

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר  
נאור ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או  
גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי רוזנפלד ו/או  
רותם בבלי דביר ו/או תמר באום ו/או אורי  
הס ו/או דנה פרימור אזר

מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 9131301  
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. שר המשפטים

2. ממשלת ישראל ה-37

3. היועצת המשפטית לממשלה

4. הנהלת בתי המשפט

המשיבים 1-4 באמצעות פרקליטות המדינה  
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים  
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבות

**עתירה למתן צווים על תנאי,**

**ובקשה לקיום דיון דחוף**

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צווים על תנאי כנגד המשיבים 1-4 וכן ובקשה לקיום דיון דחוף בעתירה, והכל כלהלן:

## **א. צווים על תנאי**

**א.1.** צו על תנאי כנגד המשיב 1 לעתירה, הוא שר המשפטים, המורה לו לבוא ולנמק מדוע לא יפעיל את סמכותו, לפי סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984 (להלן: "חוק בתי המשפט"), ויכנס את הוועדה לבחירת שופטים, וזאת מתוך הטעמים הבאים, העומדים כל אחד בפני עצמו ובמצטבר:

**א.1.א.** לנוכח כך שבהימנעותו מלכנס את הוועדה לבחירת שופטים לפי הצורך העז והמחסור החמור, הוא מפר את חובתו המינהלית המעוגנת בחוק לפעול במהירות הראויה;

**א.1.ב.** לנוכח הימנעותו מהפעלת חובתו לכנס את הוועדה לבחירת שופטים, העומדת כחריגה מסמכות על דרך המחדל;

**א.1.ג.** לנוכח כך שאי-כינוס הוועדה לבחירת שופטים, פוגע באזרחי המדינה לקבל את יומם בבית המשפט, פוגע בזכות הגישה לערכאות ובעקרון הפרדת הרשויות;

**א.1.ד.** לנוכח החשש הכבד שמא אי-כינוס הוועדה לבחירת שופטים מקורה בחוסר תום לב ובשיקולים זרים אשר אינם ממן העניין;

**א.1.ה.** לנוכח היותה של החלטת הממשלה בלתי מידתית ובלתי סבירה בצורה קיצונית, וזאת לאור הצטברות כלל האמור לעיל, וכן, היותה מנוגדת לחובת הנאמנות של הממשלה וראשיה – וכזו הפוגעת באופן ישיר באזרחי המדינה וברשות השופטת, בטוהר הליך בחירת השופטים המנוגד לאינטרס הפוליטי ולרוחות השעה ובאתוס של עצמאות החלטות הוועדה לבחירת שופטים.

**א.2.** צו על תנאי כנגד הממשלה ה-37 המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא תפעל למנות נציגת ממשלה מטעמה בוועדה לבחירת שופטים, ותבחר בנציגה מטעמה, וזאת מתוך הטעמים המפורטים בסעיפים א.1.א - א.1.ה לעיל.

## **ב. בקשה לקיום דיון דחוף**

**ב.1.** כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון בהול בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיס העתירה, ונוכח העובדה כי הפגיעה מתגברת ככל שחולפים הימים והפגיעה באזרחים ובזכות הגישה לערכאות, כמו גם בעקרון הפרדת הרשויות מתעצמת.

## א. הצדדים לעתירה

### העותרת:

1. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית ולא מפלגתית, המונה כ-65,000 חברים ופעילים ומציינת בימים אלו 33 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית, בהן חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

### המשיבים:

2. המשיב 1 הוא **שר המשפטים**, חה"כ יריב לוין, אשר בסמכותו לכנס את הוועדה לבחירת שופטים כאשר יש צורך במינוי שופטים מכוח סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984 (להלן: "**חוק בתי המשפט**"). מחדלו באי-כינוס הוועדה עומד בבסיס עתירה זו.
3. המשיבה 2 היא **ממשלת ישראל** ה-37, אשר מעכבת במכוון בחירת נציגה מטעמה, חברה בממשלה, לכהן בוועדה לבחירת שופטים; המשיבה 3, **היועצת המשפטית לממשלה** (להלן: "**היועמ"ש**"), אשר מתפקדה ומסמכותה היא מייצגת את הממשלה בערכאות השונות, והיא שאמונה על ייצוג האינטרס הציבורי ושמירה על קיום הדין.
4. המשיבה 4 היא **הנהלת בתי המשפט**, הרשות הציבורית המופקדת על הניהול והארגון המנהלי של עבודת בתי המשפט בישראל.

### תוכן עניינים

א.	הצדדים לעתירה.....	3
ב.	מבוא.....	3
ג.	רקע עובדתי.....	4
ג.1.	המחסור בשופטים והעומס במערכת המשפט.....	4
ג.2.	עצמאות הוועדה לבחירת שופטים.....	6
ג.3.	תכנית לוי – הכפפת הרשות השופטת תחת הממשלה.....	10
ג.4.	בחירת חברי הוועדה מטעם הכנסת.....	10
ג.5.	מיצוי ההליכים מטעם העותרת.....	11
ד.	הטיעון המשפטי.....	13
ד.1.	המסגרת הנורמטיבית.....	13
ד.2.	החובה הסטטוטורית לפעול במהירות הראויה.....	14
ד.3.	ההחלטה שלא לכנס את הוועדה התקבלה בחוסר סמכות במחדל, או בחריגה מסמכות.....	15
ד.4.	החלטת שר המשפטים שלא לכנס את הוועדה – נגועה בשיקולים זרים וחוסר תום לב.....	16
ד.5.	ההחלטה על אי-כינוס הוועדה פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות ובזכות הגישה לערכאות והיא בניגוד למבחני המידתיות.....	18
ד.5.א.	המחסור בשופטים פוגע בזכות החוקתית לגישה לערכאות.....	18
ד.5.ב.	הפגיעה בזכות הגישה לערכאות ובעקרון הפרדת הרשויות לא עומדת במבחני פסקת ההגבלה.....	19
ה.	סיכום.....	22

## ב. מבוא

5. עניינה של עתירה זו, במחדל אי-כינוס הוועדה לבחירת שופטים – לאחר שנבחרו נציגיה בכנסת – ולאחר מיצוי ההליכים ממושך של העותרת, נראה כי שר המשפטים החליט לעשות שימוש לרעה בסמכותו הסטטוטורית ולא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים.

6. מחדל זה, אשר מתקיים מתוך שיקולים לא-ענייניים, **מתעצם ככל שחולף הזמן** ולפי הנתונים שבידי העותרת, חסרים כבר היום כעשרות שופטים בבתי המשפט השונים ברחבי הארץ. אף כב' הנשיאה חיות התייחסה, באופן חריג: "רואה בחומרה רבה את העובדה שעד היום טרם התכנסה הוועדה לבחירת שופטים, וזאת בהינתן המחסור המשמעותי בשופטים והפגיעה הנגרמת עקב כך לשירות הניתן לציבור בשל העומס הגדול של ההליכים במערכת".
7. העותרים תרחיב ותטען על **הפגיעה החמורה בזכות הגישה לערכאות** ותטען כי החלטת שר המשפטים שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים **לא עומדת במבחני המידתיות**.
8. עוד תוסיף העותרת ותרחיב, מדוע סמכות זו של שר המשפטים בדבר כינוס הוועדה לבחירת שופטים, הופכת לסמכות שבחובה, אשר מטילה עליו "חובת עשה", כזו שהיה עליה להתקיים **"במהירות הראויה"**.
9. העותרת תביע את חששה, שמא אי-כינוס הוועדה על ידי שר המשפטים מקורה בשיקולים לא-ענייניים, בשעה שלא הובא בהקשרם כל נימוק, או טעם ראוי. ומשאלו פני הדברים, תטען העותרת כי שר המשפטים חורג מסמכותו שבדין, או למעשה פועל בחוסר סמכות במחדל.
10. אשר על כן, העותרת תבקש מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המופיעים ברישא לעתירה ולעשותם מוחלטים. כמו כן, ולאור חשיבות הדברים, והפגיעה האנושה והמתמשכת בזכות הגישה לערכאות ובבתי המשפט השונים ברחבי הארץ, יבקשו העותרים מבית המשפט הנכבד כי יורה על קיום דיון דחוף.
11. כל זאת, מתוך הטעמים אשר יפורטו להלן.

## ג. רקע עובדתי

- ג.1. המחסור בשופטים והעומס במערכת המשפט**
12. בבסיסה של עתירה זו, וכרקע כללי לטיעון המשפטי אשר יובא בהמשך הדברים, סבורה העותרת כי יש לעמוד תחילה על מצבה הנוכחי של מערכת המשפט הישראלית והעומס הרב המוטל עליה.
13. מזה שנים ארוכות גורמים שונים במערכת המשפט שבים ומתריעים על מחסור חמור בכוח אדם ועל עומס הולך וגובר, עד כדי רמה בלתי נסבלת, המוטל על שופטי מדינת ישראל. עומס העבודה השיפוטית פוגע הן בתנאי העבודה של השופטים והצוותים הניהוליים במערכת בתי המשפט, והן ב"צרכניה" של מערכת המשפט, אזרחי המדינה, הנזקקים לשירותיה הבלעדיים של המערכת.
14. עדויות לעומס הרב ממערכת המשפט מגיעות עוד מראשית שנות האלפיים. כך למשל, מנתונים ממחקר שנערך בשנת 2007 על ידי המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה, לבקשת הנהלת בתי המשפט, מעלה כי **ישראל מדורגת במקום השני מתוך 17 מדינות שנכללו במחקר בדירוג העומס השיפוטי**, כאשר ביחס בין מספר התיקים לגודל האוכלוסייה ישראל נמצאת במקום הראשון, ואילו ביחס שבין מספר התושבים למספר השופטים ישראל נמצאת במקום השישי.

15. בשנת 2011, לאחר התאבדותו של השופט מוריס בן-עטר ז"ל, ציין המשנה לנשיא בית המשפט העליון (בדימוס), כבוד השופט אליהו מצא ז"ל, במאמר דעה שפרסם כי הכמות הממוצעת של תיקים ששופט בישראל נדרש לטפל בהם בכל פרק זמן נתון **עולה כדי כפל ויותר** על כמות התיקים המוטלת על שופטים ברוב מדינות המערב. במאמרו הדגיש כבוד השופט מצא, כי הקלת העומסים במערכת הינה ענייננו של הציבור הרחב, שכן הדבר הכרחי על מנת לספק לציבור שירות משפטי ראוי ובזמן סביר.<sup>1</sup>

16. ואולם, על אף העיסוק הציבורי בעניין והמודעות הגוברת לכך שמערכת בתי המשפט כורעת תחת הנטל, ולמרות ניסיונות התייעלות שונים, הבולט מביניהם הינו התקנת הרפורמה בתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, לא נראה כי נרשם שינוי משמעותי ברמת העומס המוטלת על השופטים במדינת ישראל.

17. כך למשל, מנתונים שפורסמו בתקשורת בחודש פברואר 2020, עולה כי שופט ממוצע בישראל מתמודד על מלאי של כ-530 תיקים בטיפולו בממוצע, כאשר מספר השופטים בישראל עומד על כ-8 שופטים לכל מאה אלף נפשות, לעומת כ-20 בממוצע במדינות ה-OECD.

18. בעקבות דברים אלו התראיין שר המשפטים דאז, חה"כ אמיר אוחנה, ואמר בתקשורת כי **"העומס על בתי משפט ועל השופטים הוא תופעה ארוכת שנים המלווה את שרי המשפט לדורותיהם... התופעה עלולה להביא לעינוי ולעיוות דין ומביאה רבים להדיר רגליהם מבתי המשפט, כשביכולתם לעשות כן."**

**העתק הנתונים בעניין המחסור בשופטים כפי שפורסמו בתקשורת, מימים 10.2.2020 ו- 11.2.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/1**

19. אף מנתונים עדכניים של הרשות השופטת בעצמה עולה תמונה מטרידה זו. כך, ממחקר מקיף של מחלקת המחקר של הרשות השופטת מחודש יולי 2021, עולה בשנית הפער האדיר בין המצב בישראל לבין שכנותיה האירופאיות. ביתר פירוט, תוצאות המחקר מעידות כי מספר התיקים האזרחיים הנפתחים במדינת ישראל הוא כמעט כפול מהמספר הממוצע של התיקים הנפתחים במדינות אירופה, וכי יש פער של כמעט פי 3 במספר השופטים לעומת גודל האוכלוסייה בין ישראל לאירופה: בעוד שבישראל יש כ-8.2 שופטים לכל מאה אלף נפשות, במדינות אירופה יש כ-21.4 שופטים בממוצע לאותה כמות אוכלוסייה. עוד עולה מהמחקר כי 77% מהשופטים הנסקרים דיווחו כי עומס העבודה המוטל עליהם גדול ואינו מידתי.

20. התמונה המצטיירת מהדו"ח מעידה על מחסור חמור במספר השופטים הנדרש במערכת, כאשר המסקנה המרכזית היא שנדרשים כ-90 תקני שופטים כדי לעמוד במחזור פעילות שנתי תקין, ונדרשים למעלה מ-200 תקנים כדי להצליח להשוות את העומס המוטל על השופטים הישראליים למקובל בעולם.

**העתק תקציר המנהלים ממחקר הרשות השופטת מחודש יולי 2021 מצורף ומסומן כנספח ע/2**

21. למרות חומרת הדברים המפורטים בדו"ח, בחלוף שנתיים מפרסומו, נראה כי אין כל חדש תחת השמש. כך, מדו"ח נציב תלונות הציבור על שופטים לשנת 2022 שפורסם לפני כשבועיים, עולה

<sup>1</sup> להרחבה ראו מאמר הדעה של השופט (בדימוס) אליהו מצא ז"ל "העומס בבתי המשפט פוגע בציבור" באתר **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (22.2.2011) זמין בקישור <https://www.idi.org.il/articles/9380>

כי בשנת 2022 הוגשו כ-880 תלונות נגד שופטים ודיינים, מתוכן 9% נמצאו מוצדקות. מתוך אלו, 46% היו בנושאי התמשכות הליכים ועיכוב במתן החלטות ופסקי-דין, לעומת 28% בשנת 2021. לפי נציב התלונות על השופטים, השופט בדימוס אורי שהם, יש לזקוף עלייה משמעותית זו לעובדה שחסרים במערכת המשפט עשרות שופטים, וכי חלפה למעלה משנה מאז הפעם האחרונה שהתכנסה הוועדה לבחירת שופטים (בחודש אפריל 2022) ומאז לא מונו שופטים חדשים, מה שהגביר את העומס הרב ממילא.

### **העתק העמ' הרלוונטיים מתוך דוח נציב תלונות הציבור על שופטים של שנת 2022, מצורף ומסומן כנספח ע/3**

22. להשלמת התמונה, מנתונים שפורסמו בתקשורת עולה כי לצד הצורך בהתמודדות רוחבית ומעמיקה עם העומס במערכת המשפט, חסרים כיום כ-40 תקני שופט הדורשים איוש במייד, וכן עד סוף שנת 2023 צפויים להתפנות עוד כ-50 תקנים נוספים.

23. הנה, לסיכומו של פרק קצר זה, מהתמונה שהציגה העותרת עולה כי ישנו צורך דחוף לאייש את התקנים החסרים ולמנות שופטים חדשים במערכת המשפט הישראלית, על מנת להוביל לכל הפחות להפחתה מסוימת בעומס הבלתי יתואר המונח על מערכת המשפט, ולמנוע את המשך ההידרדרות באיכות השירותים המסופקים לאזרחי ישראל.

24. כבר בנקודה זו, יצוין כי לוועדה לבחירת שופטים ישנו תפקיד גורלי בהפחתת העומס המוטל על מערכת המשפט הישראלית, שכן היא משמשת הגורם שדרכו מתמנים שופטים חדשים למערכת, ולפיכך מהווה גורם שאין בלתו למען תפקודה התקין של המערכת. ואולם, על אף העובדה כי מצב העומס במערכת המשפט אך הולך ומחריף, לא כונסה הוועדה לבחירת שופטים מזה למעלה משנה, באופן המעמיק עוד יותר את הפגיעה בתפקוד התקין של הרשות השופטת וכפועל יוצא מכך, פוגע בזכויותיהם של האזרחים הנזקקים לשירותי המערכת.

25. לכן, כפי שיפורט במורד עתירה זו, כינוס הוועדה לבחירת שופטים, בימים שגרה ככלל, ובפרט במצב הדברים הנוכחי, הינה פעולה הכרחית וקריטית הנועדה לספק אוויר לנשימה עבור מערכת המשפט הישראלית, הכורעת תחת העומס. ויודגש, אין עניינה של עתירה זו בניסיון לקבוע מסמרות בדבר דרך ההתמודדות הנאותה עם העומסים הכבדים במערכת המשפט הישראלית, אלא להוביל לפתיחת צוואר הבקבוק אשר נוצר בעקבות אי-תפקודה של הוועדה לבחירת שופטים, כפי שיפורט להלן.

### **2.ג. עצמאות הוועדה לבחירת שופטים**

26. העותרת תבקש להרחיב ולעמוד על הרקע לעצמאות הוועדה לבחירת השופטים, ובמסגרת זו על תפקידה של הוועדה לבחירת שופטים – כפי שזו הותוותה על ידי מייסדי המדינה עוד משנת 1953.

27. העותרת סבורה, כי בחינת הרקע להקמת הוועדה עוד בראשית ימיה של המדינה וכינונה של הוועדה תחת חוק יסוד: השפיטה – מספקת הסבר ברור לנחיצות פעילותה של הוועדה בכל הקשור לעקרון הפרדת הרשויות והצורך בניתוקה של הוועדה מהזרמים העכורים של ההשפעות הפוליטיות.

28. בשנותיה הראשונות של המדינה, היה המנגנון לבחירת שופטים מבוסס על הסדרים מימי המנדט הבריטי, לפיהם שופטים מונו על ידי הנציב העליון, והוא פעל לפי המלצות וועדת מינויים שהורכבה משלושה שופטי בית המשפט העליון.

29. כבר בשנת 1949, החל שר המשפטים, חה"כ פנחס רוזן, להוביל מהלך לשינוי שיטת המינויים שנותרה מהמנדט הבריטי (בסעיף 1(ג) לפקודת בתי המשפט (הוראות מעבר) מס' 11 התש"ח-1948), והכל במטרה להבטיח את אי-תלות השופטים ברשות המבצעת. לפיכך, נקבע כי שופטי בית המשפט העליון יתמנו בידי הממשלה, לפי הצעת שר המשפטים ובאישור הכנסת, כאשר יתר השופטים מונו כמקודם, בהתאם למנגנון הבריטי, על ידי הממשלה לפי שר הצעת שר המשפטים (בסעיף 1 לפקודת בתי המשפט).

30. המהלך של שר המשפטים פנחס רוזן, הגיע לשיאו בשנת 1953 אז נחקק חוק השופטים, התש"ג-1953 (להלן: "חוק השופטים"), והוקמה בעקבותיו הוועדה לבחירת שופטים. יצוין, כי עצמאות הרשות השופטת והגנתה מפני שיקולים פוליטיים עמדה בלב הקביעה אז על הרכב הוועדה לבחירת שופטים.

31. שר המשפטים רוזן, הציג במליאת הכנסת את תכליתה של הוועדה לבחירת השופטים והרכבה ככזו שנועדה "להבטיח את אי-תלותם בתפקידם" וכך כי "מינוי שופטים הוא עניין למומחים, ולמומחים בלבד, ואסור שעניין זה ייהפך לעניין פוליטי" [הישיבה המאה ושישים וחמש של הכנסת השניה, 5.1.1953, הצעת חוק השופטים, תש"ג-1953 – הצבעה לקריאה ראשונה, עמ' 423-424].

32. על קביעת הרכב הוועדה שמטרתו להבטיח את אי תלות השופטים, הגיב גם חה"כ דוד בר-רב-האי במליאה הכנסת:

"אחד ההישגים המפוארים ביותר של ממשלת ישראל במשך חמש שנות קיומה היא מערכת בתי המשפט. החוק המוצע בא להשלים את המערכת הזאת. הוא בא להוציא את ענין מינויי שופטים מתנודות פוליטיות, מכל קשר לבחירות לכנסת או למוסד אחר. זה יהיה שלב נוסף בהתפתחות אחד ההישגים החשובים והמפוארים של מדינת ישראל" (הישיבה המאה ושישים וחמש של הכנסת השניה, 5.1.1953, הצעת חוק השופטים, תש"ג-1953 – הצבעה לקריאה ראשונה, עמ' 432).

העתק העמ' הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הישיבה המאה ושישים וחמש של הכנסת השניה, 5.1.1953, הצעת חוק השופטים, תש"ג-1953 – הצבעה לקריאה ראשונה, מצורף ומסומן כנספח 4/ע

33. במסגרת הדיונים על הצעת החוק עלתה מחלוקת בדבר זהות העומד בראש הוועדה לבחירת שופטים – שר המשפטים או נשיא בית המשפט העליון, מתוך חשש כי העמדת שר המשפטים בוועדה תחליש את אי-תלות של ההליך בממשלה [גיא לוריא הוועדה לבחירת שופטים – מחקר ומדיניות 137 29-30 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019) (להלן: "לוריא, הוועדה לבחירת שופטים")].

34. העמדה שהתקבלה לבסוף בדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט, הייתה שיש היגיון בכך ששר המשפטים יעמוד בראש הוועדה, שכן הוא האחראי להנהלה האדמיניסטרטיבית של בתי המשפט [פרוטוקול ישיבה מס' 53/ב של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-2, (29.7.1953)].

35. חודש לאחר מכן, ביום 20.8.1953, חוק השופטים אושר במליאת הכנסת, וכך מאז ועד היום מי שעומד בראש הוועדה הוא שר המשפטים.

#### 1984

36. בשנת 1984 הועברו עיקרי ההסדר מחוק השופטים אל חוק-יסוד: השפיטה, באופן שהעניק לוועדה לבחירת שופטים מעמד חוקתי מבחינה פורמלית ולא רק מבחינה מהותית [לוריא, **הוועדה לבחירת שופטים**, 29-40].

37. הליך חקיקת חוק יסוד: השפיטה נמשך קרוב לשש שנים והסתיים עם הנחת הצעת החוק הממשלתית על שולחן הכנסת ביוני 1978. זו נדונה פעמיים בהצבעה לקריאה ראשונה: בסוף יוני 1978 וכן בינואר 1980.

38. ביום 28.2.1984 עבר חוק יסוד: השפיטה, ובו כלול הרכב הוועדה והאיזון המוצע בין הרשויות במסגרת זו, במתכונת בה היא פועלת עד היום. במהלך הדיון במליאה בו התקיימה הצבעה על החוק בקריאה שנייה ושלישית, התייחס שר המשפטים משה ניסים, להצעה:

"... היום הזה הוא ציון דרך חשוב בחקיקה הישראלית. היום הזה הכנסת תאשר... חוק יסוד שהוא אחד משלושת העמודים שעליהם נשען מבנה המשטר והשלטון במדינת ישראל, הלוא היא מערכת השיפוט של מדינת ישראל. החוק הזה, אדוני יושב הראש, **יאשש ויחזק את העצמאות ואת אי התלות של בתי המשפט בישראל**, דבר שהוא מקור גאווה למדינת ישראל.."

**העתק העמ' הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הישיבה המאתיים ותשעים ואחת של הכנסת העשירית, 28.2.1984 הצעת חוק יסוד: השפיטה הצבעה לקריאה שנייה ושלישית, מצורף ומסומן כנספח 5/ע**

39. כך, לא חל כל שינוי דרמטי בהרכב הוועדה לבחירת שופטים ובאופן עבודתה, עד לשנת 2008, אז תוקן חוק בתי המשפט, בו נקבע כי המינוי של שופטים לבית המשפט העליון יעשה ברוב של 7 חברי וועדה לפחות, כמפורט להלן.

#### 2008

40. בחלוף השנים, יוזמות שונות לשינוי שיטת הבחירה לשופטי בית המשפט העליון הועלו אך לא התקבלו, למעט הצעת חוק אשר נכנסה לספר החוקים והובילה לאחד השינויים המשמעותיים ביותר בפעילות הוועדה - **רוב מיוחד בוועדה דרוש לשם מינוי שופט בית המשפט העליון**.

41. הרקע ליוזמה למעבר מרוב רגיל אל רוב מיוחד במינוי שופטים לבית המשפט העליון בהשוואה למינוי שופטים בערכאות הנמוכות יותר, היה נטייתם של נציגי לשכת עורכי-הדין באותה העת להסכים לעמדת השופטים בוועדה ולייצר עימם מעין "בלוק חוסם". לכן, הרשות המחוקקת ביקשה להגדיל את משקלם היחסי של נבחרי הציבור באשר להחלטות המתקבלות בוועדה [לוריא, **הוועדה לבחירת שופטים**, 53].

42. בדברי ההסבר להצעת חוק בתי המשפט, (תיקון מס' 51) (רוב מיוחד למינוי שופט בית המשפט העליון) התשס"ח-2008 (להלן: "**התיקון לחוק בתי המשפט**") אותה יזם ח"כ גדעון סער מטעם ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, צוין כי:

"בית המשפט העליון הוא בעל מעמד בכיר במערכת השפיטה. לבית המשפט העליון סמכויות נרחבות, והלכה שהוא פוסק מחייבת כל בית משפט זולתו. מטעם זה, מינויו של שופט לבית המשפט העליון הוא בעל חשיבות מיוחדת



לעומת מינוי של שופט לערכאות נמוכות יותר.

הצעת החוק המתפרסמת בזה באה להבטיח כי הצעת הוועדה בדבר מינוי של שופט בית המשפט העליון, ובמובחן ממינויו של שופט בערכאות אחרות, תיעשה על יסוד הסכמה רחבה בין חברי הוועדה. מוצע כי הרוב הדרוש להחלטה כאמור יהיה רוב של שבעה מבין תשעת חבריה. **ההנחה שביסוד ההצעה היא שכדי להשיג תמיכה רחבה כזאת יידרשו דיון ושכנוע הדדי בין חברי הוועדה במידה רבה מהדרוש להכרעה על יסוד רוב רגיל.**"

**העתק הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 51) (רוב מיוחד למינוי שופט בית המשפט העליון) התשס"ח-2008, ה"ח 239, מצורף ומסומן כנספח ע/6**

43. ביום 28.7.2008 התקבל בכנסת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 55), התשס"ח-2008, אשר במסגרתו שונה סעיף 7(ג) ונקבע כי מינוי שופט לבית המשפט העליון יהיה ברוב מיוחד של שבעה מחברי הוועדה, או שניים פחות ממספר חברי הוועדה הנוכחים בישיבה, במקרים של ניגוד עניינים אשר לא מאפשרים לכלל הנוכחים להימצא בישיבה (6) אם נוכחים 8 חברים, 5 אם נוכחים 7).

44. למעשה, התיקון הוביל לכך שהרוב של חברי הוועדה שהם משפטנים במיהותם – 3 שופטים ו-2 נציגי לשכת עורכי הדין – נחלש, כך שכיום לדרג הפוליטי ולדרג המקצועי כוח שווה בהליך המינוי, ואף אחד מהצדדים אינו יכול לקבל החלטה מבלי שישנה הסכמה רחבה של נציגים אחרים בוועדה, המייצגים את הרשויות השונות.

45. למעשה, בהרכב מלא של הוועדה, לא ניתן למנות שופטים לבית המשפט העליון ללא הסכמה של נציגי הרשות המבצעת. ההסדר העלה על נס את הצורך בקיום הסכמה ערכית של כלל חברי הוועדה באשר מינוי אדם לשופט בית המשפט העליון, לצד בחינה מקצועית מעמיקה של מיומנותם ויכולותיהם של המועמדים לשיפוט בבית המשפט העליון.

46. בהצבעה השלישית על התיקון לחוק בתי המשפט, שהתקיימה ביום 28.7.2008, הציג יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט דאז, ח"כ מנחם בן ששון, את החשיבות בהצעת החוק, ואת ההיגיון המסדר הניצב מאחוריה:

"לא בצורה קלה ולא בקלות ראש עסקנו בהצעת החוק הזאת. התחושה היתה שחלק ניכר מההליך של בחירת שופטים נקלע למבוי סתום – והביטוי "מבוי סתום" יחזור בהצגת החוק הבאה שלי – משום שבמאבק הכוחות או בעימות שבין כוחות אנשים לא הצליחו לממש את הצורך בבית-המשפט העליון למלא את 15 השופטים שנמצאים בו, משום המאבק הזה. **לכן הצעת החוק מנסה לתת מעמד של מעין גוש חוסם לכל אחת מהמערכות, על מנת שממנו יסיקו החברים את המסקנה החיונית שיש צורך בהידברות.**

אני לא מקבל את העמדה שנשמעה באותו הדיון שסוברת שכתוצאה מכך נצטרך למצוא שופטים בינוניים. מתוך הסכמה אפשר יהיה למצוא את המיטב שבמיטב שבמשפטנים, על מנת שיכהנו בבית-המשפט העליון."

**העתק העמ' הרלוונטיים מתוך פרוטוקול ישיבה 264 של הכנסת השבע-עשרה, 28.7.2008 הצעת חוק בתי-המשפט (תיקון מס' 54), התשס"ח-2008, מצורף ומסומן כנספח ע/7**

47. הנה, במשך כ-70 שנים, מהעת בה כוננה ועד למועד הגשת עתירה זו, פעלה הוועדה במתכונת כמעט זהה, למעט באשר למינוי שופטי בית המשפט העליון, אשר שיטת מינויים השתנתה כאמור לפני כ-15 שנים. הרכב זה של הוועדה הבטיח מינוי שופטים באופן מקצועי וראויים, מקצועיים ועצמאיים אשר סרים למרותו של הדין, ולו בלבד.

48. יתרה מכך, הכנסת, כרשות מכוננת, פעלה לאורך כל השנים להפריד בין שיקולים פוליטיים

ולנתק אותם מהוועדה לבחירת שופטים.

49. כעת תטען העותרת, מחזיק שר המשפטים לוי, את הוועדה לבחירת שופטים בראשותו – כשבועה בערבות – ועושה שימוש לרעה בסמכותו, בניגוד לחוק ומתוך שיקולים זרים ופסולים, כדי לקדם את תכניתו הפוליטית להכפפת הרשות השופטת תחת הממשלה.

### **ג.3. תכנית לוי – הכפפת הרשות השופטת תחת הממשלה**

50. ביום 4.1.2023 כינס שר המשפטים, חה"כ יריב לוי, מסיבת עיתונאים במסגרתה הוא תיאר את תכנית הממשלה ה-37 להכפיף את המערכת המשפטית תחתיה ולערוך שינויים משפטיים דרמטיים בשיטת המשטר הישראלית, תחת הכינוי "רפורמה".

51. תכנית שר המשפטים לוי, כוללת מספר שלבים, כאשר השלב הראשון בה כולל את שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים – כך שיינתן רוב לנציגי הקואליציה ולמעשה לפוליטיזציה של הרשות השופטת; את צמצום, או אף ביטול, יכולתו של בית המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית על חקיקה, ואת חקיקתה של פסקת התגברות מקיפה – אשר יאיינו כל בלם בפני חקיקה דורסנית ובלתי חוקתית; את ביטול עילת הסבירות – כך שתבוטל האפשרות להעביר ביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות שחורגות ממתחם הסבירות ומשכך פוגעות באזרחי מדינת ישראל העומדים בפני רשויות השלטון; ואת הכפפת היועצים המשפטיים בשירות הציבורי לדרג הנבחר – ולמעשה את איונם של מנגנונים נוספים לשמירה על האינטרס הציבורי ועל עקרון שלטון החוק על ידי נבחרי הציבור והזרוע המבצעת במדינה.

52. בעקבות זאת, בחצי השנה האחרונה החלו בקואליציה לקדם את הליכי החקיקה האמורים, המהווים הפיכה של שיטת המשטר הדמוקרטית בישראל.

53. נכון ליום זה אושרה בקריאה שנייה ושלישית הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) - נבצרות ראש הממשלה (2560/25/פ), שמגדירה מחדש את מצב הנבצרות של ראש הממשלה, **ואושרו בקריאה ראשונה שבעה חוקים שונים המחלישים משמעותית את מעמדה של הרשות השופטת על חשבון חיזוקה של הרשות המבצעת**, ביניהם תיקונים להצעות חוק יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) (חיזוק הפרדת רשויות) והצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 105) (הוראות לעניין הוועדה למינוי שופטים), התשפ"ג-2023.

54. על רקע פעולות ההפיכה המשטרית של הקואליציה, החל גל מחאה אזרחית חסר תקדים בכל רחבי הארץ, אשר הוביל בסופו של חודש מרץ 2023 לתחילת הידברות בין נציגי הקואליציה לאופוזיציה בכנסת, בבית הנשיא, במטרה להוביל להסכמה ציבורית רחבה אודות השינויים הצפויים במערכת המשפט.

55. במסגרת שיחות ההידברות סוכם בין הצדדים כי במסגרת הבחירות החשאיות בכנסת לשני נציגיה בוועדה לבחירת שופטים, ייבחר נציג אחד מהאופוזיציה ונציג שני מהקואליציה, כאשר הצדדים סימנו את בחירת הנציגים לוועדה לבחירת שופטים כרגע קריטי בו תיבחן מחויבותה של הקואליציה להסגת פשרה.

### **ג.4. בחירת חברי הוועדה מטעם הכנסת**

56. ביום 14.6.2023 בחרו חברי הכנסת את נציגיהם לוועדה לבחירת שופטים בבחירות חשאיות, בכפוף לסעיף 6(ב) לחוק בתי המשפט. ואולם, לאחר שניסו להוביל להסרת מועמדות של מועמדי

הקואליציה, ונותרה אך מועמדת אחת, חה"כ טלי גוטליב, הקואליציה בראשות החליטה להוביל לדחיית הבחירות ברגע האחרון, באמצעות שימוש בסעיף 15 לתקנון הכנסת, לפיו במצב שבו יש יותר הצבעות נגד מאשר בעד, יתקיימו בחירות חוזרות לוועדה בתוך 30 יום. בשל כך נבחרה לבסוף רק חברת כנסת אחת, חה"כ קורין אלהרר, כנציגת האופוזיציה בוועדה.

57. בעקבות הדברים האמורים הופסקו לחלוטין שיחות ההידברות בבית הנשיא בניסיונות להגיע לפשרה בעניין ההפיכה המשטרית.

58. לבסוף, בחלוף 30 יום מהאירועים המתוארים, ביום 13.7.2023 נערכו בחירות חוזרות בכנסת ונבחר נציגה השני לוועדה לבחירת שופטים, חה"כ יצחק קרויזר.

59. במאמר מוסגר, יצוין כי בבחירות לראשות לשכת עורכי הדין, שהתקיימו ביום 20.6.2023 ב-172 קלפיות ברחבי הארץ הצביעו למועצה הארצית 39,150 מתוך 77,201 עורכות ועורכי דין בעלי זכות בחירה (50.8 אחוז) – נבחר עו"ד עמית בכר. נציגי הלשכה הקבועים כיום בוועדה הם: עו"ד אלינה סקר שנבחרה ביום 20.11.2020; ועו"ד מוחמד נעאמנה שנבחר ביום 28.7.2020, שניהם נבחרו על ידי המועצה הארצית לקדנציה של 3 שנים כחברים בוועדה מטעם לשכת עורכי הדין.

60. ביום 17.7.2023 פורסם בתקשורת,<sup>2</sup> כי שר המשפטים נועד עם נשיאת בית המשפט העליון, וכי הושגה הסכמה על תיקון חקיקה אשר יאפשר את הארכת כהונת נציג תלונות הציבור על השופטים. תיקון שכזה נדרש בעקבות אי-כינוס הוועדה לבחירת שופטים, אשר מינוי הנציב נמצא תחת אחריותה. כמו כן, בהודעה חריגה מטעם נשיאת בית המשפט העליון, כב' הנשיאה חיות, נמסר כי:

"רואה בחומרה רבה את העובדה שעד היום טרם התכנסה הוועדה לבחירת שופטים, וזאת בהינתן המחסור המשמעותי בשופטים והפגיעה הנגרמת עקב כך לשירות הניתן לציבור בשל העומס הגדול של ההליכים במערכת".

61. כלומר, אף מדברי הנשיאה א' חיות, בנסיבות המתוארות, אי-כינוס הוועדה לבחירת שופטים, הביא למחסור משמעותי בשופטים, והלכה למעשה, פוגע בזכות הגישה לערכאות ובמערכת אכיפת החוק.

### **5.ג. מיצוי ההליכים מטעם העותרת**

62. ביום 14.5.2023 לאחר מספר פרסומים בתקשורת בהם נטען כי סוגיות רבות וחשובות הנמצאות תחת סמכותו של שר המשפטים נזנחו ואינן מטופלות, פנתה העותרת אל חה"כ יריב לוין, שר המשפטים בבקשה להבהיר כי עליו לטפל בעניינים המצויים תחת סמכותו.

63. בפנייתה התייחסה העותרת לעובדה ששר המשפטים: "נמנע מלכנס את הוועדה לבחירת שופטים, חרף העומס שתחתיו כורעת מערכת המשפט". וכן, הבהירה כי מינויים רבים ממתנינים להכרעה של שר המשפטים "באופן שמונע פעילות תקינה של גופים ציבוריים חשובים ובחלק מהמקרים אף פוגע בשירות הניתן לאזרח".

העתק פנייתה של העותרת לשר המשפטים מיום 14.5.2023 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/8.

<sup>2</sup> אבישי גרינצוויג "במקום כינוס הוועדה לבחירת שופטים: לוין וחיות הסכימו על חוק להארכת כהונה" כאן (17.7.2023) זמין בקישור <https://www.kan.org.il/content/kan-news/local/446817>.

64. ביום 18.6.2023 פנתה שוב העותרת לשר המשפטים במכתב תזכורת בעניין ולאחר שלא התקבל כל מענה. בפנייתה הנוספת חזרה שוב העותרת על הדחיפות בטיפול שר המשפטים בנושאים שבסמכותו ובפרט – כינוס הוועדה לבחירת שופטים. כמו כן, ביקשה העותרת "לשאול לפשר שיקול דעתו של השר" בהימנעותו מקידום נושאים דחופים. גם פניה נוספת זו – לא נענתה.

**העתק פנייתה של העותרת לשר המשפטים מיום 18.6.2023 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/9.**

65. והנה, ביום 13.7.2023, יום אחרי שהקואליציה בחרה נציג הכנסת מטעמה, לכהן בוועדה לבחירת שופטים, פנתה העותרת לשר המשפטים בבקשה דחופה שיפעיל את סמכותו לאלתר וייכנס את הוועדה לבחירת שופטים. העותרת ציינה כי כינוס הוועדה לבחירת שופטים הכרחי בעת זו לנוכח המחסור הדוחק בשופטים במערכת המשפט הישראלית.

66. ביחס למחסור שנוצר עקב אי-כינוס הוועדה, הודיעה העותרת כי הוא פוגע אנושות בתפקוד מערכת המשפט בישראל, וכפועל יוצא מכך פוגע בזכות הגישה לערכאות – זכות יסוד בשיטת משטר דמוקרטית.

67. על כן, הבהירה העותרת לשר המשפטים כי כאשר הוא אינו מכנס את הוועדה לבחירת שופטים, הוא עושה שימוש לרעה בסמכותו ומעשה חורג מסמכותו במחדל.

**העתק פנייתה של העותרת לשר המשפטים מיום 13.7.2023 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/10.**

68. בצד זאת, עוד באותו היום פנתה העותרת גם אל הממשלה, בבקשה כי חבריה יתכנסו, בהקדם האפשרי, ויבחרו נציגה מטעמם – חברת ממשלה – לכהן בוועדה, לצידו של שר המשפטים.

69. העותרת ביקשה כי הדבר יופיע מוקדם ככל הניתן בסדר היום לישיבות הממשלה. וכן, חזרה על העומס הכבד המוטל על מערכת המשפט נוכח המחסור הקיים בשופטים – מחסור הפוגע בתפקוד מערכת המשפט ולמעשה בזכות הגישה לערכאות.

**העתק פנייתה של העותרת למזכיר הממשלה מיום 13.7.2023 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/11.**

70. משלא קיבלה כל מענה לשלל פניותיה, פנתה העותרת שוב ביום 19.7.2023 לשר המשפטים ובהעתק ליועצת המשפטית לממשלה וחזרה על בקשתה הדחופה להפעיל את סמכותו ולהורות על כינוס הוועדה לבחירת שופטים, וכן האמור בשלל מכתביה (14.5.2023; 18.6.2023; 13.7.2023).

71. בנוסף לאמור לעיל, התייחסה העותרת להסכמה על תיקון חקיקה שיאפשר את הארכת כהונת נציב לתלונות הציבור על השופטים, והביאה את דבריה של כבוד הנשיאה א' חיות שפורסמו בהודעה חריגה לתקשורת ולפיהם היא "רואה בחומרה רבה את העובדה שעד היום טרם התכנסה הוועדה לבחירת שופטים, וזאת בהינתן המחסור המשמעותי בשופטים והפגיעה הנגרמת עקב כך לשירות הניתן לציבור השל העומס הגדול של ההליכים במערכת".

72. העותרת הזהירה שוב מפני ההשלכות החמורות שיש לאי-כינוס הוועדה, הן על מערכת המשפט והן על הציבור המתדיינים.

**העתק פנייתה של העותרת לשר המשפטים ובהעתק ליועצת המשפטית לממשלה, מיום 18.7.2023 מצורף לעתירה זו ומסומן כנספח ע/12.**

73. חרף פניותיה אלו של העותרת, עד למועד הגשת עתירה זו לא קיימו המשיבים את אשר ביקשה העותרת ולא השיבו כלל לפניותיה. במצב עניינים זה, לא נותרה בידי העותרים כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, ובבקשה כי יתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים המשפטיים הבאים.

## **ד. הטיעון המשפטי**

### **1.ד. המסגרת הנורמטיבית**

74. סעיף 4 לחוק יסוד: השפיטה קובע כיצד יתמנו שופטים בישראל, ומכוחו פועלת הוועדה לבחירת שופטים, אשר אמונה על מינוי שופטים בכלל הערכאות השונות במערכת המשפט הישראלית.

75. סעיף 4(ג) לחוק יסוד: השפיטה מאפשר לוועדה לפעול **אף אם פחת מספר חבריה**, כל עוד לא פחת משבעה.

76. חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 (לעיל ולהלן: "**חוק בתי המשפט**") משלים את הוראותיו של חוק יסוד: השפיטה, ומסדיר בסימן ג' את ההוראות לסדרי עבודתה של הוועדה לבחירת שופטים ולאופן פעולתה. סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט הוא הסעיף המרכזי, המסמך את שר המשפטים לכנס את הוועדה, בזו הלשון:

**"7(א) ראה שר המשפטים שיש למנות שופט, יודיע על כך ברשומות ויכנס את הוועדה."**

77. כלומר, לפי סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט אם "ראה שר המשפטים שיש למנות שופט", הוא יודיע על כך "ויכנס את הוועדה".

78. בהמשך, סעיף 7(ב) לחוק בתי המשפט קובע כי הגורמים הרשאים להציע מועמדים לשפיטה הם שר המשפטים, נשיא בית המשפט העליון, או שלושה חברי וועדה המצביעים כאחד.

79. אופן ההצבעה על מינויו של שופט מעוגן בסעיף 7(ג) לחוק בתי המשפט. לפי ס"ק (1), הצבעה על מינויו של שופט נדרשת להיות ברוב רגיל בוועדה. לפי ס"ק (2), הצבעה על מינויו של שופט לבית המשפט העליון תהא ברוב מיוחד של שבעה מחברי הוועדה, או אם מספר חברי וועדה המשתתפים בהצבעה קטן מכך, תהיה על דעת רוב המשתתפים בהחסיר שניים.

80. סעיף 6 לחוק בתי המשפט מפרט את אופן בחירת הנציגים עצמם לחברות בוועדה לבחירת שופטים. כך, סעיף 6(1) לחוק בתי המשפט קובע כי נציגי הכנסת בוועדה לבחירת שופטים ייבחרו על-ידי הכנסת בהצבעה חשאית, ויכהנו כל עוד הם חברי כנסת. באופן דומה, סעיף 6(2) לחוק בתי המשפט, קובע כי שני נציגיה של לשכת עורכי הדין ייבחרו גם הם בבחירות חשאיות, אלא שהם נבחרים על ידי המועצה הארצית של הלשכה ולתקופה של שלוש שנים.

81. לבסוף, סעיף 6(3א) לחוק בתי המשפט קובע **חובת ייצוג הולם לנשים בוועדה לבחירת שופטים**, ומחייב כי לפחות אחד מנציגי שופטי בית המשפט העליון בוועדה, לפחות אחד מנציגי הממשלה בוועדה, לפחות אחד מנציגי הכנסת בוועדה ולפחות אחד מנציגי לשכת עורכי הדין בוועדה יהיו נשים.

82. להשלמת התמונה, יצוין כי הוועדה לבחירת שופטים לא רק מוסמכת למנות שופטים לשיפוט בכלל הערכאות, אלא גם להפסיק את כהונתם של שופטים (סעיף 7(4) לחוק יסוד: השפיטה).

83. ביחס להפעלת סמכות חובתן של רשויות מנהליות לפעול במהירות הראויה עוגנה בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"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".

84. כלומר, על עובדי ציבור ולבטח שרים המהווים עובדי ציבור מהמעלה הראשונה, מוטלת החובה לפעול במהירות הראויה בכל הנוגע להסמכה או חיוב לעשות דבר אשר בתחומי פועלם.

85. בהתאם, תטען העותרת, כי על שר המשפטים מוטלת החובה לפעול במהירות הראויה לכינוס הוועדה לבחירת שופטים, ומשנבחרו חברי הוועדה מטעם הכנסת אין כל משוכה העומדת בפני כינוס הוועדה.

## 2.ד. החובה הסטטוטורית לפעול במהירות הראויה

86. חובתן של רשויות מנהליות לפעול במהירות הראויה מ בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: "**חוק הפרשנות**"), 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**".

87. בהקשר זה, קבע כב' השופט חשין (כתוארו אז): "לציווי כי נעשה "במהירות הראויה" נלווה צליל של אזהרה מפני איחור: הישמרו לכם פן תאחרו בעשייה" (בג"ץ 4681/97 **היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים – גוש צפון**, נא(4) 679 (1997)).

88. והנה, בעניינינו סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט קובע כי אם "ראה שר המשפטים שיש למנות שופט", הוא יודיע על כך "ויכנס את הוועדה" – כלומר, בהיקף סעיף 11 מחוק הפרשנות – על שר המשפטים חלה החובה לכנס את הוועדה לבחירת שופטים במהירות הראויה ולשוב ולעשות כן, "ככל הנדרש על פי הנסיבות".

89. ואכן, בפסיקה ארוכת שנים קבע בית משפט נכבד זה, כי רשות מינהלית נדרשת לקבל את החלטותיה ולהפעיל את סמכויותיה במהירות הראויה. חובה זו היא "מן המושכלות הראשונים של מינהל תקיין", והיא ונובעת מחובת הנאמנות וההגינות של הרשות המנהלית כלפי הציבור (בג"ץ 4630/17 **ADAM GUBARA TAGAL ו-23 אח' נ' שר הפנים** (פורסם באר"ש, 25.4.2021); בג"ץ 5931/04 **מזורסקי נ' מדינת ישראל**, פ"ד נט(3) 769, 782 (2004); "סבירות משמעה גם עמידה בלוח זמנים סביר" (בג"ץ 6300/93 **המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מח(4) 441, 451 (1994)); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרד ב: ההליך המינהלי 1098 (2011); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרד א 407 (2010)).

90. בית המשפט הנכבד כבר נדרש לעניין המהירות הראויה בשאלת מינויי בכירים, כאשר דן באי-מינוי ראשי נציגויות דיפלומטיות, אז בבג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה** (אר"ש, 25.3.2021), שם קבעה כב' הנשיאה חיות, בפסקה 54 לפסק דינה:

"בשים לב לכללים שפורטו לעיל, ברי כי לא ניתן לקבל מצב שבו הממשלה, גם אם היא ממשלת מעבר, מתפרקת באופן מוחלט מחובתה לבצע מינויים בשירות הציבורי. כך למשל, הדגיש בא כוח היועץ בדיון ביום 18.2.2021, כי מינוי ראשי נציגויות רבים מקרב הסגל הדיפלומטי במשרד החוץ ממתין

לאישורה של הממשלה. הוא ציין כי רוב המינויים הם למשרות שצפויות להתפנות בעוד מספר חודשים אך דורשות התארגנות מראש, וכי קיימות גם נציגויות שאינן מאוישות כיום או מאוישות על ידי ממלא מקום בלבד, על כל השלכות הנובעות מכך. מקובלת עליי עמדת היועץ כי על הממשלה מוטלת החובה לבחון ביחס לכל אחד מהמינויים שהובאו לאישורה אם עליה לדון באותו מינוי בהתחשב בכלליים הייחודיים החלים ביחס לממשלת מעבר, ולקדם ללא דיחוי את אותם מינויים שהאינטרס הציבורי מחייב את השלמת הדיון בהם כבר עתה. זאת, בשים לב לכללי המשפט המנהלי ובפרט לסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 המעגן את חובתן של רשויות השלטון להפעיל את סמכותן "במהירות הראויה" (ראו: עניין התנועה לטוהר המידות, פסקה 4).

לפיכך אני סבורה כי יש להפוך את הצו על תנאי למוחלט ביחס לחובתה הכללית של הממשלה בכל הנוגע למינויים, במובן זה שייקבע כי על ראש הממשלה ועל ראש הממשלה החלופי מוטלת חובה להשלים במהירות הראויה את מינוי הבכירים בשירות הציבורי, בכפוף לכללים החלים על ממשלת מעבר. בשים לב לסעדים שהתבקשו בעתירות שלפנינו ולנוסח הצו על תנאי, אני סבורה עם זאת כי טענות הנוגעות למינויים ספציפיים מקומן במסגרת עתירות נפרדות (ראו למשל, בג"ץ 8034/20 אומ"ץ – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' השר לביטחון פנים (3.12.2020); בג"ץ 9005/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל; עניין התנועה לטוהר המידות; עניין הצלחה). [ההדגשות אינן במקור].

91. כלומר, בית המשפט הנכבד כבר קבע בעניין מינויים שביצועם נדחה על ידי בעל הסמכות, כי חלה החובה לדון ולהביא את המינויים לאישור "במהירות הראויה" תוך התייחסות לכך שחלק מהמשרות אינן מאוישות כלל וכי הליך המינוי דורש זמן התארגנות מראש, וכל עיכוב פוגע באינטרס הציבורי.

92. הנה כי כן, העותרת תטען כי במקום בו לא כונסה הוועדה לבחירת שופטים במשך כמעט שנה וכאשר מתקיימת פגיעה קשה כפי שהורחב לעיל, ושר המשפטים לא פועל במהירות הראויה והנדרשת – על בית המשפט הנכבד להתערב ולהוציא את הצווים המבוקשים ברישא לעתירה.  
ז.

### **3. ד. ההחלטה שלא לכנס את הוועדה התקבלה בחוסר סמכות במחדל, או בחריגה**

#### **מסמכות**

93. העותרת תטען, כי בהימנעותו ממילוי חובתו לכנס את הוועדה לבחירת שופטים, בהתאם לציווי הברור של סעיף 11 לחוק הפרשנות, ולאור מצוקת כוח האדם הקשה של מערכת המשפט והצורך המשועשוע בשופטים פועל שר המשפטים בחריגה מסמכותו על פי הדין. בכך, התנהלות שר המשפטים נגועה בפגם הבסיסי והחמור ביותר שניתן לייחס לפעולת הרשות המנהלית – פעולה בחוסר סמכות במחדל.

94. ראשית, תטען העותרת כי קיים מחדל – כפי שתואר לעיל ביחס למחסור החמור בשופטים במערכת והפגיעה הנלווית לכך בזכות הגישה לערכאות – החלטת שר המשפטים להתעלם מהפגיעה המתעצמת הנ"ל היא פעולה אשר לדידה של העותרת התקבלה בחוסר סמכות במחדל, או חריגה מסמכותו לפי סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט הקובעת כי: "ראה שר המשפטים שיש למנות שופט, יודיע על כך ברשומות וכנס את הוועדה".

95. והנה, לאחר שהזהירה העותרת כי קיים מחסור חמור בשופטים (עוד מיום 14.5.2023); לאחר הודעתה החריגה של כבוד הנשיאה חיות שתוארה לעיל; ולאחר שנבחרו כמעט כל נציגי הוועדה לבחירת שופטים – ויש צורך עז לכנס את הוועדה לבחור שופטים – הוא ממשיך להחליט כי לא

יעשה כן – בניגוד למצוות החוק.

96. בפועל בניגוד למצוות החוק, חורג שר המשפטים מהעיקרון הבסיסי המושל בפעילות המנהל – עקרון חוקיות המנהל, המחייב את הרשויות לפעול תמיד במסגרת דל"ת אמותיו של החוק (וראו לעניין זה את דבריו של כב' השופט דנציגר, פסקה 25 לפסק דינו ע"א 5958/15 פרחי ביקל בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה – ראשון לציון, (פורסם בנבו, 15.12.2016).

97. מחויבות זו לפעול בתוך דל"ת אמותיו של החוק, רלוונטית לכל סוג של פעולה או החלטה. לעניין בחינת שאלת הסמכות שבפעולה או בהחלטה, אין נפקא מינה אם אלו מתבטאות בדמות "מעשה", או "מחדל":

"אכן, המשפט המינהלי מתייחס גם להיעדר החלטה וגם למחדל של הרשות המינהלית, כהחלטה מינהלית במובנה הרחב. על כן, גם היעדר החלטה ואי-עשייה, כפופים לחובה, שלפיה על הרשות לפעול אך ורק בגדר הסמכויות שהוקנו לה בדיון. לכן, ממילא, גם הפרת חובה זו היא בגדר חוסר סמכות, או חריגה מסמכות." (אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי כרך 3 (עילות ההתערבות), 15 (2008)).

98. אם כן, הימנעותו של שר המשפטים מהפעלת סמכותו – לכינוס הוועדה – מהווה פעולה בחוסר סמכות הנעשית בדרך המחדל, או חריגה מסמכות. זאת משום שהסמכות המוענקת לשר על ידי המחוקק, מטילה עליו חובת פעולה:

"עצם הענקת הסמכות מלמד על כך שהמחוקק בדעה שקיים צורך להסדיר בדרך שלטונית נושא מסוים ושהרשות היא המתאימה להתמודד עמו. ואכן, זו ההצדקה החוקתית להפקדת כוחות שלטוניים בידי האמונות של המנהל הציבורי. כוחות אלו נועדו להפעלה בהתאם לצרכים שביסוד הענקתם. ומכאן שהענקת סמכות משמעותה הטלת חובת פעולה" (ברוך ברכה משפט מינהלי כרך ב 23 (1995)).

99. אף בעניינינו סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט העניק לשר המשפטים סמכות שמשמעותה "הטלת חובת פעולה", מקום שנודע לו על הצורך למינוי שופטים. העותרת תוסיף כי חובה זו מתגברת, ביתר שאת, כאשר הצורך במינוי שופטים פוגע בעשיית הצדק, מעמיק את עינוי הדין ופוגע בזכות לגישה לערכאות.

100. אשר על כן, ומכשעמדה העותרת על הנסיבות אשר מקימות לשר המשפטים את החובה להפעיל את הסמכות המוענקת לו מכוח סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט – המשך החלטתו שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים מהווה שימוש לרעה בסמכותו – ולמעשה, היא פעולה בניגוד להוראות החוק ובחוסר סמכות במחדל.

#### ד.4. החלטת שר המשפטים שלא לכנס את הוועדה – נגועה בשיקולים זרים וחוסר

##### תום לב

101. כפי שהובהר בפרק התשתית העובדתית, החל משנת 1953 בתכלית עבודתה של הוועדה לבחירת שופטים היה עצמאות הרשות השופטת וניתוק המערכת המשפטית מגלי הפוליטיקה העכורים. הרכב הוועדה הבטיח ייצוג וקבלת החלטת מקצועיות שעל בסיסן נבחרו שופטי ישראל הראויים לכך.

102. העותרת תטען, כי אי-כינוס הוועדה לבחירת שופטים נגוע בשיקולים זרים אשר אינם ממן העניין, ובחוסר תום לב של שר המשפטים – אשר לפי התכנית שהציג הוא מתכנן את הכפפת מערכת



המשפט תחת הממשלה. אולם, תכנית זו, טרם יצאה לפועל וכוננה, במצב זה – עודנה חלה עליו החובה הסטטוטורית לכנס את הוועדה לבחירת שופטים והחלטתו שלא לכנס את הוועדה מונעת משיקולים זרים ומחוסר תום לב.

103. כידוע, מקום בו הופקדה בידי גורם סמכות מינהלית למנות בעל תפקיד – סמכות זו צריכה להיות מופעלת **בנאמנות, בסבירות, באופן המשרת אינטרסים ציבוריים, בענייניות, ללא שיקולים זרים ובהוגנות, תוך הגנה על כבודו ועל זכויותיו של בעל התפקיד.** לעניין זה קבע כב' המשנה לנשיא השופט מ' אלון, בפסקה 6 לפסק דינו בבג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28 (פורסם בנבו, 3.12.1990), 33-34:

**"רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו, שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה. נאמר על כך מפי מ"מ הנשיא ח' כהן בבג"צ 142/70 [1], בעמ' 331: 'לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, שלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חוקות" (ההדגשות אינן במקור).**

104. אם כן, עם מלוא הכבוד ובהירות המתבקשת, תטען העותרת כי שיקולים פוליטיים צרים, או מחלוקות הקשורות בתכניתו של שר המשפטים להכפפת מערכת המשפט תחת הממשלה, הם **בוודאי אינם אצטלה לעכב מינויים של כעשרות שופטים בבתי המשפט השונים בישראל.**

105. בהקשר זה, תבקש העותרת להביא מדבריו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 7180/20 **התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל** (פורסם באר"ש, 10.12.20), לפיו הסכמות, או מחלוקות קואליציוניות הן אינן עילה להימנעות מהשלמת המינויים הבכירים הטעונים אישור ממשלה, ובלשונו:

**"לא נעלמה מעינינו עמדת המשיב 2 שהובאה כלשונה במסגרת תגובת היועץ המשפטי לממשלה, אלא שמקובלת עלינו עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כי הסכמות או מחלוקות קואליציוניות אינן יכולות לגבור על חובת הממשלה והגורמים המוסמכים לפעול לאיזו משרות בכירות במינוי קבע" (שם, בפס' 3, ההדגשות אינן במקור).**

106. הנה, הגם שיכול שר המשפטים להשיב (על אף שלא עשה כן), כי כינוס הוועדה לבחירת שופטים לא אפשרי בעת הזו עקב מחלוקות קואליציוניות, או עקב הצורך בהוצאה לפועל של תכנית ההפיכה המשטרית שהגה – הרי שברי, כי סיבה זו לא יכולה לגבור על חובתו הסטטוטורית.

107. **לכן, במקום בו לא הוצג ולו שיקול ענייני אחד שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים, החשש הוא כי את מקומם תופסים שיקולים זרים ולא ענייניים, אשר בית המשפט הנכבד קבע זה מכבר כי שיקולים אלו אינן יכולות לגבור על החובה הסטטוטורית המוטלת על הרשות.**

108. יודגש, כי דרישת הענייניות היא בסיס לכל מערכת אמון בין רשות מינהלית לבין הציבור, אשר היא משרתת אותו בנאמנות, וכי נדרש כי החלטת הרשות תתבסס על שיקולים ענייניים בלבד. לעניין זה נפנה לדבריה של כב' השופטת א' פרוקצ'יה, בבג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד סד(1) 331 (פורסם בנבו, 1.8.2010):

**"על רשות מינהלית לשקול שיקולים ענייניים ולהימנע משיקולים זרים בפעולותיה ובהחלטותיה. על מניעה להיות רלבנטיים לענין ולקדם את צרכי**

המינהל בהשגת המטרה שלשמה נעשית הפעולה (שם, בפס' 65; ההדגשות אינן במקור)

109. העותרת תטען כי החלטת שר המשפטים שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים, לוקה בחוסר ענייניות ומעלה חשש כבד לקיומם של שיקולים זרים וחוסר תום לב. ההתנהלות משקפת, כאמור, חשש כבד לקיומם של שיקולים זרים ולהשפעות של שיקולים פוליטיים, אישיים ומפלגתיים על המהלך.

110. בנוסף, התנהלות זו של שר המשפטים מלמדת אפוא על זניחת האינטרס הציבורי לטובת אינטרסים אישיים ופוליטיים שלו, ומצביעה על חשש כבד לשקילת שיקולים זרים, חוסר ענייניות וחוסר תום לב, המחייבים להורות על הצווים המבוקשים בראש העתירה.

## 5.ד. ההחלטה על אי-כינוס הוועדה פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות ובזכות

### הגישה לערכאות והיא בניגוד למבחני המידתיות

#### 5.ד.א. המחסור בשופטים פוגע בזכות החוקתית לגישה לערכאות

111. זכות הגישה לערכאות נחשבת מזה שנים ארוכות לזכות יסוד חוקתית, בעלת חשיבות עליונה בשיטתנו. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט חשין (ז"ל) באומרו כי:

"זכות הגישה לבית-המשפט אין היא זכות-יסוד במובנו הרגיל של המושג זכות-יסוד. שייכת היא למסדר נורמות אחר בשיטת המשפט. ניתן לומר – וכך אומר אני – כי נעלה היא על זכות-יסוד. לא עוד, אלא שקיומה הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות-היסוד. זכות הגישה לבית-המשפט הינה צינור החיים של בית-המשפט. התשתית לקיומם של הרשות השופטת ושל שלטון החוק. " [ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ נא(3) 577 (1997)].

112. חשיבותה של זכות הגישה לערכאות נגזרת מן הצורך להבטיח כי מי שסבור שזכאי לסעד שיפוטי יוכל להביא את ענייניו בפני ערכאות שיפוטיות. לכן, בהיעדרה של אפשרות לפנייה לבית המשפט, לא יוכל לאדם לזכות בסעד בגין פגיעה מזכויותיו המהותיות, ואף לא תהא משמעות אפקטיבית לזכויות אלו (וראו דבריו של כב' השופט גרוניס בפס' 16 בע"א 1480/04 מליבו ישראל בע"מ נ' משרד הבינוי והשיכון, סא(2) 855 (2006)).

113. בהקשר לכך נקבע בפסיקה כי זכות הגישה לערכאות נחשבת לאחת מאבני היסוד של שלטון החוק, וכתשתית הבסיסית להסדרת נורמות חברתיות באמצעות החוק והמשפט. כך, כפי שאמר כב' השופט סולברג בפרשת ע"א 1062/20 מדינת ישראל נ' סימון (נבו) 11.11.2021 בפס' 29 לפסק דינו:

"חברה אנושית, מדינה, המתכוננת על עקרונות של דמוקרטיה ושלטון החוק, החפצה ביקרם של זכויות ואינטרסים של הפרט, שומרת עליהם – בין השאר – באמצעות בתי משפט; אין טעם רב בדין המבפר הגנה על זכויות ואינטרסים עלי-ספר, מבלי שתינתן לאדם האפשרות להגן עליהם בפועל, הלכה למעשה – "באין דיין אין דין" (בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441, 462 (1988)). על כן, לכל אדם נתונה הזכות – הריהי זכות הגישה לערכאות שיפוטיות – לבוא לפני בית המשפט, ולבקש סעד, עזר ותרופה לפגיעה בזכויותיו (ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, 629 (1997)). ... הכל מכירים במעמדה כאחת מאבני-היסוד של שלטון החוק, וכתשתית הבסיסית להסדרת נורמות חברתיות באמצעות חוק ומשפט..."

114. הפסיקה קבעה בעבר כי זכות הגישה לערכאות משקפת את זכותו של הפרט ל"דין אמיתי, מלא

והוגן בבית המשפט" (רע"א 3454/04 ורקר נ' הראל בפס' 4 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקציה (נבו 05.06.2005)).

115. והנה, המחסור הכבד בשופטים שקיים במערכת המשפט הישראלית, פוגע בהכרח בזכותם של אזרחי המדינה לקבל את יומם במשפט, פגיעה אשר רק תלך ותתעצם בשנים הקרובות וככל שיידחה כינוס הוועדה.

116. בהתאם, זכות הגישה לערכאות אינה כוללת רק את האפשרות לגישה פיזית להיכנס בשערי בית המשפט, אלא גם את האפשרות המהותית שיהיה לבעל דין יומו בבית המשפט (בג"ץ 9198/02 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, סג(1) 352 בפס' 45 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה דאז) נאור (2008)).

117. ואין המדובר אך בתיאוריות המופרחות באוויר לתפארת המליצה. עיכוב בגישה לערכאות יפגע בהכרח בנאשמים במשפט הפלילי, יביא לעינויי דין קשים ביותר, ויפגע פגיעה חמורה ברציונאליים העומדים בבסיס קיום הליך ומהיר בדין הפלילי, תוך שמיעה רציפה של הראיות והמנעות משיבוש הליכי משפט.

118. עיכוב בגישה לערכאות יפגע בהכרח במתדיינים חלשים יותר, נעדרי גב כלכלי איתן ויכולת לנהל הליכים ממושכים – בין אם בהליכים אזרחיים ובין אם מנהליים אל מול רשויות המדינה והשלטון המקומי – יביא בהכרח להטיית צדק ומשפט ולפגיעה קשה מנשוא בשכבות החלשות יותר של החברה.

119. עיכוב בגישה לערכאות יביא בהכרח לפגיעה כלכלית קשה למתדיינים אשר כל עיכוב במתן הכרעה ימנע מהם את ניהול עסקיהם, ואת מטה לחמם.

120. אם כן, העובדה שקיים מחסור חמור בשופטים בערכאות השונות אף עלולה למנוע את זכותו של הפרט "לדיון אמיתי מלא והוגן".

121. העותרת תטען כי העומס המוטל על מערכת המשפט והמחסור בשופטים בערכאות השונות מכשילים את האפשרות לממש את זכות הגישה לערכאות ומונעים מבעלי דין להשיג את יומם בבית המשפט.

122. על כן, ההחלטה להימנע מכינוס הוועדה לבחירת שופטים פוגעת פגיעה אנושה בזכות יסוד ובאופן לא מידתי, כפי שיפורט להלן.

#### **ד.5.ב. הפגיעה בזכות הגישה לערכאות ובעקרון הפרדת הרשויות לא עומדת במבחני פסקת ההגבלה**

123. במהלך השנים פיתחה הפסיקה כלל חשוב נוסף הנוגע להפעלת שיקול הדעת המנהלי, והוא **הכלל המחייב את הרשות להפעיל את שיקול דעתה במידתיות**. פירוש הדבר, הוא כי שיקול הדעת השלטוני הופעל כדין רק אם האמצעי בו בחרה הרשות לנקוט בסופו של דבר לשם הגשמת התכלית השלטונית הוא במידה הראויה ולא מעבר לכך (וראו, אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המנהלי (2008) (להלן: "שרגא, המשפט המנהלי") בעמוד 263).

124. על עילה זו כתב כב' השופט נ. סולברג כי:

"שלושה יתרונות טמונים בה, בעילת המידתיות: ראשית, היא מחזירה את בית המשפט ל"מגרשו הביתי", לדון בנורמות משפטיות, עניינים

שביחס אליהם מומחיותו עימו. שנית, ביקורת שיפוטית על רשויות המנהל לשם הגנה על חירויות היסוד של הפרט היא הביקורת השיפוטית ה"קלאסית". זהו הביטוי המובהק ביותר לתפקידו של בית המשפט בחברה דמוקרטית. שימוש בעילת המידתיות, חלף "בריחה" אל מחוזותיה העמומים (והנעימים) של הסבירות המהותית, יזכה אפוא למידה רבה יותר של הכשר דמוקרטי; שלישית, בניגוד לעילת הסבירות המהותית, עילת המידתיות נהנית מיתרון מתודולוגי. מזה חצי יובל עילת המידתיות זוכה לדיון ענף – הן במשפט החוקתי, הן במשפט המנהלי; עבודה רבה נעשתה באשר לפיתוחה והמשגתה. במובן זה עילת המידתיות מספקת מענה לחיסרון משמעותי המאפיין את עילת הסבירות המהותית – הבניית שיקול הדעת. (נעם סולברג "על ערכים סובייקטיביים ושופטים אובייקטיביים" השילוח 18 37 (2019))

125. אף הפסיקה התייחסה למבחן זה, כך פרש זאת כב' השופט (כתוארו דאז) חשין, בפס' 52 לחוות דעתו בבג"ץ 2355/98 **ישראל סטמקה נ' שר הפנים**, נג (2) 728 (1999):

"מבחן המידתיות מרכז עצמו באמצעים להשגתה של מטרה. הנחת-המוצא היא, שהמטרה – כשהיא לעצמה – מטרה ראויה היא, **והשאלה אינה אלא אם אף האמצעי להשגתה של המטרה אמצעי ראוי הוא**. בהחילנו את עילת המידתיות נזכור עוד זאת, כי כעוצמת הזכות הנפגעת או כעוצמתה הפגיעה בזכות כן תהא עוצמת הקפדתנו עם הרשות בעילת המידתיות".

126. במהלך השנים, פיתחה הפסיקה בישראל שלשה מבחני משנה, אשר ייעודם לבחון האם אכן לוקה החלטה בהעדר מידתיות: **"מבחן ההתאמה הרציונאלית"**, הבוחן קיומו של קשר רציונאלי בין המטרה אותה מבקשת הרשות להשיג לבין האמצעי שנקט להשגתה; **"מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה"**, אשר כשמו כן הוא, **ומחייב את הרשות לבחון מספר חלופות מקלות לשם הגשמת המטרה**; וכן **"מבחן המידתיות במובנה הצר"**, המבחין בין הפגיעה בזכות לבין התועלת הצומחת ממנה. (וראו לעניין זה, שרגא, **המשפט המנהלי** בעמוד 268; בגץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל**, נח (5) 807 (2004) (להלן: **"פרשת בית סוריק"**)).

127. על מנת שהחלטה של הרשות תחשב מידתית, עליה לעמוד **במצטבר** בשלושת המבחנים, הווה אומר, החלטה שאינה מקיימת ולו **אחד** מהמבחנים הנ"ל, תהא בחזקת החלטה שאינה מידתית:

"רק אם שלוש מבחני משנה אלה מתקיימים ניתן לומר כי האמצעי שנקט על-ידי הרשות השלטונית בהגשמת מטרתו הוא מידתי. לא די בקיומו של אחד או שניים ממבחני משנה אלה. נדרש קיום בו-זמני של שלושתם. לא פעם מצויות כמה דרכים שבהן ניתן לצאת ידי חובת המידתיות. במצבים אלה יש להכיר במיתחם מידתיות (הדומה למיתחם הסבירות). כל אמצעי שהרשות בוחרת בו בגדרי המיתחם הוא מידתי" (**פרשת בית סוריק**, פס' 53 לחוות דעתו של הנשיא ברק).

128. אם כן, העותרת סבורה שיש לבחון את החלטתו של שר המשפטים על אי-כינוס הוועדה לבחירת שופטים, על רקע הפגיעה בזכות הגישה לערכאות, ולפי מבחני פסקת ההגבלה.

129. העותרת תטען כי החלטת השר לא עומדת במבחני פסקת ההגבלה כפי שנקבעו בפסיקה ועל כן נדרשת התערבותו של בית המשפט הנכבד, לאור הפגיעה המתמשכת ומתעצמת בזכות היסוד.

#### **ההחלטה לא הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית**

130. בטרם תעבור לבחינת שלושת מבחני המידתיות של פסקת ההגבלה, תטען העותרת כי ההחלטה על אי-כינוס הוועדה לבחירת שופטים לא הולמת את ערכיה הדמוקרטיים של המדינה. זאת,

לאור העובדה שבבסיס ההחלטה של שר המשפטים עומדת הפגיעה בהפרדת הרשויות וניצול כוחה של הממשלה על גורם עצמאי.

131. השימוש לרעה בסמכותו שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים – כדי לאפשר מוטת שליטה נוספת בהצלחת תכניתו להכפיף את הרשות שופטת תחת הממשלה – היא שנראה ועומדת בבסיס שיקוליו שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים.

132. על כן, החלטת שר המשפטים פוגעת פגיעה קשה בעקרון הפרדת הרשויות, במרקם הדמוקרטי ובצורה שאינה הולמת את מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

#### **ההחלטה על אי-כינוס הוועדה – לתכלית לא ראויה**

133. עוד תטען העותרת כי התכלית העומדת בבסיס החלטת השר שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים היא לא ראויה. בין אם בבסיס תכליתו עומדת האפשרות לשנות את כללי המשחק תוך כדי תנועה ולאחר שנבחרו כבר נציגי הכנסת, לשכת עורכי הדין והשופטים לוועדה; בין אם עומדים שיקולים קואליציוניים צרים, או פוליטיים כדי לבסס את כוחו האישי של השר; ובין אם הוא סבור שיש לבטל את הוועדה לבחירת ולהכפיף אותה תחתיו – הרי שלעמדת העותרת כל אלה שיקולים אישיים, זרים כפי שהורחב לעיל.

134. כאשר בית המשפט הנכבד בוחן את מישור התוכן של התכלית ואת הצורך בהגשמתה, עליו לבחון אם ההחלטה מטרתה להשיג תכליות חברתיות כלליות; לשמור על האינטרס הציבורי; והאם הצורך בהגשמת תכליות אלה מקדם את ערכי החברה והמדינה (ראו בג"ץ 5016/96 **חורב נ' שר התחבורה**, נא(4) 1 (1997) פס' 64 לפסק הדין של כב' הנשיא ברק (להלן: "**עניין חורב**")).

135. אם כן, במידה והחלטת שר המשפטים קשורה לתכניותו להכפיף את הרשות השופטת תחת הממשלה, הרי לבטח נעשתה לתכלית לא-ראויה, כזו שאף לא מצדיקה פגיעה כה בוטה בזכות הגישה לערכאות ובעקרון הפרדת הרשויות. בהתאם גם דרישת הצורך לא מתקיימת בהחלטת שר המשפטים.

136. אם כן, כאשר כל תכליתה של ההחלטה מנוגד לעקרון הפרדת הרשויות ופוגע בזכות הגישה לערכאות, שיקול הדעת בהחלטת הממשלה הוא שגוי מיסודו – ומתבסס על תכלית לא ראויה.

137. העותרת תטען כי מהלך זה בוודאי שומט את הקרקע ביחס למבחנים לשאלת המידתיות, קל וחומר מקום בו יש לבחון האם עומדים אמצעים אחרים אשר יכולים להשיג את המטרה – כל אמצעי אחר שיינקט על ידי הרשות המבצעת כדי להכפיף את הרשות השופטת ושהוא לא חקיקה ראשית של הכנסת יהיה פסול ובטל מעיקרו (בהתאם לבג"ץ **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד נב(5) 481 (1998) (להלן: "**הלכת רובינשטיין**"), בדבר הסדרים ראשוניים).

#### **הפגיעה מההחלטה צריכה שתהא במידה שאינה עולה הנדרש**

138. תחת מבחן זה, ישנם שלושה מבחני משנה שנקבעו **בעניין חורב**, אשר בוחנים את מידתיות הפגיעה כתוצאה מהחלטת הסמכות הפוגעת. בעניינו תעמוד העותרת על כך שהחלטת שר המשפטים אינה צולחת אף לא אחד ממבחני המשנה אשר נקבעו בפסיקה, אלו הם מבחן הקשר הרציונאלי; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה; מבחן המידתיות במובן הצר.

139. במבחן **הקשר הרציונאלי**, תיבחן האם האמצעי בו נוקט השלטון מוביל באופן רציונלי, להגשמת המטרה שבבסיס ההחלטה. בעניינו החלטת שר המשפטים לא צולחת את המבחן, שכן

אף אם היא מגשימה את מטרותיו של שר המשפטים, הרי שעמדה העותרת לעיל על כך שתכליות החלטתו אינן ראויות. כך, מניעת כינוס הוועדה לבחירת שופטים אינה אמצעי לגיטימי להגשמת מטרות פוליטיות, או תיקוני חקיקה ובוודאי כינון חוקה.

140. במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ייבחן האמצעי בו נקט השלטון, והאם ראוי, זאת לאור מידת הפגיעה לה הוא גורם, תוך הגשמת תכלית מטרותו. במידה וניתן יהיה להשתמש באמצעי חלופי, אשר משרת את אותה תכלית, אמצעי זה יהיה האמצעי הראוי לשימוש בידי השלטון.

141. העותרת תטען, כי האמצעי בו נוקט שר המשפטים, בהחלטתו שלא לכנס את הוועדה לבחירת שופטים, הוא האמצעי הקיצוני ביותר להגשמת האינטרסים הפוליטיים והקואליציוניים שלו – לצורך העניין יכול היה לכנס את הוועדה לבחירת שופטים לבתי המשפט שלום ומחוזי.

142. ובכך, לדחות החלטות נדרשות אחרות כמו בחירת שופטים לבית המשפט העליון, או בחירת נשיא בית המשפט העליון – למועד מאוחר יותר. אך כאמור, החלטתו היא הקיצונית ביותר ובעלת השפעת הרוחב המזיקה ביותר על הרשות השופטת והפגיעה באזרחים ובזכויות יסוד.

143. במבחן המידתיות במובנה הצר, המבחין בין הפגיעה בזכות לבין התועלת הצומחת ממנה, תטען העותרת כי הפגיעות באזרחי המדינה המבקשים לקבל את יומם בבתי המשפט ובעיקרון הפרדת הרשויות ועצמאות הרשות השופטת הן פגיעות קשות וחמורות, אשר התמשכותן מתעצמת ככל שחולפים הימים, אל מול התועלת הפוליטית המתגמדת בהחלטתו של השר.

144. הנה, עמדה העותרת באריכות על חשיבות הזכות לגישה לערכאות כזכות אדם יסודית בשיטת המשפט הישראלית. זכות זו, אשר נפגעת כתוצאה מהחלטת שר המשפטים, הינה זכות יסוד, המאגדת בתוכה את הזכות להליך הוגן, את הזכות ליומו של הפרט בבית המשפט, ואת הזכות למניעת עינוי הדין מהמתדיינים (ראו לעניין זה, דבריה של כב' השופטת שטרסברג-כהן בפסקה 12 לפסק דינה בבג"ץ 6972/96 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה, נא(2) 757 (1997). מכאן, שהחלטת השר לא צולחת גם את המבחן השלישי הנ"ל.

145. הנה כי כן, ההחלטה על אי-כינוס הוועדה לבחירת שופטים לא עומדת במבחני פסקת ההגבלה. היא נעשתה לתכלית שאינה הולמת את ערכיה הדמוקרטיים של המדינה ופוגעת בזכות הגישה לערכאות ובעקרון הפרדת הרשויות.

146. לאור האמור, ולאחר שהדגימה העותרת בפרוטרוט כיצד החלטתו של שר המשפטים אינה צולחת ולו אחד ממבחני המידתיות, לא נותר אלא לקבוע כי דין ההחלטה חד הוא – בטלות.


## ה. סיכום

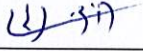
147. הנה הונחה על שולחנו של בית המשפט הנכבד עתירה חשובה מאין כמותה אשר עניינה בגרירת רגליו של שר המשפטים מכינוס הוועדה לבחירת שופטים – חובה סטטוטורית וראשונה במעלה כדי לבחור שופטים לבתי המשפט השונים.

148. העותרת עמדה על כך שסמכותו לכנס את הוועדה לבחירת שופטים היא סמכות חובה, אשר מתעצמת כאשר מתקיימת דרישה ומחסור חמור כל כך. בשילוב עם הוראת חוק הפרשנות המחייבת לפעול "במהירות הראויה" עמדה העותרת על המחדל המתמשך ועל כך ששר המשפטים חורג מסמכותו עד כדי פעילות בחוסר סמכות במחדל.

149. עוד עמדה העותרת על כך שבבסיס החלטתו לעשות שימוש לרעה בסמכותו עומדים שיקולים זרים שאין מענייניו לשקול ולהביא לפגיעה חמורה כל כך בזכות הגישה לערכאות ובעקרון הפרדת הרשויות.
150. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המפורטים ברישא לעתירה זו, ולעשותם מוחלטים.
151. העתירה נתמכת בתצהירו של מר אורי עדיקא, מנהל אגף הכספים אצל העותרת.
152. כמו כן, ולאור דחיפות הנושא וחשיבותו יתכבדו העותרים לבקש כי יקבע מועד דיון דחוף בעתירה.

  
הידי נגב, עו"ד

  
תומר נאור, עו"ד  
ב"כ העותרים

  
ד"ר אליעזר שרגא, עו"ד

ירושלים, 25 יולי 2023; ז' אב תשפ"ג.

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר  
נאור ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או  
גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי רוזנפלד ו/או  
רותם בבלי דביר ו/או תמר באום ו/או אורי  
הס ו/או דנה פרימור אזר

מרח' יפו 208, ת.ד. 31348 ירושלים 9131301  
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. שר המשפטים
  2. ממשלת ישראל ה-37
  3. היועצת המשפטית לממשלה
  4. הנהלת בתי המשפט
- המשיבים 4-1 באמצעות פרקליטות המדינה  
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים  
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבות

תצהיר מטעם העותרת


אני הח"מ מר אורי עדיקא, מס' זהות 052160504, מנהל אגף הכספים אצל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.



חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד הידי נגב, מאשר בזאת כי ביום 25.7.2023, חתם לפני מר אורי עדיקא, מס' זהות 052160504, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

  
הידי נגב, עו"ד  
מ.ר. 81512

הידי נגב, עו"ד



## תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס'
26	העתק הנתונים בעניין המחסור בשופטים כפי שפורסמו בתקשורת, מימים 10.2.2020 ו-11.2.2020	1
31	העתק תקציר המנהלים ממחקר הרשות השופטת מחודש יולי 2021	2
40	העתק העמ' הרלוונטיים מתוך דוח נציב תלונות הציבור על שופטים של שנת 2022	3
46	העתק העמ' הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הישיבה המאה ושישים וחמש של הכנסת השניה, 5.1.1953, הצעת חוק השופטים, תש"ג-1953 הצבעה לקריאה ראשונה	4
50	העתק העמ' הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הישיבה המאתיים ותשעים ואחת של הכנסת העשירית, 28.2.1984 הצעת חוק יסוד: השפיטה הצבעה לקריאה שנייה ושלישית	5
54	העתק הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 51) (רוב מיוחד למינוי שופט בית המשפט העליון) התשס"ח2008, ה"ח 239	6
56	העתק העמ' הרלוונטיים מתוך פרוטוקול ישיבה 264 של הכנסת השבע-עשרה, 28.7.2008 הצעת חוק בתי-המשפט (תיקון מס' 54), התשס"ח2008	7
58	העתק פנייתה של העותרת לשר המשפטים מיום 14.5.2023	8
62	העתק פנייתה של העותרת לשר המשפטים מיום 18.6.2023	9
69	העתק פנייתה של העותרת לשר המשפטים מיום 13.7.2023	10
72	העתק פנייתה של העותרת למזכיר הממשלה מיום 13.7.2023	11
75	העתק פנייתה של העותרת לשר המשפטים ובהעתק ליועצת המשפטית לממשלה, מיום 18.7.2023	12

# נספח 1

**העתק הנתונים בעניין המחסור  
בשופטים כפי שפורסמו בתקשורת,  
מימים 10.2.2020 ו-11.2.2020**

**עמ' 26**

# אחרי שנה ללא מינוי שופטים, העומס בבתי המשפט גובר: "משפיע על אופן ניהול הדיונים"

נציב תלונות הציבור על שופטים מתריע מהשחיקה ומהעומס, שנובעים מהקיפאון בוועדה למינוי שופטים | מתוך 560 תלונות שהתבררו ב-2022, 9% נמצאו מוצדקות, ו-7% הסתיימו בהערה לשופט | 46% מהתלונות המוצדקות עסקו בהתמשכות הליכים ועיכוב בהחלטות



השופט אשר גרוניס בבית המשפט העליון (צילום ארכיון: יואב ארי דודקביץ/פלאש90)

אסף צבי

עדכון אחרון: 04.07.2023 | 15:58



הולך וגובר על השופטים עקב אי מינוי שופטים חדשים. בדו"ח השנתי של הנציבות שהוגש היום (שלישי) לשר המשפטים יריב לוין ולנשיאת העליון אסתר חיות, כותב שוהם: "שנת 2022 התאפיינה בעומס כבד על בתי המשפט. כאמור, מאז כינוסה האחרון של הועדה לבחירת שופטים, לא מונו שופטים חדשים. הדבר מהווה אתגר לא פשוט לשופטים ומשפיע על אופן ניהול דיוניהם ואורך רוחם."

הוועדה למינוי שופטים לא כונסה מאז ההחלטה על התפזרות הכנסת הקודמת, ולא מונתה עדיין גם בכנסת הנוכחית, בין היתר עקב כוונת הקואליציה לשנות את ההרכב שלה. עקב כך, תקני שופטים שפרשו נותרו לא מאוישים.

לפי הדו"ח, במהלך 2022 התקבלו בנציבות 880 תלונות על שופטים ודיינים וניתנו החלטות ב-885 תלונות. לפי הדו"ח, מתוך 855 החלטות שניתנו בשנת 2022, בוררו לגופן 561 תלונות, שהן 63% מכלל ההחלטות שניתנו; ומסך התלונות שבוררו לגופן, 9% מהתלונות נמצאו מוצדקות, ו-7% נוספות (40 תלונות) הסתיימו בהערה לשופט או לדיין.

## **46% מהתלונות המוצדקות עסקו בהתמשכות הליכים ועיכוב בהחלטות**

עוד עולה מהנתונים ש-46% מכלל התלונות שנמצאו מוצדקות היו על התמשכות הליכים ועל עיכוב במתן החלטות ופסקי דין (לעומת 28% בלבד בדו"ח הקודם). הנציב מציין כי מדובר בעלייה משמעותית לעומת הדו"ח הקודם, שאת חלקה יש לזקוף לעובדה כי חסרים במערכת המשפט עשרות שופטים, לאחר שהועדה לבחירת שופטים התכנסה בפעם האחרונה בתאריך 22.4.22, ומאז לא מונו שופטים חדשים. עובדה זו הגבירה את העומס הרב ממילא.

22% מכלל התלונות שנמצאו מוצדקות היו על התנהגות בלתי ראויה של שופט (לעומת 32% בדו"ח הקודם); ו-22% מכלל התלונות שנמצאו מוצדקות היו על לקויים בניהול המשפט (לעומת 26% בדו"ח הקודם). ו-10% מכלל התלונות שנמצאו מוצדקות היו על פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי (לעומת 14% בדו"ח הקודם).

בשנת 2022 נצפתה עלייה במספר התלונות על שופטים בבתי המשפט לתביעות קטנות, עת התקבלו 86 תלונות (לעומת 76 תלונות בשנת 2021), וכן בבתי הדין האזוריים לעבודה, עם 59 תלונות שהתקבלו בשנת 2022 (לעומת 39 תלונות

בשנת 2021). נושאים אלו הובאו על ידי הנציבות לידיעת הנהלת בתי המשפט, לצורך בדיקת הסיבות לתופעה זו ולהסקת המסקנות המתבקשות, ככל שיידרש.

הנציב מציין מקרה שבו מקרה שהובא בפני הנציב לגבי שופטת שציינה כלפי הקלדנית שישבה בדיון שלא תעבוד איתה יותר, וזאת לעיני הנוכחים כולם באולם. בתגובתה של השופטת נאמר כי מדובר באתגר משמעותי לנהל דיון בקצב הכתבה איטי, כשמנגד מוטלת על השופט האחריות לתוכן הפרוטוקול וללוח זמנים צפוף ביותר של כ-30 דקות לדיון. במקרה זה, קבע הנציב כי התנהלות זו אינה ראויה, ויש בה כדי לגרום לזילות בית המשפט בעיני המתבונן מן הצד.

תלונה נוספת שנמצאה מוצדקת עוסקת בשופטת נוער, שחלקים מהחלטה שיפוטית שלה בהליך העוסק בהוצאת ילד מבית משפחתו [הועתקו מהחלטה שיפוטית בתיק אחר מבלי לציין זאת](#). הקטעים שהועתקו כללו גם פריטי מידע הנוגעים לתיק האחר ואינם רלבנטיים למקרה בו עסקה ההחלטה. נוכח חומרנו של המעשה, הנציב המליץ על הגשת קובלנה על השופטת לבית הדין המשמעתי לשופטים.

## **הרשות השופטת: "למרות העומס, ב-2022 יותר תיקים נסגרו מאשר נפתחו"**

ברשות השופטת הגיבו לדו"ח ואמרו ש"בשנת 2022 חלה ירידה במספר התלונות שהוגשו על שופטים – 778 תלונות, לעומת 798 בשנה שקדמה לה. 37 תלונות בלבד נמצאו מוצדקות ובדיקתן של 39 תלונות נוספות הסתיימה בהערה לשופט.

"יצוין כי 21 מתוך 37 התלונות שנמצאו מוצדקות ו-16 מתוך 39 התלונות שהסתיימו בהערה לשופט היו על התמשכות הליכים ועיכוב במתן החלטות ופסקי דין. בהקשר זה יש להדגיש כי בשנת 2022 נפתחו כ- 860,000 תיקים במערכת בתי המשפט – גידול של כ- 20,000 תיקים ביחס לשנת 2021, הוגשו למעלה 2.7 מיליון בקשות, וכן החרף המחסור בשופטים.

"למרות העומס והעדר התקינה, בשנת 2022 התקיימו מעל מיליון דיונים, נסגרו 874,505 תיקים – כלומר, יותר תיקים נסגרו מאשר תיקים שנפתחו (CR חיובי). כמו כן, ניתנו מיליוני החלטות ביניים. בהתחשב באמור, ואף שאין להקל ראש בצורך לזרז ולקדם את הטיפול בתיקים הממתינים להכרעה, מספר התלונות שהוגשו (778) ובוודאי מספר התלונות המוצדקות וההערות על עיכובים (39), הוא זניח לעומת כמות התיקים המטופלים על ידי מערכת בתי המשפט.

עוד אמרו ברשות: "חשוב לומר כי הרשות השופטת מייחסת חשיבות רבה לדו"ח נציב תלונות על השופטים, לומדת אותו בכובד ראש ומפיקה ממנו את הלקחים הנדרשים. החלטות הנציב נדונות באופן שוטף לאורך השנה בין נשיאת בית

המשפט העליון ומנהל בתי המשפט במטרה לבחון אלו צעדים יש לנקוט בעקבותיהן, וכל החלטה נבחנת בהתאם לנסיבות הקונקרטיות. כמו כן, מנהל בתי המשפט מפרסם באופן עיתי לכלל השופטים פאראפרזות מתוך החלטות חשובות של הנציב שהן בעלות השלכות רחב מערכתיות."

## נספח 2

העתק תקציר המנהלים ממחקר  
הרשות השופטת מחודש יולי 2021

עמ' 31

### תקציר מנהלים<sup>1</sup>

מחלקת המחקר של הרשות השופטת מתכבדת להציג במחקר שלפניכם את מדד עומס העבודה השיפוטית, אשר נועד לאמוד וליתן משקל כמותי לעומס העבודה השיפוטית המוטל על השופטות, השופטים, הרשמות והרשמים בבתי המשפט בישראל. מדד זה, אשר נערך לראשונה במערכת המשפט בישראל בשיטה של מדידת זמנים בזמן אמת, נוצר תוך שכלול וטיוב תוצרי מחקר קודם שנערך בשנת 2013<sup>2</sup> (להלן – **מדד משקלות התיקים או המחקר הקודם**), וזאת, במטרה לשקף בצורה המהימנה והמדויקת ביותר את עומס העבודה השיפוטית. בכך, מיועד מחקר זה לשמש את ראשי המערכת לצורכי תקינה ואיוש של שופטים, רשמים וצוותי העזר לשופטים במערכת, לצורכי השוואת עומסים בין בתי המשפט והעברת תיקים (בתוך המחוזות ובניהם), לקביעת הצורך במבני בתי משפט עתידיים וגודלם, ואף לסייע בקביעת תכניות העבודה ברמת בית המשפט והמחוז.

עומס העבודה השיפוטית הוא נושא שמעסיק רבות את מערכת בתי המשפט בישראל ואת רשויות השלטון האחרות. הקלת עומס העבודה השיפוטית הכרחית לצורך הבטחת זכויות אדם בסיסיות ל"צרכני" מערכת המשפט, ובהן זכות הגישה לערכאות, הזכות למשפט הוגן, והגנה מפני עינוי דין אשר בא לידי ביטוי בהתמשכות ההליכים המשפטיים. הקלת העומס נחוצה גם לשם הבטחת תנאי העבודה של השופטים וצוותי העזר. לא אחת נזכר עומס העבודה המשמעותי המוטל על שופטי ישראל, בפרט בהשוואה לעומס העבודה השיפוטית במערכות משפט מקבילות בעולם.<sup>3</sup>

המשנה לנשיא בית המשפט העליון (בדימוס), כבוד השופט אליהו מצא, אמר לגבי עומסי העבודה המוטלים על שופטי ישראל, כי הכמות הממוצעת של תיקים ששופט בישראל נדרש לטפל בהם, בכל

<sup>1</sup> מחקר חשוב ועצום ממדים זה לא היה יוצא אל הפועל ללא עזרתם של רבים, ועל כך אנו רוצות להוקיר תודה. ראשית נודה לכבוד נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות, ולמנהל בתי המשפט, השופט ד"ר יגאל מרזל, על תמיכתם וסיועם למחקר בכל שלביו, ורתימת המערכת כולה להצלחת המחקר. נודה לנשיאים ולסגני הנשיאים אשר ייעצו, העירו, השיבו על שאלות רבות וגייסו את השופטים והרשמים לשיתוף פעולה בכל שלבי המחקר השונים. תודה לשופט עמי קובו ולשופטת קרן אזולאי, חברי ועדת ההיגוי, על הייעוץ שנתנו במהלך המחקר ועל הערותיהם המועילות על טיטוט המחקר. תודה לשופטים ולרשמים אשר שיתפו פעולה ותיעדו במהלך המחקר את כל הפעולות השיפוטיות שביצעו ומילאו בתשומת לב את השאלונים השונים, וכן לשופטים השונים שעמם התייעצנו במהלך המחקר. תודה לעוזרים המשפטיים אשר ביצעו את ההדרכות לשופטים, לרשמים ולשאר העוזרים המשפטיים על המחקר: עורכות ועורכי הדין מיטל בר-דוד, אושרת מצה, עדי קפלן, רות טל, יונית פרידמן, סיון רצון, אורטל כהן (שר שלום), עינת מידן, טלי ראובני, אסף גירבי, ליאור אהרוני, ערן שחר, עוזי סלע, מיכל אביעזר, יסמין זמיר-כספי, אבישג פומרנץ, אודליה אזולאי-מויאל, שמרית גנני, אורטל בן אור, יפעת עזראי, דברת בן לולו, מיכל טילינגר, שירלי בטסיקס קיסוס, מעיין פלטנר סטולרו, מאיה בלאו, רולא חמאסי, לנה ערמון, גלית רשף-אוסמו, יונית ויינהבר, ובכלל זאת תודה מיוחדת לעו"ד אודליה חבקין, מנהלת מניית מחוזית במחוז מרכז, על ההדרכה, הייעוץ והמענה לשאלות רבות. כמו כן נודה לכל העוזרים המשפטיים אשר סייעו לשופטים למלא את היומנים המקוונים. תודה לגבי שלומית לוי-לביא, סמנכ"לית בכירה תפעול ומזכריות, על הייעוץ והסיוע הרב בגיוס הקלדניות והקלדנים לתייעוד זמני הדיונים בתקופת המחקר, ולעממה הוד ואיילת קביצל אשר ייעצו לנו על מערך המחקר של הקלדניות, והכינו וביצעו את ההדרכות לקלדניות בכל רחבי הארץ. תודה לקלדניות ולקלדנים ולאחראיות הקלדניות אשר תיעדו את זמני הדיונים ואספו את הנתונים לצורך העברתם למחלקת המחקר. תודה מיוחדת לגרמן בלטל ממחלקת המחשוב בהנהלת בתי המשפט שללא עזרתו בהפקת הנתונים, המחקר לא היה מתממש. נסיים בתודה לעוזרי המחקר של המחלקה: אביטל קלץ, אסף שטיין, ליאל שני, אפרת גילרנטר, מוריה פרקש זימר ושחר ברקמן-דויטש על מלאכת איסוף הנתונים.

<sup>2</sup> קרן וינשל-מרגל, ענבל גלון ויפעת טרבולוס, "יצירת מדד משקלות תיקים להערכת העומס השיפוטי בישראל", מחלקת המחקר של הרשות השופטת (03.2014).

<sup>3</sup> כך, למשל, בעקבות פרסומים שונים בעניין זה מחודש פברואר 2020, אמר שר המשפטים דאז, אמיר אוחנה, כי "העומס על בתי המשפט ועל השופטים הוא תופעה ארוכת שנים, המלווה את שרי המשפטים לדורותיהם", וכן שרת המשפטים לשעבר, איילת שקד אמרה כי "שופטי ישראל הם מהשופטים העמוסים בעולם". מתוך אתר ישראל היום: <https://www.israelhayom.co.il/article/732507> (11.02.2020).



פרק זמן נתון, עולה כדי כפל ואף יותר על כמות התיקים המוטלת על שופט ברוב מדינות המערב.<sup>4</sup>

ואכן, לפחות בעשור אחרון, נתונים על מערכת המשפט בישראל מראים מגמה עקבית המעידה על כך שעומס העבודה השיפוטית בישראל הולך ונעשה משמעותי יותר בהשוואה למדינות אחרות בעולם המערבי. עומס כבד זה ניתן לייחס למספר גורמים, ובהם הכמות הגדולה של ההליכים הנפתחים בכל שנה במערכת בתי המשפט בהשוואה לגודל האוכלוסייה בישראל, המספר הקטן של השופטים ביחס לאוכלוסייה ומספרם הגדול של עורכי הדין ביחס לאוכלוסייה בישראל.

בפרסום של מחלקת המחקר על עיקרי הדו"ח ההשוואתי של הנציבות האירופית לבחינת יעילות מערכות הצדק (2016),<sup>5</sup> פורטו הממצאים ההשוואתיים על כמות השופטים במדינות המערב אל מול מדינת ישראל. נמצא, כי מספר השופטים הממוצע במדינות אירופה עומד על 22 שופטים מקצועיים במשרה קבועה, 94 שופטים "לא מקצועיים" ו-9 שופטים מקצועיים ארעיים על כל 100,000 תושבים.<sup>6</sup> בישראל, לעומת זאת, מספר השופטים לנפש נמוך בהרבה ועומד על 9 שופטים מקצועיים, 5 "שופטים לא מקצועיים" ושופט מקצועי ארעי אחד בלבד על כל 100,000 תושבים. בשונה מן המצב בישראל, במדינות רבות, כאשר מספר השופטים המקצועיים הוא קטן יחסית, ישנו מספר גבוה במיוחד של שופטים "לא מקצועיים".

עוד פורט בדו"ח זה, כי מספר התיקים האזרחיים הנפתחים במדינת ישראל הוא כמעט כפול מהמספר הממוצע של התיקים הנפתחים במדינות אירופה שנה אחר שנה, לכל 100,000 תושבים. בכך יש להעיד על מידת העומס המוטלת על בתי המשפט בישראל, וזאת בשים לב לכך שתקינת השופטים המקצועיים במדינה עומדת על כשליש בלבד ממספר השופטים המקצועיים הממוצע באירופה ביחס ל-100,000 תושבים, כפי שצוין לעיל.

מנתוני הדו"ח עולה עוד כי בין השנים 2012-2014 חלה עלייה במספר עורכי הדין בישראל בהשוואה ל-46 מדינות אירופיות שנבדקו במסגרת הדו"ח, וזאת, בשיעור כפול מן הממוצע האירופי לעניין זה. כך, בשנת 2016 נמצא כי שיעור עורכי הדין במדינת ישראל, ביחס ל-100,000 תושבים, עומד על 738. לשם ההמחשה, במדינה העוקבת בשיעור עורכי הדין ביחס לאוכלוסייה – קפריסין, קיימים 425 עורכי דין ל-100,000 תושבים.<sup>7</sup> מספרם הממוצע של עורכי הדין במדינות אירופה שנבדקו במסגרת הדו"ח עומד על 162 עורכי דין לכל 100,000 תושבים, ואילו החציון עומד על 119 עו"ד, נכון לשנת 2016. עניין זה תורם אף הוא לעומס העבודה השיפוטית.

במסגרת מחקר זה, באמרנו "עומס העבודה השיפוטית", כוונתנו לזמן השיפוט הממוצע הנדרש לטיפול בתיק, על כל שלביו – הכנה לדיונים, שמיעת דיונים וכתביבת החלטות ופסק הדין בתיק.<sup>8</sup> יש לזכור, כי

<sup>4</sup> ראו מאמר הדעה של השופט (בדימוס) אליהו מצא באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, "העומס בבתי המשפט פוגע בציבור" <https://www.idi.org.il/articles/9380> (22.02.2011).

<sup>5</sup> שני בנקין וגלי אביב, "דו"ח הנציבות האירופית לבחינת יעילות מערכות הצדק להשוואת והערכת מערכות משפט לשנת 2018 - ניתוח נתוני 2016", מחלקת המחקר של הרשות השופטת (06.2019).

<sup>6</sup> כפי המפורט בעמוד 11 לדו"ח ההשוואתי לעיל, בהתאם להגדרות ה-CEPEJ, בישראל "שופטים מקצועיים ארעיים" הם שופטים בדימוס המוסמכים לשפוט על פי מינוי לזמן קצוב ושופטים עמיתים, ואילו "שופטים לא מקצועיים" בישראל הם נציגי ציבור בבתי הדין לעבודה.

<sup>7</sup> ראו לעיל ה"ש 5, בעמוד 23.

<sup>8</sup> במסגרת מחקר זה נמדד הזמן השיפוט בלבד, כלומר הזמן שהקדיש השופט עצמו לטיפול בתיק, ולא הזמן שנדרש לטיפול בתיק באופן מערכתי, כמו הזמן המזכירתי או הזמן שהקדישו צוותי העזר לשופט.

עובר ליצירת מדד משקלות התיקים בשנת 2013, נערכו השוואות בין בתי המשפט והמחוזות על בסיס כמויות התיקים (כמות התיקים שנפתחו באותה שנה לעומת כמות התיקים שנסגרו, וכן תיקי "מלאי" משנים קודמות שטרם נסגרו), והחלטות בנוגע לתקינה והשוואת עומסים התקבלו על פי נתונים אלו. מובן, כי נתונים המשקפים הן את כמויות התיקים כאמור, הן את משקלם היחסי או את משך הזמן הממוצע הנדרש לטיפול בהם והן את הזמן הממוצע שכל שופט מקדיש ביום לטיפול בתיקים, מהווים בסיס מדויק ומהימן יותר להחלטות מערכתיות הנוגעות לאיזון עומסים, הוספת תקינה או למציאת פתרונות אחרים להקלת העומס.

מכאן חשיבותו הגדולה של מדד עומס העבודה השיפוטית, אשר מחלקת המחקר מתכבדת להציגו במסגרת המחקר שלפניכם, ובכך לסייע במציאת פתרונות שונים להקלת העומס השיפוטי במערכת המשפט בישראל, לטובת המערכת עצמה ולטובת הבאים בשעריה.

זה המקום לציין כי המחקר נכתב בלשון זכר אולם הכוונה היא כמובן לגברים ולנשים כאחד.

כמו כן, בכל מקום שבו נכתב במחקר זה "שופטים" הכוונה היא לשופטים ולרשמים, אלא אם כן מצוין במפורש אחרת.

### תוצרי המחקר

המחקר הנוכחי מבקש להניח שני תוצרים עיקריים:

1. **מדד עומס העבודה השיפוטית**, הכולל הצגת משך הזמן השיפוטי הדרוש בממוצע לטיפול בסוגי התיקים השונים הקיימים במערכת, בחלוקה לערכאות השונות (ערכאות המחוזי והשלום, לרבות בתי המשפט לתעבורה, משפחה ונוער וערכאות בתי הדין האזוריים לעבודה). זמן שיפוטי זה יתורגם גם למשקלות מעודכנים של התיקים.
2. **תמהיל יום העבודה השיפוטי** הממוצע, לרבות זמני הפעולות השיפוטיות השונות הנוגעות לטיפול בתיקים, וכן פעילות שיפוטית נוספת מלבד זו המוקדשת לטובת טיפול בתיקים.

מלבד שני תוצרים עיקריים אלה, ניסינו במסגרת מחקר מקיף זה להתייחס גם להיבטים אחרים של **עומס העבודה השיפוטית**, אשר יש בהם כדי להביא לידי ביטוי השלכות נוספות של העומס על השופטים והרשמים, מבחינת התחושה הסובייקטיבית שלהם, במובחן ממדידת זמנים אובייקטיבית. היבטים אחרים אלו כוללים בחינת היגדים בנוגע להשלכות העומס השיפוטי, ובחינת שאלות המתארות את מידת העומס הרגשי שהשופטים חשים כי הטיפול בתיקים מסוימים מטיל עליהם.

### מדד עומס העבודה השיפוטית

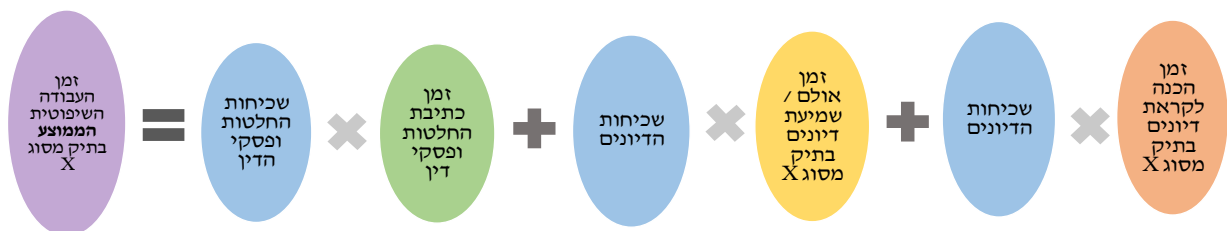
התוצר הראשון והעיקרי של המחקר הנוכחי הוא מדד עומס העבודה השיפוטית, אשר ממצאיו משקפים את הזמן השיפוטי **הממוצע** הדרוש לטיפול בכל אחד מסוגי התיקים הנדונים בערכאות השונות, עבור מרביתם המכרעת של סוגי התיקים הקיימים במערכת. את ממצאי המחקר הנוגעים לזמני הטיפול בתיקים נציג בחלוקה לפרקים, כאשר כל פרק יוקדש לערכאה/ בית משפט בנפרד: בתי המשפט המחוזיים, בתי משפט השלום, בתי המשפט לתעבורה, בתי המשפט לנוער ובתי המשפט לענייני משפחה. כמו כן נציג פרק קצר הנוגע לבתי הדין האזוריים לעבודה, על מנת לתת תמונה מערכתית רחבה

וקוהרנטית. בכל פרק יוצגו ראשית ההתאמות המיוחדות שנעשו במערך המחקר ביחס לאותה ערכאה/ בית משפט בהתאם לאופי הדיונים בה, ולאחר מכן נציג את זמני הטיפול בתיקים הרלוונטיים לאותה ערכאה/ בית משפט. ביחס לבתי המשפט המחוזי והשלום נציג גם את החלוקה לתיקים אזרחיים, פליליים, סוגי העניין השונים בתיקי ת"א (תיקי אזרחיים) ותיקי עמ"ק (עניינים מקומיים) בשלום. בסיום כל פרק נציג את פילוח יום העבודה השיפוטי לאותה ערכאה/ בית משפט. לאחר מכן נציג פרק כלל מערכת, שבו יוצגו זמני הטיפול בתיקים של כל המערכת, לרבות התיקים הנדונים בבתי הדין האזוריים לעבודה, ופילוח זמני העבודה השיפוטיים הכלל מערכתיים.

- חישוב הזמן השיפוטי הממוצע הדרוש לטיפול בכל סוג תיק נעשה לאחר בחינת השלבים הבאים:
1. **זיהוי אירועים מרכזיים** בתיקים - כלומר זיהוי המטלות אשר מחייבות זמן עבודה שיפוטי לצורך הטיפול בהן בכל תיק: הכנה לדיונים, שמיעת דיונים, כתיבת החלטות ביניים וכתיבת פסק דין.
  2. **מדידת זמן הביצוע** של כל אחת מפעולות אלו בסוגי התיקים השונים ו**קביעת זמן העבודה השיפוטי הממוצע** המוקדש לטיפול בכל אחד מהאירועים הללו.
  3. **חישוב ההישנות** (השכיחות) של כל אירוע מרכזי לאורך חיי התיק, כגון מספר הדיונים בממוצע מסוג הוכחות שמתקיימים בתיק, מספר החלטות שניתנות בתיק, מספר עמודים ממוצע להחלטה ועוד.

על מנת לחשב את זמן הטיפול השיפוטי הממוצע בכל סוג תיק, הכפלנו את הזמנים הממוצעים המוקדשים לכל אחד מן האירועים המרכזיים בכל תיק,<sup>9</sup> בתדירות התרחשותם של כל אחד מאירועים מרכזיים אלו, כפי שניתן לראות בתרשים הבא:

### תרשים 1: חישוב זמן הטיפול השיפוטי הממוצע בתיק מסוג X



חשוב להדגיש כי הזמן השיפוטי הסופי שיוצג לכל סוג תיק, מייצג את משך הזמן הממוצע הדרוש לשופט או לרשם לטפל בתיק הממוצע מאותו סוג. משמע, אין לצפות מן המחקר להקיף מכלול של נסיבות פרטניות או בלתי רגילות שעשויות לאפיין שופט בודד או תיק בודד. זאת, מתוך נקודת ההנחה כי אין תיק שזהה למשנהו, וברור כי בכל סוג של תיק עשויים להיות תיקים קלים ופשוטים יותר, כמו גם תיקים מורכבים יותר. עוד יודגש, כי הזמן השיפוטי של כל סוג תיק מייצג את הזמן המצוי, כלומר את הזמנים שהוקדשו בפועל לטיפול בתיק ואשר נמדדו במהלך המחקר. הזמנים שנמדדו אינם מייצגים את

<sup>9</sup> **הכנה לדיונים** (בחלוקה לדיוני הוכחות ואחרים), **שמיעת דיונים** (בחלוקה לדיוני הוכחות ואחרים), **כתיבת פסקאות, החלטות ביניים וכתיבת פסקי דין** (בחלוקה לפסקי דין מנומקים לעומת פסקי דין לא מנומקים כמו פסיקה לפשרה על פי סעיף 79א' לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, מתן תוקף של פסק דין להסכמי פשרות בין הצדדים וכיו"ב).

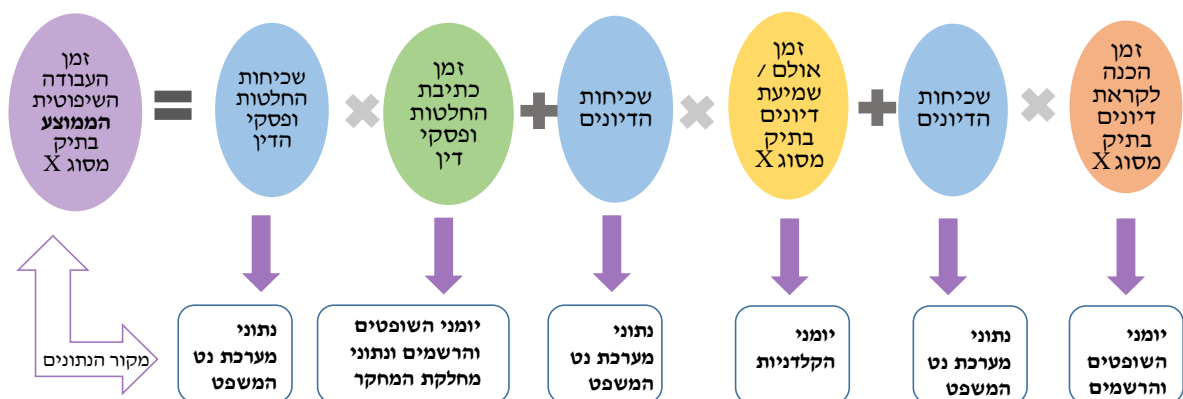
הזמן הרצוי לטיפול בתיק, אשר עשוי להיות גבוה או נמוך יותר, בהתאם לשיקולים שונים שאינם מענייניו של מחקר נוכחי זה. נושא זה עשוי להיות בסיס למחקר אחר, שכן שאלת הזמן הרצוי או היעיל לטיפול בתיק היא שאלה שחשוב לעסוק בה במטרה להביא לידי ניהול יעיל של המערכת.

### מקורות המידע לחישוב מדד עומס העבודה השיפוטית

על מנת ליצור את המדד המעודכן, הנתונים נאספו מארבעה מקורות מידע שונים:

1. **נתוני השופטים והרשמים** – כלל השופטים והרשמים התבקשו למלא יומני עבודה במהלך חמישה שבועות, המתעדים את משכי הפעולות השיפוטיות השונות שאותן ביצעו.
2. **נתוני הקלדניות** – הקלדניות תיעדו את משכי הדיונים שהתנהלו במהלך אותם חמישה שבועות.
3. **נתונים כמותיים ממוחשבים שנאספו ממערכת נט המשפט** – התבצע איסוף של נתונים ממוחשבים אשר כלל נתונים על כמות החלטות, פסקי הדין, דיונים מסוגים שונים ועוד, בחלוקה לערכאות ולסוגי התיקים.
4. **נתונים איכותניים שאספה מחלקת המחקר מתוך מדגמי תיקים מנט המשפט** – מחלקת המחקר בחנה את ההסתברויות למתן פסק דין על פי סיבות הסגירה השונות, עבור כל אחד מסוגי התיקים שנמדדו במסגרת מחקר זה.

### תרשים 2: הנוסחה לחישוב מרכיבי מדד זמן העבודה השיפוטית ומקורות המידע של מרכיביה



**השימוש** שעשתה מחלקת המחקר במקורות המידע הללו נחלק לשניים:

1. חישוב **זמני** האירועים המרכזיים בכל סוג תיק: זמני ההכנה לדיונים וכתובת החלטות או פסקי דין, נלקחו מתוך **יומני השופטים** שנאספו במהלך חמשת שבועות המחקר, החל מיום 1.1.2020 ועד ליום 5.2.2020 (להלן – **תקופת המחקר**)<sup>10</sup>, בנוסף לנתונים שאספה מחלקת המחקר בנוגע **לסיבות הסגירה**. זמני שמיעת הדיונים נלקחו מתוך **יומני הקלדניות** שנאספו אף הם במהלך תקופת המחקר, ונתונים שאספה מחלקת המחקר מתוך מערכת נט המשפט.

<sup>10</sup> תקופה זו נבחרה משום שאין בה חגים או פגרות, והיא אף אינה סמוכה לפגרות, ועל כן היא אפשרה בחינה של חמישה שבועות רצופים של עבודה שוטפת. בהמשך יוסבר מדוע בחרנו דווקא מחקר בן חמישה שבועות, תקופה קצרה יחסית לתקופה שהוגדרה במחקרים דומים אחרים שנערכו בעולם, מחד גיסא, אך ארוכה דיה כדי לאפשר קבלת כמות מספקת של נתונים על אודות האירועים השונים בכל תיק, מאידך גיסא. עוד יצוין כאן, כי למרבה המזל תקופת המחקר הסתיימה טרם התפשטות נגיף הקורונה בישראל, כך שהמחקר אינו מושפע מהשינויים בעומסים ובאופן העבודה השיפוטית בעקבות משבר הקורונה.

2. חישוב **תדירות** התרחשותם של האירועים המרכזיים בחיי התיק: חישוב זה נעשה על בסיס נתוני מערכת נט המשפט, ביחס לכלל אוכלוסיית התיקים אשר נסגרו במערכת בשלוש השנים 2017-2019.

### תמהיל יום העבודה השיפוטי

על מנת לשקף את תמהיל יום העבודה השיפוטי הממוצע הכללי ובחלוקה לערכאות, יוצג במחקר זה פילוח של סוגי הפעולות השיפוטיות המבוצעות ביום שיפוטי ממוצע: האחוז מהיום שמוקדש לעבודה שיפוטית שאינה קשורה בתיקים, האחוז מהיום שמוקדש לאדמיניסטרציה, האחוז מהיום שמוקדש לכתובת החלטות ופסקי דין, לשמיעת דיונים ולהכנה לדיונים. אחוזים אלו יתורגמו גם לשעות העבודה המוקדשות במהלך היום השיפוטי לכל אחת מהפעולות השיפוטיות. נוסף על כך, פילוח יום העבודה השיפוטי נעשה בהתחשב במאפיינים השונים של השופטים והרשמים, למשל, בכל הנוגע להיקף מערך התמיכה בפעילות השיפוטית (קיומם של עוזרים משפטיים, מתמחים וסטודנטים) או בכל הנוגע לביצוע תפקיד נוסף לצד העבודה השיפוטית הרגילה (כגון, נשיא בית משפט/ סגן נשיא, מנהל השתלמויות, יו"ר ועדות שונות וכדומה). נציג את שעות העבודה היומיות הממוצעות, את שעות העבודה השבועיות ו"שנת שופט". כמו כן נראה את שעות העבודה שמקדישים השופטים לעבודה שיפוטית גם בימי שבתון, השתלמויות, חופשה או מחלה, וכן את העבודה המתבצעת בסופי השבוע. כל אלו הם תוצאה ישירה ומתבקשת של עומס העבודה השיפוטי הכבד המוטל על כתפי השופטים בישראל, אשר מאלץ אותם לעבוד שעות מרובות ביחס לשאר מדינות העולם המערבי, ולעבוד גם בימים שאינם מוגדרים כימי עבודה. לבסוף נציג פרק יישומי, שבו נדגים את אופן השימוש בתוצרי המחקר: זמני הטיפול בתיקים וזמני העבודה השיפוטית, לצרכים הניהוליים של המערכת ולאמצעים השונים להקלת העומס השיפוטי – איזון עומסים ותוספת תקינה.

### היבטים נוספים של עומס עבודה שיפוטית

לאחר הצגת שני תוצרי העיקריים של המחקר הנוכחי – זמני הטיפול השיפוטי בתיקים ופילוח יום העבודה השיפוטי – ניגע על קצה המזלג בהיבטים נוספים של עומס העבודה השיפוטית אשר אינם יכולים לבוא לידי ביטוי כמותי, על דרך של מדידת זמנים, אולם יש בהם כדי להשפיע על מידת העומס המוטל על כתפי השופטים בישראל. נייחד תת פרק שיעסוק בניתוח היגדים הנוגעים בעיקרו של דבר ללחץ ולעומס נפשי, ותת פרק נוסף שיעסוק בעומס רגשי הנלווה לטיפול בתיקים מסוג מסוים, כמו תיקי העוסקים בקטינים או בחסרי ישע, בעבירות אלימות ומין וכדומה.

### שלבי מחקר עומס העבודה השיפוטית

מחקר זה מהווה את השלב השני והעיקרי של מחקר עומס העבודה השיפוטית, והוא התקיים, כאמור, בערכאות המחוזי והשלום. בגדרי ערכאת בתי משפט השלום ישנה התייחסות נפרדת לבתי המשפט לתעבורה, משפחה ונוער. על כן יובהר, כי במסגרת מחקר זה מעתה ואילך, כל אימת שתעשה התייחסות לבית משפט השלום/ ערכאת השלום, הכוונה **אינה** לבתי המשפט לתעבורה, לנוער ולענייני משפחה, אשר אליהם ההתייחסות לכל אורך מחקר זה ניתנת בנפרד.

חלקו הראשון של המחקר נערך כפיילוט לביצוע המחקר הנוכחי, בהצלחה מרובה, בשנת 2018, בבתי הדין האזוריים לעבודה בלבד, במטרה לבחון את תוקף השיטה הנוכחית לחישוב זמן העבודה השיפוטית

ואת היכולת לביצוע המחקר הנוכחי. המחקר בבתי הדין לעבודה הוכתר כאמור בהצלחה מרובה, הודות לשיתוף הפעולה המלא מצד השופטים והקלדניות, אשר הוביל לחישוב זמני הטיפול בתיקים באופן מדויק ומהימן, ולפילוח יום העבודה השיפוטי באופן המשקף את המציאות במידה הרבה ביותר. בזכות הצלחת חלקו הראשון של המחקר, הוחלט על הרחבת המחקר לשאר הערכאות, בשיטה דומה. ממצאיו של חלקו הראשון של המחקר בבתי הדין לעבודה, אשר נערך בהובלתה של עו"ד שני בנקין, חוקרת בכירה של מחלקת המחקר דאז, מפורסמים במחקר מדד עומס העבודה השיפוטית בבתי הדין האזוריים לעבודה (להלן גם – **מחקר בתי הדין לעבודה**).<sup>11</sup> במסגרת הצגת ממצאי המחקר הכלל מערכתיים, נשלב גם את ממצאי מחקר בתי הדין לעבודה.

### **חידוש וטיוב מדד משקלות התיקים**

מדד משקלות התיקים נערך על ידי מחלקת המחקר בראשות ד"ר קרן וינשל-מרגל (מנהלת מחלקת המחקר דאז), בשנת 2012 ופורסם בחודש ינואר 2013, עם המלצה לבחון את הצורך בחידושו בבוא העת; אם כתוצאה משינויי חקיקה רלבנטיים, ואם בחלוף פרקי זמן קבועים של כחמש שנים ומעלה. המחקר הקודם, שהיה חדשני ופורץ דרך בתחומו, העמיד, לראשונה בישראל, מדד הקובע את משך זמן העבודה הממוצע ששופט או רשם מקדישים לטיפול בתיק הממוצע ב-101 סוגי תיקים הקיימים במערכת, מתחילת הטיפול באותו סוג תיק ועד לסגירתו בפסק דין או בהחלטה סוגרת אחרת. מדד זה שימש את ראשי המערכת עד כה לצרכי השוואת עומסים ברמת הערכאה, המחוז ובתי המשפט השונים, כמו גם לצורך קביעת דרישות התקינה והאיוש של גורמי השיפוט במערכת. הצורך הממשי והדחוף בחידוש מדד משקלות התיקים עלה נוכח השיקולים הבאים: חלוף כשבע שנים ממועד עריכת המחקר הקודם; חידושי חקיקה אשר הביאו לעולם סוגי תיקים חדשים אשר לא נבחנו במחקר הקודם; חידושים מהותיים שהתגבשו בספרות המחקרית שנצברה מאז המחקר הקודם, ואשר מצביעים על שינוי ברור בשיטת המחקר, בכלי המחקר, ובתוצרי המדד הסופיים של עומסי עבודה שיפוטית בעולם המערבי; קריאות מצד שופטי המערכת לחדש את המדד ולבחון במסגרתו עניינים נוספים; ניהול שונה של התיקים, בין היתר כתוצאה מן ההתקדמות הטכנולוגית בשנים האחרונות ועוד. כל אלו הובילו למסקנה כי הגיעה העת לחדש את המדד ולטייבו, על מנת שיוכל לענות על הצורך הדחוף של ראשי המערכת במדד מדויק ומעודכן לשם ניהול מערכת המשפט.

בקליפת אגוז, אלו החידושים והשיפורים במחקר הנוכחי לעומת המחקר הקודם:

1. **מחקר זמנים – מדידת זמני הטיפול בתיקים בזמן אמת**, באמצעות היומנים שמילאו השופטים והקלדניות בתקופת המחקר הנוכחי, לעומת **שיטת הדלפי** (המבוססת על **הערכה** על ידי מומחים) במחקר הקודם (הרחבה על שיטת המחקר הקודם תינתן בפרק 1).
2. **גודל ושונות האוכלוסייה** – השתתפות של **רוב שופטי המחוזי, השלום, הנוער, המשפחה, התעבורה והעבודה** במחקר הנוכחי, הן חדשים והן ותיקים, לרבות **רשמים**, לעומת השתתפות של **כ-50 שופטים בעלי ותק של מעל 5 שנים** במחקר הקודם.

<sup>11</sup> שני בנקין, "מדד עומס העבודה השיפוטית בבתי הדין האזוריים לעבודה", מחלקת המחקר של הרשות השופטת (02.2019).

3. **מספר סוגי התיקים שנמדדו** – מדידת זמני הטיפול בכל סוגי התיקים העיקריים מכל ערכאה – 125 סוגי תיקים ועוד 24 סוגי עניין ייחודיים, המהווים כמעט 99% מכלל התיקים שנסגרו בשנת 2019 בערכאות המחוזי והשלום, וכן 18 סוגי תיקים נוספים שנמדדו במחקר בתי הדין לעבודה; כלומר – 167 סוגי תיקים ועניין שנמדדו במסגרת המחקר הנוכחי, לעומת 101 סוגי תיקים שלהם ניתן משקל במסגרת המחקר הקודם, כאשר יתר סוגי התיקים קיבלו משקל יחסי בלבד.
4. **התוצר הסופי** – מחקר זה מציג הן את **זמני הטיפול בתיקים** (ביחידות של שעות), הן את תרגום זמני הטיפול בתיקים **למשקלות** תיקים, והן את **תמהיל יום העבודה השיפוטי**, לעומת **מדד משקלות התיקים** בלבד במחקר הקודם.

הרחבה על חידושים ושיפורים אלו תיעשה בפרק 1 להלן.

### שלבי המחקר הנוכחי

בקליפת אגוז, נפרט כאן את שלביו של מחקר עומס העבודה השיפוטית הנוכחי:

#### לפני מועד תחילת המחקר (1.1.2020)

- הדרכות גורמי השיפוט/ עוזרים משפטיים / קלדניות בכל בתי המשפט.
- מענה על **שאלון רקע** חד פעמי (על ידי השופטים והרשמים).
- **"ניסוי כלים"** חד יומי: מילוי יומן פעילות לדוגמה ושליחתו למחלקת המחקר (על ידי השופטים והרשמים).

#### תקופת המחקר

- **1.1.2020 – 5.2.2020** – חמישה שבועות של מילוי היומנים הידניים על ידי השופטים והרשמים, והזנתם מדי יום לאתר המקוון.
- **במקביל** - תיעוד זמני הדיונים בידי הקלדניות ודיווח יומיומי למחלקת המחקר.

#### לאחר סיום תקופת המחקר

- תיקוף הממצאים הראשוניים ושאלות הנוגעות להיבטים נוספים של עומס העבודה באמצעות **שאלון מסכם** מקוון חד פעמי (על ידי השופטים והרשמים).

## נספח 3

העתק העמ' הרלוונטיים מתוך דוח  
נציב תלונות הציבור על שופטים של  
שנת 2022

עמ' 40





# נציבות תלונות הציבור על שופטים

דין וחשבון שנתי  
לשנת 2022

ירושלים  
תמוז, התשפ"ג  
יולי, 2023

## תמצית הדוח

מוגש בזאת דין וחשבון לשנת 2022, בהתאם לסעיף 27(א) לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן: חוק הנציבות או החוק).

זה הדוח האחרון שאותו הנני מגיש כנציב תלונות הציבור על שופטים, מכיוון שבשנה זו אני אמור לסיים (בחודש נובמבר 2023) את תקופת כהונתי כנציב בת חמש השנים. אומר, כבר עתה, כי אני מסיים את כהונתי כנציב בתחושת סיפוק על השגיה הרבים של הנציבות, ומודה לצוות העובדים בנציבות על תרומתם לעמידה בכל המשימות והיעדים שהצבנו לעצמנו.

בשנה זו המשיכו עובדי הנציבות את עבודתם מהבית (ליום או יומיים בהתאם לאישורים פרטניים), וזאת ללא כל תקלות או עיכובים במתן ההחלטות ובטיפול ביתר הנושאים שבתחום אחריותנו.

גם בשנה זו, כמו בקודמותיה, עמדה הנציבות בהצלחה רבה בכל משימותיה, תוך הקפדה על רמה מקצועית גבוהה, מסירות רבה ותוך יכולת להתמודד עם סוגיות ומצבים בלתי צפויים שאתגרו את כלל עובדי הנציבות.



בשנת 2022 התקבלו בנציבות 880 תלונות וניתנו 885 החלטות. בסך הכל טיפלה הנציבות בשנת 2022 ב- 952 תלונות.

מתוך 885 החלטות שניתנו בשנת 2022, בוררו לגופן 561 תלונות שהן 63% מכלל ההחלטות שניתנו.

מסך התלונות שהן בגדר סמכות הבירור של הנציב (561 תלונות), נמצאו 50 תלונות מוצדקות, שהן 9% מכלל התלונות שבוררו לגופן.

ב-40 תלונות, שהן 7% מכלל התלונות שבוררו לגופן, הסתיים הטיפול בהערה ליושב בדן.

53 תלונות, שהן 9% מכלל התלונות שבוררו לגופן, הסתיימו בהפסקת הבירור.

4 תלונות, שהן 1% מכלל התלונות שבוררו לגופן, הסתיימו בקביעה כי מדובר בליקוי מערכת.

אשר להתפלגות התלונות המוצדקות לפי נושאים, עולים הנתונים הבאים: 46% מכלל התלונות שנמצאו מוצדקות היו על התמשכות הליכים או על עיכוב במתן החלטות ופסקי דין (לעומת 28% בדוח לשנת 2021). המדובר בעלייה משמעותית ביותר

לעומת השנה הקודמת, שאת חלקה יש לזקוף לעובדה כי חסרים במערכת עשרות שופטים, לאחר שהועדה לבחירת שופטים התכנסה בפעם האחרונה בתאריך 22.4.22, ומאז לא מונו שופטים חדשים, דבר שהגביר את העומס, הרב ממילא, על השופטים המכהנים; 22% מכלל התלונות שנמצאו מוצדקות היו על ליקויים בניהול המשפט (לעומת 26% בדוח הקודם); 22% מכלל התלונות שנמצאו מוצדקות היו על התנהגות בלתי ראויה של שופט או דיין (לעומת 32% בדוח לשנת 2021); 10% מכלל התלונות שנמצאו מוצדקות היו על פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי (לעומת 14% בדוח הקודם).

נציין, כי תלונה על התנהגות שופט עניינה בהתנהגות בלתי ראויה באולם הדיונים, ובכלל זה העדר מזג שיפוטי, שימוש במילים או בביטויים פוגעניים, הרמת קול שלא לצורך, יצירת אוירה מתוחה וחוסר שליטה באולם הדיונים.

ליקויים בניהול המשפט משמעם: דחייה שלא לצורך של מועדי דיון, התחלת דיונים באיחור, אי קיום דיונים במעמד הצדדים כנדרש בחוק, וליקויים ברישום הפרוטוקול.

תלונות על פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי עניינן בהימצאותו של שופט במצב של ניגוד עניינים, או במראית עין של ניגוד עניינים, פגיעה בזכות הטיעון או בזכות להישמע במשפט.

משך הזמן הממוצע לטיפול בתלונה עמד בשנת 2022 על 52 ימים.

## הצהרות הון

בשנת 2022 נמשך הטיפול השוטף בהצהרות הון, תוך הערכות לקליטת מאות הצהרות הון של שופטים ודיינים בשנת 2023, בחלוף 6 שנים ממועד הגשת הצהרת ההון הקודמת על ידם.



להלן יפורטו מספר החלטות עקרוניות שהתקבלו בשנת 2022 מבין ההחלטות הרבות הכלולות בדוח זה:

### התבטאויות שופט באולם

בעל דין התלונן בפני הנציב על כך שבמהלך דיון בו הוא נכח נזפה הרשמת בקלדנית מספר פעמים, ואף אמרה לה לעיני הנוכחים באולם שהיא לא תעבוד איתה יותר. בתגובתה מסרה הרשמת, כי מדובר בקלדנית מבוגרת העומדת לפני פרישה, שעבודתה יסודית, מחד גיסא, אך היא איטית מאוד ואינה שומעת היטב, מאידך גיסא. הרשמת הדגישה, כי היא מקבלת את הקלדנית על כל יתרונותיה וחסרונותיה; כי היא מלאת הערכה כלפי עבודתה ומאמציה; וכי הן מסתדרות ביניהן מצוין. הרשמת דחתה את

הטענה, כי היא אמרה לקלדנית בנוכחות אחרים, כי היא לא תעבוד איתה שוב. יחד עם זאת, היא לא שוללת את האפשרות שהיא העירה לקלדנית על אופן הרישום ועל השמטות בתיעוד הדין, שכן "זה אתגר משמעותי לנהל דין בקצב של הכתבה עם קלדנית מבוגרת שאינה שומעת טוב, כשמנגד מוטלת עלי האחריות לתוכן הפרוטוקול וללוח זמנים צפוף של 30 דקות לדין". הקלדנית מסרה לנציב בתגובתה, כי היא משמשת בתפקידה זה למעלה מ-30 שנה, וכי היא השתתפה בדיונים באלפי תיקים מסוגים שונים. לדבריה, יחסיה עם הרשמת טובים, ולא זכור לה כי היה דבר מה חריג בדין נשוא התלונה. בהחלטתו קבע הנציב, כי להתרשמותו הרשמת נאלצת להתמודד עם קושי אמיתי בניהול הפרוטוקול לנוכח תפקודה של הקלדנית. שכן, על אף הערכתה לקלדנית, היא נאלצת להעיר לה על איכות עבודתה מול הנוכחים באולם. התנהלות זו, הטעים הנציב, אשר נובעת ממציאות שנכפתה על הרשמת, אינה ראויה כלל ועיקר, ויש בה כדי לגרום לזילותו של בית המשפט בעיני המתבונן מן הצד. לפיכך, הפנה הנציב את תשומת ליבו של נשיא בית המשפט, כדי שיברר את הנושא ויטפל בו ברגישות המתבקשת, ככל שימצא לנכון. התלונה נדחתה בכפוף להערת הנציב שלעיל (מספרו 672/21, שלום).

במקרה אחר הנציב מצא כלא ראויות את התבטאויותיה של שופטת במהלך דין שהתנהל בפניה. באמירה ראשונה התייחסה השופטת במרומו לתלונה שהגיש המתלונן נגדה - "קיבלתי גם ציונים לשבח ממר... (המתלונן)". התבטאות זו, כך קבע הנציב, לא הייתה צריכה להיאמר, שכן מעבר לחובת הסודיות שחלה על תלונות המוגשות לנציב, הרי שזכותו של כל בעל דין להגישן מבלי שהדבר יגרום ביקורת או הערה פומבית מצד בית המשפט, אף לא באופן מרומו. ההתבטאות השנייה של השופטת הופנתה אל אימו של המתלונן וזו לשונה - "ראשית גברתי אם מבטים יכלו להרוג, אז אני היום לא הייתי נשארת בחיים". הנציב קבע, כי על אף הסבריה של השופטת מדובר בהתבטאות מיותרת לחלוטין שמוטב היה שלא תיאמר. התלונה נמצאה מוצדקת (מספרו 368/22, שלום).

### **חוסר זהירות, חוסר תשומת לב או חוסר רגישות מצד בית המשפט**

באחת התלונות נדחתה העמדה, כי הנציב אינו מוסמך לטפל בתלונה שעניינה טיפול של גורם שיפוטי בבקשה שהוגשה לו להארכת מועד להגשת סיכומים, נוכח האפשרות להגיש ערעור על ההחלטה שניתנה בבקשה. לדברי הנציב, מדובר ב"התנהגות שופט לרבות דרך ניהול המשפט על ידי", נושאים בהם הוא הוסמך לטפל בחוק. לגופם של דברים קבע הנציב, כי ניתן היה להבין את מצבה הרפואי הקשה של עורכת הדין בהליך, שהגישה בבקשה להארכת מועד להגשת סיכומים, ואת ההשלכה שהיתה למצבה זה על עבודתה, אפילו אם לא פירטה בבקשתה במדויק את פרטי מחלתה. הנציב הוסיף עוד, כי מדובר בתיק המתנהל בדלתיים פתוחות וזכותו של אדם לשמור על פרטיותו, כשאין הוא צריך לפרט באופן מדויק בבקשת דחיית או הארכת מועד את מהות המחלה הקשה

בה לקה, בצורה מדוייקת ומפורטת. סוף דבר, קבע הנציב, מצופה היה מהגורם השיפוטי לגלות גמישות ורגישות יתר למצבה של עורכת הדין המתלוננת, בשל נסיבותיה הקשות, וחבל שלא כך נעשה. התלונה נמצאה מוצדקת (תמצית, מספרנו 116/22, שלום). יצוין, כי אחר הדברים האלה, ביום 4.12.22, נעתרו נשיאת בית המשפט העליון, כב' השופטת אסתר חיות, ושר המשפטים דאז, מר גדעון סער, לבקשת השופטת והתירו את פרסומו המלא של נוסח החלטת הנציב בתלונה.

תלונה נמצאה מוצדקת בכל הנוגע לדרישת שופטת כי עורך דין, שלא התייצב לדיון הוכחות, ימציא ביום הדיון אישור רפואי לפיו הוא סועד את בנו הקטין שאושפז בבית החולים בלילה הקודם לדיון. בהחלטתו עמד הנציב בהרחבה על קביעות הנציבות בכל הנוגע לדחיית מועדי דיון וכן על פרשנותו הראויה של נוהל נשיא בית המשפט העליון לטיפול בבקשות לשינוי מועדי דיון. הנציב הטעים בהחלטתו, כי כלל הוא, שדיונים יש לקיים במועדם, לא כל שכן דיוני הוכחות, ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בדיון הוכחות שמועדו כבר נדחה בעבר. חובתו של היושב בדיון היא לנהל את ההליך כדבעי, ללא עיכובים ודחיות מיותרים, ולדאוג לסיומו בתוך פרק זמן סביר. עם זאת, על היושב בדיון להפעיל שיקול דעת ושום שכל ולשוות לנגד עיניו תמיד, בתבונה וברגישות, את עניינה של הבקשה הספציפית שהונחה בפניו לדחיית הדיון, וליתן בה החלטה מושכלת בשים לב לכל הנסיבות הצריכות לעניין. במקרים המתאימים לכך ייטיב לעשות השופט אף אם יפעיל שיקולי חמלה. על כל פנים, אין בידו של השופט לעולם לפעול באופן נוקשה או תבנית. אף את הנוהל אין להפעיל באופן מכני. נסיבות אישיות חריגות שאינן צפויות מראש עשויות להוות נימוק מוצדק לשינוי מועד הדיון, גם אם לא הוגשה בקשה הנתמכת על אתר באישורים המתאימים, וגם אם הוגשה הבקשה בסמיכות מרובה למועד הדיון, שעה שעילת הבקשה נולדה אך בסמוך לכך. בעבר כבר קבעה הנציבות כי יש ליתן אמון בדברי עורכי הדין, בהעדר ראיה או טעם לסתור ומשלא מתגלה בפני בית המשפט חשד לתעתוע. משלא נהגה כך השופטת במקרה דנן, נמצאה התלונה מוצדקת (תמצית, מספרנו 693/22, אזורי לעבודה).

### **החלטה שיפוטית אשר הועתקה מהחלטה אחרת או מכתבי בי-דין מבלי להפנות למקור**

מתלוננת הלינה על כך ששופטת נוער החליטה להאריך צווי נזקקות והוצאה ממשמורת של בנה הקטין, תוך העתקת קטעים מהותיים מהחלטה של שופטת אחרת בתיק אחר שעובדותיו שונות. בהחלטת הנציב נקבע, כי עיון בשתי ההחלטות מעלה, כי בהחלטת השופטת הועתקו קטעים מהותיים מהחלטת השופטת האחרת, מבלי להפנות למקור, ואף לא על דרך הציטוט, כשהדבר נחזה להיות כאילו מדובר בכתיבתה, ביצירתה ובפרי הכרעתה השיפוטית של השופטת הנילוונה עצמה. הנציב קבע כי חומרה יתירה יש לראות

## נספח 4

העתק העמ' הרלוונטיים מתוך  
פרוטוקול הישיבה המאה ושישים  
וחמש של הכנסת השניה, 5.1.1953,  
הצעת חוק השופטים, תש"ג-1953  
הצבעה לקריאה ראשונה

עמ' 46

# דברי הכנסת

## הישיבה המאה-ושישים-וחמש של הכנסת השניה

יום שני, י"ח טבת תשי"ג (5 ינואר 1953)

ירושלים, בנין הכנסת, שעה 16.10

### א. הצהרת אמונים של השר ב. ש. שיטריט

בכור-שלום שיטריט (מסא"ח):  
אני בכור-שלום שיטריט, מחייב כחבר הממשלה לשמור  
אמונים למדינת-ישראל ולחוקיה, ולקיים החלטות הכנסת.  
(חותם על ההצהרה).

היו"ר י. שפרינצק:  
אני מתכבד לפתוח את הישיבה המאה-ושישים-וחמש של  
הכנסת השניה.  
אבקש מאת חברי-הכנסת בכור-שלום שיטריט לעלות על  
הבמה ולמסור הצהרתו לכנסת כחבר הממשלה.

### ב. מינוי סגני שרים

הממשלה, כי מיניתי את חברי-הכנסת זרח ורהפטיג לסגן שר  
הדתות, ואת חברי-הכנסת ישראל שלמה רוזנברג לסגן שר  
הסעד.

שני מינויים אלה אושרו עליידי הממשלה כישיבתח  
מיום י"ז בטבת תשי"ג, 4 בינואר 1953.

היו"ר י. שפרינצק:  
הודעה לשר הסעד והדתות.

שר הדתות והסעד מ. שפירא:  
אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, בהתאם להודאות סעיף  
11א של חוק המעבר, תש"ג-1949, אני מודיע לבית כשם

### ג. חוק השופטים, תשי"ג — 1953 \*

(קריאה ראשונה)

בקשה היא שהפעם ייעשה הכל כדי לאפשר סוף סוף לתום  
זה מעבר מזורו ככל האפשר. אתרום מיד תרומתי לדיון  
המזרז המבוקש על-ידייך שלא אחזור על כל אהת ואהת מן  
הקעיות בה נגעתי בדברי הפתיחה שלי בסברואר 1951,  
הוכחתי אז למשל, שמספר השופטים בארצנו — שהוא כיום  
76 — אינו גדול, הן ביחס לאוכלוסיה, הן בהשוואה למצב  
שהיה קיים בתקופת המאנדאט, והן ביחס למצב הקיים  
במדינות קטנות אחרות. לפני שנתיים עמדתי באריכות על  
קצב השיפוט ועל טענת "הסתכת", השחיתות את השיפה למי  
גוי שופטים המוצעת בחוק, לשיטה שהייתה נהוגה בתקופות  
המאנדאט, והנהוגה במדינות אחרות. הכאתי בדרך כלל חומר  
השוואתי רב שלא אחזור עליו ברגע זה.

אחזור הפעם רק על תיאור העקרונות שעליהם מיוסד  
החוק, וגם זאת אעשה בקיצור.

החוק בא להסדיר את מעמדם של שופטי בתי-המשפט  
הכלליים לדרגותיהם, מגמת החוק היא קודם-ככל לקיים רמת  
הכשרה — או כפי שהחוק אומר, רמת-כשירות — דאזיה  
לשופטים, שנית, לשתף במינויים גורמים ציבוריים מתאימים,  
שלישית — להבטיח את אי-תלותם במילוי תפקידם, ועם זאת  
להבטיח צורה של ביקורת גאוהה בשעת הצורך. הסעיף הע"ז  
קרי והמרכיב בתוך המוצע הוא סעיף 13, האומר: "אין על  
השופטים מרות בענין שפיטה, זולת מרותו של החוק".

הוראה זו או דומה לה נמצאת ברוב חוקות העולם,  
ותמצא את מקומה גם בחוקה שלנו כשנחוקק אותה, ועל  
כך הכריז ראש-הממשלה רק לפני כמה ימים, כשהתייצב

היו"ר י. שפרינצק:  
אנו עוברים לדיון בסעיף ה' של סדר-היום — חוק  
השופטים, תשי"ג-1953, קריאה ראשונה. רשות-הדיבור  
לשר-המשפטים.

שר-המשפטים פ. רוזן:  
אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, "רגש של גיל וגאוה  
מניח אני לכנסת את חוק השופטים", כמלים אלה סתחתי  
ביום 26 בסברואר 1951 — כלומר לפני שנתיים בערך —  
את הדיון בחוק זה בכנסת הראשונה, אלא שהחוק זכה בכנסת  
הראשונה לקריאה אחת בלבד, בעוד שהכנסת השניה מחדשת  
רק היום את הדיון בו.

היום חוזר החוק לכנסת כמעט בלי כל שינויים מהותיים  
ואף לא לשוניים. לא אתפלא אם יישנה גם התייכות כפי  
שהתגלה בסברואר 1951. המעוניינים ימצאו את הדברים  
בי20 עמודים של "דברי הכנסת" משנת תשי"א, החל מעמוד  
2176. השתתפו אז בוויכוח חברי-הכנסת ברי"ב-האי, ורהפטיג,  
קלינרוב, הררי ועוד שני חברים שעזבו מאז את הניח  
הזה — חברי-הכנסת לשעבר גיררספאלקס ובד"צמי. למתווכ  
הים ענת מלברד גם מי שהיה שר-התחבורה ואחרי-כן שר  
המשפטים — השר דב יוסף.

כאדם למוד נסיון החלטתי עתה החלטה נחרצת, להרגיש  
הפעם "רגש של גיל וגאוה" רק עם תום הקריאה השלישית,  
כשהוק יסודי זה — שבחשיבותו הכירו לפני שנתיים כל  
מתווכחים — יעבור את כל שלבי הטיפול הפארלאמנטארי.

(\* רשומות (הצעות חוק, חוב' 148).

ונבונים, מופלגין בחכמת התורה, בעלי דעה מרובה, יודעים קצת משאר חכמות, כגון רפואות והשבון ותקופות ומזלות ואיצטגוניות ודרכי המעוננים והקוסמים והמכשפים והבלי עבודה זרה וכיצא באלו, כדי שיהיו יודעים לרזן אותם, ובכך, כפי שאתם רואים, רמה מקצועית גבוהה, נדרשה כבר על־ידי הרמב"ם.

החוק מחייב גם להבא את שיטת מינויים של השופטים ומעדיף אותה על שיטת בחירת השופטים. מינוי שופטים הוא ענין למומחים, ולמומחים בלבד, ואסור שענין זה ייחפז לענין פוליטי. השופט שלנו אודה הוא ככל האחרים, וזכותו וחובתו ליצור לעצמו דעה פוליטית ולהצביע עליה בבחי' רות פוליטית; אך היותו שופט אינה עולה יפה עם פעילות מכלתית או פוליטית כלשהי; והדברים מן המפורסמים הם שאינם צריכים ראייה.

זה מביא אותי אל שאלת התנהגותו של השופט. החוק המונה לפניכם מכלי הוראות שונות בדבר, מה יעשה לשופט שהתנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של שופט בישראל, או שגורן על עבירה שיש בה משום קלון. הוראות אלה באות למלא חלל ריק. אמנם גם לפי החוק הקיים, שופט, ככל אורח אחר, יעמוד לדין כולו על עבירה פלילית שעבר, אבל החוק הקיים אינו אומר כלום על דין שופט, אשר בלי לעבור עבירה פלילית דווקא אינו מתנהג כהלכה, ואם כן להלכה תוכל הממשלה, כפי שאמרתי, לפטר שופט כזה, הרי למעשה לא תרצה שום ממשלה להרחיק שופט ממשרתו על דעת עצמה. נכאן ההצעה להקמת בית־דין משמעותי.

החוק מבחין בין התנהגות של שופט שלא כהלכה במילוי תפקידו ובין התנהגות שאינה הולמת את מעמדו של שופט בישראל. ולא הרי זה כהרי זה: במילוי תפקידו השיפוטיים חלות על השופט חובות המיוחדות לו, שאינן חלות על מי שאינו שופט.

אולם בקיום מצווה שפיתח משפט־צדק לא סגי. לא להכיד פנים ולא להטות משפט ולשפוט את תעם משפט צדק — אין אלה החיובים היחידים המוטלים על שופטים. חייבים הם בכל המצוות שבין אדם לחברו, וצריכים להיות לפי המסורת אנשי חיל, יראי־אלהים, אנשי־אמת ושנואי־בצע. המעמד של שופט בישראל מחייב, ומי שמתנהג באופן שאינו הולם מעמד מוגד, ומחייב זה, אינו ראוי להיות או להישאר שופט בישראל. גם המלה „בישראל" הוספה בכתנה תהילה, אפשר היה לומר: התנהגות באופן שאינו הולם מעמד שופט; ולא הסתפקנו בכך, בהשבנו שמעמד של שופט בישראל מוסיף על החיובים של שופט סתם.

מאידך גיסא, לא רצוי — וזהו אני חוזר למעשה לויכוח שכבר התגלגל לפני שנתיים במילואת הכנסת — לפרט את הדברים, שיש או שיכול להיות בהם משום התנהגות אסורה מזאת; מטעם הדברים הוא שפירוט כזה אינו יכול למצות את כל המקרים האפשריים, ומי שמוסיף על הפורמולה הכללית והסתמית, אינו אלא גורע. ההחלטה, שהשופט התנהג באמת שלא כהלכה במילוי תפקידו, או באופן שאינו הולם את מעמדו — נחוגה תמיד בידי בית־הדין משמעותי נכבד וחשיב זה, שהחוק מציע להקים.

לא כל משפט פלילי נגד שופט גורר שפיטה בבית־דין משמעותי וסכנת פיטורין, תנאי הוא, שהשופט ייצא חייב כנינו, ותנאי הוא, שהעבירה שעליה הורשע בדין יש בה בכל נסיבות הענין משום קלון. השאלה, אם יש בעבירה מסוימת משום קלון ואם אין, היא שאלה שעל בית־הדין המשמעותי לענות

עם הממשלה החדשה לפני הכנסת. ואני חוזר ואומר מה שאמרתי לפני שנתיים בערד: כשם שאין זכות בלי חובה בבודה, כן אי־החלות של השופטים היא מין אצילות מחייבת. רמי זוכה לאיצטלה של שופט בישראל לוקח על עצמו עמל יגיע, שלא יאבד הוא וחרברו מה שהחזיק והחזקה מלעוקים להם. ובחשבון כללי וגומה לי, שהעבודה הנעשית עתה בידי השופטים בישראל היא לתפארת עושיה ולתפארת המדינה.

ואשר לאי־חלות השופטים, הרי החוק הבא לקבול אי־חלות זו הלכה למעשה אינו בא אלא לאשר ולחזק חירוף חוקי את הקיים למעשה, כי אין לכם גם היום שופט בישראל שתהיה עליו בעניני שפיטה מרות כל שהיא זולת מרותו של החוק בלבד. אולם להלכה יכולה היום הממשלה לפטר שופט כרצונה, אולי הדבר מוטל בספק לגבי שופטים של בית־הדין העליון, שמינויים מתאשר על־ידי הכנסת, אבל בדרך כלל יש מקום לומר, שלהלכה תוכל הממשלה לפטר שופט כרצונה. והחוק המוצע מתולל בנקודה זו כמו בנקודות אחרות שיגיד משפטי מכריע.

השינוי המכריע השני נוגע לסדר המינויים של השופט טים. בתקופת המאנראט נתמנו השופטים על־ידי הנציב העליון. השופטים בבתי־הדין העליון נתמנו על־ידי הוראות שהנציב העליון קיבל מאת המלך. בתקופת המדינה גבע, שבית־הדין העליון בישראל יורכב משופטים שיתמנו על־ידי הממשלה באישור הכנסת על־פי המלצת שר־המשפטים, ואילו לגבי שופטי בתי־דין מחוזיים ושופטי־שלום, הרי הועברו סמכויות הנציב העליון לשר־המשפטים. המינויים של שר־המשפטים נעשים היום למעשה על־ידי המלצות ועדות של יועצות, אולם אין לוועדות אלו אחיזה בחוק. הן פועלות לפי הוראה ארמיניסטרטיבית פנימית.

חידוש אחד שהוקם זה מחדש בפרשת מינויי שופטים הוא שמינויים אלה נעשים בתפקיד מתפקידי נשיא־המדינה. אי־חלותם של השופטים מתצא את ביטוייה גם בכך, שאין מקבלים מינוי מידי הרשות המבצעת — לא בהשתתפות הרשות המחוקקת ולא בלעדיה — אלא מידי הנשיא. מאחר שלפי הקונסטיטוציה שלנו אין הנשיא פועל אלא לפי הצעה ובתחיתת קיום של אחד משרי הממשלה, הרי למינוי שופט טים זקוק הוא להצעת שר־המשפטים, והצעת שר־המשפטים אינה ניתנת אלא על־פי המלצת ועדת־מינויים, שקיומה והרכבה קבועים עכשיו בחוק, ובה מיוצגים הרשות המבצעת — הממשלה, הרשות המחוקקת — הכנסת, הרשות השופטת — על־ידי שופטים, וכן מקצוע המשפט — התביעה הכללית, עורכי־הדין ומדע המשפט. הכוונה היא, שמליאת הוועדה הזאת תהן במינוייהם של שופטי בית־הדין עליון בלבד, ואילו לצרכי מינוייהם של שופטי כתי־משפט מחוזיים ושופטי־שלום וראשי הוועדה לבחור בוועדת־משנה בעלת שלושה חברים לפחות.

ועדת־המינויים איננה שפית לבחור בכל אדם המציע מועמדותו כשופט. החוק קובע תנאים מינימאליים חדשים לכשרות מועמדים אלה, ומי שאין בידו כשרות מינימאלית זאת, אין הוועדה נוקקת למועמדותו, ושוב יהא מותר לי לצטט — כפי שעשיתי זאת לפני שנתיים — את דברי הרמב"ם המעידים על כך, שגם אז ציירו לעצמם רמה גבוהה מקצועית של השופטים. הרמב"ם אומר: „אין מעמדים בסנהדרין, בין בגולה ובין בקטנה, אלא אנשים חכמים



המוסד השיפוטי, שעמד במבחן ועל דמה גבוהה. אני מקווה שמצב זה יתמיר, כי כל זמן שהוא קיים במדינה הזאת יש בטחון לחירותו של האזרח.

הצעת החוק הזאת באה במגמה של שיפור המצב שהיה קיים עד כה בשטח זה. אולם לדעתי, היא מכבידה במידה רבה על מינוי השופטים ובתי המשפט השונים, וכמעט מתעלמת מקיומה של הסתדרות עורכי-הדין, כבר דיבר על כך קודמי מר בררבהאי, לדעתי, לרעיון הקריטישיון שופט צריך להיות מכוסה על שלוש תכונות: יושר, כשרון וידיעה ונסיון משפטי. עלינו להקפיד על חכונות אלה, ולא על פרק הזמן בו ממלא אים המועמדים את תפקידם. לסי ההצעה, כדי ששופט יתמנה כשופט בית-הדין העליון, עליו לכהן במשך חמש שנים כשופט בית-המשפט המחוזי, וכעשר שנים — כעורכי-דין. לדעתי, הזמן אינו צריך להיות כה ארוך, דיה גם תקופת זמן יותר קצרה. דבר אחד צריך להיות מובטח: שהשופט יהיה לו נסיון בפרקליטות במדינה הזאת. משפטאי מובקב שכיהן בש"ר כן בתוך-לארץ, יכול להיות לא לתועלת ואף לגרוע נזק רב בגלל חוסר נסיונו במדינה זו.

ואשר לאי-תלותם של השופטים, כולנו בדעה אחת, שה' שופטים אינם צריכים להיות תלויים בממשלה. לדעתי, הם אינם צריכים להיות תלויים גם בכנסת ובמפלגות שבתוכה. לכן אני מתנגד להצעה שחברי הכנסת יהיו מיוצגים בוועדה הממנה את השופטים. ייתכן שרצוי שהכנסת תיוצג עליידי יושבי-ראש ועדתי-החוקה, חוק ומשפט. לכן אני מציע, ששרי המשפטים יהיה חבר בוועדה זאת, ובמקום שר נוסף, כפי שכיחוב בחוק, יבוא יושבי-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט. כן אני מציע, שבמקום שני חברי הכנסת יבואו שני נציגי הס' תדרות עורכי-הדין, או המוסד שיקום לשם סידור עניני הס' רקליטות במדינה.

המוסד שרוצים להקים כבית-דין משמקתי, הוא גדול מדי. לפי ההצעה יהיו חמישה חברים, מהם שלושה מבית-הדין העליון, ושנים שיתמנו על-ידי הנושאי לפי המלצת שרה-המשפטים. הייתי מציע, יבוא הדין הזה יהיה מורכב משני שופטי בית-הדין העליון ונציגי הסתדרות עורכי-הדין, שיתמנה על-ידי שרי המשפטים לפי המלצת הסתדרות עורכי-הדין. מפני שיש שני צדדים למטבע, השופט מצד אחד וחוג עורכי-הדין מצד שני, עורכי-הדין מופיעים בפני השופט יוסיים, אם השופט טוב — טוב למדינה, ואם הוא רע — רע דובר לכלל, והם הראשונים היכולים להגיש את זה.

בקשר למינהל בתי-המשפט, נאמר בחוק המוצע ששר המשפטים יקבע זאת על דעת עצמו. הוא ודאי לא יעשה זאת אלא בעזרת משרדו. הייתי מציע, שגם במקרה זה יתיעץ עם הסתדרות עורכי-הדין, מפני שהענין — כבשרם הוא. מינהל בתי-המשפט נוגע להם בעבודתם יוסיים, הם יודעים אם הוא טוב או רע, ויכולים לעזור בענין זה.

ואשר להשתתפותו של היועץ המשפטי בוועדת המינויים, הייתי אומר שלא רצוי שגם שרה-המשפטים וגם היועץ המשפטי יהיו חברים בוועדה זו. כפי שכבר הודגש עליידי חברים רבים, אין היועץ המשפטי מייצג אלא לקוח אחד בלבד: הממשלה. הוא מייצג אותה יוסיים, עליו להופיע ולהגן על מעשי הממשלה, ולא תמיד בהצלחה. אני ממרר על כך. ייתכן שזוהי אחת הסיבות שאנו מכבדים כל כך את בתי-המשפט שלנו.

מסיבה זו אני גם תומך בהעברת החוק לוועדת החוקה, חוק ומשפט.

כל עוד לא גר במדינה זו ולא חי את חייה במשך זמן מסוים. אפילו גדול המשפט באמריקה ובאנגליה, בצרפת ובארצות אחרות, שלמתע פתאום יישב בבית-משפט שלנו, ודאי לא יידע כיצד לתת החלטה בנוגע ליחסים בין עדות לעדות, בין קבוצה לקבוצה, בין קואופראטיבים וחברות, שבחוק ההוי שלנו לבשו צורות אחרות לגמרי.

אני רואה בסעיף זה מתן אפשרות לחברי-הכנסת גנורבטקי להגניב דרך הפתח הזה קטיגוריה אחרת של מועמדים, עם כל הכבוד שאני רוחש להם. אם אדם הוא רב, אין זה פוסל אותו מהיות שופט. אך עובדה זו בלבד, שהוא רב, אינה מכ' שירה אותו להיות שופט.

אלה הן הערותי לגבי חוק זה. אבל ברצוני להוסיף כמה מלים ביחס להרכב ועדת ההמלצה. מובן, שלי יש גישה אחרת לגמרי כוון של חברים אחרים. אינני פוחד מהשפ' עם הממשלה בוועדה נסוג זה, ואני חושב שהיא הכרחית. מאין יבואו ההמלצות, ומתי הממשלה? האם היא גוף זר שמיר שהו הרכיב עלינו, כפה עלינו, או הישוב בחז' את ממשלתו? אין כל ספק שבהרכב ועדה כזו תהיה תמיד השפעת הממשלה, השפעתם של אותם הגופים השולטים במדינה.

אלא שאלמנט אחד נעלם לגמרי בוועדה זו — הסתדרות עורכי-הדין. אמנם היא קיימת פה בצורה מוסתית, כי כתוב: חבר המועצה המשפטית אשר יתמנה על-ידיה, יש להניח שזה יהיה עורכי-דין, אבל אין זה הכרחי; זה יכול להיות גם פ' ממשלתי, לאו דוקא עורכי-דין. עלי לומר, שדעתי בענין זה היא אפיקורסית במקצת גם ביחס להסתדרות עורכי-הדין ול' עמדתה המוצהרת בגאלה זו, גם ביחס לגישתה אל החוק.

עוד תהיה לי אפשרות לפתח את דעתי בקשר עם חוק אחר המונח על השולחן, חוק רואי חשכונות. בתקופה זו שאנחנו חיים בה, אינני חסיד גדול של מסירת ההכרעה בעניינים בעלי חשיבות מדינית, לאיגודים מקצועיים. אם אין בכל ארגון וארגון מפקדם עלינו, כמו למשל בהסתדרות, היודעת לרסן את יצר האינטרס העצמי והמקצועי, אין לי בטחון שה' אינטרס העצמי לא יגבר על האינטרס של המדינה.

בהרכב הוועדה נעשה נסיון לאיזון מסוים של הכוחות. הוועדה מורכבת מ' חברים, וכמובן, נשאלת השאלה כמה מהם חברי הממשלה. לגבי דייוי — כל ה' הם נציגי הממשלה, כי אני מזהה את הממשלה עם המד'נה, ואני רואה את הממשלה כקואופראטיב שלה עם המדינה. אינני רואה את הניגור שבי' ניהם, אבל ייתכן שנצטרך לדון בוועדה על חיקוקם ואיזונם של האלמנטים האלה.

אחד ההישגים המטאוריים ביותר של ממשלת ישראל במ' שך חמש שנות קיומה — היא מערכת בתי-המשפט. החוק המוצע בא להשלים את המערכת הזאת. הוא בא להוציא את ענין מינוי שופטים מתנודות פוליטיות, מכל קשר לבחי' רות לכנסת או למוסד אחר. זה יהיה שלב נוסף בהתפתחות אחד ההישגים החשובים והמפאוריים של מדינת-ישראל.

בנימין סילס ששון (הספרדים):

אזוני היושב-ראש, חברי כנסת מכבדים. ברצוני להוסיף את ברכותי לשר-המשפטים הנבחר על שחצית סוף טיף לתי' ביא את החוק הזה לפני הכנסת. הצעת חוק זאת היא כנראה פרי ראשון של הנושאים החדשים, של הקואליציה החדשה. זוהי תוצאת עבודתו הישנה של שרה-המשפטים, ולו מגיעה הברכה, כיון שהוא גם האב וגם האם של חוק זה.

אני תמים-ידיים עם קודמי: אם נשאר מוסד במדינה שהוא מכובד ומקובל על הכל כמעט בלי יוצא מן הכלל, הרי זה

## נספח 5

העתק העמ' הרלוונטיים מתוך  
פרוטוקול הישיבה המאתיים  
ותשעים ואחת של הכנסת העשירית,  
28.2.1984 הצעת חוק יסוד:  
השפיטה הצבעה לקריאה שנייה  
ושלישית

עמ' 50

**הישיבה המאתיים-ותשעים-ואחת של הכנסת העשירית**

יום שלישי, כ"ה באדר א' התשמ"ד (28 בפברואר 1984)

ירושלים, הכנסת, שעה 16:03

**א. מסמכים שהונחו על שולחן הכנסת**

**הז"ר מ' כהן-אבידב:**  
 בעזרת ה', אני מתכבד לפתוח את ישיבת הכנסת.  
 הודעה למוזכר הכנסת.

**מוזכר הכנסת ש' יעקבסון:**  
 כרשות הישב-ראש, הנני מתכבד להודיע, כי הונחה היום על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה מטעם הממשלה — הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 56), התשמ"ד — 1984.

**ב. הצעת חוק יסוד: השפיטה**  
**הצעת חוק השפיטה (הוראות מעבר), התשמ"ד — 1984\***  
**(קריאה שנייה וקריאה שלישית)**

**הז"ר מ' כהן-אבידב:**  
 חברי הכנסת, אנחנו ניגשים לסדר-היום: חוק יסוד: השפיטה, חוק השפיטה (הוראות מעבר), התשמ"ד — 1984, בקריאה שנייה ובקריאה שלישית. הביא את החוקים הברח הכנסת שולמית אלוני, בשם ועדת החוקה, חוק ומשפט.

**שולמית אלוני (בשם ועדת החוקה, חוק ומשפט):**  
 אדוני הישב-ראש, חברי כנסת נכבדים, נפלה לידי היום זכות גדולה להביא לפני הכנסת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית השלמת פרק נוסף במערכת החוקים, אשר שעה שנסיים את הכנתה תהיה חוקת מדינת ישראל. כפי שרבים מאתנו זוכרים — חלקם בשל ניסיונם וחלקם מתוך תלמודם — כמגילת העצמאות נאמר שהיה חוקה למדינת ישראל, והבחירות הראשונות היו לאספה המכוננת, שתפקידה היה להכין את החוקה. חוקה — הרי היא באה כדי לקבוע לנו את הקוד שעל-פיו עלינו לנהוג, להבחין בין נכון ללא נכון, בין טוב לרע, לא רק ביחידים אלא גם כקולקטיב ובכנסת.

אף שאנחנו קבענו את הכלל "אחרי רבים להטת", יודעים אנו שיש פעמים שאפשר "אחרי רבים לרעת", וכדי שנדע אימתי אין ללכת "אחרי רבים לרעת", חשוב שיהיה בפנינו אותו קוד הקובע את סדרי השלטון והמשפט, והמסביר אותם בדרך ברורה ומנחה.

האספה המכוננת, שהפכה לכנסת הראשונה, קבעה שהחוקה תוכן פרקים פרקים. בתחום סדרי המשפט, סדרי השלטון, כבר יש לנו חוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: הממשלה. היינו, חוקי הזרוע המחוקקת, הריבונות, והזרוע המבצעת. היום אנו מביאים לקריאה שנייה ולקריאה שלישית את חוק יסוד: השפיטה. אין לומר שערך זה סמכויותיו, זכויותיו ואי-תלותו של בית-המשפט לא היו מעוגנים בחוק, אך לא הרי זה כהר זה. מבחינת המשקל המוסרי והציבורי, מעמד של חוק יסוד: בעל אופי גונסטי-טוציוני רב יותר ממעמדה של חקיקה רגילה, שכטבעה, במדינה שמחכה לבנות לעצמה חוקה, הינה חקיקה חולפת, זמנית.

היוזמה לחוק יסוד: השפיטה, הלוא היא הטיטה שעליה בנינו את החוק המובא כאן, הובאה לראשונה על-ידי שר

המשפטים צדוק בכנסת השמינית, ואחר-כך על-ידי שר המשפטים תמיר בכנסת התשיעית. לפני הכנסת הזאת, שר המשפטים דהיום דאג להחיל על החוק הזה רציפות, על-מנת שהוועדה תמשיך לעבוד בו. למעשה, חלק גדול מהעבודה נעשה בכנסת הקודמת, בוועדה בראשותו של חבר הכנסת עקיבא נוף, והסיכומים והלכטים שהתעוררו בעבר שימשו לנו לעזר בעבודתנו בכנסת הנוכחית.

שינינו את שמו של החוק הזה מחוק יסוד: בתי-המשפט לחוק יסוד: השפיטה, והאיל ויש בו גם סעיפים על מעמד השופט, בחירת השופט ואי-תלותו של השופט, וכן על המערכת של בתי-המשפט והערכאות השונות במערכת בתי-המשפט.

אני חייבת לומר, חברי הכנסת, שהיו חילוקי דעות בינינו — בינינו בתוך הוועדה ובינינו לבין משרד המשפטים. חילוקי הדעות היו גם בתחום של קונצפציה, האם יש לכתוב הצעות חוק יסוד וחוקה מקוצרות מאוד ולהשאיר את השאר לחוק, או שיש להרחיב, שר המשפטים גרס שכדאי שאנחנו נצמצם משום שאתרת החוקה תהיה מסורבלת מדי. בוועדה החלטנו שהוראיל וחוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: הממשלה כוללים למעשה את כל האלמנטים ביחס לאותן זרועות השלטון, כך גם יש לעצן בחוקה יסוד אתם ערכים של מערכת המשפט שנחלקלו אצלנו כמחייבים וכמדריכים בחוק יסוד: השפיטה, ובבוא היום, כאשר יקובץ הכול לחוק אחד, לחוקה אחת, ייתכן שהפילוסופיה של שר המשפטים, אם היא חתקבל, תקבע את הנורמות של כינוס ושל צמצום לגבי שאר חוקי היסוד.

הדבר החשוב שקבענו בחוק יסוד זה — ושחשוב שהציבור ידע אותו — הוא אי-תלות בית-המשפט לא רק בשיטת מינוי השופטים ולא רק בשיטת פיטוריהם או התפטרותם, אם יש צורך בכך בשל נסיבות אובייקטיביות, אלא גם במניעת אפשרות להפחית את שכרם של שופטים אם מספק-דין אינו מוצא חן בעיני ועדה מועדות הכנסת או בעיני רשות מבצעת. על כן הוספנו את מה שיש בחוקה האמריקנית, שאין להפחית בשכרו של שופט. אין הדבר נוגע לאינפלציה, מפני שאז זה עלול להשפיע על האוכלוסייה כולה.

\* "דבר הכנסת", כרך 87, עמ' 1309; נספחות.

האורחיות של הפרט במדינת ישראל — ואני אומרת: הזכויות האורחיות, להבדיל מהסוציאליות — למעשה עיקר הזכויות עוגנו במערכת התקדימים של בית־המשפט העליון. על כן התקשה ועדת החוקה, חוק ומשפט — ואני מודה פה ליושבי־ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, אלי קולס, ואני רוצה שמישהו יחשוב, חלילה, שהיו פה חילוקי דעות של אופוזיציה ושל קואליציה, כי שיתוף הפעולה עם יושבי־ראש הוועדה היה מלא ועקבי — שזכות האזרח לפנות לבית־המשפט הגבוה לצדק, כפי שהדבר נחקבל במסורת המשפטית שלנו מאז קום המדינה, תהיה חלק של חוקי־יסוד: השפיטה, וככלל זה התקדים המשפטי כהלכה פסוקה לגבי בתי־הדין ובתי־המשפט בדרגות הנמוכות יותר. כמובן, בית־המשפט העליון איננו חייב להיות קשור כהלכה שהוא פסק.

מצאנו שדבר זה חשוב ביותר לא מפני שאלו נשאר בחוק רגיל היו מתעלמים ממנו, אלא משום שלאחרונה שומעים אנו יותר מדי קולות המכויים את בית־המשפט הגבוה לצדק ומזלזלים בפסיקה ובתקדימים שלו. על כן מצאה הוועדה לנכון — ואני שמחה ששר המשפטים נעתר בסופו של דבר לגישת הוועדה — ל'עגן את הדבר בחוק־היסוד, וללמד ולהפריך את מעמדו של בית־המשפט העליון כבית־משפט גבוה לצדק, מפני שחוקי־יסוד הוא גם מסמך חינוכי־הסברה. אדם הפוגע עליידי הרשות בדרך זו או זו, יש לו כתובת לקבל בה צדק, ואותה מערכת של תקדימים שנוצרה במשך השנים היא למעשה חלק מהדין הקיים במדינת ישראל.

מה שעוד חשוב לציין, חברי הכנסת הנכבדים, הוא שאין בכוחן של תקנות שעת־חירום לשנות חוק, לא להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים. וככן, שעת־חירום משנה דברים רבים ומגבילה דברים רבים, אבל כמדינה הרוצה ושואפת, על אף כל חילוקי העצות שבנינו, להיות חברה מתקנת, לשמור על אי־חלול של בית־המשפט ולשמור על אי־עירוב סמכויות, אנו רוצים שכתוקף סמכויות שעת־חירום לא יוכלו לפגוע במערכת השיפוטית ובאי־חלול של המערכת השיפוטית ולא יוכלו להתכבד לה דברים, אנו רוצים להכניח בחוק זה שלא השרים, לא ועדת הכספים ואף לא הכנסת לא יוכלו לבצע את מערכת אי־חלול של בית־המשפט בשם שעת־חירום לצדקנות שעת־חירום, שהרי בחוק יכולים אנו לשנות את הכול, כל עוד אין לנו חוקי־יסוד: החקיקה.

עם סיום הדין בחוק זה — והוועדה מתקרבת לסיום הדין בחוקי־יסוד: זכויות האזרח — נעלים לא רק את מערכת סדרי השלטון אלא גם את מערכת סדרי השלטון והמשפט, אך כלא חוק זכויות האדם כמסמך מחיוב, מגביל, מרסן, היוצר איוון, והמגן גם מפני רודנות של רוב, או מפני אימתן דעתו של הרוב וזכויות אלה, המלאכה אינה שלמה, עם קבלת חוק זכויות האדם — בנוסף על הלושה חוקים אלה — נבסס, למעשה, את סדרי השלטון והמשפט שלנו כחלק מהחוקה הישראלית. כאן אנו מסכמים את הורוצ העליון.

מה שנצטרך לעשות בעניין חוקי־יסוד: החקיקה — והדבר יחייב דיון רחב, שהוועדה לחוקי־יסוד כבר החלה בו וגם פרסמה חוברת ובה דבריהם של מומחים אשר נקראו להיות את דעתם — הוא לבחון באיזו מידה חוקי־היסוד יישארו בחזקת חוקים מנחים רגילים — שמכוח הכרזתם ובגלל רצוננו להיות דמוקרטיים נכבד אותם, אך נשמור על האפשרות לשנותם עליידי רוב מקרי זה או זה — או האם נשריין אותם, ולא רק מפני תקנות שעת־חירום אלא גם מפני חקיקה של רוב מקרי כזה או כזה עליידי הקמת בית־דין לחקיקה. זהו השלב הבא שנצטרך לעסוק בו.

אחד הדברים החשובים שהיו עליהם חילוקי דעות היה עניין ועדת המינויים. אין אני רוצה, רבותי, למנוע מחברי הכנסת לדעת את הדברים, מפני שיש חברי כנסת שיהיו להם ההוריים בעניין מינוי ועדת החקירה עוד לפני שנתקבל החוק בקריאה שנייה ובקריאה שלישית. מדינת ישראל גאה בכך, שיש לה ועדה מינויים כלתי חלויה, שמבירה הם: שני חברי הכנסת, שני חברי הממשלה, שני חברי לשכת עורכי־הדין ושלושה שופטים. היו חברי הכנסת שסברו שיושבי־ראש הוועדה חייב להיות נשיא בית־המשפט העליון — ובעניין זה תמך חבר הכנסת וירשובסקי, והוא ביקש ממני להדגיש זאת בכנסת — על־מנת לחזק את אי־חלול של ועדת המינויים.

היתה הצעה שהנבחרים מהכנסת יהיו חבר כנסת אחד מהקואליציה וחבר כנסת אחד מהאופוזיציה, וגם הצעה זו לא נתקבלה. כמו כן היתה הצעה שהנציג האחד הקבוע יהיה ראש הלשכה, והנציג השני — כפי שייבחר.

אני רוצה שתדעו, חברי הכנסת, שעל דעת המפלגה הגדולה של האופוזיציה — לא על דעת המערך — כשם שעל דעת המפלגה הגדולה של הקואליציה, הגיעו למסקנה שהם רוצים שיושבי־ראש הוועדה יהיה שר המשפטים, כרשות פוליטית, מפני שהם סבורים שכוח אדמיניסטרטיבי חייב להיות בידי נציג השמאל.

גם עלתה השאלה הבאה: הנה, במציאות שלנו, מתוך 9 חברי ועדה 6 הם נציגי מפלגות הקואליציה, והשיטה הזאת עשויה להישאר, האם יש בכך אי־חלול? חברי הכנסת העלו עניין זה בביהוד נוכח רינויים כדבר ריבוי מינויים פוליטיים. ובכן, יש כאלה שאומרים שאין זה חשוב ויש מקום למינויים פוליטיים, ובלבד שימנו את האנשים המתאימים לפי השכל הישר, ועם חילופי השלטון ממילא יהיו שינויים ורעזיה. יש חברי הכנסת שסברו שהדבר איננו טוב.

אחרים אמרו: מה אתם רוצים? הרי בארצות־הברית ראש המערכת המבצעת, הנשיא, הוא הממנה את השופטים. אצלנו יש פגם מסוים ביחס לכך, כי מהנשיא ממנה אותו — ניתן לבקרו, לחקור אותו ולבדוקו בפומבי, ויש חברי כנסת שכבר יחמים הצעה שוועדת המינויים, לאחר שתקבע את המועמדים למינוי, תפרסם מי הם המועמדים, על־מנת שהציבור יוכל להגיב. אולם עניין זה מקומו אינו בחוקי־יסוד: השפיטה, ועל כן אם הצעה זאת תובא, זה עניין של יוזמה של חברי הכנסת. מכל מקום, גם מי שסבר כך סבר שהצעה זו אין מקומה בחוקי־יסוד: השפיטה, וכסופו של דבר נשאר הרכב ועדת המינויים לשופטים כפי שנקבע.

כמו כן עמדנו במפורש על כך — וכרגע אני נכנסת לפטים — ששופט בישראל יהיה אזרחי ישראל.

אולי הדבר החשוב הוא, שאם כי יש לנו בתי־דין שונים, בית־משפט ובתי־דין רתי ובתי־דין אחר, לרבות בתי־דין צבאי, בתי־דין לענייני עבודה וכן רשות אחרת העשויה להיות רשות מעין שיפוטית — בכל המקרים תהיה זכות ערעור על ערכאה ראשונה. חשוב שדבר זה יבוטח, על־מנת שבערכאה ראשונה לא יהיה פסק־דין סופי, ותהיה זכות ערעור על ערכאה ראשונה.

מי שכידו סמכות שפיטה — ויהיה זה שופט בכל בתי־דין שהוא — אין מעליו מרות זולת מרותו של הדין, דבר זה חשוב, וצריך להדגישו.

החידוש הנוסף שיש לפנינו כאן — ואולי אין זה חידוש, אלא כביחית מחלוקת — הוא זה: רבותי חברי הכנסת, כשמדברים אנו על הדין בישראל — או מערכת החוקים, אבל אין זה רק מערכת החוקים, בכל הנשאים הנוגעים לזכויות

שר המשפטים מ' נסים:

כאשר יבוא חוק-ייסוד: חקיקה, הוא יתייחס לזה.

אמנון רובינשטיין (שינוי) — מפלגת המרכז:  
או חוק הקוורום.

שר המשפטים מ' נסים:

גם זה. אני מדבר על חוקה נוקשה, והלוא אנחנו מדברים על רוב מיוחס. אני אומר, שלא ראוי לקבל חוק-ייסוד, וודאי שלא חוקה נוקשה, בלא הבנה בין חלקי הבית. זה מצריך רוח של הבנה וגם רוח של פשרנות, חשוב שנדע כי חוקי-הייסוד שנותרו, וחוקה שצריכה להינתן, לא יכללו מהפכות ולא יקעקעו מוסכמות בחברה הישראלית. אם נלך בדרך זו, ואם תשרור הרוח הזאת — רוח של הבנה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוקי-ייסוד: השיטה — הכנסת הזאת תרשום לזכותה הישג רב-משמעות בהצעת מערכת החוקים במדינת ישראל לקראת שעתה היפה.

אני רוצה לומר, כפי שציינה חברת הכנסת שולמית אלוני, שהקונצפציה שלי באשר לחוקה, לחוקי היסוד, היא שיש לכלול בחוקה את הנשמה ואת העיקר. אם אנחנו רוצים שהחוקה תהיה מסמך בעל חוסן משלו, מסמך מחנך — יש לכלול בו את הנשמה ואת העיקר. דברים שם טלים לכאורה, דברים הראויים לבוא בחוק, דברים שאין חשש שייפגעו אם יישארו בדרגה של חוק — אין צורך לכלול אותם בחוקה. לכן, הצעתנו לגבי חוקי-ייסוד: השיטה הייתה תמציתית כלשהו — עדיין לא מושלמת בשל חוקה, אבל די בה כדי לסלול את הדרך לקבלת החוקה.

נכון הדבר שלשם יצירת ההבנה הסכמנו — משרד המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה ואני — לכלול שניים-שלושה סעיפים בחוק-הייסוד. שדרעתנו לא היה הכרח לכלול אותם בו. הסכמנו כך לשם יצירת ההבנה. לא היה לנו חשש כלשהו ולא הייתה לנו תחושה של סיכון כלשהו. אם סעיפים אלו לא היו נכללים, ואי-הכללתם בטוטה שלנו לא נבעה אלא בשל תפיסתנו לגבי מה שצריך להיכלל בחוקה. אבל הסכמנו, משום שיש הבנה שכאשר נחוקק חוקה נצמצם את כל חוקי-הייסוד — חוקי-הייסוד: הממשלה, חוקי-ייסוד: הכנסת, חוקי-ייסוד: הנשיא וכל כיוצא באלה חוקים שנתקבלו ושיתקבלו, עד לאותו גבול שחינוי בו כדי להיכלל בחוקה.

אדוני היושב-ראש, משרד המשפטים השקיע ומשקיע בנושא חוקי-הייסוד זמן, מאמץ ומחשבה. אני שמח שנוצרה רוח של הבנה ושתוף פעולה עם ועדת-המשנה לחוקי-ייסוד ועם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בנושא זה. אני מכבד על ההבנה הזאת משום שרק בה טמונה האפשרות להשלמה החוקה.

ביום זה — שאני רואה אותו כיום חשוב לחוסנה של מערכת החוקים במדינת ישראל — אני רוצה לברך קודם כול את עובדי משרד המשפטים, שהשקיעו מאמץ לא ישוער להוציא מתחת ידם טיוטות מתוקנות, בדוקות, יסודיות, מקצועיות ומתיקות ברבה.

אני רוצה לברך את ועדת-המשנה לחוקי-ייסוד, בראשותה של חברת הכנסת שולמית אלוני, על המאמץ הרב שהשקיעה בהכנת החוק הזה. אני גם מכבד על תוכן דבריה בהצגה את החוק. דבריה תאמו את הרוח הנחוצה, כדי להגיע למסמך של החוקה.

אני מבקש לברך גם את ועדת החוקה, חוק ומשפט ואת היושב-ראש שלה חבר הכנסת אלי קולס, על תרומתה ועל מאמציה לקידום חקיקתו של חוק זה. יושב-ראש הוועדה

כשלב זה, אדוני היושב-ראש, אני מגישה את הצעת החוק ללא הסתייגויות, על דעת חברי הוועדה — עם כמה הערות, או הכעת אי-שביעות רצון ביחס לסעיף 1. הוא הסעיף שציניתי, הוזן בוועדת המינויים, אבל אני חושבת, שגם אם אנהנו חלוקים ביחס לסעיף 1, הרי הפרק כולו מובא על דעת כל חברי הוועדה ובהסכמת משרד המשפטים; ואם כך, הרי שהשגנו הישג חשוב מאוד.

אני מקווה שחוק זה אכן לא יפגע, אלא יחוק את אי-התלות של בית-המשפט ושל כל המערכת השיפוטית שלנו. אני מבקשת לאשר את החוק בקריאה שנייה ובקריאה שלישית.

הי"ר מ' הנ"אבידי:

תודה לחברת הכנסת שולמית אלוני, לפני ההצבעה — רשות הדיבור לשר המשפטים.

שר המשפטים מ' נסים:

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, חבל שאין זו ישיבה תגיית של הכנסת, כי היום הזה הוא ציון דרך חשוב בחקיקה הישראלית. היום הזה הכנסת תאשר — אני מקווה שפה אחד — חוקי-ייסוד שהוא אחד משלושת העמודים שעליהם נשען מבנה המשטר והשלטון במדינת ישראל, הלוא היא מערכת השיפוט של מדינת ישראל.

החוק הזה, אדוני היושב-ראש, יאשש ויחזק את העצמאות ואת אי-התלות של בתי-המשפט בישראל, דבר שהוא מקור גאוה למדינת ישראל. החוק הזה יוסיף חוסן למעמדם של השופטים ולסמכותם המוסרית, כדי שתרומתם לביסוס אורחות חברה תקינים ולביסוס מערכת הצדק בישראל תגדל ותתעצם. ומעל לכל: החוק הזה הוא צעד חשוב — כמעט מכריע — לקראת השלמת מערכת חוקי-הייסוד במדינת ישראל, שנתקבלו מכוח החלטתה של הכנסת הראשונה.

נותרו לנו עוד שלושה חוקי-ייסוד, שלאחר קבלתם נהיה מוכנים וערוכים לחוקק חוקה למדינת ישראל. אני צופה ומאמין, אדוני היושב-ראש, שאם נלך בדרך שבה הלכנו בחקיקתו של חוקי-ייסוד: השיטה, ברוח של הבנה, לא ירחק היום — כפי שאמרתי זאת מעל בימת הכנסת לא אחת בשנה האחרונה, ואמונתי אכן עזה שנצליח להשיג זאת — ואולי עוד בכנסת הזאת נגמור את מסכת חוקי-הייסוד, ועליי כן אנחנו מתקריבים כבר, היום בצעדי ענק לקראת חקיקת החוקה.

אני מבקש לציון, כי חוקה למדינת ישראל — דבר שאני מחייב בכל לבי — איננה נחוצה משום שיש חשש, או קיימת סכנה או חרדה, לגורל זכויות האדם בישראל או לערעור מבנה השלטון ומבנה המשטר במדינת ישראל; אנו זקוקים לחוקה משום שמדינה מתוקנת, חברה דמוקרטית מסודרת, צריכה חוקה. זאת בעיקר משום שהחוקה — לפי תפיסתי ולעניות דעתי — היא מסמך מחנך, מסמך שצריך להילמד לא בכפולטה למשפטים בלבד, ולא בשיג ושיח בין תלמידי חכמים, חכמי המשפט, אלא בבתי-הספר; מסמך שלאורו יתחכו ולאורו ילכו. ואולי צריך חוקה כדי להימלט מסכנה, שמא תארע ביום מן הימים — שאינני רואה אותה באופק. התנאי ליצירת האפשרות הזאת לקבלת חוקי-הייסוד שעדיין נותרו, ולא יוגרם לחוקה נוקשה, מחייבת, מחוננת, הוא יצירת הבנה בין חלקי הבית הזה.

לא ראוי לקבל חוקי-ייסוד ברוב קטן, אפילו רוב של 61 חברי כנסת.

עקיבא נוף (הליכוד):

צריך לציון זאת כסעיף מיוחד.

## נספח 6

העתק הצעת חוק בתי המשפט  
(תיקון מס' 51) (רוב מיוחד למינוי  
שופט בית המשפט העליון)  
התשס"ח 2008, ה"ח 239

עמ' 54

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חבר הכנסת מטעם ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת:

## הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 51) (רוב מיוחד למינוי שופט בית המשפט העליון), התשס"ח-2008\*

1. תיקון סעיף 7  
בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, בסעיף 7(ג), במקום הסיפה החל במילים "משפטאי מובהק" יבוא "שופט בית המשפט העליון לא תהיה אלא על דעת שבעה מחברי הוועדה".

### ד ב ר י ה ס ב ר

שופטים מתמנים בידי נשיא המדינה לפי בחירה של הוועדה לבחירת שופטים, לפי חוק-יסוד: השפיטה (להלן - הוועדה). הוועדה מונה תשעה חברים: שלושה שופטים - נשיא בית המשפט העליון ושני שופטים נוספים של בית המשפט העליון; שני שרים - שר המשפטים, שהוא יושב ראש הוועדה, ושר נוסף; שני חברי הכנסת; שני נציגים של לשכת עורכי הדין. סעיף 7(ג) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן - החוק), מורה כי החלטות הוועדה, למעט במקרה חריג אחד, מתקבלות לפי כלל הכרעה של רוב רגיל, כלומר על דעת רוב חבריה שהשתתפו בהצבעה.

שהוא פוסק מחייבת כל בית משפט וולתו. מטעם זה, מינויו של שופט לבית המשפט העליון הוא בעל חשיבות מיוחדת לעומת מינוי של שופט לערכאות נמוכות יותר.

הצעת החוק המתפרסמת בזה באה להבטיח כי הצעת הוועדה בדבר מינויו של שופט בית המשפט העליון, ובמובחן ממינויו של שופט בערכאות אחרות, תיעשה על יסוד הסכמה רחבה בין חברי הוועדה. מוצע כי הרוב הדרוש להחלטה כאמור יהיה רוב של שבעה מבין תשעת חבריה. ההנחה שביסוד ההצעה היא שכדי להשיג תמיכה רחבה כזאת יידרשו דיון ושכנוע הדדי בין חברי הוועדה במידה רבה מהדרוש להכרעה על יסוד רוב רגיל.

בית המשפט העליון הוא בעל מעמד בכיר במערכת השפיטה. לבית המשפט העליון סמכויות נרחבות, והלכה

חבר הכנסת גדעון סער

\* הצעת חוק מס' 2002/17/פ; הועברה לוועדה ביום ט"ז באייר התשס"ח (21 במאי 2008).  
1 ס"ח התשמ"ד, עמ' 198; התשס"ח, עמ' 537.

## נספח 7

העתק העמ' הרלוונטיים מתוך  
פרוטוקול ישיבה 264 של הכנסת  
השבע-עשרה, 28.7.2008 הצעת חוק  
בתי-המשפט (תיקון מס' 54),  
התשס"ח 2008

עמ' 56



## מנחם בן-ששון (יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט):

גברתי היושבת-ראש, רבותי השרים, חברי חברי הכנסת, הצעת חוק בתי-המשפט (תיקון מס' 54), הצעת חוק שיזם חברנו חבר הכנסת גדעון סער. זו הצעת חוק שמשנה את ההליך שנוקטת הוועדה לבחירת שופטים בעת שהיא מחליטה על המלצתה בדבר מינוי של שופט לבית-המשפט העליון. כיום החלטה כזאת, כמו כל החלטה של הוועדה, מתקבלת ברוב רגיל של המשתתפים. לפי הצעת החוק המובאת לפניכם, הרוב הדרוש בוועדה להחלטתה בדבר מינוי של שופט לבית-המשפט העליון יהיה של שבעה מבין תשעת חבריה.

נזכיר כי בוועדה חברים שר המשפטים – והוא היושב-ראש – שר נוסף, שני חברי הכנסת, נשיא בית-המשפט העליון ועוד שני שופטים של בית-המשפט העליון, וכן שני נציגים של לשכת עורכי-הדין.

עוד קובעת הצעת החוק את הרוב הדרוש לבחירה כאמור של שופט לבית-המשפט העליון, גם במצב שבו לא משתתפים כל חברי הוועדה בהצבעה, וזאת בשל ניגוד עניינים של אחד החברים עקב היכרות אישית עם המועמד. לפי ההצעה, הרוב הדרוש יהיה כמספר החברים המשתתפים בהצבעה פחות שניים. יש להדגיש כי במספר המשתתפים יימנו גם הנמנעים. כך, לדוגמה, במצב שבו ישתתפו בהצבעה שמונה חברים בלבד, יהיה הרוב הדרוש כדי שמועמד יזכה לתמיכת הוועדה רוב של שישה חברים. השתתפו בהצבעה רק שבעה חברים, יהיה הרוב הדרוש של חמישה חברים.

לא בצורה קלה ולא בקלות ראש עסקנו בהצעת החוק הזאת. התחושה היתה שחלק ניכר מההליך של בחירת שופטים נקלע למבוי סתום – והביטוי "מבוי סתום" יחזור בהצגת החוק הבאה שלי – משום שבמאבק הכוחות או בעימות שבין כוחות אנשים לא הצליחו לממש את הצורך בבית-המשפט העליון למלא את 15 השופטים שנמצאים בו, משום המאבק הזה. לכן הצעת החוק מנסה לתת מעמד של מעין גוש חוסם לכל אחת מהמערכות, על מנת שממנו יסיקו החברים את המסקנה החיונית שיש צורך בהידברות.

אני לא מקבל את העמדה שנשמעה באותו הדיון שסוברת שכתוצאה מכך נצטרך למצוא שופטים בינוניים. מתוך הסכמה אפשר יהיה למצוא את המיטב שבמשפטים, על מנת שיכנהו בבית-המשפט העליון.

אני מבקש מהכנסת לאשר את ההצעה בקריאה שנייה ובקריאה שלישית.

## נספח 8

**העתק פנייתה של העותרת לשר  
המשפטים מיום 14.5.2023**

**עמ' 58**



14 מאי 2023, כג' אייר תשפ"ג

לכבוד  
**חה"כ יריב לוי**  
 שר המשפטים  
 משרד המשפטים  
ירושלים

שלום רב,

### הנדון: נושאים דחופים לטיפול שר המשפטים

הפונה, התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, מתכבדת לפנות אליך בבקשה לקידום נושאים דחופים הנמצאים תחת סמכותו של שר המשפטים, שזנחנו מאז כניסתך לתפקיד, והכל כמפורט כדלקמן:

1. בשבועות האחרונים פורסמו מספר כתבות בכלי התקשורת, לפיהן סוגיות רבות וחשובות, אשר נמצאות תחת סמכות השר, אינן זוכות לקידום או טיפול.
2. בין אם הסיבה לעיכוב הטיפול נובעת מעיסוק בחקיקה זו או אחרת, מבדיקה עולה כי מדובר בנושאים חשובים, שאינם נמצאים בהכרח במחלוקת ציבורית או פוליטית, ושמטרתם שיפור איכות חייהם של אזרחי מדינת ישראל, הגנה על זכויות הפרט ומנהל ציבורי תקין.
3. בין היתר, אנו למדים מפרסומים אלו כי התקנות, המינויים ותזכירי החקיקה שטרם קודמו על ידי השר, נוגעים לנושאים שלהלן:

#### 3.1 תקנות

לפי פרסומים, השר חתם על תקנה אחת בלבד שתעבור לתיקון בוועדת החוקה של הכנסת, זאת בשעה שעל שולחנו ממתנינות יותר מ-30 (!) תקנות שגובשו במשרד המשפטים. חלק מהתקנות הן בנושאי זכויות הפרט, שמתבקשות על ידי משרדי הממשלה השונים, אך נראה שהשר אינו שועה אליהן. כך למשל:

- א. אימוצי ילדים מחו"ל: על פי משרד הרווחה, פועלת כיום בישראל עמותה אחת בלבד שדרכה יכולים זוגות חשוכי ילדים לאמץ ילדים בחו"ל. לפי החוק, העמותה רשאית לפעול בתנאי שהיא מבוטחת. אלא שזה כשנה חברות הביטוח מסרבות לבטח את העמותה, כך שהתוצאה היא שלא ניתן להאריך לעמותה את הרישיון ולישראלים ישנה בעיה לאמץ ילדים מחו"ל. מדובר על פי משרד הרווחה ב"גזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה". על אף שעל שולחנו של שר המשפטים ממתנינה זה חודשים ארוכים תקנה



אשר תבטל את חובת הביטוח, ולמעשה תאפשר את המשך פעילותה של העמותה, השר טרם חתם עליה.<sup>1</sup>

ב. סיוע לאזרחים בעלי חוב שירדו מנכסיהם: משרד המשפטים ורשות האכיפה והגבייה בנו עבור אוכלוסייה זו, יחד עם ארגון הגיוינט, מרכז שיקום כלכלי. אזרח שנכנס לחדלות פירעון, יופנה על ידי בית משפט או רשמי ההוצאה לפועל אל המרכז, ושם יעבור הדרכות כלכליות שיקנו לו ידע חשוב על מנת שלא יחזור אל מעגל העוני ויוכל לצאת לדרך כלכלית חדשה. אלא שמרכז ההכשרות ממתין זה חודשים לשר המשפטים שיחתום על תקנות שיקנו לו את הסמכות לפעול ולהוציא משפחות ממעגל העוני.<sup>2</sup>

### 3.2. מינויים

לפי הפרסומים, מינויים רבים ממתנינים להכרעה של השר, באופן שמונע פעילות תקינה של גופים ציבוריים חשובים ובחלק מהמקרים אף פוגע בשירות הניתן לאזרח:

א. מינוי מ"מ אב בית הדין למשמעת: לפי פרסומים, השר מסרב לחתום על מינויה של עו"ד איה דויטשר, מפרקליטות המדינה, לתפקיד ממלאת מקום אב בית הדין למשמעת של עובדי המדינה. כפועל יוצא מכך, בית הדין, אשר מטפל במאות תלונות שמוגשות מדי שנה נגד עובדי ציבור שסרחו, משותק.<sup>3</sup>

ב. מינוי נציב הביקורת על הפרקליטות: לאחר סיום תפקידו של כבי השופט בדימוס דוד רוזן, טרם מונה נציב ביקורת על הפרקליטות. נציב זה אחראי לברר תלונות על התנהלות לא ראויה של מייצגי המדינה בערכאות, במסגרת מילוי תפקידם.<sup>4</sup>

ג. מינוי נציג לוועדת הדיור הציבורי: השר לא מינה נציג מטעמו לוועדת הדיור הציבורי, שדנה בין השאר בפינוי משפחות קשות יום. כך פורסם למשל, כי מסיבה זו, אם לילד נכה בסכנת פינוי מביתה.<sup>5</sup>

ד. הוועדה לבחירת שופטים: השר נמנע מלכנס את הוועדה, חרף העומס שתחתיו כורעת מערכת המשפט.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> נטעאל בנדל "בעקבות השהיית חתימה של לוי: אימוצי הילדים מחו"ל הופסקו לחלוטין" **ישראל היום** (23.4.2023).

<https://www.israelhayom.co.il/news/law/article/13965547>

<sup>2</sup> נטעאל בנדל "הגנה על קטינים ועזרה לנפגעי עבירות: הבעיות ששר המשפטים מזניח בצל קידום הרפורמה" **ישראל היום** (22.4.2023) <https://www.israelhayom.co.il/news/politics/article/13963164>

<sup>3</sup> אבי בר אלי "ממשלה ישראלית, שביתה איטלקית: מה עושים כששרי הממשלה מפסיקים לעבוד?" **TheMarker** (4.5.2023) <https://www.themarker.com/news/politics/2023-05-04/ty-article/.premium/00000187-e284-d4b0-af9f-f6dc4b4e0000>

<sup>4</sup> אבישי גרינצייג "'אני אהיה ברחוב": חגית עומדת בפני פינוי מדיור ציבורי בגלל שיתוק במשרד המשפטים" **כאן** (7.5.23) <https://www.kan.org.il/item/?itemId=151650>

<sup>5</sup> בר פלג וחן מענית "ועדה שיכולה למנוע פינוי אישה ובנה הנכה לא מתכנסת כי לוי לא מינה נציג" **הארץ** (28.4.2023) <https://www.haaretz.co.il/news/education/2023-04-28/ty-article-magazine/.premium/00000187-e33d-d554-a5b7-df7d86aa0000>

<sup>6</sup> שם.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



## 3.3. תזכירים

- באופן כללי, יצוין כי נראה שמספר התזכירים ירד. משרד המשפטים, שהיה למשרד השני בכמות תזכירים שהפיץ, ירד לשפל חסר תקדים של 7 תזכירי חוק.
- בתוך כך, אחד התזכירים החשובים והקריטיים הנמצאים על שולחנו של השר, ואינו נחתם חרף בקשות אנשי משרדו, הוא תזכיר חוק הרישום הפלילי. לפי התזכיר, גופי אכיפה יחוייבו לדווח לאדם הנמצא במרשם על כל שינוי בו. כיום, גופים אלה רשאים לבצע שינויים במרשם ללא ידיעת האדם המצוי במרשם.
4. כאמור, מדובר ברשימה לא ממצה, ואנו מוטרדים מהאפשרות שקיימים נושאים נוספים שאינם מקודמים, ושיש בהם כדי להקל על אזרחי המדינה, לשמור על זכויותיהם ולשמור על המנהל הציבורי.
5. אף שאיננו מבקשים להתערב בסדר העדיפויות של השר, כאשר מדובר בהימנעות מקידום נושאים חשובים, כדוגמת תקנות שתחולתן עלולה לפוג, מינויים הכרחיים או נושאים דחופים אחרים, הרי שאנו מוצאים לנכון לשאול לפשר שיקול דעתו של השר.
6. בשל חשיבות הנושאים הנדונים, נודה להתייחסותך בהקדם.

בכבוד רב,

ר3/א

אדר ידין  
מחלקת ליטיגציה מנהלית

רון יוסף, עו"ד  
מנהל מחלקת ליטיגציה מנהלית

## נספח 9

**העתק פנייתה של העותרת לשר**

**המשפטים מיום 18.6.2023**

**עמ' 62**



18 יוני 2023, כ"ט סיון תשפ"ג

לכבוד  
שר המשפטים מר יריב לוין  
משרד המשפטים  
ירושלים

שלום רב,

## הנדון: תזכורת – נושאים דחופים לטיפול שר המשפטים

סימוכין: מכתבנו מיום 14.5.2023.

הפונה, התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, מתכבדת לפנות אליך בבקשה לקידום נושאים דחופים הנמצאים תחת סמכותו של שר המשפטים, שנזנחו בעקבות תעדוף קידום הרפורמה המשפטית, והכל כמפורט כדלקמן:

1. ביום 14.5.2023 פנינו אליך בעקבות פרסומים בכלי התקשורת, לפיהן סוגיות רבות וחשובות, אשר נמצאות תחת סמכות שר המשפטים, אינן זוכות לקידום או לטיפול.

העתק מכתבנו מיום מצורף ומסומן כנספח "א".

2. בתוך כך, הבענו חשש מכך שהשר חתם על תקנה אחת בלבד שתעבור לתיקון בוועדת החוקה של הכנסת, זאת בשעה שעל שולחנו ממתינות יותר מ-30 (!) תקנות שגובשו במשרד המשפטים, וכאשר חלק מהתקנות עוסקות בנושאי זכויות הפרט.

3. כמו כן, ביקשנו לקבל התייחסות לטענות לפיהן מינויים רבים ממתניים להכרעה של השר, באופן שמונע פעילות תקינה של גופים ציבוריים חשובים ובחלק מהמקרים אף פוגע בשירות הניתן לאזרח; ולכך שמספר תזכירי החוק של משרד המשפטים ירד לשפל חסר תקדים של 7 תזכירי חוק בלבד.

4. כאמור, מדובר ברשימה לא ממצה, ואנו מוטרדים מהאפשרות שקיימים נושאים נוספים שאינם מקודמים, ושיש בהם כדי להקל על אזרחי המדינה, לשמור על זכויותיהם ולשמור על תקינות המנהל הציבורי.

5. עם זאת, בחלוף למעלה מחודש, טרם קיבלנו כל התייחסות מטעמך.

6. אף שאיננו מבקשים להתערב בסדר העדיפויות של השר, נראה שהימנעות מקידום הנושאים, בוודאי במקרים שבהם מדובר בתקנות שתחולתן עלולה לפוג, במינויים חשובים או בנושאים דחופים אחרים, הרי שאנו מוצאים לנכון לשאול לפשר שיקול דעתו של השר.

7. בשל חשיבות הנושאים הנדונים, ופרק הזמן הארוך שעבר, נודה להתייחסותך בהקדם.

בכבוד רב,

ר/א

אדר ידין  
מחלקת ליטיגציה מנהלית

רון יוסף, עו"ד  
מנהל מחלקת ליטיגציה מנהלית

## תוכן עניינים

עמ'	שם הנספח	סימון
4	מכתב תזכורת - נושאים דחופים לטיפול שר המשפטים - 14.5.2023	א



# נספח א

מכתב תזכורת - נושאים דחופים  
לטיפול שר המשפטים - 14.5.2023

עמ' 4



14 מאי 2023, כג' אייר תשפ"ג

לכבוד  
**חה"כ יריב לוי**  
 שר המשפטים  
 משרד המשפטים  
ירושלים

שלום רב,

### הנדון: נושאים דחופים לטיפול שר המשפטים

הפונה, התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, מתכבדת לפנות אליך בבקשה לקידום נושאים דחופים הנמצאים תחת סמכותו של שר המשפטים, שזנחנו מאז כניסתך לתפקיד, והכל כמפורט כדלקמן:

1. בשבועות האחרונים פורסמו מספר כתבות בכלי התקשורת, לפיהן סוגיות רבות וחשובות, אשר נמצאות תחת סמכות השר, אינן זוכות לקידום או טיפול.
2. בין אם הסיבה לעיכוב הטיפול נובעת מעיסוק בחקיקה זו או אחרת, מבדיקה עולה כי מדובר בנושאים חשובים, שאינם נמצאים בהכרח במחלוקת ציבורית או פוליטית, ושמטרתם שיפור איכות חייהם של אזרחי מדינת ישראל, הגנה על זכויות הפרט ומנהל ציבורי תקין.
3. בין היתר, אנו למדים מפרסומים אלו כי התקנות, המינויים ותזכירי החקיקה שטרם קודמו על ידי השר, נוגעים לנושאים שלהלן:

#### 3.1 תקנות

לפי פרסומים, השר חתם על תקנה אחת בלבד שתעבור לתיקון בוועדת החוקה של הכנסת, זאת בשעה שעל שולחנו ממתנינות יותר מ-30 (!) תקנות שגובשו במשרד המשפטים. חלק מהתקנות הן בנושאי זכויות הפרט, שמתבקשות על ידי משרדי הממשלה השונים, אך נראה שהשר אינו שועה אליהן. כך למשל:

- א. אימוצי ילדים מחו"ל: על פי משרד הרווחה, פועלת כיום בישראל עמותה אחת בלבד שדרכה יכולים זוגות חשוכי ילדים לאמץ ילדים בחו"ל. לפי החוק, העמותה רשאית לפעול בתנאי שהיא מבוטחת. אלא שזה כשנה חברות הביטוח מסרבות לבטח את העמותה, כך שהתוצאה היא שלא ניתן להאריך לעמותה את הרישיון ולישראלים ישנה בעיה לאמץ ילדים מחו"ל. מדובר על פי משרד הרווחה ב"גזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה". על אף שעל שולחנו של שר המשפטים ממתנינה זה חודשים ארוכים תקנה



אשר תבטל את חובת הביטוח, ולמעשה תאפשר את המשך פעילותה של העמותה, השר טרם חתם עליה.<sup>1</sup>

ב. סיוע לאזרחים בעלי חוב שירדו מנכסיהם: משרד המשפטים ורשות האכיפה והגבייה בנו עבור אוכלוסייה זו, יחד עם ארגון הגיוינט, מרכז שיקום כלכלי. אזרח שנכנס לחדלות פירעון, יופנה על ידי בית משפט או רשמי ההוצאה לפועל אל המרכז, ושם יעבור הדרכות כלכליות שיקנו לו ידע חשוב על מנת שלא יחזור אל מעגל העוני ויוכל לצאת לדרך כלכלית חדשה. אלא שמרכז ההכשרות ממתין זה חודשים לשר המשפטים שיחתום על תקנות שיקנו לו את הסמכות לפעול ולהוציא משפחות ממעגל העוני.<sup>2</sup>

### 3.2. מינויים

לפי הפרסומים, מינויים רבים ממתנינים להכרעה של השר, באופן שמונע פעילות תקינה של גופים ציבוריים חשובים ובחלק מהמקרים אף פוגע בשירות הניתן לאזרח:

א. מינוי מ"מ אב בית הדין למשמעת: לפי פרסומים, השר מסרב לחתום על מינויה של עו"ד איה דויטשר, מפרקליטות המדינה, לתפקיד ממלאת מקום אב בית הדין למשמעת של עובדי המדינה. כפועל יוצא מכך, בית הדין, אשר מטפל במאות תלונות שמוגשות מדי שנה נגד עובדי ציבור שסרחו, משותק.<sup>3</sup>

ב. מינוי נציב הביקורת על הפרקליטות: לאחר סיום תפקידו של כב' השופט בדימוס דוד רוזן, טרם מונה נציב ביקורת על הפרקליטות. נציב זה אחראי לברר תלונות על התנהלות לא ראויה של מייצגי המדינה בערכאות, במסגרת מילוי תפקידם.<sup>4</sup>

ג. מינוי נציג לוועדת הדיור הציבורי: השר לא מינה נציג מטעמו לוועדת הדיור הציבורי, שדנה בין השאר בפינוי משפחות קשות יום. כך פורסם למשל, כי מסיבה זו, אם לילד נכה בסכנת פינוי מביתה.<sup>5</sup>

ד. הוועדה לבחירת שופטים: השר נמנע מלכנס את הוועדה, חרף העומס שתחתיו כורעת מערכת המשפט.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> נטעאל בנדל "בעקבות שהיית חתימה של לוי: אימוצי הילדים מחו"ל הופסקו לחלוטין" **ישראל היום** (23.4.2023).

<https://www.israelhayom.co.il/news/law/article/13965547>

<sup>2</sup> נטעאל בנדל "הגנה על קטינים ועזרה לנפגעי עבירות: הבעיות ששר המשפטים מזניח בצל קידום הרפורמה" **ישראל היום** (22.4.2023) <https://www.israelhayom.co.il/news/politics/article/13963164>

<sup>3</sup> אבי בר אלי "ממשלה ישראלית, שביתה איטלקית: מה עושים כששרי הממשלה מפסיקים לעבוד?" **TheMarker** (4.5.2023) <https://www.themarker.com/news/politics/2023-05-04/ty-article/.premium/00000187-e284-d4b0-af9f-f6dc4b4e0000>

<sup>4</sup> אבישי גרינצייג "'אני אהיה ברחוב": חגית עומדת בפני פינוי מדיור ציבורי בגלל שיתוק במשרד המשפטים" **כאן** (7.5.23) <https://www.kan.org.il/item/?itemId=151650>

<sup>5</sup> בר פלג וחן מענית "ועדה שיכולה למנוע פינוי אישה ובנה הנכה לא מתכנסת כי לוי לא מינה נציג" **הארץ** (28.4.2023) <https://www.haaretz.co.il/news/education/2023-04-28/ty-article-magazine/.premium/00000187-e33d-d554-a5b7-df7d86aa0000>

<sup>6</sup> שם.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



## 3.3. תזכירים

- באופן כללי, יצוין כי נראה שמספר התזכירים ירד. משרד המשפטים, שהיה למשרד השני בכמות תזכירים שהפיץ, ירד לשפל חסר תקדים של 7 תזכירי חוק.
- בתוך כך, אחד התזכירים החשובים והקריטיים הנמצאים על שולחנו של השר, ואינו נחתם חרף בקשות אנשי משרדו, הוא תזכיר חוק הרישום הפלילי. לפי התזכיר, גופי אכיפה יחוייבו לדווח לאדם הנמצא במרשם על כל שינוי בו. כיום, גופים אלה רשאים לבצע שינויים במרשם ללא ידיעת האדם המצוי במרשם.
4. כאמור, מדובר ברשימה לא ממצה, ואנו מוטרדים מהאפשרות שקיימים נושאים נוספים שאינם מקודמים, ושיש בהם כדי להקל על אזרחי המדינה, לשמור על זכויותיהם ולשמור על המנהל הציבורי.
5. אף שאיננו מבקשים להתערב בסדר העדיפויות של השר, כאשר מדובר בהימנעות מקידום נושאים חשובים, כדוגמת תקנות שתחולתן עלולה לפוג, מינויים הכרחיים או נושאים דחופים אחרים, הרי שאנו מוצאים לנכון לשאול לפשר שיקול דעתו של השר.
6. בשל חשיבות הנושאים הנדונים, נודה להתייחסותך בהקדם.

בכבוד רב,

ר3/א

אדר ידין  
מחלקת ליטיגציה מנהלית

רון יוסף, עו"ד  
מנהל מחלקת ליטיגציה מנהלית

נספח 10

העתק פנייתה של העותרת לשר  
המשפטים מיום 13.7.2023

עמ' 69



13 ביולי 2023; כ"ד תמוז תשפ"ג

לכבוד,

חה"כ יריב לוי  
שר המשפטים  
משרד המשפטים  
ירושלים

- דחוף -

## הנדון: בקשה דחופה להפעיל סמכותך ולהורות על כינוס הוועדה

### לבחירת שופטים

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליך כדלקמן:

1. אתמול, ביום 12.7.2023, לאחר שבחודש שעבר קיימה הכנסת בחירות לבחירת נציגיה בוועדה לבחירת שופטים ובמסגרתם נבחרה חה"כ קארין אלהרר כנציגת האופוזיציה, התקיימה במליאת הכנסת הצבעה לבחירת הנציג הנוסף בוועדה, ולבסוף נבחר חה"כ יצחק קרויזר כנציג הקואליציה בוועדה.<sup>1</sup>
2. כידוע, סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984 (להלן: "חוק בתי המשפט") מסמיך את שר המשפטים לכנס את הוועדה כאשר **ראה שיש למנות שופט**, ועל כן מדובר בסמכות חובה.
3. מדיווחים שונים בתקשורת מהעת האחרונה, עולה כי חסרים כיום כמעט 40 שופטים במערכת המשפט וישנם עוד כ-50 תקנים שצריך לאיש עד סוף שנת 2023.<sup>2</sup> בנוסף, הרשות השופטת עצמה שבה והתריעה לאורך השנים על מחסור חמור בכוח אדם, כאשר מחקר מלפני שנתיים מעלה כי קיים מחסור של בין 100 ל-200 שופטים במערכת הנדרשים כדי להפחית את העומס במערכת.<sup>3</sup> אם לא די בכך, ישראל נמצאת בפער אדיר בהשוואה לשכנותינו האירופאיות, כאשר בישראל יש כ-8.5 שופטים לכל 100 אלף בני אדם, ואילו הממוצע במדינות אירופה הינו 21.4 שופטים, כמעט פי 3.
4. מצב דברים חמור זה גורם אפוא לפגיעה אנושה בתפקודה התקיין והיעיל של מערכת המשפט הישראלית, באופן המתבטא בהתמשכותם הארוכה של הליכים משפטיים, לעיתים עד כדי עינויי דין לצדדים המתדיינים, בשחיקה קשה של השופטים במערכת, ואף עשוי להוביל לפגיעה באפשרות לנהל הליכים פליליים ואזרחיים כאחד בצורה תקינה ובהתאם להוראות הדין ולחובות החלות על הצדדים.

<sup>1</sup> יקי אדמקר "הקואליציה בחרה נציג לוועדה למינוי שופטים; לפיד איים: אם הוועדה לא תכונס – אעתור לבג"ץ" וואלה (12.7.2023) זמין בקישור <https://news.walla.co.il/item/3593528>

<sup>2</sup> עידו באום "הוועדה לבחירת שופטים תתנהל תחת אקדח" TheMarker (7.6.2023) זמין בקישור <https://www.themarker.com/law/2023-06-07/ty-article/.premium/00000188-94ec-d3a7-adcf-b5ef5e020000?lts=1687681079366>

<sup>3</sup> גלי אביב ודליה ארנטל **עומס העבודה השיפוטית במערכת בתי המשפט בישראל** (מחלקת המחקר של הרשות השופטת, יולי 2021).



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

5. בסופו של יום, המחסור האנוש בשופטים מביל לפגיעה חמורה ביותר בזכויותיהם של אזרחי ישראל הנזקקים לשירותיה של מערכת המשפט, ובראש ובראשונה פוגע בזכות הגישה לערכאות, הנחשבת משכבר לזכות יסוד בעלת חשיבות עליונה בשיטתנו. יפים לעניין זה דבריו של השופט חשין (ז"ל) באומרו כי:

"זכות הגישה לבית המשפט אין היא זכות יסוד במובנו הרגיל של המושג זכות יסוד. שייכת היא למסדר נורמות אחר בשיטת המשפט. ניתן לומר – וכך אומר אני – כי נעלה היא על זכות יסוד. לא עוד, אלא שקיומה הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות היסוד. זכות הגישה לבית המשפט הינה צינור החיים של בית המשפט. התשתית לקיומם של הרשות השופטת ושל שלטון החוק." [ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ נא(3) 577 (1997)]

6. חשיבותה של זכות הגישה לערכאות נגזרת מן הצורך להבטיח כי מי שסבור שזכאי לסעד שיפוטי יוכל להביא את ענייניו בפני ערכאות שיפוטיות. לכן, בהיעדרה של אפשרות לפנייה לבית המשפט, לא יוכל לאדם לזכות בסעד בגין פגיעה מזכויותיו המהותיות, ואף לא תהא משמעות אפקטיבית לזכויות אלו (וראו דבריו של השופט גרוניס בפס' 16 בע"א 1480/04 מליבו ישראל בע"מ נ' משרד הבינוי והשיכון, סא(2) 855 (2006)).

7. אשר על כן, כאשר מערכת המשפט הישראלית שבה ומתריעה מזה שנים רבות על עומס הולך וגובר, באופן הפוגע בזכויות היסוד הבסיסיות ביותר של אזרחי המדינה ופוגע ביכולת לפקח באופן אפקטיבי על תקינות המנהל, עולה כי ישנו צורך אקוטי בכינוס הוועדה לבחירת שופטים לשם איוש התקנים החסרים במערכת המשפט.

8. בנסיבות אלו נראה כי אי כינוס הוועדה לבחירת שופטים, מהווה שימוש לרעה בסמכותו של שר המשפטים, באופן המותיר את מערכת המשפט הישראלית משותקת ומחוזקת כבת ערובה על ידיו, מתוך שיקולים זרים ומאינטרסים פוליטיים גרידא. בהתנהלות זו שר המשפטים חורג מסמכות החובה שניתנה לו ופועל בניגוד מובהק לטובת האינטרס הציבורי עליו הוא מופקד.

9. בשל חומרת הדברים האמורים לעיל, ולנוכח דחיפות העניין, אנו פונים אליך בדרישה כי תפעל בהתאם לסמכות החובה אשר מוטלת עליך מכוח סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט, ותכנס את הוועדה לבחירת שופטים לאלתר.

10. לתגובתכם המהירה, נודה.

שקד נדיב  
רכזת האגף המשפטי

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד  
ראש האגף המשפטי

# נספח 11

העתק פנייתה של העותרת למזכיר  
הממשלה מיום 13.7.2023

עמ' 72





13 ביולי 2023; כ"ד תמוז תשפ"ג

לכבוד

עו"ד יוסי פוקס  
מזכיר הממשלה  
משרד ראש הממשלה  
ירושלים

- דחוף -

## הנדון: בקשה דחופה לכינוס הממשלה לבחירת נציג מטעמה לכהן

### בוועדה לבחירת שופטים

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליך כדלקמן:

- אתמול, ביום 12.7.2023, לאחר שבחודש שעבר קיימה הכנסת בחירות לבחירת נציגיה בוועדה לבחירת שופטים ובמסגרתם נבחרה חה"כ קארין אלהרר כנציגת האופוזיציה, התקיימה במליאת הכנסת הצבעה לבחירת הנציג הנוסף בוועדה, ולבסוף נבחר חה"כ יצחק קרויזר כנציג הקואליציה בוועדה.<sup>1</sup>
- כידוע, סעיף 4 לחוק-יסוד: השפיטה קובע כי הוועדה לבחירת שופטים תהיה בת תשעה חברים, שבהם נשיא בית המשפט העליון ושני שופטים אחרים של בית המשפט העליון, שני חברי הכנסת שתבחר הכנסת, שני נציגים של לשכת עורכי הדין, ושני נציגים של הממשלה - שר המשפטים ושרה נוספת שתיבחר על ידי הממשלה.<sup>2</sup>
- לעמדת התנועה, משבחרה הכנסת את שני נציגיה לכהן בוועדה לבחירת שופטים, ומאחר והוועדה לא התכנסה מזה למעלה משנה, על הממשלה לפעול בהקדם האפשרי לבחירת השרה הנוספת שתכהן מטעמה.
- דברים אלו מתחייבים לנוכח העובדה כי חסרים כיום כמעט 40 שופטים במערכת המשפט וישנם עוד כ-50 תקנים שצריך לאיש עד סוף שנת 2023.<sup>3</sup> בנוסף, הרשות השופטת עצמה שבה והתריעה לאורך השנים על מחסור חמור בכוח אדם, כאשר מחקר מלפני שנתיים מעלה כי קיים מחסור של בין 100 ל-200 שופטים במערכת הנדרשים כדי להפחית את העומס במערכת.<sup>4</sup> אם לא די בכך, ישראל נמצאת בפער אדיר בהשוואה לשכנותינו האירופאיות, כאשר בישראל יש כ-8.5 שופטים לכל 100 אלף בני אדם, ואילו הממוצע במדינות אירופה הינו 21.4 שופטים, כמעט פי 3.
- מצב דברים חמור זה גורם אפוא לפגיעה אנושה בתפקודה התקין והיעיל של מערכת המשפט

<sup>1</sup> יקי אדמקר "הקואליציה בחרה נציג לוועדה למינוי שופטים; לפיד איים: אם הוועדה לא תכונס – אעתור לבג"ץ" וואלה (12.7.2023) זמין בקישור <https://news.walla.co.il/item/3593528>

<sup>2</sup> בכפוף להוראות סעיף 6(א3) לחוק בתי המשפט (נוסח משולב) התשמ"ד-1984 (להלן: "חוק בתי המשפט"), לפחות אחד מנציגי הממשלה חייב להיות אישה.

<sup>3</sup> עידו באום "הוועדה לבחירת שופטים תתנהל תחת אקדח" TheMarker (7.6.2023) זמין בקישור <https://www.themarker.com/law/2023-06-07/ty-article/.premium/00000188-94ec-d3a7-adcf-b5ef5e020000?lts=1687681079366>

<sup>4</sup> גלי אביב ודליה ארנטל עומס העבודה השיפוטית במערכת בתי המשפט בישראל (מחלקת המחקר של הרשות השופטת, יולי 2021).



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

הישראלית, באופן המתבטא בהתמשכותם הארוכה של הליכים משפטיים, לעיתים עד כדי עינויי דין לצדדים המתדיינים, בשחיקה קשה של השופטים במערכת, ואף עשוי להוביל לפגיעה באפשרות לנהל הליכים פליליים ואזרחיים כאחד בצורה תקינה ובהתאם להוראות הדין ולחובות החלות על הצדדים.

6. בסופו של יום, המחסור האנוש בשופטים מביל לפגיעה חמורה ביותר בזכויותיהם של אזרחי ישראל הנזקקים לשירותיה של מערכת המשפט, ובראש ובראשונה פוגע בזכות הגישה לערכאות, הנחשבת משכבר לזכות יסוד בעלת חשיבות עליונה בשיטתנו. יפים לעניין זה דבריו של השופט חשין (ז"ל) באומרו כי:

"זכות הגישה לבית המשפט אין היא זכות יסוד במובנו הרגיל של המושג זכות יסוד. שייכת היא למסדר נורמות אחר בשיטת המשפט. ניתן לומר – וכך אומר אני – כי נעלה היא על זכות יסוד. לא עוד, אלא שקיומה הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות היסוד. זכות הגישה לבית המשפט הינה צינור החיים של בית המשפט. התשתית לקיומם של הרשות השופטת ושל שלטון החוק." [ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ נא"מ (3) 577 (1997)]

7. חשיבותה של זכות הגישה לערכאות נגזרת מן הצורך להבטיח כי מי שסבור שזכאי לסעד שיפוטי יוכל להביא את ענייניו בפני ערכאות שיפוטיות. לכן, בהיעדרה של אפשרות לפנייה לבית המשפט, לא יוכל לאדם לזכות בסעד בגין פגיעה מזכויותיו המהותיות, ואף לא תהא משמעות אפקטיבית לזכויות אלו (וראו דבריו של השופט גרוניס בפס' 16 בע"א 1480/04 מליבו ישראל בע"מ נ' משרד הבינוי והשיכון, סא(2) 855 (2006)).

8. אשר על כן, כאשר מערכת המשפט הישראלית שבה ומתריעה מזה שנים רבות על עומס הולך וגובר, באופן הפוגע בזכויות היסוד הבסיסיות ביותר של אזרחי המדינה ופוגע ביכולת לפקח באופן אפקטיבי על תקינות המנהל, עולה כי ישנו צורך אקוטי בכינוס הוועדה לבחירת שופטים לשם איוש התקנים החסרים במערכת המשפט.

9. בנסיבות אלו, לאחר שהרשות המחוקקת בחרה שני נציגים מטעמה לכהן בוועדה, נותר אך לפעול לבחירתה של שרה נוספת שתכהן בוועדה לצידו של שר המשפטים, על מנת לאפשר את כינוס הוועדה לאלתר, וכך להבטיח את טובת הציבור הישראלי כולו.

10. בשל חשיבות הדברים האמורים לעיל, ולנוכח דחיפות העניין, אנו פונים אליך בבקשה כי הממשלה תתכנס בהקדם האפשרי ותבחר את השרה הנוספת מטעמה לכהן בוועדה לבחירת שופטים.

11. לתגובתך המהירה, נודה.

בכבוד רב,

שקד נדיב  
רכזת האגף המשפטי

תומר נאור, עו"ד  
ראש האגף המשפטי

## נספח 12

העתק פנייתה של העותרת לשר  
המשפטים ובהעתק ליועצת  
המשפטית לממשלה, מיום  
18.7.2023

עמ' 75



19 יולי 2023; א' אב תשפ"ג

לכבוד:

חה"כ יריב לוי  
שר המשפטים  
משרד המשפטים  
ירושלים

- דחוף -

## הנדון: בקשה דחופה להפעיל סמכותך ולהורות על כינוס הוועדה לבחירת

### שופטים – תזכורת

סימוכין: מכתבינו מיום 14.5.2023; מיום 18.6.2023; ומיום 13.7.2023.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליך שוב, בבקשה כי תפעל בהתאם לסמכותך לפי סעיף 7(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984, ותורה על כינוס הוועדה לבחירת שופטים, והכל כמפורט כדלקמן:

1. בפנייתנו שבסימוכין, מיום 14.5.2023 ובמכתב תזכורת מיום 18.6.2023 פנינו אליך בעניין הצורך בכינוס הוועדה לבחירת שופטים ומינויים שופטים חדשים, אולם פניות אלה נותרו ללא מענה מצדך.

2. בפנייתנו החוזרת מיום 13.7.2023, עמדנו שוב על הצורך לעשות שימוש בסמכותך, לאור המחסור החמור בשופטים במערכת המשפט. חוסר של כ-90 תקנים של שופטים בישראל, אשר יש לאייש עד סוף שנת 2023<sup>1</sup> גם פנייה זו נותרה ללא כל מענה.

3. ביום 17.7.2023 פורסם בתקשורת<sup>2</sup>, כי שר המשפטים נועד עם נשיאת בית המשפט העליון, וכי הושגה הסכמה על תיקון חקיקה אשר יאפשר את הארכת כהונת נציג תלונות הציבור על השופטים. תיקון שכזה נדרש בעקבות אי כינוס הוועדה לבחירת שופטים, אשר מינוי הנציב נמצא תחת אחריותה. כמו כן, בהודעה חריגה מטעם נשיאת בית המשפט העליון נמסר כי:

**"רואה בחומרה רבה את העובדה שעד היום טרם התכנסה הוועדה לבחירת שופטים, וזאת בהינתן המחסור המשמעותי בשופטים והפגיעה הנגרמת עקב כך לשירות הניתן לציבור בשל העומס הגדול של ההליכים במערכת" (ההדגשות הוספו ע"י ח"מ).**

4. כלומר, נדמה כי גם הרשות השופטת והעומדת בראשה, חוזרות על ההתרעות ממכתבינו שבסימוכין, כי בנסיבות המתוארות, אי כינוס הוועדה לבחירת שופטים, פוגע בזכות הגישה לערכאות ובמערכת אכיפת החוק.

5. נזכיר, כי המחסור האנוש בשופטים מוביל לפגיעה חמורה ביותר בזכויותיהם של אזרחי ישראל

<sup>1</sup> עידו באום "הוועדה לבחירת שופטים תתנהל תחת אקדח" TheMarker (7.6.2023) זמין בקישור <https://www.themarker.com/law/2023-06-07/ty-article/.premium/00000188-94ec-d3a7-adcf-b5ef5e020000?lts=1687681079366>

<sup>2</sup> אבישי גרינצוויג "במקום כינוס הוועדה לבחירת שופטים: לוי וחיות הסכימו על חוק להארכת כהונה" כאן (17.7.2023) זמין בקישור <https://www.kan.org.il/content/kan-news/local/446817>.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הנזקקים לשירותיה של מערכת המשפט, ובראש ובראשונה פוגע בזכות הגישה לערכאות – זכות יסוד בשיטת משטר דמוקרטית. חשיבותה של זכות הגישה לערכאות נגזר מן הצורך להבטיח כי מי שסבור שזכאי לסעד שיפוטי יתקשה להביא את ענייניו בפני ערכאות שיפוטיות (וראה דבריו של השופט גרוניס בפס' 16 בע"א 1480/04 מליבו ישראל בע"מ נ' משרד הבינוי והשיכון, סא(2) 855 (2006)).

6. כאשר מערכת המשפט הישראלית שבה ומתריעה מזה שנים רבות על עומס הולך וגובר אצל השופטים, באופן הפוגע בזכויות היסוד הבסיסיות ביותר של אזרחי המדינה – **עולה צורך אקוטי בכינוס הוועדה לבחירת שופטים לשם איוש התקנים החסרים במערכת המשפט.**

7. אם כן, לעמדת התנועה נראה כי מערכת המשפט מוחזקת כבת ערובה, מתוך שיקולים זרים ומאינטרסים פוליטיים גרידא. בהתנהלות זו, אנו סבורים כי כאמור בפניותינו שבסימוכין, כי אתה חורג מסמכות החובה שניתנה לו ופועל בניגוד מובהק לטובת האינטרס הציבורי עליו אתה מופקד – שימוש לרעה בסמכותך המיניסטריאלית.

8. בשל חומרת הדברים האמורים לעיל, ולנוכח דחיפות העניין, אנו פונים אליך **בשנית** בדרישה כי תפעל בהתאם לסמכות החובה אשר מוטלת עליך, ותכנס את הוועדה לבחירת שופטים לאלתר.

9. לתגובתך המהירה, נודה.

בכבוד רב,

יובל אוחיון  
רכז מחלקת מדיניות וחקיקה

הידי נגב, עו"ד  
מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

העתק:

עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה.