאת ועדת החוקה, חוק ומשפט, ולהמשיך בעבודה הסדירה.

היו"ר י. בר-יהודה: בקשר לוועדת המינויים מציעים שופטי בית המשפט העליון, שיושב-ראש הוועדה יהיה נשיא בית המשפט העליון או סמלא-מקומו ולא שר המשפטים. הם מציעים שהוועדה תהיה מורכבת מ-7 חברים כדלהלן: נשיא בית המשפט העליון - יו"ר, שר המשפטים, שני שופטים מבית המשפט העליון, ראש המועצה המשפטית או עורך-דין המכהן כחבר המועצה המשפטית (ייבחרו כנראה על-ידי המועצה המשפטית), יושב-ראש הכנסת ויושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט.

השופטים המחוזיים והשלום מציעים להשאיר את ועדת המינויים בהרכב של 9 חברים. שר המשפטים, נשיא בית המשפט העליון, ובהיעדרו סמלא-מקומו, 3 חברים כנסת שייבחרו על-ידי מליאת הכנסת, 3 שופטים שייבחרו על-ידי מועצת השופטים - מוסד שאינו קיים לעת-עתה - וח' המועצה

היו"ר י. ברייהודה:

המטמטית העומק בעריכת הדין ושייבחר עליידי חברי המועצה המשמטית העומקים  
בעריכת הדין. חברי הוועדה - למעט שר המשמטית ונשיא בית המשמט העליון -  
ייבחרו לתקומה של 3 שנים.

י. ברר:

לדעתי אם יש צורך בהצבעות נוספות,  
יש לדחותן עד לאחר שמיעת השופטים  
במליאת הוועדה. בינתיים עלינו להמשיך בחוק.

י. שמירא:

לדעתי יש להזמין את השופטים לחומיע  
לפני ועדת המשנה. יש בכך משום כבוד  
יחר כשמספר מצומצם של חברי-כנסת נמגשים אחת כדי לשמוע את דעתם. יש  
בכך גם תועלת יחר לבירור, כי אפשר יהיה לדון בשאלות ביניים ולברר  
נקודות שונות. בינתיים עלינו להמשיך בעבודתנו, כי איננו מחליטים  
אלא מכינים את החומר בטביל מליאת הוועדה.

ח. כהן:

אני מציע שיושב-ראש ועדת המשנה יתקשר  
עם השופט אולטן, ממלא-מקום נשיא בית  
המשמט העליון, וישאלהו אם השופטים מעדיפים להוסיע לפני ועדת המשנה  
או לפני מליאת הוועדה.

היו"ר י. ברייהודה:

אני מקבל זאת.

אשר להצעת המועמדים לנשיא-המדינה -  
היו שתי הצעות; האחת - שר המשמטית לא יכול להציע מועמד שלא קיבל  
את אישור ועדת המינויים, אולם אינו חייב להציע את כל אלה שקיבלו את  
אישורה; וההצעה השניה אומרת: השר חייב להביא לנשיא המדינה את כל  
המועמדים שקיבלו את אישורה של ועדת המינויים.

י. שמירא:

מבחינת השיטה צריך להיות ברור ששר  
המשמטית הוא היחיד הקובע שיש צורך  
במינוי שופט. השר מביא לפני הוועדה את הצורך במינוי שופט, ואז  
הוועדה נכנסת לשאלה מי יהיה השופט. בעיית הצעת מועמדים זו שאלה  
סקונדרית. למי שמקבל את השיטה שהשר מציע את המועמדים, לא דרוש ה"וטו"  
של השר. יכולה להיות גם שיטה שכל חבר מחברי הוועדה וגם אדם מהחוק  
יכול להציע מועמדים. אני בוחר בשיטה שהשר צריך להביא את המועמדים  
לוועדה.

היו"ר י. ברייהודה:

קיים חקן לפי החוק - יכול להיות  
חוק שביה הדין העליון מונה מספר מסויים  
של שופטים - ויש חקן לפי החלטת השר. אם לפי החקן - הן לפי החוק והן  
לפי החלטת שר המשמטית - יש צורך בשופט נוסף, מונה השר לוועדת המינויים.  
בקשר להצעת מועמדים יכולות להיות שתי שיטות: האחת - כל אדם יכול להציע  
מועמדים, אדם יכול להציע את עצמו למועמד; לפי השיטה השניה רק-שר  
המשמטית יכול להציע מועמדים.

י. ברר:

כאן יש בעיה יסודית של הצורה שבה  
חבוא לידי ביטוי המרדח הרשויות. ביטוי  
קיצוני אחד הוא שהשופטים יבחרו בעצמם את השופט הנוסף. צורה קיצונית  
אחרת - שהשופטים ייבחרו כמו בארצות הברית. במדינת-ישראל נעשה צעד  
זהיר בכיוון זה כאשר הוחלט שהשופטים העליונים ייבחרו על-ידי הכנסת.  
זה ביטל את חלוח השופטים - בטעת מינויים - מן הרשות המבצעת. אני  
מסכים שבחנאים שלנו שתי השיטות אינן טובות, אבל יש בעיה של אי-חלוח  
השופטים בטעת מינויים ובעיה של אי-חלוחם לאחר שקיבלו את המינויים.  
דבר שאינו מוצא את ביטויו בחוק זה.

אני מציע שהצעת מועמדים לשופטים תיעשה  
על-ידי הכרזה. לא ייחכן שמינוי שופט ייעשה על-ידי חוג מועמדים ארעיים  
ביותר שבמקרה שמעו על המקום שנתחנה.



י. זמירא:

בקשר למועמדים יכולות להיות שתי שיטות:  
האחת - אם השר תומך בהצעה, היא עומדת  
לדיון. אם איננו תומך בה, אינה עומדת לדיון. לחי השיטה השנייה אין  
לשר זכות "וטו" לפני שמחחילים בדיון על ההצעות ודעתו כדעת אחד מחברי  
הוועדה.  
אשר להצעת המכרז - אני מסכים לכך.

י. ברר:

לדעתי יש לתת לשר המשפטים את הסמכות  
לומר מיד איזה מן המועמדים בא בחשבון.  
אם כי אין זה מונע - באחד אחד מחברי הוועדה עומד על כך - לברר הצעה  
אחרת. בשלר הסופי תבחר הוועדה 3 מועמדים ומביניהם יבחר שר המשפטים  
אחד לשם הצעור לנשיא המדינה.

אני מציע לתת לשר המשפטים הסמכה  
ממיימת בחור שר משפטים, מאחר שהוא ולא הוועדה אחראי לבחי המשפט.  
אולם עלינו להיות זהירים כדי שלוועדה בכל זאת תהיה גם סמכות מעשית  
ולא רק סמכות של תחמה.

י. בר-רב-האי:

הדיון מראה שאי-אפשר לחלק את ההצבעה  
על הוועדה לחוד ועל סמכויות השר לחוד.  
כאן צריכה להיות קונסטרקציה שלמה.

לכן אני מציע: "החליט שר המשפטים  
שיש צורך במינוי שופט או שופטים - יציע את המועמד או המועמדים  
שלו לוועדה.

אשר הוועדה את המועמד שהציע שר  
המשפטים, יעביר השר את הצעת המועמדים לנשיא המדינה לשם אישור.  
השר לא יעביר לנשיא הצעת מועמד שלא הומלץ עליו על-ידי הוועדה.

אני מציע להשאיר פחותה את האפשרות  
ההיפותטית שהנשיא לא יאשר את המועמד.

אם תקבלו את השיטה שלוועדה יש רשות  
להציע מועמדים, אז צריכה להיות לשר המשפטים רשות - למרות שמועמד זה  
או אחר קיבל רוב - לא להביא לנשיא את ההצעה.

לדעתי אין מקום למכרזים בענין זה.  
שר ומשפטים מציע את המועמדים לוועדה.

ת. כהן:

לדברי ד"ר ברר - הצעת-חוק זו איננה  
מונעת שיטה של מכרזים. הוועדה רשאית  
להחליט על כך לפי סעיף 6 (ד): "הוועדה תקבע בעצמה את סדרי דיוניה  
ועבודתה". "סדרי עבודתה" הוא מושג די רחב.

י. שפירא:

יש צורך לפרסם הודעה "לכל מאן דבעי",  
כאשר מתמנית משרת שופט. אינני רואה  
כל חסול בכך. כמו-כן יש לקבל את הסכמתו של אדם להיות מועמד לשופט.

אשר להצעתו של ד"ר ברר שהוועדה תבחר  
שלושה מועמדים שמתוכם יבחר שר המשפטים מועמד אחד למשרת שופט - אני  
מתנגד לכך הן מנימוקים עקרוניים והן מנימוקים מעשיים. ברוב המקרים  
אנשים מתאימים לא יעמידו את עצמם לבחירה אם לא יהיו, פחות או יותר,  
בטוחים שבחירתם מובטחת. לדעתי הוועדה בוחרת מבין המועמדים מועמד אחד.

מר ידיון:

אני מסכים לדעתו של חבר הכנסת בר-רב-האי  
שנשיא המדינה יתחום על מינוי-השופט  
ואין צורך לדאוג לאותו מקרה שהנשיא לא ירצה לתחום. שאלה זו לא  
העסיקה אותנו בזמן חקיקת חוקים, כי לנשיא המדינה אין זכות "וטו"  
בקשר לחוקים, מלבד לחוקים הנוגעים בממכויותיו, וזאת גם קובע חוק  
המעבר.

שר המשפטים צריך להיות אחראי לצד  
המינהלי - חקן השופטים וכו' - ואין צורך להזכיר זאת באופן מיוחד.

מר ירין:

של המנהל

בחוק כי זה נובע מתוך החנאיט/הקונסטטוציוני

אשר להרכב הוועדה - כולנו חושבים שבניגוד לעובדי המדינה האחרים המתמנים על-ידי מישהו, עניין השופטים דורש אינסטנציה מוסכמת למחן הגושפנקה שלה. לכן המינויים נעשים באישור הוועדה, וחתימת המינוי באופן סורמלי נעשית במקום על-ידי שר המשפטים, על-ידי נשיא המדינה.

אשר לענין המכרזים - אינני חושב שאריך

לקבוע זאת כאן.

י. סליבנוב:

אני מציע שהוועדה תדון על המועמדים המוצעים או על-ידי שר המשפטים או על-ידי אחד מחברי הוועדה. (אדם יוכל להציע את עצמו באמצעות אחד מחברי הוועדה). הוועדה מצביעה על המועמדים ומחליטה ברוב דעות על המועמד למשרת שופט. לשר יש רשות לא לקבל את החלטת הוועדה.

ז. ורהמטיג:

אני חומך בדעה חבר הכנסת קליבנוב ובדעה מר ירין שנוסח החוק הוא די טוב. הצעה שר המשפטים לנשיא תבוא על-ידי שר המשפטים ועדה המינויים. אנו מעוניינים בשופט שיהיה אדם בלתי-חלוי, אדם ישר וכו' והוא לא יוכל להתמנות בלי ועדת המינויים. הקונסליקט האפשרי יכול להיות ששר המשפטים לא ירצה לקבל את המלצת הוועדה. אולם מכיוון שלא אנו קובעים תקן של השופטים, והממשלה מחליטה אם יש צורך בשופטים נוספים או אין צורך, הרי ממילא ישנו "וטו" בידיה. מטום כך איני יונע מדוע ההצעה אינה מוצלחת. אשר לאפשרות שהנשיא לא ירצה לחתום על המינוי, נדון בדבר כשזה יקרה.

היו"ר י. ברייהודה:

אני מסכים.

ביחס לבחירת מועמדים ואישורם הוצעו

שלוש הצעות.

ההצעה הראשונה, שבה תומכים חברי הכנסת ברייהודה, בדר ושסירא, אומרת: הוועדה קובעת את המועמדים ושר המשפטים מציע אותם לנשיא המדינה.

ההצעה השנייה, שבה תומכים חברי הכנסת

ורהמטיג וקליבנוב, אומרת: הוועדה מחליטה על המועמדים ברוב דעות. לשר המשפטים יש זכות "וטו" לגבי החלטת הוועדה.

מאחר שאין תומכים בהצעתו של חבר הכנסת

ד. בר-רב-האי שנזכרה לעיל, אני מבין שהוא מצטרף להצעת חברי הכנסת קליבנוב וורהמטיג. אני אביא למליאת ועדת החוקה, חוק ומשפט את שתי ההצעות, אולם לדעתי בהצעה הראשונה צריך להוסיף בסעיף 6(ד) "הוועדה תקבע בעצמה את סדרי דיוניה ועבודתה, וצורת הגשת הצעות המועמדים".

י. שסירא:

תפקיד הוועדה לבחור שופטים ולא להחליט

כיצד מציעים מועמדים. אני מציע שכאשר

מתמנה משרת שופט יסודם ל... ברשומות.

היו"ר י. ברייהודה:

ישנן שלוש הצעות. ביחס להצעת מועמדים.

א. פנה השר בהצעה לוועדה, לקבוע יעמד

לשופט לאחד מבתי המשפט, יסודם הדבר ברשומות"

ב. ההצעה השנייה הייתה לא להודיע

כשמחמנה מקום לשופט חדש.

ג. יציע השר או כל חבר ועדה, את המועמדים.

אין צורך להודיע על מקום מחמנה, כי חוג בעלי המקצוע הוא מצומצם ולכולם

שר המשפטים, ס.רונן:

ידוע על כל מקום המתמנה.

אני מצביע תחילה על ההצעה המרחיקה לכת לא לכתוב שום דבר בנוגע למקום המתמנה.

היו"ר י. בריהודה:

ההצעה לא נחקלה.

מצביע על ההצעה למרסם ברשומות על פינני

משרת שופט.

ברוב של 3 נגד 1, ו-1 נמנע, סוכם להציע למרסם ב"רשומות" על משרת שופט

היו"ר ל.מ.:

שנתמנה.

מאחר שאנו מציעים שני וריאנטים, הייתי

מציע שהנוסחה של 5(ב) תהיה יותר מדויקת. הנוסחה המוצעת כאן מאפשרת מבחינה תיאורטית, להציע גם שם שלא הובא לוועדה, אם כי אני גמוח שלא לזה הייתה הכוונה.

"על-יסוד" אינו מאפשר הבאת מועמד שאין לו אישור ועדת המינויים.

מר ירין:

אשר למספר חברי ועדת המינויים - שופטים ביל המשפט העליון מציעים 7 חברים,

היו"ר י. בריהודה:

השופטים האחרים והממשלה מציעים 9 חברים. הבעיה היא בעית האלמנטים שיושבים בוועדה. יש שתי הצעות ברורות ביחס ליושב-ראש הוועדה; האחת אומרת; שר המשפטים יו"ר הוועדה. ההצעה השנייה אומרת: נשיא בית הדין העליון יושב-ראש הוועדה.

שאלה זו היא שאלת משנה לטעמי יותר רחבה: מי האחראי למינהל המשפטי בדרך-כלל.

שר המשפטים, ס.רונן:

לגבי המרלמנט אחראי שר המשפטים, ובחירת השופטים היא אחת מדאגותיו ולכן הוא צריך לטבח בראש ועדת המינויים. גם ד"ר זמורה הסכים אתי בנקודה זו.

בצורת קיימת גם-כן ועדה כזו שממשלת

כביח-דין משמעת וועדת מינויים, והיא מורכבת מ-14 חברים: נשיא המדינה - יושב-ראש, לא הייתי מחנגד שגם בארץ יהיה כדבר הזה - שר המשפטים - סגן היו"ר, 6 חברים ומגנים שנבחרו על-ידי המרלמנט ברוב של שני שלישים, ואינם חברי המרלמנט, 6 סגנים מקבילים, 4 ממונים על-ידי השופטים לפוגיהם ו-2 על-ידי נשיא המדינה. 2 אלה אינם יכולים להיות לא חברי מרלמנט ולא שופטים, אבל צריכים להשתייך למקצוע המשפטי. חקופת כהונתם של כל החברים, הנבחרים והממונים, היא 6 שנים.

אם תתקבל ההשקפה שלי שהוועדה היא

י. שפירא:

קובעת את המועמדים, יש הגיון ששר המשפטים ייטב בראש הוועדה. אם תתקבל ההשקפה האומרת ששר המשפטים הוא קובע והוועדה מייצעת, יש טעם שלא שר המשפטים יהיה יושב-ראש הוועדה. אם שר איננו ממנה את השופטים אין לדבר על אחריותו בקשר למינויים.

אני בוודאי בעד זה שנשיא המדינה יהיה

י. בדר:

יושב-ראש הוועדה, אולם זה שייך לבעיית סמכויות נשיא המדינה. גם מטעמים עקרוניים זה מתאים, מכיוון שהשופט איננו אמנציה של הרשות המבצעת, ונשיא המדינה מייצג את המדינה בתור מדינה ולא בתור רשות איזו שהיא.

אינני חושב שבבנין הקונסטיטוציוני שלנו

היו"ר י. בריהודה:

ועדת משנה לחוקי יסוד  
3.2.53

הינו"ר י. בר-יהודה:

מחאים לנשיא המדינה לחיות יושב-ראש הוועדה.

דברי  
אני מקבל את ההגיון של/חבר הכנסת שפירא  
סי"ר הועדה הוא לפי זה איזה משני הוריאנטים יתקבלו.

י. בר:

מכיוון שלפי נהג המדינה נשיא בית הדין  
העליון הוא בדרגת ראש ממסלה, אני חושב  
שזה נימוק נוסף שהוא יהיה יושב-ראש הוועדה. אני חושב שאין זה פוגע  
בסמכויות המינהליות של שר המשפטים, עד כמה שאנו נבדיל בין מינהל ונוהל.

הינו"ר י. בר-יהודה:

מליאת  
הטופטיות יוזמנו ישיבת ועדת החוקה,  
חוק ומשפט, או ל... בת ועדת המשנה.

הישיבה . ננטלה בשעה 13.00

## נספח ת/2

מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה  
(כתוארו דאז) מזוז ללבני מיום

2.1.06

עמ' 38

1/10



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ב' טבת תשס"ו  
2 ינואר 2006

מספרנו: 2006-0004-131  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
הגב' ציפי לבני  
שרת המשפטים

שלום רב,

הנדון: כינוס הוועדה לבחירת שופטים  
סמך: פנייתך מהיום

1. כמצוין בפנייתך שבסמך, בזמנו (במחצית השניה של חודש נובמבר 2005) מסרתי לך, לבקשתך, את עמדתי, כי אין מניעה חוקית לכינוס הוועדה לבחירת שופטים עקב הקדמת הבחירות הצפויה, אולם יהא צורך לבחון ענין זה ולקבל החלטה סופית בסמוך לפני הכינוס, בהתאם להתפתחויות ולנסיבות באותה עת.

הוועדה לבחירת שופטים אמורה להתכנס ביום 24.1.06, ולאור הצורך לפרסם בימים אלה את שמות המועמדים, ונוכח ההתפתחויות מאז, את מבקשת את עמדתי באשר לכינוס הוועדה.

2. אכן בשעתו, הצגתי בפניך את עמדתי, כי אין בהקדמת הבחירות, כשלעצמה, כדי למנוע כינוס הוועדה לבחירת שופטים, ובחירה של שופטים חדשים, וכי כינוס הוועדה אינו עומד, לדעתי, בסתירה לפסיקת בית המשפט העליון, או להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר מינויים בתקופת בחירות.

לא אחזור כאן על נימוקי עמדתי זו. אזכיר עם זאת, כי זו הייתה הגישה שנהגה בעבר לענין זה, הלכה למעשה, וקיבלה גם ביטוי בעמדה שהוגשה בשעתו לבית המשפט (בבג"ץ 8946/01). כזכור, בפועל, כונסה הוועדה לבחירת שופטים אך לפני כחודש ימים (1.12.05), ודנה והחליטה על בחירת שופטים.



## נספח ת/3

העתק מכתבה של כבי השופטת  
(בדימוס) ביניש לפרידמן מיום

28.10.08

עמ' 41



ירושלים, כ"ט בתשרי התשס"ט  
28 באוקטובר 2008

סימוכין: 12663008

לכבוד  
פרופ' דניאל פרידמן  
שר המשפטים  
משרד המשפטים

שר נכבד,

**הנדון: הוועדה לבחירת שופטים הקבועה ליום 6.11.08**

בישיבה האחרונה של הוועדה לבחירת שופטים, עמדת שופטי בית-המשפט העליון החברים בוועדה – ובכלל זה עמדתי שלי – היתה כי לפי ההלכה הפסוקה ובהתאם למדיניות המתחייבת מבחינה משפטית וציבורית, לא ניתן למנות שופטים לבית-המשפט העליון במינוי קבע לאחר התפטרותו של ראש הממשלה שדינה כהתפטרות הממשלה, ולפני כינונה של ממשלה חדשה.

בימים אלה קיבלה העמדה האמורה משנה-תוקף. ביום 27.10.08 הודיע נשיא המדינה ליושבת-ראש הכנסת כי אין בכנסת הנוכחית רוב להקמת ממשלה. בנסיבות אלה, קובע סעיף 11(ב) לחוק יסוד: הממשלה כי "יש לראות את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני תום תקופת כהונתה, והבחירות לכנסת יתקיימו ביום ג' האחרון שלפני תום 90 הימים מיום הודעת הנשיא...". יוער כי חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז מיום 2.1.06 לשרת המשפטים דאז ציפי ליבני, התייחסה למצב דברים דומה, ומסקנתו שם היתה כי אין לכנס את הוועדה לשם בחירת שופטים חדשים.

בהתחשב בכך, ומאחר וכהונה שיפוטית מהווה תפקיד ציבורי בעל חשיבות שבבחירה אליו מעורבים גורמים פוליטיים הפועלים מטעם הממשלה היוצאת והכנסת, עמדת שופטי בית המשפט העליון החברים בוועדה לבחירת שופטים – ובכלל זה עמדתי שלי - הינה כי אין לקיים ישיבות שתכליתן בחירת שופטים חדשים כתקופת המעבר ועד לכינון ממשלה חדשה. אני רואה להזכיר, כי במכתבך אלי מיום 2.10.08 ציינת כי תמנע מכינוס הוועדה לבחירת שופטים בניגוד לעמדת שופטי בית המשפט העליון החברים בוועדה.

אוסף עוד כי אני ערה לכך שהימנעות מבחירת שופטים עתה, עלולה לפגוע  
בראש ובראשונה במערכת הזקוקה לשופטים נוספים. עם זאת, עלינו לפעול כמתחייב  
על-פי הדין, על אף הפגיעה בצרכי מערכת המשפט כמו גם בצרכים נוספים שעלולים  
להינזק כתוצאה מהמצב הקיים.

**העתקים :**

השופטת אילה פרוקצ'יה, בית המשפט העליון  
השופט אדמונד לוי, בית המשפט העליון  
מר גדעון עזרא, השר להגנת הסביבה  
גב' אורית נוקד, חברת כנסת  
מר גלעד ארדן, חבר כנסת  
מר יורי גיא-רון, עורך-דין  
מר פנחס מרינסקי, עורך-דין  
השופט משה גל, מנהל בתי המשפט ומזכיר הוועדה  
גב' יפה מור, מרכזת הוועדה

## נספח ת/4

העתק מכתבה של כבי' השופטת  
(בדימוס) גרסטל למנהל בתי המשפט

מיום 28.10.08

עמ' 44



בית המשפט המחוזי - מרכז

**לשכת הנשיאה**

יום שלישי, אוקטובר 28,  
2008  
כ"ט בתשרי התשס"ט  
סימוכין : 12619808

לכבוד  
השופט משה גל  
מנהל בתי המשפט,  
באמצעות גב' יפה מור  
מרכזת הוועדה לבחירת שופטים  
הנהלת בתי המשפט

הנדון:- ישיבת הוועדה המתכננת ל-6.11.08  
סימוכין:- מכתבכם כא-6/0/0 מיום 12.10.08

במענה לפנייתכם שבסימוכין, ולתזכורת שהתקבלה אתמול, ולאחר פרסום רשימת המועמדים, ברצוני להביא לידיעתכם את הצרכים של בית המשפט המחוזי - מרכז, ואת המועמדים המתאימים לצרכים אלה.

כידוע, בית המשפט המחוזי - מרכז מונה כיום 13 שופטים ורשם במינוי בפועל.

כמות התיקים המוגשים לבית המשפט, הן תיקים אזרחיים, הן תיקים פליליים, רבה מאד. כמות התיקים האזרחיים המוגשת בנושאים הנדונים בבית המשפט המחוזי מגיעה בממוצע כדי שני שלישי מזו המוגשת בבית המשפט המחוזי בתל אביב המונה קרוב ל-50 שופטים, ועולה על הכמות המוגשת בבית המשפט המחוזי בחיפה המונה 26 או 27 שופטים.

כמות התיקים הפליליים המוגשת, גדולה מאד אף היא. עד כה, מאז תחילת הטיפול בתיקים פליליים בחודש מרץ שנה זו, הוגשו 81 כתבי אישום פליליים דן יחיד, ו-46 תיקי פשע חמור, שאמורים להידון בהרכב של 3 שופטים.

בשל מיעוט השופטים, יש בבית המשפט כיום הרכב פשע חמור אחד בלבד, שופט אחד שדן בתיקים פליליים דן יחיד, ושופט אחד שדן במעצרים ובכל הבקשות הנלוות.



בית המשפט המחוזי - מרכז

לשכת הנשיאה

בנוסף, מבין תיקי פשע חמור שהוגשו, יש כאלה שחייבים להיות נדונים על ידי הרכבים שונים, אלא שכאמור, כעת, אין הרכב נוסף.

כתוצאה מכך, נוצר צורך דחוף במינוי שופטים הן כאלה המתמחים בפלילים להרכב פשע חמור ולתיקי דן יחיד, הן כאלה המתמחים בעניינים אזרחיים, הן כאלה שיכולים לתת מענה לשני התחומים, במקרה הצורך.

[Redacted text block]



בית המשפט המחוזי - מרכז

לשכת הנשיאה



בכבוד רב,

הילה גרסטל  
נשיאת בית המשפט המחוזי - מרכז

## נספח ת/5

העתק העמ' הרלוונטיים מתוך  
ישיבת הכנסת ה-11 מיום 8.7.1986

עמ' 48

**ג. סקירת שר המשפטים על פעולות משרדו**

הייעוץ המשפטי במסגרת משרד המשפטים תופס מקום נכבד, ומשימותיו הן רבות, חשובות וכבדות. בראש המערכת עומד היועץ המשפטי לממשלה, שהוא, גם על-פי הגדרת תפקידו, ראש התביעה הכללית.

לאחרונה היו חילופי משמרות בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. פרופסור יצחק זמיר שכהן בתפקיד זה כשמונה שנים סיים את כהונתו, והחליף אותו השופט יוסף חריש, שכהן קודם לכן בכיתת המשפט המחוזי בתל-אביב.

אדוני היושב-ראש, אני מבקש לנצל הזדמנות זו כדי להודות לפרופסור יצחק זמיר על תרומתו הנכבדה למוסד היועץ המשפטי לממשלה ועל העבודה הטובה שעשה בתפקידו זה.

אהרן הראל (המערך):

תגיד זאת גם למלא-מקום ראש הממשלה.

שר המשפטים י' מודעי:

הוא יקרא את הפרוטוקול, כמו יתר חברי הכנסת הנעדרים מן האולם.

עבד-אלוהב דראושה (המערך):

אבל מאשימים אותו בכל מיני דברים.

היו"ר ד' תיכון:

רבותי, חבר הכנסת דראושה, אתה תוכל להתייחס לדברים בהמשך הדיון. אני מבקש לא להפריע לשר. אנא, אדוני, המשך.

שר המשפטים י' מודעי:

בידע המשפטי המעמיק של פרופסור זמיר, במזגו הנוח, באוזנו הקשובה לכל אורח, הוא קנה לו מעמד נכבד במערכות המדינה, ואנחנו מאחלים לו הצלחה בכל אשר יעשה וככל אשר יפנה.

אני גם מבקש לברך ברכה-נאמנה את היועץ המשפטי לממשלה, השופט חריש, שהינו בעל ידע וניסיון מעמיק במערכות המשפטיות, הן במסגרת הרשות המבצעת והן במסגרת הרשות השופטת, ואני מאחל לו הצלחה בתפקידו.

אולי כאן המקום להזכיר את ההתנפלות חסרת השחר, חסרת היסוד וחסרת כל מעצורים על השופט חריש מיידיעם מינויו ליועץ המשפטי לממשלה. הוא מונה כתקופה קשה למשרדו, והוא ועושה ככל יכולתו על-מנת למלא באמונה את תפקידו-שליחותו גם בפרשה הכאובה וגם בפונקציות אחרות הנחונות לסמכותו.

לגבי הסקירה השנתית, חברי הכנסת, כאשר תקראו את הנתונים ואת הפרטים, דומני שתסכימו אתי, כי מדובר כאן במערכות — הן במשרד המשפטים והן במינהל בתי-המשפט — שהעומס עליהן הולך וגדל, ואילו האמצעים העומדים לרשותן הולכים ומצטמצמים, או הולכים ומתבלים, ככחינת "תכן אין נתן לעבדיך ולבנים-אומרים-להם' עשו". הנתונים הללו משחקפים היטב גם בתיאורי הפעילות של המחלקות השונות. במשרד המשפטים והעומס המוטל על מערכת בתי-המשפט, הנמצאים בעלייה, והנטל כמעט כבד מנשוא. על סוגיה זו עוד תהיה הזדמנות לעמוד, אולי בסיכום הדיון.

ככל זאת אפרט כמה מספרים הנוגעים ליחידה אחת, למערכת בתי-המשפט. הם נכונים גם לגבי הפרקליטות וגם לגבי הפונקציות האחרות, הרבות והמגוונות, המבוצעות במשרד המשפטים, אם כי לכל פונקציה אופיה המיוחד, שיטותיה השונות וצרכיה השונים כדי לעמוד במשימותיה:

היו"ר ד' תיכון:

חברי הכנסת, אנחנו עוברים לסעיף הבא: סקירת שר המשפטים על פעולות משרדו. בכקשה, אדוני שר המשפטים.

שר המשפטים י' מודעי:

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, היום שבו הנחנו על שולחן הכנסת סקירה על משרד המשפטים במדינת ישראל הוא יום מיוחד שראוי להזכיר בו אירוע המתרחש במדינה זרה, במדינה דמוקרטית כנראה, שעומדת להכתיר היום כנשיאה אדם המוכתם בחשדות של פשעי מלחמה.

כבר דובר וסופר הרבה על מסמכים שקיימים. על ראיות מצויות ועל ראיות שיש יסוד להניח שהן קיימות, אם כי אינן בידינו.

יפה עשתה הכנסת שהציגה היום, במשך שעות ארוכות, בפני חבריה ובפני אורחים מבחוץ את הסרט "שואה". מי שצפה הבוקר, בסרט הזה לא יכול היה שלא לחזור ולהודיע מפשעים בלתי אנושיים, בלתי מתקבלים על הדעת, בלתי יאומנו, שבוצעו, ועיקר קורבנותיהם היו מיליונים מבני עמנו.

החיה הנאצית פעלה לא רק בגרמניה, ועוד יבוא היום שבו תואר התמונה בכללה לגבי משתפי פעולה, וכיניהם כמעט עמים שלמים.

קורט ולדהיים, שעומד להיות מוכתר היום כנשיא אוסטריה, עניינו מצוי במסמכים רבים שנבדקו במשרדנו, וברור מהם כי האיש שיקר בכל מה שנוגע לשירותו בצבא הגרמני הנאצי והסתיר את העובדה כי הוא שירת במשך שלוש שנים כקצין מודיעין בגיס המופקר על החזית הדרום-מזרחית, הוא אזור הבלקנים. הגיס שבו שירת ולדהיים ביצע פשעי מלחמה נגד אוכלוסייה אזרחית ביוגוסלביה וכיוון. פעולות אלה כללו רצח של שבויים, הוצאה להורג של בני-ערובה, העברת אזרחים לעבודות כפייה, שילוח למחנות השמדה ופעולות עונשין כלפי תושבי אזורים שבהם התגלתה התנגדות לכיבוש הנאצי. מפקד-הגיס, שתחת-פיקודו שירת ולדהיים, נתלה אחרי המלחמה בעוון עשיית פשעי מלחמה.

ולדהיים אולי לא עסק בעצמו בכיצוע הפשעים, אלא בקבלת דיווחים, בהצגת הערכות מצב בפני הפיקוד שלו ובהעברת פקודות ליחידות בשטח. אך מקומו של ולדהיים במערכת היה מרכזי, וקשה להעלות על הדעת שהאיש לא ידע על ביצוע פעולות שהן בגדר פשעי מלחמה.

אני יכול לומר, שאילו היה ולדהיים בארץ, היה היום מקום לפתוח בחקירה משטרתית נגדו, כמי שחשוד במתן סיוע לאלה שביצעו את הפשעים. אבל, משרד המשפטים ימשיך באיסוף חומר, מסמכים וראיות, ואם אומנם יתברר שיש יסוד לחשדות המצויים בידינו, לא נשקוט ולא נחריש, על אף הנסיבות הפוליטיות המיוחדות במקרה הזה.

אדוני היושב-ראש, היום הנחתי על שולחן הכנסת סקירה המתייחסת לפעולות היחידות השונות במשרד המשפטים ובמערכת בתי-המשפט. חברי הכנסת הנכבדים וראי' יעיניו בסקירה זו, שכן, אין בדעתי לסקור עתה-כאופן מפורט את יחידות המשרד, את מערכת בתי-המשפט ופעולותיהן. אתייחס רק לכמה נקודות מן העבר, שכן הסקירה מתייחסת לשנת הכספים 1985/86, שבה כיהן השר משה נסים בראש המערכת, זוהי הזדמנות להודות לו על העבודה המסורה שעשה כשר המשפטים בממשלת ישראל כפרק זמן העולה על שש שנים.



שאנחנו עשינו בהן עד היום. אני מרשה אפילו לעצמי לומר, שוועדות חקירה במשטר דמוקרטי מתוקן אינן יכולות להחליף את רשויות המדינה. ובחלק מהוועדות שהזכרתי יש, אולי, משום נטייה להתנער מאחריות ולהעביר את ההכרעה למוסד חיצוני. מחוץ לרשויות המדינה המקובלות. אין זה אומר שאין יכולים להיות מקרים, נושאים ואירועים במדינה שהמכשיר המתאים ביותר לכריכתם הוא ועדת חקירה.

נושא נוסף שאני מבקש להעלות לפני הבית — והוא אחד הנושאים שמן הראוי, ואולי חייבים, להתמודד אתם בתקופה זו — הוא שאלת ההסדרים המשפטיים הקיימים, כשיטותינו, לטיפול ולהתמודדות עם סוגיית חדלון הפירעונות של חברות בישראל. יש, כלי שום ספק, גידול משמעותי בחדלון פירעון חובות בשנים האחרונות. ההסדר הקיים לטיפול כמצב כזה מעוגן בפקודת החברות (נוסח חדש), שהיא כעצם נוסח חדש של פקודה מנדטורית משנת 1929, בתוספת תיקונים מסוימים מאז קום המדינה. שאף אחד מהם איננו עוסק בסוגיית חדלון הפירעון.

בארצות-הברית, לעומת זאת, קיים משנת 1978 חוק ספציפי לגבי פשיטות רגל של חברות ושל יחידים. חוק מודרני שבו מצוים הסדרים מיוחדים להתמודדות עם תופעת חדלון הפירעון בשלב שלפני הגשת הפירוק, כאשר המגמה היא לאפשר לחברה שנקלעה למצב כזה, אם יש עתיד בשיקומה, לפעול כפרק זמן מסוים ללא נקיטת הליכים לפירוקה. ההסדר הזה בארצות-הברית קיים כפרק 11 לחוק שהוא ארוך מסוכך ומורכב, ולפיו ניתן למנוע מהנושים המוכטחים מלממש את ביטחונם לפרק זמן מסוים תמורת המרת זכויותיהם בנכסי החברה המסוימים לזכות אחרת. למשל, מניות, איגרות-חוב, שינויים בשיעורי הריבית או דרכי מימוש אחרות — מעין ריאורגניזציה של החברה תוך כדי פעילותה.

גם באנגליה נחקק לאחרונה, בשנת 1985, חוק חדש בנושא זה, ובו יש הסדר מסוים, לא זהה להסדר האמריקני, לתהליך קדם-הפירוק, וגם כאן המגמה היא למנוע התמוטטותן ופירוקן של חברות שיש סיכוי סביר לשיקומן במסגרת הסדר מיוחד.

לאור-דברים אלה, מונחה לאחרונה כמשרד המשפטים ועדה בראשות שופט בית-המשפט העליון, השופט שלמה לוי, ותפקידה הוא לבחון את מידת התאמתם של הדינים הקיימים בסוגיית פשיטות הרגל ופירוק חברות לצרכים הקיימים בתחומים אלה, ולתת תזוה-דעת במיוחד בשתי שאלות: הראשונה — האם האמצעים העומדים לרשות המערכת השיפוטית עונים על הבעיות המתעוררות כמצבים של חודל פירעון של תאגידים; השנייה — להציע הצעות לשיפור ולייעול המערכת המשפטית בתחומים אלה, וכמיוחד לבדוק האם יש מקום לעגן במערכת המשפטית הישראלית הסדרים דומים לצד ניהול התאגיד, כפי שהם מצוים בפרק 11 בחוק פשיטות הרגל האמריקני.

הרשיתי לעצמי להצביע על כמה נושאים שצופים פני עתיד, אבל טוב ויפה לקדם בעוד מועד. המלאכה, מלאכת מערכות המשפט, או-אפילו מלאכת משרד המשפטים, היא מלאכה מתמשכת. כל עוד קיימת חברה, מדינה דמוקרטית, החוקים דורשים, באופן סדיר, התאמה, עיבוד, פירוט ולפעמים גם טיפול. גם הטיפול בעשיית דין, אם אפשר גם כצדק, אבל קודם כול, בעשיית דין, הוא טיפול מתמשך. מן הראוי הוא לשרשות המערכת הזאת, שהיא יסוד מוסד של חברה מתוקנת, יעמדו אמצעים כאלה שהיא תוכל להתמודד עם המשימות שמוטלות עליה היום וצפויות לה בעתיד.

מערכת בתי-המשפט קלטה בשנה שבה מדובר למעלה מ-760,000 תיקים וסיימה קצת למעלה מ-758,000 תיקים מכל הסוגים, כאשר מדובר בכל רמות המשפט — בית-המשפט העליון, בתי-המשפט המחוזיים, בתי-המשפט השלום, בתי-המשפט לעבודה, בתי-הדין לעבודה ובתי-המשפט לעניינים מקומיים. את כל המלאכה המורכבת הזאת, על כמותה האדירה, ביצעו 260 שופטים בישראל. דומני, שאין אח ורע לפרופורציה הכמותית הזאת. כידוע לכם, גם מגוון הבעיות המובאות לבתי-המשפט בישראל איננו נופל, ואולי עולה, על מגוון הבעיות בארצות הגדולות עשרת מונים ממדינת ישראל, וההתמודדות הזאת של קומץ אנשים מול נחשול אדיר כזה של עניינים המובאים לשיפוט, דומני שצריך להזעיק את כולנו.

מערכת בתי-המשפט היא אחת המערכות היחידות, ואולי היחידה, במדינת ישראל, שמשמורתה לא קטנו עם הנהגת המדיניות הכלכלית החדשה. נהפוך הוא, עקב מדיניות זו התרחבה הפעילות בבתי-המשפט, וכפי שאמרתי — בלא שום תגבור בתקני שופטים, בתקנים מינהליים, במכנים, במיכון ובכל סוג משאב אחר. צר לי לכן לומר, כי המצוי כיום רחוק מאוד לא רק מן הרצוי אלא מן הנדרש, מן הנדרש בדחיפות.

ועכשיו, כרשותכם חברי הכנסת, אני מבקש להתייחס לשתיים-שלוש סוגיות, שעניינן צופה פני העתיד. הראשונה שבהן הועלתה אתמול בשולי דיון בהצעות חוק שהובאו לבית, ועניינה הוא: חוקה לישראל, כידוע לכם, הכנסת כחרה ללכת בדרך אבולוציונית: בניית חוקה בדרך של חקיקה, או השלמת חקיקה, של חוקי-יסוד. עשינו כברת דרך יפה. עדיין לפנינו כמה חוקי-יסוד, שיש להשלים לפני שנוכל לגשת לעריכת החוקה במבנה הכולל. כוונתי לכמה חוקי-יסוד כבדים — כמו כל חוקי-יסוד: חוקי-יסוד: זכויות האדם, חוקי-יסוד: החקיקה, חוקי-יסוד: מבקר המדינה, שכבר נמצא על סדר-היום של ועדת החוקה, חוק ומשפט, ויש אולי מקום לשקול גם צורך להוסיף חוקי-יסוד: המדינה.

המלאכה הזאת נמצאת בעיצומה, אבל היא איננה מלאכה שמוחר או אפשר להאריך בה. רק לאחר שתושלם החקיקה של חוקי-היסוד הללו נוכל לגשת לעריכה כוללת של חוקה למדינת ישראל, עלי-די תיבון חוקי-היסוד והתאמתם.

הנושא השני שאני מבקש להעלות לפני הכנסת אולי יישמע כנושא מענייני דיומא, אבל, דומני שהוא נושא הרבה יותר יסודי מענייני דיומא, וכוונתי לוועדות החקירה, שבעקבות חוק ועדות החקירה שנתקבל בשנת 1968 בכנסת, במשך שבע השנים הראשונות מאז נתקבל החוק בכנסת היו שלוש ועדות חקירה. אפשר לומר, שאלה היו ועדות חקירה בנושאים מוגבלים מאוד — נושא אל-אקצה, נושא הכדורגל ונושא "נתיבי נפט" — ובנושא אחד כבד, כמוכן, והוא מלחמת יום הכיפורים.

בשש השנים האחרונות היו שוב שלוש ועדות חקירה. אחת, אני מרשה לעצמי לומר בלי לזלזל, היא ועדת חקירה שעניינה היסטורי רחוק, עניין רצח ארלחורוב, השתיים האחרות היו הוועדה בעניין מחנות הפליטים בכיירות, ולאחרונה — ועדת-בייסקי, שהוקמה בעקבות ויסות מניות הבנקים. המאפיין את ועדות החקירה הוא קיום הליכים פומביים, מרובי היקף, ומתן זכות לכל מי שעלול להיפגע ממסקנות, מהמלצות הוועדה, להתייצב קודם לכן לפני הוועדה ולהשמיע את טענותיו וראיותיו.

אני מעז להעלות לפני הבית מחשבה, שאולי השימוש בוועדות חקירה צריך להיות הרבה יותר מרוסן מהשימוש

נספח ת/6

העתק הצעות חוק הממשלה – 1478,

מיום 6.12.2021

עמ' 51



רשומות

# הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

6 בדצמבר 2021

1478

ב' בטבת התשפ"ב

עמוד

הצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021 ..... 306

## הצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021

## פרק א': הגדרות

הגדרות 1. בחוק זה –

"אדם עם מוגבלות" – כהגדרתו בסעיף 5 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות;

## דברי הסבר

מהעיקרון שלפיו התנהגויות חמורות ראוי שתקבע לגביהן עבירה פלילית. יצוין, כי גם במדינות מערביות אחרות התקבלה הכרעה עקרונית ולפיה בשל אופיין, עבירות תעבורה מסוימות ראוי שיטופלו במישור המינהלי ולא במישור הפלילי.

השני, רכיב חשוב במניעת תאונות דרכים הוא אכיפה של עבירות תעבורה המתבצעת בעיקר על ידי משטרת ישראל, וכפועל יוצא מכך גם העמדה לדין של אלה המפרים את דיני התעבורה. עבירות תעבורה מוגדרות היום בישראל כעבירות פליליות, והן נידונות בבתי משפט לתעבורה. בשנת 2018 ניתנו בישראל כ-1.2 מיליון דוחות תעבורה (מתוכם למעלה ממיליון דוחות ברירת משפט), ונפתחו כ-140,000 הליכים פליליים בבתי המשפט לתעבורה. זאת, על פי נתונים מתוך דוח שנתי של הנהלת בתי המשפט לשנת 2018.

הקמת בית דין לתעבורה והעברת הטיפול בעבירות תעבורה מסוג ברירת משפט למישור המינהלי, נועדה להתמודד עם העומס הגדול שקיים כיום במערכת אכיפת דיני התעבורה בכללותה, ובייחוד בבתי המשפט לתעבורה, שהם בתי משפט פליליים. עומס זה צפוי להתגבר בעתיד, עם ההתפתחויות הטכנולוגיות והרחבת השימוש באמצעי אכיפה אוטומטיים, שנועדו להגדיל את הסיכוי להיתפס ובכך להכווין את התנהגותם של משתמשי הדרך. לפיכך, הקמת בית דין לתעבורה נועדה להקל את העומס על ידי הסטת חלק מן התיקים לביורר במסלול יעיל יותר במסלול המינהלי.

לנוכח האמור לעיל, הגיע הצוות הבין-משרדי לכלל מסקנה, כי המשפט הפלילי אינו נותן פתרון הולם לאכיפת עבירות מסוג ברירת משפט, שלא מחייבות ממילא התייצבות לפני שופט וקיום הליך פלילי, וכי אכיפה מינהלית מלאה עשויה לתת פתרון טוב יותר שיאפשר הן הגברה של אכיפת דיני התעבורה והן מתן שירות טוב יותר לציבור.

המנגנון שעוצב במסגרת הצעת החוק נועד לתת ביטוי לעקרונות לעיל, ולהתוות את השינוי התפיסתי בכל הנוגע למעמד הראוי של מעשים אלה, שמוצע להגדירם כהפרות תעבורה. האכיפה של הפרות תעבורה תהיה באמצעי אכיפה מינהלי שימשם ככלי חלופי למשפט הפלילי.

לפי המוצע, הקנס בשל הפרות אלה יוטל על ידי גורם מינהלי ("מפקח" כהגדרתו בחוק המוצע), ובמידת הצורך,

מטרת החוק המוצע להפוך חלק מעבירות התעבורה כהגדרתן בפקודת התעבורה אשר קבועות כיום כעבירות "ברירת משפט" ומנויות בצו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002 (להלן – צו התעבורה), ל"הפרות תעבורה" שיטופלו במישור המינהלי חלק המישור הפלילי כפי שנעשה כיום. כמו כן מוצע להסמיך את שר המשפטים להקים בית דין מינהלי לתעבורה, אחד או יותר, תחת משרד המשפטים, שידון בעררים המוגשים על הליכים אלה (להלן – בית דין לתעבורה).

הוראות הצעת החוק מבוססות על ההמלצות שנכללו בדוח הצוות הבין-משרדי לבחינת סמכות הדיון בעבירות תעבורה מסוג ברירת משפט, בראשות שני נשיאי בתי משפט השלום ובהשתתפות נציגים ממשרד המשפטים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – משרד התחבורה), משרד האוצר, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל והנהלת בתי המשפט (להלן – הצוות הבין-משרדי). הצוות הבין-משרדי הוקם מכוח החלטת ממשלה 3437 מיום כ"ד בטבת התשע"ח (11 בינואר 2018). דוח הצוות הבין-משרדי פורסם בחודש סיוון התש"ף, יוני 2020 (להלן – דוח הצוות או הדוח).

נקודת המוצא של הצעת החוק נשענת על שני אדנים מרכזיים שעליהם עמד דוח הצוות:

האחד, עבירות מסוג ברירת משפט נחשבות גם כיום לעבירות שניתן להסתפק בשלהן בקנס, והן אינן מחייבות התייצבות לפני שופט וקיום הליך פלילי מלא בבית משפט על כל הכרוך בכך. הן מתאפיינות בכך שמקבל הדוח שמואשם בעבירה כזו יכול לבחור אם לשלם את הקנס הקבוע בו, או לבקש להישפט בהליך פלילי לפני בית משפט לתעבורה, שהוא בית משפט שלום שמכהנים בו שופטי תעבורה שמונו לפי הוראות סעיף 26 לפקודת התעבורה. זאת, בהתחשב בשיקולי עומס במערכת המשפט, אשר משליכים על יכולתה לתפקד באופן תקין, ומידת ההרתעה של מערכת האכיפה. נוסף על כך, נכללות בעבירות אלה עבירות רגולטוריות גרידא, כגון אי-החזקת מסמכים או איחור בחידוש רישיונות, שאינן מגלמות בהכרח סכנה ישירה מאופן נהיגתו של בעל הרכב. דוגמאות נוספות לעבירות ברירת משפט הן נסיעה במהירות גבוהה מהמותר בנסיונות מסוימות, שימוש במכשיר סלולרי בזמן נהיגה, אי-חגירת חגורת בטיחות ונסיעה בנתיב תחבורה ציבורית.

הגדרת עבירות אלה כ"הפרות תעבורה", שיטופלו במישור המינהלי, תהלוך את מידת חומרתן, ולא תסטה

"בית משפט לעניינים מקומיים" – כמשמעותו בסימן ד' בפרק ב' לחוק בתי המשפט;

"בית דין לתעבורה" – כמשמעותו בסעיף 12;

"בית משפט שלום לענייני תעבורה" – כמשמעותו בפקודת התעבורה;

"בעל", "חניה", "עבירת תעבורה", "רכב", "רשות הרישוי" – כהגדרתם לפי פקודת התעבורה;

"הודעה על החלטה להטיל קנס", "החלטה להטיל קנס" – כמשמעותן בסעיף 4(א);

"החלטה סופית להטיל קנס" – החלטה סופית של בית דין לתעבורה או פסק דין של בית משפט, המאשרים החלטה להטיל קנס, ורואים מפר שחלות לגביו הוראות סעיף 9(ב) או (ד) כמי שניתנה לגביו החלטה סופית להטיל קנס;

## דברי הסבר

"בעל" – אחד מאלה:

(1) הבעל הרשום ברשיון הרכב;

(2) לענין רכב שיש עליו הסכם שכירות או הסכם של מקח-אגב-שכירות או הסכם מכר – האדם המחזיק ברכב מכוח ההסכם;

(3) לענין רכב הרשום על שם חבר בני אדם – מנהל פעיל, שותף או עובד מינהלי בכיר בחבר, האחראים לאותו רכב;

(4) לענין רכב הרשום על שם קטין או אדם שמונה לו אפוטרופוס – הורו או מי שמונה אפוטרופוסו, לפי הענין.

"עבירת תעבורה" – עבירה על פקודה זו ועל התקנות, לרבות חוקי העזר שהותקנו לפיה;

"רכב" – רכב הנע בכוח מיכני או הנגרר על ידי רכב על ידי בהמה, וכן מכונה או מיתקן הנעים או הנגררים כאמור, לרבות אופניים ותלת-אופן, ולמעט רכב ששר התחבורה פטר אותו בצו מהוראות פקודה זו כולן או מקצתן;

"רשות הרישוי" – עובד משרד התחבורה שמונה כדין להיות סגן מנהל כללי לתנועה במשרד התחבורה, לרבות עובד ציבור אחר, שהוא אצל לו מסמכותו כרשות הרישוי לשטח המדינה כולה או לחלק ממנו, לענין פלוני או לסוג של עניינים; בהגדרה זו, "עובד ציבור" – עובד בשירות המדינה, קצין בצבא הגנה לישראל או מי שממלא תפקיד של קצין כאמור, או קצין במשטרת ישראל;

המונח "חניה" – מוגדר בתקנה 1 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן – תקנות התעבורה), כך:

"חניה" – העמדת רכב לזמן כל שהוא, שלא לשם העלאת אנשים או הורדתם או טעינת מטען או פריקתו מיד, בלי הפסקות, בין שיש ברכב נהג או אנשים או מטען ובין שאין;

"החלטה סופית להטיל קנס" – מוצע להגדיר החלטה סופית של בית דין לתעבורה או פסק דין של בית משפט, המאשרים החלטה להטיל על מפר קנס בשל הפרת תעבורה, כהחלטה

יתנהל דיון משפטי לפני ערכאה מינהלית. היתרון של המינהלי לעומת המישור הפלילי, טמון ביעילות הפעלתו של המנגנון המוצע, המאפשר תגובה מהירה להפרה המינהלית ומסייע בכך ליצירת הרתעה ולהחזרת המפוקח לציות לדיני התעבורה. ההפרות שמתאימות להתברר במסלול זה הן הפרות שקל יחסית להיווכח בקיומן, אינן מחייבות בירור עובדתי מורכב, ויתר על כן – אינן דורשות בירור של יסוד נפשי שאינו רלוונטי בהקשר של עבירות התעבורה שמוצע להגדירן כהפרות תעבורה.

מנגה ובמובחן מאמצעי אכיפה חלופית אחרים כדוגמת עיצומים כספיים המנותקים מההליך הפלילי, הפרות תעבורה אינן מנותקות לחלוטין מההליך הפלילי. במסגרת הצעת החוק, אין כוונה לבטל את עבירות התעבורה הפליליות הקבועות כיום בשל התנהגויות שיוגדרו בחוק המוצע כהפרות תעבורה, אלא לקבוע הליך אכיפה מינהלי כברירת מחדל. לצד ברירת מחדל זו, מוצעות הוראות שנועדו לתת פתרון למקרים שבהם מתגלה חומרה מיוחדת שמצדיקה ניהול הליך פלילי (ראו סעיף 2(ב) ו-3(ג) להצעת החוק). מנגנון זה נועד לתת ביטוי לייחודן של התנהגויות אלה, שמצד אחד מסדירות תחומי התנהלות יום-יומיים, אינן פוגעות באופן ממשי במוסר ונעדרות אופי פלילי מובהק (אינן mala per se); ומצד שני, מהוות התנהגויות מסוכנות, מסכנות חיים, שיש הצדקה לאוסרן. במובן זה, ההתנהגויות שבהן עסקינן מצויות בטווח שבין המשפט הפלילי למשפט המינהלי. בהתאם, החוק המוצע נועד לעצב מודל זה, תוך מציאת נקודת האיזון בין המאפיינים והשיקולים השונים.

### פרק א': הגדרות

סעיף 1 מוצעות הגדרות למונחים שבהם נעשה שימוש בחוק המוצע. בין השאר, מוצע להגדיר מונחים

אלה:

"בעל", "חניה", "עבירת תעבורה", "רכב", "רשות הרישוי" – מוצע להגדיר מונחים אלה בהתאם להגדרתם לפי פקודת התעבורה;

המונחים "בעל", "עבירת תעבורה", "רכב" ו"רשות הרישוי" מוגדרים בסעיף 1 לפקודת התעבורה, כך:

## נספח ת/7

העתק חלופת המכתבים בין היועצת  
המשפטית לממשלה לשר

עמ' 55



## סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

ירושלים, יג' אלול תשפ"ג  
30/08/2023

לכבוד,  
עו"ד גלי בהרב מיארה  
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

### הנדון: ייצוג הח"מ בעתירות בעניין כינוס הוועדה לבחירת שופטים

אבקש לשוב ולפנות אליך בעניין שבנדון כדלקמן:

1. להווי ידוע כי העתירות שבנדון נקבעו לדיון ליום 07/09/2023. כמו כן נקבע כי יש להגיש תשובה לעתירות עד ליום 29/08/2023, מועד שנדחה ל-30/08/2023.
2. באופן תמוה, איש ממשרדך לא יצר קשר עם הח"מ בעניין העתירות בנושא שבנדון, וזאת אף בחלוף ימים לא מעטים מאז הגשתן. רק בעקבות פנייתי למשרדך בעניין, התקיימה פגישה בנושא זה ביום 13/08/2023. אולם, גם במהלך פגישה זו לא ניתנה לי כל תשובה הן באשר לעצם החלטתך לעניין ייצוגי בעתירות, והן לעניין התשובה שעתידה להינתן על ידך לבג"ץ.
3. מאז אותה פגישה חלף למעלה משבוע, עד שפנית אלי וביקשת לדבר אתי בעניין זה ביום 24/08/2023. בשיחת הטלפון שקיימנו למחרת הודעת לי את החלטתך לייצג אותי בעתירות שבנדון אך ציינת כי את חולקת על עמדתי באשר להיותה של סמכות כינוס הוועדה סמכות שברשות, וכי תביאי לידי ביטוי את עמדתך זו גם בתשובה לעתירה, לצד הבאת עמדתי. לאחר מכן קיבלתי ממך טיוטא קצרצרה של עמדתי העקרונית ללא שנעשה מאמץ כלשהו לייצג עמדה זו בהיבטי המשפטיים ולפרט אותה כנהוג בתשובה לעתירות לבג"ץ. כך, מצאתי את עצמי נאלץ לבצע שורה של תיקונים בנוסח שהועבר על ידך, על מנת שלפחות עיקרי עמדתי ייכתבו באופן המינימאלי הדרוש.



### סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

4. רק אתמול בשעות הערב, קיבלתי לידי סוף סוף את נוסח התשובה שאת מתעתדת להגיש לבית המשפט, כביכול בשמי. בפתח התשובה את מציינת כי "השר הבהיר כי איננו מבקש ייצוג נפרד אלא להביא את עמדתו במסגרת תגובה זו, כפי שנעשה". בכל הכבוד, לא היה ולא נברא. אני אכן סבור כי תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא לייצג את הממשלה ואת חבריה, לצד מתן ייעוץ כדי לקדם את מדיניותם. לכן הבהרתי שאני מבקש כי תמלאי את תפקידך זה ותייצגי אותי ואת עמדתי באופן מלא, תוך הפניית תשומת לב בית המשפט להבדלי הגישה בינינו לעניין אופי הסמכות.
5. בפועל, כל מי שקורא את התגובה מטעמך, יחשוב שמדובר בכלל בעתירה כנגדי, ולא בתשובה מטעמי. מעבר לאזכור עמדתי כפי שהעברתי אליך, התגובה כולה עוסקת בהצגת עמדה קיצונית התומכת לחלוטין בעמדת העותרים, ללא כל בדל של ניסיון לתמוך את עמדתי ולו במרכיב אחד מתוך שלל הטענות הנוגעים לעניין. יתר על כן, לשיאם מגיעים הדברים כאשר את, כמי שמייצגת אותי, מבקשת שיוצא כנגדי צו בדיוק כפי שמבקשים העותרים!
6. הלזה ניתן לקרוא ייצוג? האם קיים במקום כלשהו בעולם, אפילו במדינות לא דמוקרטיות, מצב שבו מי שאמור לייצג צד להליך מבקש שיינתן פסק דין נגד הצד הוא מייצג? איך ניתן לכנות הליך משפטי שבו במקום שני צדדים, מגיע עורך הדין של אחד מהם ומייצג אף הוא את עמדת הצד השני? האם הדבר אינו משול למשחק כדורגל שבו משתתפת רק קבוצה אחת שבועטת לשער ריק?
7. גם בסטנדרטים הלא מקובלים וחסרי התקדים בהם מתנהל הייעוץ המשפטי לממשלה בהובלתך, מדובר בשיא נוסף של יחס מזלזל, ורמיסת זכותי הבסיסית כבעל דין לקבל ייצוג הולם בבית המשפט, בעתירות המופנות כלפי. הותרתי באפילה, בסמוך מאוד למועד האחרון להגשת התגובה מטעמי, והותרתי בפועל ללא ייצוג וללא יכולת להבטיח שעמדתי תובא במלואה בפני בית המשפט, מהווים פגיעה קשה בזכויותי כבעל דין, כשר בממשלה, בזכויות הציבור בשמו אני פועל, ופגיעה קשה בהליך המשפטי עצמו.
8. בהקשר זה איני יכול להימנע מלציין כי מאז תחילת כהונת הממשלה ה-37, הממשלה ושרי הממשלה נותרים פעם אחר פעם ללא ייצוג וללא ייעוץ משפטי בעניינים מהותיים הנמצאים בליבת מדיניות הממשלה. לא זו אף זו, אפשר לצערי לומר כי ההיפך הוא הנכון, בשעה שהייעוץ המשפטי לממשלה מציג פעם אחר פעם בפני הכנסת ובג"ץ עמדות קיצוניות וחסרות תקדים, המנוגדות לחלוטין לעמדת הממשלה ושריה. כל זאת, לא פעם ללא קיום כל שיח עם השרים הנוגעים בדבר, וללא שום ניסיון ולו המינימאלי לסייע לממשלה ולשרים בקידום מדיניותם ובהגנה עליה בפני בית המשפט.





### סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

9. אזכיר בהקשר זה כי רק לאחרונה החלטת שלא לייצג את עמדת הממשלה בעתירות שהוגשו לעניין תיקון החוק בנושא הנבצרות, והחלטת להימנע מייצוגם של השרים דוד אמסלם ושלמה קרעי בתיק בעניין דואר ישראל. כמו כן הודעת לי על סירובך לייצג את הממשלה בעתירות הנוגעות לתיקון לחוק יסוד: השפיטה (עילת הסבירות). יתר על כן, אף הגדלת לעשות והודעת לבית המשפט על התנגדותך התמוהה לבקשת הממשלה לדחיית הדיון והמועד להגשת תשובה מטעמה בעתירות אלה. זאת, משל היועץ המשפטי לממשלה הוא בכלל חלק מהעותרים, ולא גורם האמון על זכויותיה של הממשלה, ואשר אמור היה על פניו לתמוך בבקשה שכל תכליתה לאפשר לממשלה ייצוג הולם וזמן מספיק להצגת טיעוניה בפני בית המשפט.

10. בנסיבות אלה, צר לי לקבוע כי התנהלותך מותירה פעם אחר פעם את הממשלה ואת שריה, ללא יעוץ משפטי וללא הגנה משפטית, באופן שהביא לאובדן אמון ולפגיעה קשה בעבודת הממשלה. במצב שיצרת נמנע קיומם של יחסי עבודה תקינים מינימאליים בין הממשלה ושריה, לבין מי שאמורה להעניק להם ייעוץ משפטי שוטף. זאת, בדרך שאין לה אח ורע ביחס לאף ממשלה בעולם כולו, ואשר עומדת בניגוד מוחלט לאופן בו פעלת בעת כהונת הממשלה הקודמת (הממשלה ה-36). כמו כן, אין לי אלא להדגיש כי התנהלותך בעניין העתירות שבנדון מותירה את הח"מ ללא ייצוג משפטי מינימאלי, ויש בה כדי לפגוע פגיעה יסודית בזכויותי כבעל דין ולפגוע בתקינות ההליך המשפטי כולו.

11. לאור האמור, הריני להודיעך כי אני רואה עצמי כמי שאינו מיוצג בהליך וכמי שעמדתו אינה מובאת כנדרש בפני בית המשפט.

בכבוד רב,

חה"כ יריב לוין  
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים



## היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ד אלול תשפ"ג  
31 אוגוסט 2023

מס' מסמך: 004-99-2023-015677  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
ח"כ יריב לוין  
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

שלום רב,

### הנדון: מכתבך בנושא העתירות העוסקות בכינוס הוועדה לבחירת שופטים סמך: מכתבך מיום 30.8.23

1. במכתבך שבסימוכין הלנת על התנהלות הייעוץ המשפטי לממשלה בעניין הטיפול בעתירות התוקפות את החלטתך שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים, וזאת כדי להצביע על קושי שקיים לשיטתך בתפקוד הייעוץ המשפטי לממשלה בעבודתו עם הממשלה המכהנת.
2. דברך ביחס למקרה הפרטני וביחס לתפקוד הייעוץ המשפטי לממשלה בכלל, אינם תואמים את העובדות. הם גם סותרים מושכלות יסוד של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ובעיקר מתעלמים מחובתו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה להקפיד על כך שפעולות הרשות המבצעת יעלו בקנה אחד עם החוק, לטובת הציבור כולו.
3. כך, נוצר, יש מאין, רושם מוטעה לפיו הייעוץ המשפטי לממשלה בהנהגתי אינו מקדם באופן שוטף, מקצועי, ענייני, ובהתאם לדין, את מדיניות הממשלה ועשייתה. המציאות הפוכה לגמרי.
4. אתייחס תחילה לטענה הכללית ביחס לתפקוד הייעוץ המשפטי לממשלה בתקופת כהונת הממשלה הנוכחית, כי נדמה שלכך נועדו דבריך, ובהמשך לטיפול בעתירות העוסקות בוועדה לבחירת שופטים.
5. תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה בגבולות הדין. כך עוצב תפקיד היועץ המשפטי במדינת ישראל מקדמת דנא. מערך הייעוץ המשפטי לממשלה עושה כל שלאל ידו למילוי חובה זו. מערך הייעוץ המשפטי לממשלה פועל יד ביד עם הממשלה - עם כל ממשלה - לקידום העשייה הממשלתית על כל מרכיביה.



## היועצת המשפטית לממשלה

במסגרת זו, אנו מצויים בקשר תדיר עם הדרג המדיני והמקצועי במשרדי הממשלה השונים, מטפלים במאות החלטות ממשלה מדי שנה, בעשרות מינויים של בעלי תפקידים בכירים, בעשרות דברי חקיקה, ועוד. מערך הייצוג של המדינה בערכאות, בראשותי, מייצג את המדינה על כלל זרועותיה באלפי הליכים משפטיים מדי שנה.

6. הדברים נכונים כמובן גם ביחס לממשלה הנוכחית. במהלך החודשים בהן מכהנת הממשלה סיפקנו פתרונות משפטיים לסוגיות משפטיות מורכבות ביותר, לשם הגשמת מדיניות הממשלה.

כך, למשל, בחודשים שחלפו פעלנו יחד במישורים אלה: סיוע לממשלה בגיבושו ואימוצו של התקציב לשנים 2024-2023; סיוע בהתמודדות עם אירועי לחימה וטרור, תוך העמדת פתרונות משפטיים בסד זמנים קצר, בסוגיות רגישות ביותר, כגון אטימה מיידית של בתי מחבלים, וסוגיות הקשורות להרחקת פעילי טרור; סוגיות הקשורות למערכה המשפטית הבין-לאומית; התמודדות עם התגברות הפשיעה בתברה הערבית; התמודדות עם פקיעת הסדר הגיוס ביחס לאוכלוסייה החרדית; קידום מדיניות הממשלה ביחס לצרכי ההתיישבות באיו"ש; וקידום תיקוני חקיקה שביקשה הממשלה לבצע במגוון תחומי העשייה הממשלתית. אלו הן דוגמאות בלבד ביחס לתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית.

7. הייעוץ המשפטי לממשלה פעל להעמיד לממשלה את מיטב הידע והיכולות המקצועיות שלו לצורך מימוש מדיניותה. מספר הפעמים שבהם לא ניתן היה לקדם החלטת ממשלה בשל מניעה משפטית הוא מועט. כך נמשך ונפעל. מקום שבו יתעוררו קשיים משפטיים בקידום עניין מסוים בו חפץ הדרג המדיני, נעשה כל מאמץ להתאים פתרון משפטי חוקי, שיגשים את מדיניות ממשלה. זו תפיסת עולמי המקצועית.

8. מבלי לגרוע דבר מכך, חובתו המקצועית של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה היא להתריע בפני הממשלה - כל ממשלה - מפני מהלכים המנוגדים לדין. במקרים בהם הממשלה פועלת שלא בסמכות או מאתגרת קיום הליכים תקינים; מקדמת חקיקה פרסונלית, תוך פגיעה בשלטון החוק ובטוהר המידות בשירות הציבורי; ומקבלת החלטות המשפיעות באופן נרחב על הציבור או זכויות הפרט, בלא תשתית עובדתית או נמנעת מהפעלת סמכויותיה לטובת האינטרס הציבורי, בלא הצגת הצדקה רלוונטית - חובת הייעוץ המשפטי לממשלה לעמוד על כשלים אלה.

זוהי המשמעות של שמירת סף. זהו תפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה במדינת ישראל.

ביטול או התעלמות מרכיב שמירת הסף בתפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה, למשל בדרך של השתקת הייעוץ המשפטי לממשלה ביחס למקרים בהם הממשלה פועלת בניגוד לדין, פוגעים פגיעה קשה בשלטון החוק.

9. למען הסר ספק: מקום בו היועצת המשפטית לממשלה מתריעה בפני הממשלה מפני מהלכים המנוגדים לדין, הדבר אינו "מותיר את הממשלה ושריה, ללא ייעוץ משפטי וללא הגנה משפטית" כנטען במכתבך. ההפך - ואין בכך כל חידוש - הנחת היסוד בשיטת משטרנו היא כי כל נבחר ציבור מבקש לפעול אך ורק בתוך גבולות הדין. על כן, במקרים אלה, היועצת המשפטית לממשלה מסייעת לממשלה, וממלאת את תפקידה וחובתה כלפי הציבור.



## היועצת המשפטית לממשלה

- דווקא פעולה ממשלתית שנעשית בניגוד לדין היא זו שפוגעת בממשלת ישראל, בתקינות פעילות המנהל, בטוהר המידות של משרתי הציבור, באינטרס הציבורי ובאמון הציבור במשרתיו.
10. במקרים שציננת במכתבך, הממשלה זכתה לייעוץ משפטי מהמעלה הראשונה, ובכל אחד מהם נעשה ניסיון למצוא פתרון מעשי העולה בקנה אחד עם החוק, הגם שבסופו של דבר בחרה הממשלה לפעול בניגוד לייעוץ שניתן. בהמשך לכך, במקרים המתאימים, הציגה הממשלה או השר הנוגע בדבר את עמדתם בעתירות על-ידי עורך דין חיצוני.
11. כך הם הדברים גם בהקשר הפרטני של הטיפול בעתירות התוקפות את החלטתך שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים.
12. במכתבך העלית טענות שונות לגבי אופן הטיפול בעתירות בעניין זה. המכתב נשלח אליי **תוך כדי** שהתקיים שיח בינינו בעניין העתירות, ובזמן שהמתנו לקבל את התייחסותך לטיטות התגובה לעתירות שהועברה אליך. בכל הנוגע לעובדות המצוינות במכתב, אבקש להעמיד דברים על דיוקם.
13. כידוע, אתה נמנע מכינוס הוועדה לבחירת שופטים. זאת, חרף הנתונים המספריים שהעבירה הנהלת בתי המשפט המלמדים, כי העומס על מערכת המשפט הוא חריג, החסר בתקנים בערכאות השונות הוא רחב היקף, והדבר משליך כמובן באופן מהותי על איכות השירות הניתן לאזרחים, ציבור בעלי הדין.
14. ביום 13.8.23 נפגשנו, בין היתר, במטרה לדון במענה לעתירות, ולהבין מהם הטעמים שבגינם אתה נמנע מכינוס הוועדה. כמובן שטרם קבלת עמדתך האמורה, לא ניתן היה לגבש עמדה משפטית ביחס לעתירות.
15. בפגישתנו זו הוסכם לפעול לקבלת הנתונים בדבר התקנים הבלתי מאוישים של שופטים ורשמים ומשמעותם מהנהלת בתי המשפט. התייחסות ממנהל בתי המשפט בנושא התקבלה ביום 17.8.23 והועברה גם אליך. מהנתונים עולה שקיים עומס חריג במערכת המשפט בישראל. כך צוין בהתייחסות, בין היתר, כי כבר עתה קיים צורך במינוי של כ-20 שופטים במסגרת תקנים שהתפנו, ועד לסוף השנה צפויים להיות 53 תקנים פנויים במערכת בתי המשפט, ובכלל זאת תקנים חדשים שהוקצו. עוד הובהר כי אי איוש התקנים יגדיל עוד יותר את העומס על המערכת.
16. לאחר פגישתנו בה הבהרת את עמדתך ביחס לעתירות, ולאחר בחינת הדברים על ידי ועל ידי כל דרגי המקצוע הרלוונטיים במשרד, התברר כי ישנם פערים משמעותיים בעמדותינו הנוגעים לשורש הסמכות המוקנית לך כשר המשפטים לכינוס הוועדה. מיד לאחר גיבוש העמדה המשפטית, שיקפתי בפניך את המצב המשפטי, ציינתי את הפערים האמורים בעמדות, והבהרתי שלא נמצאו תימוכין משפטיים של ממש לתמוך בעמדתך. הצעות שהעלנו לפתרונות מעשיים שיגשרו על הפערים המשפטיים באופן זמני, נדחו על ידך.
- הבהרת, כי אינך מבקש להיות מיוצג על ידי עורך דין חיצוני בעתירות אלה וסוכם, לבקשתך, שעמדתך תוצג במסגרת התגובה, לצד עמדתי השונה, וכך נעשה.** בשלב זה, לבקשתך, נוסחה עמדתך ביחס לחובת כינוס הוועדה, כפי שהצגת בפנינו, והיא שולבה באופן מודגש וברור בתחילת טיוטת התגובה ובהמשכה, והועברה לעיונך, הכלל כפי שסוכם. בתהליך העבודה, לבקשתך, גם העברנו אליך סקירה בנוגע להליכי החקיקה הרלוונטיים.



## היועצת המשפטית לממשלה

17. העבודה על טיוטת התגובה נעשתה בשיח ענייני, מקצועי ומכבד. עמדתך הובאה כעמדה ראשונה, קודם לעמדתנו. זאת, כאשר העמדה המשפטית שלנו היא אחרת וכאמור בפתח הדברים נוגעת לשורש הסמכות – פער זה היה ברור מתחילת השיח.

18. בנסיבות אלה, אין לי אלא להצר על מכתבך והאמור בו אשר עומדים בסתירה לכל אלה.

19. נוכח סד הזמנים, ביקשנו מבית המשפט ארכה קצרה להגשת התגובה על מנת לברר עמך האם ברצונך להיות מיוצג באופן עצמאי, בניגוד לעמדתך עד היום בעניין זה, או שרצונך הוא שנשלב את עמדתך במסגרת התגובה. כידוע לך, בנסיבות העניין, ובשים לב לכך שלא הוגדר לוח זמנים קונקרטי לכינוס הוועדה, חרף נתוני הנהלת בתי המשפט המלמדים על עומס חריג המוטל על מערכת המשפט, עמדתנו היא שאין בסיס משפטי להחלטתך שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים. המועד להגשת התגובה לאחר שהתקבלה בקשת הארכה הוא ביום 4.9.23. בשים לב למועד שנקבע, נבקש לקבל את עמדתך בשאלת הייצוג מוקדם ככל הניתן.

20. לסיכום, אשוב ואדגיש: הייעוץ המשפטי לממשלה בהנהגתי, ימשיך למלא את תפקידו לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה בגבולות הדין, ויעצב, ככל הניתן, פתרונות משפטיים חוקיים לקידום עשיית הממשלה, גם כאשר מתעוררים קשיים משפטיים. לצד זאת, ציפייה לפיה הייעוץ המשפטי לממשלה יחטא לתפקידו ויימנע מלשקף לדרג המדיני את המצב המשפטי לאשורו, יחריש קולו במסגרת בירור עתירות בבית המשפט או יירתע מלשמש כשומר סף - היא ציפייה לא לגיטימית. היענות לה תפגע פגיעה קשה בשלטון החוק, בתקינות עבודת הממשלה, ולמעשה בציבור. טענות המועלות, יש מאין, במטרה ליצור מצג של חוסר שיתוף פעולה או האשמות, חסרות שחר, לפיהן הממשלה הנוכחית מקבלת יחס שונה מזו הקודמת, כמו גם איומים בפיטורים הנשמעים באמצעי התקשורת, לא ירתיעו אותי ואת אנשיי מלהמשיך למלא את תפקידנו, על כל היבטיו.

בכוחה,

גלי בהרב - מיארה

העתק:

פרקליט המדינה

משנים ליועצת המשפטית לממשלה

מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה



## סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

ירושלים, יז' אלול תשפ"ג  
03/09/2023

לכבוד,  
עו"ד גלי בהרב מיארה  
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

### הנדון: ייצוג הח"מ בעתירות בעניין כינוס הוועדה לבחירת שופטים

אבקש לפנות אליך במענה למכתבך מיום 31 באוגוסט 2023, כדלקמן:

1. הנני דוחה מכל וכל את האמור במכתבך, ואין לי אלא לחזור על הדברים שכתבתי במכתבי אלייך מיום 30 לאוגוסט 2023, דברים המדברים בעד עצמם.
2. נוכח מצב הדברים שיצרת גם בעניין העתירות שבנדון, בשל עמדותייך הקיצוניות והלעומתיות כדבר שבשגרה לעמדת הממשלה, ובמענה לשאלה שהפנית אליי לעניין אופן ייצוגי בעתירות שבנדון, אני נאלץ להודיעך כי גם הפעם הזו אדרש לייצוג עצמאי. כל זאת, מבלי לגרוע מכך שמצב הדברים אותו יוצרת הוא בלתי תקין, וכי תפקיד היועץ המשפטי לממשלה הוא לייצג את הממשלה ואת חבריה ולא לאלץ אותם להזדקק פעם אחר פעם לייצוג עצמאי.
3. בלית ברירה, מובן כי במצב שיצרת ראוי להעמיד לרשותי פרק זמן הולם לשם איתור מייצג וכן לשם הכנת תשובה על ידו.
4. אבקשך לעדכן את בית המשפט באמור לעיל.

בכבוד רב,

חה"כ יריב לוין  
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים