ביטול החקיקה לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים

ביטול חוק־יסוד: השפיטה (תיקון מס׳ 4) וחוק בתי המשפט (תיקון מס׳ 105)

כתיבה: עו"ד טל הלל

מכון זולת תומך בביטולם המלא של שני תיקוני החקיקה שבנידון, היוצרים יחד הסדר המשנה את הרכב הוועדה לבחירת שופטים ואת סדרי עבודתה.[1] התיקונים, שקידמה הממשלה ה-37 כחלק מרכזי מן המהפכה המשטרית שניסתה לחולל, מעבירים את מרכז הכובד בהליך בחירת השופטים משיקולים מקצועיים לשיקולים פוליטיים, ובכך מאיימים לפגוע בעצמאות הרשות השופטת ובעקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי.

יש לקדם את ביטולם של התיקונים בהקדם האפשרי, ואין מניעה עקרונית לעשות כן בהליך חקיקה מזורז. זאת לנוכח השלכותיהם המיידיות של ההסדרים שנכנסו לתוקף עם השבעת הכנסת ה-26, הפגמים שנפלו בהליך חקיקתם, התנגדויות גורמי המקצוע והפגיעות המשטריות הנובעות מהם, כמפורט להלן:

1. **הדחיפות בביטול והשלכות הוראות המעבר:** התיקונים נכנסו לתוקף עם תחילת כהונת הכנסת ה-26. כל עוד הם עומדים בתוקפם, יש להקים את הוועדה לבחירת שופטים בהרכבה החדש, מצב שאין לקבלו לאור משמעויות החוק וכן הפגמים בחקיקתו, שיפורטו בסעיפים הבאים של מסמך זה. בהתאם להוראות המעבר בחוק, עד להקמת הוועדה החדשה תוסיף לכהן הוועדה הקודמת, אולם היא לא תהיה מוסמכת לבחור שופטים, והחלטותיה האחרות יתקבלו רק בהסכמת כל חבריה המכהנים. במציאות שבה מערכת בתי המשפט מתמודדת עם מחסור בשופטים (מצב שנגרם, במידה רבה, בעקבות התנהלותו של שר המשפטים יריב לוין כיו"ר הוועדה), לא ניתן לאפשר את הימשכותו של מצב הביניים הזה, אשר פוגע בתפקודה התקין של המערכת ובשירות הניתן לציבור.
2. **פגמים מהותיים בהליך החקיקה:** האופן שבו קודמו התיקונים לא הולם את אופיו החוקתי של ההסדר ואת השלכותיו ארוכות הטווח. הליך החקיקה החל בשנת 2023 כהצעת חוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט, אף שהיוזמה קודמה על ידי יו"ר הוועדה, והתקבלה מכוח הרוב הקואליציוני, כאשר הבחירה במסלול זה אפשרה לקדם את ההצעה ללא קריאה טרומית. במרץ 2023 אושרה ההצעה בוועדה לקריאה שנייה ושלישית, אך קידומה הוקפא על רקע מחאה ציבורית נרחבת. בינואר 2025 חודש הדיון בהצעה, הפעם על בסיס "מתווה לוין-סער". אף על פי שהמתווה שימר את המגמה של הגדלת המשקל הפוליטי בהליך בחירת השופטים, הוא כלל מנגנונים שונים מהותית מאלה שנדונו בשנת 2023. חידוש הדיון נעשה מכוח סעיף 89 לתקנון הכנסת, המאפשר לוועדה לחזור ולדון בהצעת חוק שהונחה לקריאה שנייה ושלישית. ואולם, השימוש בהליך זה לשם קידום הסדר חדש עורר קושי של ממש, שכן הנוסח שונה מהותית, והדיון בו החל היישר משלב ההכנה

[1] חוק יסוד: השפיטה (תיקון מס׳ 4), חוק בתי המשפט (תיקון מס׳ 105).

לקריאות האחרונות. בתוך כחודשיים של דיונים מרתוניים הושלם הליך החקיקה, וב-27.3.25 אושרו התיקונים בקריאה שנייה ושלישית במליאה. בחוות דעתה מיום 2.3.25 עמדה היועצת המשפטית לממשלה על כך שהמתווה לא התבסס על עבודת מטה ממשלתית מקצועית מקדימה, וכי למעשה מדובר בהצעה חדשה שבאה תחת הצעה שונה שהוקפאה. לעמדתה, ההסתמכות על מסלול החקיקה הקודם לצורך קידום מהיר של המתווה יצרה קושי הליכי משמעותי, שניתן היה להתמודד עמו באמצעות קידום הצעת חוק ממשלתית סדורה או הקמת ועדה ציבורית לבחינת ההסדר. גם המשנה ליועמ"שית לממשלה, עו"ד אביטל סומפולינסקי, עמדה בדיון ב-3.3.25 על כך שדרך המלך הייתה להביא את המתווה כהצעת חוק ממשלתית, לנוכח גיבושו בידי שר המשפטים, והתייחסה גם לקושי שבהצגת ההצעה כהצעת חוק מטעם הוועדה, אף שהיוזמה הייתה של יו"ר הוועדה.[2] לכך מצטרפת הביקורת על אופן ניהול הדיונים ועל המרחב המוגבל שניתן לעמדות משפטיות מקצועיות ולניסיון לגבש הסכמות, כפי שיפורט בסעיף הבא.

3. **התנגדויות גורמי המקצוע לאורך הליך החקיקה:** כבר בינואר 2023 פרסם שר המשפטים יריב לוין טיוטות לתיקון חוק־יסוד: השפיטה וחוק בתי המשפט. במקום לקדם את השינוי כהצעת חוק ממשלתית לאחר עבודת מטה וקבלת עמדות הגורמים המקצועיים, הוא קודם באמצעות הצעות חוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט. לאורך ההליך הושמעו התנגדויות מקצועיות ומשפטיות לעקרונות המתווה ולהשלכותיו, הרלוונטיות גם למתווה לוין–סער, שהוצג בינואר 2025, ואלו הם עיקרי ההתנגדויות בקצרה:

- בדיון שהתקיים ב-21.1.25 התריע **היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט**, עו"ד ברק לייזר, מפני פגיעה בעצמאות הרשות השופטת והפיכת הוועדה לבחירת שופטים לגוף בעל אופי פוליטי מובהק. לדבריו, ההסדר עלול להביא למינוי שופטים בהתאם לאינטרסים הפוליטיים של חברי הוועדה, תוך הפחתת משקלם של השיקולים המקצועיים ושל האינטרס הציבורי.[3]
- מסמך הכנה של **הייעוץ המשפטי לוועדה** מיום 27.1.25 הציג קשיים עקרוניים ומעשיים הנובעים משינוי האיזון בין שיקולים מקצועיים לשיקולים פוליטיים-ייצוגיים.[4] בפרט הובע חשש שהליך הבחירה יתבסס על דילים פוליטיים בין נציגי הקואליציה והאופוזיציה, ושמנגנון ההתמודדות עם מבוי סתום ייצור זיהוי פוליטי של שופטי בית המשפט העליון, תוך פגיעה באמון הציבור. היועמ"ש לוועדה, עו"ד ד"ר גור בליי, שב והציג קשיים אלה בפני חברי הוועדה במספר הזדמנויות לאורך הליך החקיקה. כך, בדיון שהתקיים ב-11.2.25 הבהיר כי עצם בחירתם של שני משפטנים כנציגי ציבור אינה מבטיחה את עצמאותם המקצועית, כשהקואליציה והאופוזיציה הן שבוחרות אותם, והזהיר כי כל אחד מהצדדים יעדיף למנות נציג שניתן לסמוך על נאמנותו. בליי הציע מנגנוני בחירה חלופיים שיחזקו את עצמאותם, אך

[2] פרוטוקול מס' 579 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, עמ' 98 (3.3.25).
[3] פרוטוקול מס' 545 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, עמ' 39-40 (21.1.25).
[4] מסמך הכנה מהייעוץ המשפטי לוועדת החוקה לדיון בנושא שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים (27.1.25).

אלו נדחו ע"י יו"ר הוועדה.[5] בדיון שהתקיים ב-5.3.25 הציע בליי להגביל את המועמדים שיוצגו במסגרת מנגנון "שובר השיתוק" לשופטי בתי המשפט המחוזיים, כדי לצמצם את האפשרות למנות מועמדים מחוץ למערכת, אך ההצעה לא התקבלה.[6] בסיום הדיונים המהותיים ציין בליי כי חרף שינויים שנערכו בנוסח, מרכיבי הליבה של ההסדר לא השתנו והביקורת המקצועית העיקרית נותרה בעינה. לאחר מכן פורסם הנוסח להסתייגויות, ועשרות אלפי הסתייגויות שהוגשו להצעה נדחו בהצבעות הוועדה.

- חוות דעת של **היועצת המשפטית לממשלה** מיום 2.3.25 הזהירה מפני הטלת צל פוליטי על הליכי המינוי והקידום של שופטים ועל אופי מלאכת השיפוט בכלל הערכאות. חוות הדעת הדגישה כי המתווה מעניק משקל בכורה להסכמות פוליטיות, ללא מנגנונים מספקים להבטחת הבחינה המקצועית של המועמדים, וכי הדבר עלול להחליש את בית המשפט העליון ואת יכולתו למלא את תפקידיו המשטריים.

4. **פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות:** התיקונים שיש לבטל מערערים על האיזון בין הרשויות, באמצעות צמצום משקלם של הגורמים המקצועיים בוועדה לבחירת שופטים, והרחבת השפעתם של הגורמים הפוליטיים על הרכבה ועל החלטותיה. שני נציגי לשכת עורכי הדין הוחלפו בשני נציגי ציבור, האחד נבחר בידי סיעות הקואליציה והאחר בידי סיעות האופוזיציה; כך גדל מספר חברי הוועדה שנבחרים על ידי גורמים פוליטיים מארבעה לשישה, בעוד מספר נציגי השופטים נותר שלושה. גם כללי ההכרעה שונו, החלטות הוועדה מתקבלות, ככלל, ברוב של חמישה מחבריה, ובהם לפחות שופט אחד, נציג אחד מקרב הקואליציה ונציג אחד מקרב האופוזיציה; ולמינוי שופט לבית המשפט העליון נדרשת הסכמה של נציג הקואליציה ונציג האופוזיציה בלבד. באופן זה לגורמים הפוליטיים כוח ניכר ומובנה בעיצוב ההסכמה הנדרשת, ומוקנית להם היכולת לסכל מינויים. מנגנון "שובר השיתוק" מוסיף לכך אפשרות, בהתקיים התנאים שבחוק, שכל מחנה פוליטי יציג רשימת מועמדים שבמסגרתה ייבחר שופט. כך גובר הסיכון לכך ששיקולים מחנאיים יגברו על בחינת ההתאמה המקצועית. חומרת הפגיעה מתחדדת לנוכח מבנה המשטר בישראל, שבו קיימת חפיפה משמעותית בין הממשלה לרוב הקואליציוני בכנסת, ובנוסף לכך מערכת המשפט תלויה ברשות המבצעת בהיבטים מינהליים ותקציביים. ההנחה שהסכמה בין קואליציה לאופוזיציה מבטיחה איזון מספק אינה מתחייבת מהמציאות הפוליטית, שבה האופוזיציה היא קבוצה מגוונת של סיעות שאינן חברות בממשלה, ואינה מייצגת את כלל קבוצות המיעוט או עמדה פוליטית אחידה. יתר על כן, לעיתים מתקיימים שיתופי פעולה בין סיעות שאינן חלק רשמי מהקואליציה לבין הממשלה. לפיכך, הסכמה בין שני מחנות פרלמנטריים אינה תחליף עצמאי להבטחת משקל ממשי לשיקול המקצועי.

5. **פגיעה בשלטון החוק ובעצמאות השיפוטית:** שלטון החוק מחייב את כלל רשויות השלטון ונושאי התפקידים הציבוריים לפעול בהתאם לדין, ולקיים ביקורת שיפוטית אפקטיבית על חוקיות

[5] פרוטוקול מס' 561 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, עמ' 32-34 (11.2.25).
[6] פרוטוקול מס' 583 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, עמ' 37 (5.3.2025).

פעולותיהם. עקרון העצמאות השיפוטית מעוגן בסעיף 2 לחוק־יסוד: השפיטה, שלפיו "בעניני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין".[7] ואמנם, הגדלת השפעתם של גורמים פוליטיים על מינויים וקידומים עלולה ליצור תלות, ואף מראית עין של תלות, בין השופט לבין הגורמים שיכריעו בעתיד על קידומו. שופט המבקש להתמנות לערכאה גבוהה יותר עלול לחשוש שהחלטות שיפוטיות שייתפסו כבלתי רצויות בעיני גורמים פוליטיים, יפגעו בסיכוייו להתקדם. החשש אינו מוגבל למקרים שבהם שיקול הדעת השיפוטי אכן מושפע. די בכך שציבור המתדיינים יסבור כי החלטות מתקבלות מתוך רצון לרַצות את מי שמחזיקים בכוח המינוי כדי לערער את אמונו בעצמאות בית המשפט. ההסדר אף מגביר את החשש לשימוש בשיקולים זרים בהליך המינוי, לרבות העדפת מועמדים שנחשבים נוחים למפלגות או לנושאי משרה בקשר להליכים אזרחיים ופליליים הנוגעים לאנשי ציבור, או בקשר לביקורת שיפוטית על מינויים לתפקידים ציבוריים. גם אם חששות אלה לא יתממשו בפועל, עצם קיומה של אפשרות מוגברת לתלות פוליטית סותר את התכלית של מינוי שופטים עצמאיים ואת אמון הציבור במערכת המשפט.

6. **פגיעה בהגנה על זכויות האדם, ובפרט בזכויות להליך הוגן ולשוויון:** אחד מתפקידיה המרכזיים של הביקורת השיפוטית הוא להציב גבולות להפעלת כוח שלטוני, ולספק סעד אפקטיבי למי שזכויותיהם נפגעו. חשיבותה של ביקורת שיפוטית עצמאית בישראל רבה במיוחד, לנוכח היעדרה של חוקה המעגנת במפורש את מכלול זכויות האדם, והעובדה שזכויות מרכזיות זכו להגנה משמעותית באמצעות פסיקת בתי המשפט. פוליטיזציה של מינוי שופטים וקידומם עלולה להחליש את ההגנה על זכויות אלה, הן באמצעות השפעה אפשרית על שיקול הדעת השיפוטי, והן באמצעות פגיעה באמון המתדיינים בהליך הוגן ובלתי תלוי. היא עלולה לפגוע ביכולתם של אזרחים ותושבים לבקש ביקורת עצמאית על החלטות הרשות המבצעת ולקבל סעד, כאשר רשויות השלטון מפעילות את סמכויותיהן שלא כדין או באופן מפלה. כך, למשל, בג"ץ ביטל החלטה מפלה של הממשלה לקבוע אזורי עדיפות לאומית למתן הטבות בתחום החינוך שלא כללו ישובים ערבים.[8] הדוגמה ממחישה את חשיבותה של ערכאה עצמאית בבחינת חלוקת משאבים ציבוריים.
7. **פגיעה בבחירות חופשיות ושוות ובזכויות לבחור ולהיבחר:** לבית המשפט העליון תפקיד מרכזי בהבטחת תקינותו של ההליך הדמוקרטי. הוא זה הבוחן החלטות בעניין פסילת רשימות ומועמדים, מפקח על חוקיותם של הסדרים הנוגעים להדחת חברי כנסת ומקיים ביקורת שיפוטית על הסדרים של מימון מפלגות ותעמולת בחירות. כמו כן, פסיקתו מגבילה בנסיבות המתאימות את פעולותיה של ממשלת מעבר בתקופת בחירות, בפרט בנושאי מינויים ושימוש במשאבים ציבוריים, כדי לצמצם חשש לניגודי עניינים ולניצול יתרון שלטוני לקראת הבחירות. יכולתה של הרשות השופטת למלא תפקידים אלה תלויה בעצמאותה ובאמון הציבור בה. באופן זה, שינוי כללי המינוי באופן שמגדיל את התלות בגורמים הפוליטיים הנבחנים לעיתים בפני בית המשפט עלול להחליש את

[7] חוק יסוד: השפיטה.
[8] בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 27.2.06).

הפיקוח השיפוטי על טוהר הבחירות, על שוויון ההזדמנויות הפוליטי ועל מימוש הזכויות לבחור ולהיבחר.