



## הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 2025-096071)  
ירושלים, י"א באדר התשפ"ה  
11 במרץ 2025

לכבוד

חבר הכנסת הרב גלעד קריב      חברת הכנסת קארין אלהרר      חבר הכנסת יואב סגלוביץ'

שלום רב,

### הנדון: מענה למכתביכם מיום 10.3.25 ומיום 11.3.25

במענה למכתביכם שבנדון בענין תקינות הליך החקיקה של הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) והצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 101), התשפ"ג-2023 (להלן – הצעות החוק), ובענין הזמן שנקצב להגשת הסתייגויות, ובתיאום עם היועץ המשפטי לוועדה, עו"ד ד"ר גור בליי, אני מתכבדת להשיבכם, כדלקמן:

1. ביום 22.1.23 קיימה ועדת החוקה, החוק והמשפט דיון ראשון בהכנת הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) והצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 101), התשפ"ג-2023, כהצעות חוק מטעמה בהתאם לסעיף 80 לתקנון הכנסת (להלן – הצעות החוק)<sup>1</sup>. ביום 13.2.23 הן הונחו על שולחן הכנסת וביום 20.2.23 הן אושרו במליאה בקריאה הראשונה. ביום 27.3.23 הועדה אישרה אותן לקריאה השנייה והשלישית; וביום 28.3.23 הוכרז על הנחתן על שולחן הכנסת אך לא התקיימה עליהן הצבעה במליאה<sup>2</sup>.
2. בנוסח שאושר בוועדה והונח במליאת הכנסת כאמור הוצע, בין היתר, כי השופטים ימונו על ידי ועדה בת 11 חברים והרכבה ישתנה, ביחס להרכב כיום, כך שתכלול: 3 שופטים, 3 שרים, ו-5 חברי כנסת; כמו כן, נקבעו בו הוראות שונות הנוגעות לרוב הדרוש למינוי לכהונה בבית המשפט העליון (תוך הבחנה בין המינויים הראשונים בכהונת הכנסת למינויים הנוספים) ובערכאות הדיוניות ולנושאים משלימים להסדר זה. על נוסח זה התקיים דיון ציבורי ער וניטשו לגביו מחלוקות רבות.
3. ביום 28.3.23, זמן קצר לאחר שנודע כי הצעות החוק לא יעלו להצבעה במליאת הכנסת ובשל הודעת ראש הממשלה על השהיית הליכי החקיקה לצורך ניסיון לגבש הסכמות רחבות ביחס לסוגיות החוקתיות השונות, פנו חברי הכנסת מסיעות האופוזיציה ליושב ראש ועדת החוקה בבקשה כי הצעות החוק "יימשכו" לוועדה לפי סעיף 89 לתקנון הכנסת ולא ימשיכו להיות מונחות על שולחן הכנסת.
4. ביום 15.1.25 קיימה הוועדה דיון ובו החליטה לחדש את דיוניה בהצעות החוק בהתאם לסעיף 89 לתקנון. זמן קצר לאחר מכן, הופצה טיוטת נוסח שיושב ראש הוועדה ביקש להעלות כמצע לדיון, ששיקף גם את מתווה ההסכמה בנושא אליו הגיעו שר החוץ ושר המשפטים, ושהוצג במקור בתיאום עם חבר הכנסת לשעבר יזהר שי ותת-אלוף בדימוס דדי שמחי (ובהמשך חבר הכנסת לשעבר יזהר שי הודיע כי מושך את הסכמתו מהמתווה). בדיון הראשון ביום 21.1.25 שהתקיים בוועדה על הצעות החוק, אמר שר המשפטים

<sup>1</sup> הנוסח שהובא בפני חברי הוועדה עסק ב-4 נושאים: הליך המינוי של שופטים, היקף עילת הסבירות; היקף הביקורת השיפוטית על חוקי יסוד; הביקורת השיפוטית בענין תוקפו של חוק ומנגנון ההתגברות. בשלב מאוחר יותר, במהלך כנס הקיץ התמקדה הוועדה בענין היקף עילת הסבירות, ובסופו של דבר אישרה את התיקון לחוק היסוד, וביום 1.1.24 הוחלט ברוב דעות כי התיקון חורג מסמכותה המכוננת של הכנסת, ומשכך יש להכריז על בטלותו.

<sup>2</sup> ראו לענין זה מכתבי מיום 16.4.23 לחברות הכנסת נעמה לזימי ויוליה מלינובסקי בענין "דרכי השימוש סעיף 89 לתקנון הכנסת".

כי הוא ער לביקורות ולחששות הכבדים שנשמעו ביחס לנוסח הקודם, וכי הנוסח הנוכחי כולל איזונים שמונעים השתלטות של הקואליציה או של האופוזיציה. וכן כי הוא מבטא את הרצון לגשר בין המענה לחששות האלו לבין הצורך לשנות את המצב הקיים.

5. באשר לטענתכם בעניין סעיף 89 לתקנון הכנסת - אין בלשונו או בתכליתו של סעיף 89 כל מגבלה ביחס לנסיבות שבהן ניתן לחדש את הדיון בוועדה או ביחס להיקף התיקונים שניתן לערוך בהצעה אחרי שחזרה לדיון בוועדה. מדובר במידה רבה בשלב טכני שמאפשר לוועדה לחזור בה ממה שהניחה על שולחן הכנסת ולהמשיך ולדון בהצעת החוק תוך תיקונה ושינויה. גם אין בעצם הצעד הזה משום נטילה של כלי מסיעות האופוזיציה, אלא להפך. "המשיכה" לוועדה מעניקה גם לסיעות האופוזיציה אפשרות מחודשת לפעול לתיקון החוק או לשינויו ברמת הוועדה ולא רק במליאה.

6. בהתאם לכך, ככל שיש מגבלה על היקף התיקונים שניתן לבצע בשלב הנוכחי הרי שהמגבלה התקנונית היא מכוח הכלל של "נושא חדש", כלומר: בין אם נשארה על שולחנה של הוועדה, ובין אם הגיעה למליאה וחזרה לוועדה לפי סעיף 89, ניתן לערוך שינויים בהצעה ובלבד שלא ייחשבו בגדר "נושא חדש". במקרה זה – איננו סבורים כי התיקונים שנעשו בוועדה עולים כדי נושא חדש.

7. בהקשר זה, ובמאמר מוסגר אוסיף, כי בהתאם להליכים הקבועים בתקנון ולעבודת הכנסת, גם אם היתה מובאת הצעת חוק ממשלתית או פרטית או מטעם ועדה באותו נושא, הצעת החוק שהונחה מיום 28.3.23 ככל הנראה לא היתה נותרת על שולחן המליאה. זאת, משום שהוועדה היתה רשאית לחדש את הדיון בה ולדון בה במשותף עם הצעה אחרת באותו הנושא. לפיכך, ניתן להניח כי גם אז ממילא הדיון היה ממשיך משלב ההכנה לקריאה השנייה והשלישית של ההצעה המקורית.

8. באשר לטענתכם בעניין הליך החקיקה בכללותו - אף שכאמור איננו סבורים שמדובר בחקיקה החורגת מגדר הנושא של הצעת החוק שהונחה ב-28.3.23, אלא בתיקונים שונים להסדר שעניינו הוועדה למינוי שופטים, אין ספק שבהכנתה לקריאה השנייה והשלישית נדרשת מצד יושב ראש הוועדה והוועדה הקפדה על הליך החקיקה באופן שיאפשר לחברי הוועדה ללמוד את הנוסח החדש ולהעיר לגביו, ולהציע חלופות שייבחנו ובחלק מהמקרים גם יאומצו לשם טיוב ההסדר.

9. אין חולק שאיכותו וטיבו של הליך חקיקה נבחנים בהתאם למספר הדיונים שהתקיימו, שמיעת עמדות נציגי הציבור, נציגי הממשלה ונציגי חברה אזרחית, שקילת הסוגיות המהותיות, לימודן והעמקה בהן. בין היתר בשל כך ולשם כך, לאורך תקופת הדיונים, היועץ המשפטי לוועדה ואנוכי עמדנו בשיח עם יושב ראש הוועדה ומעת לעת הצענו ועמדנו על הארכת דיון מסוים או בעניינה של סוגיה מהותית. אכן, ראוי היה שדיונים בהצעות חוק שמשפיעות על היחסים שבין הרשויות יתפרשו על פני תקופה. דבר זה לא נעשה במקרה זה. ואולם, לא ניתן להתעלם מכך שהנושא נדון במשך 7 ישיבות ממושכות בהן נשמעו עמדותיהם של חברי הכנסת, שר המשפטים ושר החוץ, הייעוץ המשפטי לוועדה, הייעוץ המשפטי לממשלה, נציגי לשכת עורכי הדין, עמותות ונציגי ציבור; וסוגיות ההצעה לובנו על ידי חברי הוועדה, גם אם לא בהסכמה.

10. במכתבכם ציינתם כי סיום הדיון בהצעות החוק במצב הנוכחי מהווה הפרה של החובות המוטלות על יושב ראש ועדה וסיכול מכוון של יכולת חברי הוועדה לנהל דיון מעמיק וכן ציינתם כי זו גניבת דעת לטעון להסכמה רחבה לחקיקה הזו.

11. ליושב ראש הוועדה נתון שיקול דעת רחב בניהול ישיבותיה וקביעת סדר יומה. אכן, לכל יושב ראש סגנון שונה ודרכי התנהלות משלו באופן קיום הדיונים בוועדה, בהתייחסותו לחברי הוועדה ולנציגי הציבור ובכלל בעצם קביעת סדרי הדיון. כיועצת משפטית לכנסת שמשמשת גם יועצת משפטית לוועדת האתיקה עמדתה היא כי על חברי הכנסת לנהוג בכבוד הדדי ובהקשבה זה לזה. לצערי, לא אחת הדברים לא נוהגים כך בבית

הזה, ובהחלט יש להצר על כך. עם זאת, ואף אם ניתן לחלוק על האופן שבו התנהלו הדיונים בהצעות החוק, בסופו של יום, קשה לומר כי נפל בהליך האמור פגם הליכי.

12. כפי שציינתי לאורך הישיבות קיימנו שיח מתמיד עם יו"ר הוועדה בענין סדרי הדיון בהצעות החוק. כך, למשל ביום חמישי האחרון ביקשתי מיו"ר הוועדה להוסיף דיונים למשך השבוע הנוכחי. יו"ר הוועדה השיב לי כי להערכתו אין צורך ביותר מדיון ארוך אחד. סיכמנו בשיחתנו כי ככל שיימצא שלאחר הדיון (אתמול) יתברר שנתרה סוגיה שלא נדונה ושנדרש לגביה דיון נוסף, תיבחן האפשרות לקיים דיון נוסף באותו ענין למחרת. בהמשך לכך, לאחר הדיון שהתקיים אתמול (יום שני), מסר לי יושב ראש הוועדה כי כל הסוגיות נדונו. משכך, אף שביקשתי ממנו לשקול שוב קיומו של דיון נוסף אשר יעסוק בהסדר השלם במתכונתו הסופית - הוא סירב לבקשה.

13. באשר לטענתכם בעניין מסגרת הזמן להגשת הסתייגויות - אתמול, בשעה 23:00 יושב ראש הוועדה ביקש להפיץ נוסח להסתייגויות ולקבוע כי ניתן יהיה להגישן עד ל-11:00 בבוקר יום שלישי. אף שבשעה זו המליאה היתה פעילה וחברי הכנסת שהו בבנין, היועץ המשפטי לוועדה ואנוכי סברנו כי אין זה זמן מספק להכנת ההסתייגויות על ידי חברי הכנסת. לאחר שיח בנושא עם יו"ר הוועדה שנמשך עד חצות שוכם, כי יינתן זמן עד השעה 15:00 וכן כי לא ייקבעו דיוני ועדה משמעותיים ביום שלישי על מנת לאפשר לכל הפחות 7 שעות מהבוקר להכנת ההסתייגויות.

14. זמן קצר לפני השעה שלוש פניתם אליי בבקשה להאריך את הזמן להנחת הסתייגויות. במקביל אליכם, משעות הבוקר פנו אליי עשרות רבות של אזרחים בהודעת ווטסאפ מועתקת זהה ובה נכתב בין היתר "אני העברתי לה כך: " ולאחר מכן בקשה זהה להארכת הדיונים ולחילופין הארכת מועד הגשת ההסתייגויות. תשובתי לכם בעניין ההסתייגויות, אם כן, מופנית גם לאותם אזרחים שמספר הטלפון שלי הועבר אליהם וביקשו לסייע לכם ככל הנראה בעמידה על המשמר גם מול גורמי המקצוע של הכנסת.

15. עד השעה שלוש היום הוגשו 71,023 הסתייגויות על ידי סיעות יש עתיד והעבודה לשתי הצעות החוק, ומתוכן 46 הסתייגויות מהותיות. על ידי יתר סיעות האופוזיציה הוגשו 344 הסתייגויות לכל סיעה.

16. בעבר סברנו כי 3000 הסתייגויות הוא מספר עצום של הסתייגויות (אף אם הן נועדו לפיליבסטר בלבד ואינן מהותיות). נראה לי מספר כה גבוה של הסתייגויות הוא בהחלט תקדימי ולכן איני יודעת אם ומדוע נדרש זמן נוסף. זהו מספר של הסתייגויות אשר חל לגביו החרג של החרג שבהנחיית ההסתייגויות שהופצה על ידי.

17. מכל מקום, בכוונתי להמליץ ליושב ראש הוועדה, שבמסגרת הישיבות על ההסתייגויות שהגשתם, יתקיים גם דיון מהותי ביחס להסתייגות מהותית שתעורר סוגיה חשובה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:

חבר הכנסת שמחה רוטמן, יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט  
חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט  
עו"ד ד"ר גור בליי, היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט