

## התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

ע"י ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ו/או צרויה מידד- לוזון  
ו/או נילי אבן חן ו/או דפנה קירו-כהן ו/או  
מיקה קונר-קרטן ו/או נידאל חאיק ו/או חי מיארה  
מרחי יפו 208 ירושלים  
ת.ד. 4207 ירושלים 91043  
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

### העותרת

- נ ג ד -

#### 1. הכנסת

המשיבה 1 באמצעות הלשכה המשפטית לכנסת  
משכן הכנסת, קריית בן-גוריון  
ירושלים 91950  
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

#### 2. המדפיס הממשלתי

#### 3. הוועדה לבחירת שופטים

המשיבים 2-3 ע"י פרקליטות המדינה  
רח' סאלח א-דין 29, ירושלים.  
טל': 02-646666 - פקס: 02-6467011

### המשיבים

**עתירה למתן צווים על תנאי**  
**בקשה למתן צווי ביניים**  
**בקשה לקיום דיון דחוף**

## א. צווים

1. מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה , למתן צווים על תנאי כנגד המשיבה 1 כדלקמן:

1.1. צו על תנאי כנגד המשיבה 1 המורה לה לבוא ולהתייצב וליתן טעם מדוע לא תבטל את התיקון לחוק בתי המשפט (תיקון מס' 67), התשע"ב-2012, המבטל את תקופת כהונה מזערית כתנאי לבחירת נשיא בית המשפט העליון וכל תיקון הדומה לו במהותו. זאת בגין הפרסונאליות הפסולה והבלתי חוקתית של התיקון לחוק, שבנסיבות חקיקתו פוגע בעצמאות השפיטה, המעוגנת בחוק יסוד: השפיטה ופוגע באמון הציבור בהליכי המינוי לנשיא בית המשפט העליון ובאמון הציבור הן ברשות השופטת, הן ברשות המחוקקת שחוקקה את התיקון לחוק והן ברשות המבצעת שקידמה אותה.

### לחלופין:

2.1. צו על תנאי כנגד המשיבה 1 המורה לה לבוא ולהתייצב וליתן טעם מדוע לא תחיל את התיקון לחוק בתי המשפט (תיקון מס' 67), התשע"ב-2012, המבטל את תקופת כהונה מזערית כתנאי לבחירת נשיא בית המשפט העליון וכל תיקון הדומה לו במהותו - לא במינוי מחליף לנשיאת בית המשפט העליון המכהנת, אלא רק לאחר תום כהונת נשיא בית המשפט העליון הבא אחריה, כך שבחירת הנשיא המחליף את הנשיאה המכהנת תעשה לפי הוראות החוק שלפני התיקון דנן, וזאת על מנת לנטרל את הפרסונאליות הפסולה והבלתי חוקתית של התיקון לחוק, שבנסיבות חקיקתו פוגע בעצמאות השפיטה, המעוגנת בחוק יסוד: השפיטה ופוגע באמון הציבור בהליכי המינוי לנשיא בית המשפט העליון ובאמון הציבור הן ברשות השופטת, הן ברשות המחוקקת שחוקקה את התיקון לחוק והן ברשות המבצעת שקידמה אותה.

2. כן מתכבדת העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו וי ביניים כדלקמן:

1.2. צו ביניים כנגד המשיב 2, המדפיס הממשלתי, המורה לו להימנע מלפרסם את התיקון לחוק בתי המשפט (תיקון מס' 67), התשע"ב-2012 המבטל את תקופת כהונה מזערית כתנאי לבחירת נשיא בית המשפט העליון וכל תיקון הדומה לו במהותו ברשומות, עד אשר תתברר ותוכרע עתירה זו.

2.2 צו ביניים כנגד המשיבה 3, הוועדה לבחירת שופטים, המורה לה שלא להתכנס ושלא לבחור נשיא לבית המשפט העליון עד אשר תתברר ותוכרע עתירה זו.

3. כן מתכבדת העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף ביותר, נוכח העובדה, כי כבוד הנשיאה דורית ביני ש, צפויה לסיים את כהונתה כנשיאת בית המשפט העליון ביום 28.2.2012 וההכרעה בדבר זהות הנשיא הבא של בית המשפט העליון תלויה בהכרעה בסעדים המבוקשים בעתירה זו.

## **ב. הצדדים לעתירה**

### **העותרת:**

1. העותרת הינה עמותה, רשומה כדין, אשר חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, עקירת נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

### **המשיבים:**

2. המשיבה 1 הינה הכנסת ישראל ה-18, והיא בעלת סמכות החקיקה במדינת ישראל ואשר בגין דבר חוק פרסונאלי ובלתי חוקתי הוגשה עתירה זו.
3. המשיב 2 הינו המדפיס הממשלתי, אשר בסמכותו לפרסם ברשומות דברי חקיקה לאחר חקיקתם.
4. המשיבה 3, הינה הוועדה לבחירת שופטים שמתפקידה להתכנס ולבחור את הנשיא ה בא של בית המשפט העליון.

נבקש לציין כי העותרת התלבטה האם להוסיף כמשיבים את שופטי בית המשפט העליון, העשויים להיות מושפעים מתוצאות עתירה זו, וסברה כי לא נכון לעשות כן. ככל שבית המשפט הנכבד יכריע אחרת, העותרת תפעל מיידית בהתאם.

## ג. מבוא

וְאַתָּה תַּזְוֶזֶה בְּכָל הָעָם אֲנָשֵׁי זָוִל יִרְאִי אֶ–לֵהִימ אֲנָשֵׁי אֲמֹת שֵׁנָאִי בְּצַע ...  
וְשִׁפְטוּ אֶת הָעָם בְּכָל עֵת ... וְגַם כָּל הָעָם הַזֶּה עַל מִקְמוֹ יָבֵא בְּשָׁלוֹם"  
(שְׁמוֹת י"ז 21-23)

1. שלומה של החברה מותנית בקיומה של רשות שופטת , בתפקודה התקין של רשות זו ובעיקר בעצמאותה אל מול הרשויות האחרות ובאמון הציבור בה.
2. אמון הציבור נבנה בעמל רב באמצעות , איכותם של פסקי הדין של השופטים , יחס השופטים למתדיינים לפנייהם , הדוגמא האישית ששופטים נותנים בכל התנהלותם בבית המשפט ומחוצה לה , ובפרט מכח מקצועיותם, חוסר התלות וההטיה שלהם , עצמאותם ויושר דרכם.
3. הליכי מינוי שופטים המוכתמים ב "חקיקה אישית" , שנתפסת כנועדה לקדם מינוי מסוים ועל רקע טענות לכאורה ל "דילים" והמלווים בהתנצחויות בין הרשויות ובדיווחים על התנגדויות למועמדים כאלה ואחרים , פוגעת פגיעה אנושה ברשות השופטת בעצמאותה ובאמון הציבור בה , וכתוצאה מכך ביסודות המשטר ובשלומה של החברה.
4. במקביל, חקיקה כזו פוגעת פגיעה קשה באמון הציבור ברשות המחוקקת וברשות המבצעת, היוזמות ו/או מקדמות מהלכים אלו.
5. לא זו אף זו , חקיקה הפוגעת בעצמאות הרשות השופטת הינה **בלתי חוקתית** , שכן מנוגדת היא לעיקרון היסוד המעוגן בסעיף 2 לחוק: **יסוד השפיטה** – המחייב את עצמאות השופט והרשות השופטת.
6. בתקופה האחרונה נשטף בית המחוקקים במבול הצעות חוק שונות , אשר מבט כולל עליהן מעלה תחושה קשה ודאגה אמיתית ; הצעות החוק מבקשות לפגוע בכוחו של בג"צ, לבצע בו "הנדסה גנטית" , להשפיע באופן פרסנואלי וישיר על המינוי יים הנעשים בו ; להשתיק את התקשורת ולצמצם פעולתם של עותרים ציבוריים והחברה האזרחית.
7. עולה החשש , כי המכנה המשותף למבול הצעות החוק האחרון הוא הניסיון להשתיק ביקורת, לנטרל יכולת פיקוח ולהסיר מעל השלטון "עולו" של כל מי שעשוי להצביע על קלקול, אי תקינות ואף שחיתות.
8. העותרת תדגיש , כי הסחף הנוכחי בחקיקה פוגע באמון הציבור בנבחרי , בראש ובראשונה, נוכח האופן בו הוא מתבצע בבית המחוקקים ; כאשר הציבור רואה שכ אשר מי מבית המחוקקים חפץ בכך , הוא ישנה שיטת יסוד וחוק, לעיתים ללא בדיקה אמיתית של השלכות מעשיו.
9. כך הוא גם החוק העומד במוקד עתירה זו - תיקון סעיף 8(ג) לחוק בתי המשפט (להלן: **"התיקון לחוק"**) המסיר את מגבלת אופק כהונה של 3 שנים לשופט המבקש להתמנות כנשיא בית המשפט העליון.

01. כפי שתראה העותרת להלן, העיתוי בו נעשה התיקון לחוק; האופן בו הוא נעשה; וההיסטוריה החקיקתית של תיקון זה - מביאים למסקנה כי מדובר למעשה בחקיקה פרסונאלית, אשר נועדה בעיקרה להשפיע השפעה ישירה ואישית על זהות השופטים היושבים כעת בבית המשפט העליון, וככזו היא פוגעת, כאמור, פגיעה חוקתית, הן ביציבותו ומעמדו של בית המשפט העליון והן עומדת בניגוד לעקרונות היסוד של השיטה הדמוקרטית הישראלית, ומביאה לפגיעה באמון הציבור הן ברשות השופטת והן במחוקקת.
11. וזאת נדגיש כבר בפתח הדברים: אין העותרת טוענת או אף רומזת, כי אין בסמכותו של הריבון - הוא הכנסת - לקדם חקיקה למיטב שיקול דעתה, ובכלל כן אף לקבוע את אופן בחירתו של נשיא בית המשפט העליון. יתר על כן, על אף שיתרון גדול ליציבות מערכת המשפט בקביעת משך זמן מינימאלי לכהונה כנשיא, עניינה של עתירה זו איננה תקיפת תוכנו של התיקון גופא.
21. אלא, שככל שה כנסת החליטה לבטל את המגבלה הקיימת, ובפרט כאשר משמעות החקיקה בנסיבות שנחקקה - הינה כי החקיקה פרסונאלית, חובה עליה להחיל את השינוי, כל שינוי, רק בעת יעלה הצורך בחירת הנשיא שאחרי הנשיא הבא לבית המשפט העליון ולא עתה, בעת בחירת הנשיא המחליף לנשיאה המכהנת. הדבר יבטיח את התמססות ה שיקולים הפרסונאליים וישמור על עצמאות המערכת השיפוטית, על טוהר הדמוקרטיה ועל אמון הציבור בנבחרי.
31. ברם, וכפי שתראה העותרת להלן, לא כך הם פני הדברים והתיקון לחוק העומד במוקד עתירה זו, והשינוי הנעשה באמתחתו מוחל באופן מידי ופרסונאלי - ועל כן פגום ופסול הוא.

#### **ד. הרקע העובדתי:**

##### **1ד. הליכי חקיקה קודמים**

41. בטרם תיגש העותרת לביאור ההליכים הרלוונטיים להליך החקיקה של חוק בתי המשפט (תיקון מס' 67), התשע"ב-2012, (להלן: "החוק") תעמוד העותרת על הליכי החקיקה שקדמו לו, מתוך רצון לפרוש בפני בית המשפט הנכבד מלוא היריעה בנושא.
51. כפי שיפורש במסגרת הטיעון המשפטי הליכי בחירת שופטים, נשיאי בתי המשפט והמשנים להם, נקבעו בחוק יסוד: השפיטה ובחוק בתי המשפט [נוסח משולב] תשמ"ד-1984 (להלן: "חוק בתי המשפט").
61. מסורת היא שמינוי נשיא לבית המשפט העליון נעשה על פי שיטת הסניור יטי, שיטה בה לנשיא בית המשפט העליון מתמנה השופט הוותיק ביותר, מבין השופטים המכהנים אותה עת. בהתאם לשיטה זו נבחרו נשיאי בית המשפט העליון עד עתה.

71. בשנת 2007 הטילה הכנסת בחקיקתה מגבלה על תקופת הכהונה הנדרשת למינוי נשיא בית המשפט העליון. תיקון מס' 45 לחוק בתי המשפט קבע, כי מינוי לכהונת נשיא או סגן נשיא של בית המשפט העליון, מותנה ביכולת המועמד לכהן בתפקיד במשך שלוש שנים לפחות, בטרם יציאתו לקצבה (בגיל 70). תנאי זה עוגן בס' 8(ג) לחוק בתי המשפט, שזו לשונו:

**8" נשיא בית המשפט העליון והמשנה לנשיא**

...

(ג) לא יתמנה לנשיא בית המשפט העליון או למשנה לנשיא בית המשפט העליון מי שלא יוכל לכהן בתפקיד זה במשך שלוש שנים לפחות, עקב יציאתו לקצבה לפי הוראות סעיף 13(א)(1)."

81. התיקון נעשה ביוזמת שר המשפטים דאז, פרופ' דניאל פרידמן. עיקרו של אותו תיקון לחוק היה הגבלת תקופת כהונתם של נשיאים וסגני נשיאים בבתי המשפט השונים (הצעות חוק הממשלה – 298, כ"א באייר התשס"ז, 9.5.2007). (להלן: "תיקון 45 לחוק בתי המשפט").

העתק נוסח תיקון מס' 45 לחוק בתי המשפט, מצורף לעתירה ומסומן **כנספח ע/1**.

91. על תכליתו של תיקון 45 לחוק בתי המשפט, והוספת המגבלה במסגרת ס' 8(ג) לחוק בתי המשפט ניתן ללמוד מדברי פרופ' פרידמן בעת שהובאה הצעת החוק לקריאה ראשונה במליאת הכנסת בישיבתה מיום 15.5.07:

"יש בחוק עוד כמה שינויים - כגון, שינוי של תוארו של שופט שמנהל בית-דין לעבודה מן התואר שופט ראשי לנשיא ולסגן נשיא.

יש בו הרעה נוספת - שאין למנות לתפקיד כזה אדם שאין לו לפחות תקופה של שלוש שנים עד צאתו לקצבה. בדרך זו הוא מבטיח שלא יהיו חילופים מהירים אך ורק לצורך הענקת תואר או הבטחת פנסיה. אדם שממנים אותו לתפקיד - אין מקום לחילופים מהירים כל כמה חודשים; אדם שמתמנה לתפקיד כזה צריך להיות מסוּגל לכהן בו תקופה של שלוש שנים לפחות." [ההדגשות הוספו].

העתק פרוטוקול מליאת הכנסת מס' 118 של הכנסת ה-17 מיום 15.5.07 מצורף ומסומן **כנספח ע/2**.

02. כך גם מעין בפרוטוקול ישיבת ועדת חוקה מס' 218 מיום 11.6.07 שעסקה בהצעת תיקון מס' 45 לחוק בתי המשפט ניתן ללמוד, כי ביסוד התיקון עמדה התפיסה, כי **הטלת מגבלה כאמור תשרת את המטרה של הבטחת תקינות בעבודתו של נשיא בית המשפט העליון**. ראו לדוגמא דבריו של מר תומר כרמי, נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים:

בסעיף קטן (ג) מדובר על יתרת כהונה של שופט של שלוש שנים .  
בתחילת הדיון הצגתי את האלמנט הזה שבעצם בא להבטיח סוג  
של תקינות בניהול התפקיד על מנת שהתפקיד ינוהל ברצף מסוים,  
כך שנדרשות לפחות שלוש שנים של יתרת כהונה . [בעמ' 34  
לפרוטוקול הדיון, ההדגשות הוספו]

12. במהלך אותו דיון התייחס ח"כ דוד רותם, כיום יו"ר ועדת חוקה, לסבירותה של הגבלת הכהונה כפי שהתבקש במסגרת תיקון מס' 45 לחוק בתי המשפט. ח"כ רותם ציין כי לגישתו, קביעת הגבלת תקופת כהונה של פחות משלוש שנים אינה ראויה (ולמרות כן הפך עמדתו והוא תומך כיום בהסרת הגבלת תקופת הכהונה כמתואר להלן):

"זה נכון שנשיא בית משפט צריך לרכוש מעמד, וזה לא ראוי שנשיא בית משפט יכהן לתקופה של שלושה חודשים, זה נכון, וגם לא שנתיים. לכן, ההגבלה של שלוש שנים נראית לי מאוד סבירה.

...

אין ספק שהשופט ברק היה משהו מיוחד, אבל אין הרבה "ברקים" כאלה. בניגוד לשופטים אחרים, שייקח להם זמן לרכוש את המעמד של נשיא בית המשפט העליון, ולא עושים את זה בשנה-שנתיים, ברק היה יכול לעשות את זה בשבועיים. לכן, שלוש שנים זה נכון". [ההדגשות הוספו]

העתק פרוטוקול ישיבת ועדת חוקה מס' 218 מיום 11.6.07 מצורף ומסומן כנספח ע/3.

22. מהאמור לעיל עולה, כי תכליתה של ההגבלה על תקופת הכהונה המינימאלית הנדרשת למינוי לנשיא (או משנה לנשיא) לבית המשפט העליון – ולצורך העניין גם ההגבלה על תקופת הכהונה כאמור למינוי נשיא או סגן נשיא בית הדין הארצי לעבודה – הייתה להבטיח את תקינות עבודתו של נשיא בית המשפט העליון; להבטיח יציבות בתפקיד; ולמנוע תחלופה בתדירות גבוהה ובלתי סבירה של נושאי תואר חשוב ומכובד זה.

32. ראוי לציין, כי מה שהביא לתיקון החוק ולהוספתה של מגבלה כאמור היה הרצון לשמר את מעמדו ויציבותו של בית המשפט, מתוך ההבנה, בין השאר, כי רכישת המעמד של נשיא בית המשפט העליון איננה עניין של מה בכך וכי היא אינה יכולה להיעשות בפרק זמן קצר (ראו דברי ח"כ רותם לעיל). ברי, כי תכליות אלו עוזן עומדות בתוקפן גם כיום ולמעשה דבר לא השתנה מאז נוספה המגבלה לחוק לפני כארבע שנים.

42. לעניין זה, כעולה מפרסומים מן התקשורת, נבקש לציין, כי אם לא ייעתר בית המשפט הנכבד לעתירה זו, וחוק זה יוותר בנוסחו הנוכחי, כי אז עתיד המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, כבוד השופט אליעזר ריבלין, לכהן כנשיא בית המשפט העליון למשך 3 חודשים, עד הגיעו לגיל 70 שנים. ולאחר מכן יכהן כב' השופט אשר גרוניס לתקופה של כשנתיים ומחצה, עד הגיעו לגיל 70 שנה. מבלי לפגוע בכבודם של כב' השופט ריבלין וכב' השופט גרוניס, יש בעובדה זה כדי להצביע על פגיעה בתכליות המצוינות לעיל. ברי, כי כהונה כה קצרה כראש הרשות השופטת, ושתי תחלופות של נשיא בית המשפט העליון בתקופה של פחות משלוש שנים, אין בה כדי להביא ליציבות המערכת, כי אם להפך - עלולה היא אף לפגוע בתפקודה ובכבודה.

העתק כתבה מאתר האינטרנט של "הארץ", מתאריך 29.11.2011 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

52. כעת, בחלוף ארבע שנים מאז תוקן חוק בתי המשפט נוספה ה מגבלה האמורה, מבלי שלכאורה חל שינוי מהותי כלשהו המצדיק זאת, ובסמוך לפני סיום כהונתה של הנשיאה המכהנת ומינויו של הנשיא הבא, מתבקש ביטול מוחלט של אותה מגבלה והחלת השינוי באופן מיידי. הכל כפי שיבואר להלן.

## 24. הליכי החקיקה של חוק בתי המשפט (תיקון מס' 67), התשע"ב-2012

62. כידוע, כהונתה של נשיאת ביה "מ העליון, כב' השופטת דורית בייניש תגיע ה לסיומה קרוב לס ופו של חודש פברואר הקרוב, לאחר כמעט חמש שנים וחצי כנשיאת בית המשפט העליון.

72. בהתאם למצב החוקי הקיים, עובר ל תיקון החוק העומד במוקד עתירה זו, השופט שימונה לנשיא בית המשפט העליון הוא הוותיק ביותר מקרב שופטי בית המשפט העליון ואשר יש לו אופק כהונה של שלוש שנים לפחות.

82. כב' השופט ריבלין ולאחריו כב' השופט גרוניס הינם השופטים הוותיקים ביותר. אולם, במועד פרישתה של הנשיאה יוותרו לכב' השופט ריבלין, כאמור, 3 חודשי כהונה בלבד עד הגיעו לגיל פרישה, ואף לכב' השופט גרוניס, פחות משלוש שנים לכהן בתפקידו, ולכן אין הם עומדים בתנאי החוק ואין הם יכולים לכהן כנשיאי בית המשפט העליון. השופטת הוותיקה הבאה להתמנות, היא כב' השופטת נאור אשר לה אופק כהונה של כחמש שנים, ועל כן כשירה להתמנות כנשיאת בית המשפט העליון על פי תנאי החוק טרם התיקון.

92. כאמור, כ-4 שנים בלבד מאז התיקון הקודם אשר הטיל את מגבלת אופק הכהונה; בסמוך לפני סיום כהונתה של הנשיאה המכהנת ומינויו של נשיא בית משפט עליון חדש; ותוך שינוי עמדות חד, של חלק מהגורמים שהיו מעורבים בתיקון 45 לחוק בתי המשפט - ראו למשל עמדתו של ח"כ דוד רותם אשר גרס אז, כי קביעת הגבלת תקופת כהונה של פחות משלוש שנים אינה ראויה לעומת עמדתו ההפוכה היום, כיו"ר ועדת חוקה התומכת בהסרת הגבלת תקופת הכהונה - ביום 16.5.11 הונחה על שולחן הכנסת הצעתו של חה"כ יעקב כץ - הצעת חוק בתי המשפט (תיקון-מינוי נשיא), התשע"א-2011 (להלן: "הצעת החוק המקורית").

03. הצעת החוק המקורית כוונה לצמצום המגבלה על תקופת הכהונה הנדרשת למינוי ולא להסרתה לחלוטין. בהתאם לכך נכתב בדברי ההסבר להצעת החוק, כי מטרתה ליצור איזון בין הצורך במניעת חילופים מהירים אך ורק לצורך הענקת תואר לבין הרצון להבטיח מרחב אפשרויות לבחירתו של הנשיא:

"בשנת התשס"ז תוקן חוק בתי המשפט ונוסף בו סעיף הקובע ששופט יוכל להתמנות לנשיא אם לא יוכל לכהן בתפקיד זה שלוש שנים לפחות. מטרת ההצעה, כנימוקו של שר המשפטים דאז דניאל פרידמן היא 'שלא יהיו חילופים מהירים אך ורק לצורך הענקת תואר או הבטחת פניסה'.

עם זאת, בהצעת זו [כך במקור] יש גם הרעה לשופטים ולמערכת המשפט בכך שהיא מצמצמת את מספר המועמדים לתפקיד הנשיא ומצמצמת את הגיוון שניתן לתת לתפקיד מכלל האוכלוסייה.

**כדי לשמור על איזון בו מצד אחד לא יהיו חילופים מהירים אך ורק לצורך הענקת תואר ומצד שני להבטיח מרחב אפשרויות, מוצע לצמצם את תקופת הכהונה ההכרחית לשנתיים.** לפי הצעה זו שופט יוכל להתמנות לנשיא רק אם יוכל לכהן שנתיים לפחות". [ההדגשות הוספו]

העתק הצעת חוק בתי המשפט (תיקון-מינוי נשיא), התשע"א-2011, הצעת החוק המקורית, מצורף ומסומן **כנספח ע/5**.

13. כפי שניתן לראות, הצעת החוק המקורית (עקרון אשר ישמר גם בהמשך, כפי שנראה להלן) מוחלת באופן מיידי, קרי כבר מח ילופי נשיא בית המשפט העליון הנוכחיים. יש לציין, כי נוכח השפעתה הישירה של הצעת החוק על מינויו של נשיא בית המשפט העליון הבא, דבר אשר כאמור עתיד להתרחש ביום 28.2.2012, כך שימונה כב' השופט גרוניס ולא כב' השופטת נאור, כפי שאמור היה לקרות בהתאם למצב המשפטי הקיים, זכתה הצעת חוק זו לכינוי "חוק גרוניס".

23. מכל מקום, על רקע התנגדות שעלתה כנגד הצעת החוק המקורית בעת שהובאה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, בין השאר ובעיקר בשל העיתוי בו הוגשה, **החליטה ועדת השרים לתמוך בביטול מוחלט של הגבלת תקופת הכהונה (של שלוש שנים) הנדרשת למינוי נשיא בית המשפט העליון.** ההחלטה הנוכרת אף קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 28.7.11 ומספרה הוא 3545.

העתק החלטת הממשלה מספר 3545, מיום 28.7.11, מצורף ומסומן **כנספח ע/6**.

33. יוער, כי במסגרת הצעת החוק, נכלל אף תיקון ל חוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969 כך שתוסר המגבלה המקבילה הקבועה בס' 5(ד) לחוק על תקופת הכהונה למינוי נשיא בית הדין הארצי או סגן נשיא בית הדין הארצי.

43. ביום 21.9.11 אושרה לקריאה ראשונה בועדת חוקה, חוק ומשפט (להלן: "ועדת החוקה"), ברוב של שלושה מול שני מתנגדים, הצעת החוק בנוסחה המעודכן **לפיו תוסר לחלוטין המגבלה המעוגנת כיום בס' 8(ג) לחוק בתי המשפט (של שלוש שנים) הנדרשת למינוי נשיא בית המשפט העליון (להלן: "הצעת החוק המעודכנת").**

העתק פרוטוקול ועדת החוקה מיום 21.9.11 מצורף ומסומן **כנספח ע/7**.

53. העותרת סברה - וכך גם חבר הכנסת דוד רותם בשעתו - כי ההסדר הקיים משמר את מעמדו ויציבותו של בית המשפט העליון, וכי הסרת המגבלה על תקופת הכהונה תפגע בכל אלה. עוד סברה העותרת, כי עיתויה של הצעת החוק (כמו גם החלטה באופן מיידי ולא מן הפעם הבאה ואילך) מעוררת אף היא, לכשעצמה, תהיות באשר לטעמים

האמיתיים העומדים בבסיסה, ובשל כך נפגעת עצמאות מערכת בתי המשפט ואי-תלותה, וכך עולה החשש לפגיעה במוסד בית המשפט העליון.

63. נוכח עמדתה זו, פנתה העותרת ביום 22.9.11 ליו"ר הכנסת, חה"כ ראובן ריבלין, וליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, תוך שהיא מציינת כי עסקינן בהצעה הפוגעת ביציבות מערכת המשפט ומעמדו של בית המשפט העליון. במכתבה ציינה העותרת את הדברים הבאים:

"כמעט מיותר לציין, כי מעבר לכך שהמגבלה על תקופת הכהונה נועדה לשרת את התכלית של הבטחת היציבות במערכת המשפט ותקינות התפקיד, ועם הסרתה עולה חשש, כי ייפגעו תכליות אלו, הרי שעצם תיקון החוק באופן כה גורף ובפרק זמן כה קצר יש בו כשלעצמו כדי לערער ולהעמיק את חוסר היציבות במערכת המשפט בישראל וליצור חוסר וודאות משפטית בתחום המינויים לערכאות הגבוהות.

לכל האמור מתווספת העובדה, כי עיתויה של הצעת החוק מעוררת אף היא, לכשעצמה, תהיות באשר לטעמים האמיתיים העומדים בבסיסה, ובשל כך אף עולה החשש כי מהלך שכזה רק יחליש מוסד כה חשוב כבית המשפט העליון.

נוכח כל המפורט לעיל סבורה התנועה, כי מן הראוי שלא לאשר את הצעת החוק להסרתה, ולחילופין צמצומה, של מגבלת תקופת הכהונה למינוי נשיא בית המשפט העליון, על מנת לשמר את יציבותה ומעמדה של מערכת המשפט בכלל ושל בית המשפט העליון בפרט ולמנוע במוסד זה טלטלה מיותרת.

כאמור, החשש לפגיעה ביציבותה ומעמדה של המערכת הוא כפול – הן בשל התכלית שנועדה להשיג מגבלה זו, קרי הבטחת תקינות התפקיד ומניעת חילופים מהירים בו, והן נוכח פרק הזמן הקצר ביותר שחלף מאז עוגנה מגבלה זו בחוק, ארבע שנים בלבד. יובהר, כי שינויים כה תדירים, הנחזים אף כחפזים, מבלי שלכאורה חל שינוי כלשהו במצב הדברים המשפטי – הינם מסוכנים!" [ההדגשות במקור].

העתק מכתבה של העותרת מיום 22.9.11, מצורף ומסומן כנספח ע/8.

73. ביום 2.11.11 התקבלה תשובתו של יו"ר הכנסת, חה"כ ראובן ריבלין, לפניית העותרת. בתשובתו ציין יו"ר הכנסת כי בימים אלה (דאז) ההצעה מונחת על שולחן הכנסת, לקראת דיון בקריאה ראשונה. עוד ציין יו"ר הכנסת כי במידה וההצעה תעבור את הקריאה הראשונה, היא תידון בועדת חוקה, חוק ומשפט, ברצינות הראויה (דבר שלבסוף, כפי שיובא להלן, לא ארע).

העתק תשובתו של יו"ר הכנסת מיום 2.11.11, מצורף ומסומן כנספח ע/9.

83. בין לבין, מעבר לשינויים התוכניים, עברה ההצעה שינויים נוספים. ראשית, שונתה כותרת ההצעה ל- **הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 67), התשע"ב-2011. (להלן: "תיקון מס' 67").**

93. שנית, גם דברי ההסבר עברו שינוי בהתאמה, תוך התייחסות להרחבת שיקול הדעת של הוועדה לבחירת שופטים הנלווה להצעה:

"בשנת 2007 תוקן חוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984, והוספו לו הוראות לעניין קציבת תקופת כהונה של נשיאים וסגני נשיא של בתי המשפט. כמו כן, הוספה הוראה הקובעת כי שופט לא יתמנה לנשיא בית המשפט, למשנהו או לסגנו, לפי העניין, אם לא נותרו לו שלוש שנות כהונה לפחות בטרם יציאתו לקבצה (תיקון מס' 45, ס"ח התשס"ז, עמ' 382).

ההוראה, שנקבעה לגבי מערכת בתי המשפט כולה, ובכלל זה בתי המשפט לתעבורה, בתי המשפט לעניינים מינהליים ובתי המשפט לענייני משפחה, ואף לגבי בתי הדין לעבודה, הוחלה על בחירת נשיא בית המשפט העליון והמשנה לנשיא בית המשפט העליון.

**בבסיס הצעת החוק המוצעת בה עומדת ההכרה כי יש הבדל בין תפקידי נשיא בית המשפט העליון ומשנהו לבין תפקידי נשיא וסגן נשיא של בית המשפט בערכאות האחרות, המצדיק את ביטול המגבלה בעניין תקופה מזערית לכהונה. באופן זה, יורחב שיקול הדעת של הוועדה לבחירת שופטים בעת המינוי, ויבוטל סייג שאינו הכרחי למילוי התפקידים בבית המשפט העליון באופן נאות.**

משיקולים דומים מוצע להחיל את התיקון גם על בחירת נשיא בית הדין הארצי לעבודה וסגנו. " [ההדגשות הוספו].

העתק הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 67), התשע"ב-2012; וכן העתק הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 66) (תקופת כהונה מזערית כתנאי לבחירת נשיא בית המשפט העליון), התשע"ב-2011, כפי שפורסמה ברשומות ביום 31.10.11, מצורפת ומסומנת **כנספח ע/10**.

04. מכל אלו עולה, כי השינויים, מחד- ביטלו כליל את תקופת הכהונה המינימאלית הנדרשת לכהונת נשיא; ומאידך- שימרו את עקרון ההחלה המיידית דווקא בעיתוי רגיש של החלפת נשיאים קרבה, מה שנחזה ונתפס בציבור כמהלך חקיקה פרסונאלי, אשר נועד להשפיע באופן ישיר ואישי על זהות השופטים בבית המשפט העליון. מכאן, כי תיקון מס' 67, אף חיזק את טעמי ההתנגדות עליהם הצביעה העותרת עוד קודם לכן, ועמדתה כי מדובר בחקיקה פרסונאלית המנוגדת ליסודות המשטר הדמוקרטי.
14. לפיכך, שבה ופנתה העותרת, ביום 7.11.11, לראש הממשלה, לשר המשפטים ו ליו"ר הכנסת והביעה בפניהם את עמדתה בנוגע לחוק דנן ובפרט את טענותיה, כי החוק כחוק פרסונאלי פוגע הן בבית המשפט העליון ולא פחות מכך באמון הציבור בבית המחוקקים, וביקשה בשנית למנוע המשך קידומה של חקיקה זו. (מכתבה של העותרת התייחס להצעת חוק נוספת שנחזתה כפרסונאלית וביקשה לה לשנות את הליך בחירת נציגי לשכת עורכי הדין לוועדה למינוי שופטים. נוכח הביקורת הציבורית על הצעת החוק נערכו בו שינויים נדרשים). וכך ציינה, בין היתר, במכתבה:

3" חקיקה פרסונאלית חותרת תחת אושיות הדמוקרטיה, בכך שהרשות המחוקקת למעשה קובעת הסדר חוקי אד-הוק עבור אדם ספציפי למשרה ספציפית, וזאת במעטה של הסדר ראשוני. באם יאושר חוק שכזה, הוא יהווה יריית פתיחה לשינוי חקיקתי תכוף, שיבוסס על אידיאולוגיה זמנית וחולפת (קרי, ראייה קצרת טווח של החקיקה הנדרשת) ו/או תפתח פתח למינוי מקורבים או כאלו שחבר-כנסת זה או אחר חפץ ביקרם.

4. לפיכך, חקיקה אישית פוגעת פגיעה קשה באמון הציבור בנבחרי חברי-הכנסת ובכך גם בכנסת עצמה. הפגיעה נובעת מתחושה כי שיקולים בלתי-ענייניים חדרו להליך החקיקה ובכך הופכת היא למגמתית. פגיעה שכזו באמון הציבור עלולה להביא לערעור שלטון החוק, בשל הפחיתה בכבודו בעיני הציבור בכללותו.

...

...

8. דווקא לאור החשיבות הרבה שהתנועה מייחסת לבית המחוקקים ולעבודת המחוקק עומדת התנועה על כך, שחקיקה לא תהיה או תתפש כמונעת על-ידי שיקולים חיצוניים.

9. בהתאם לזאת, פונים אנו לכבודכם, על-מנת שתמנעו מחקיקה כזו הנחזית להיות חקיקה אישית שכל מטרתה, כאמור, השפעה ישירה ואישית על זהות השופטים בבית המשפט העליון. למצער, ככל שהכנסת מבקשת לקדם את הצעות החקיקה בפני עצמן, ולא כחקיקה אישית, מן הראוי להגביל שתי הצעות חוק אלו - אם וכאשר הן תתקבלנה - כך שתחולנה רק בבחירת הנשיא שאחרי הנשיא הבא לבית המשפט העליון ולבחירת נציגי לשכת עורכי הדין, בלשכה הבאה ולא בסבב המינויים הנוכחי. הדבר יבטיח את התמססות השיקולים הזרים הלכאוריים וישמור על טוהר הדמוקרטיה ואמון הציבור בנבחרינו. [ההדגשות הוספו].

העתק מכתבה של העותרת מיום 7.11.11, מצורף ומסומן כנספח ע/11.

24. ביום 10.11.11 השיב שר המשפטים למכתבה של העותרת. במכתבו ציין שר המשפטים כי "לעניין הטענה כי המדובר בהצעת חוק בעלת השלכות אישיות וככזו יש בה פגם, אעיר כי גם לגבי הצעת חוק (תיקון - מינוי נשיא וסגן נשיא), התשס"ז - 2007, אשר אושרה בשעתו בכנסת חלו השלכות אישיות. מכל מקום, בהתאם לחוק, בחירת נשיא בית המשפט העליון נתונה לוועדה לבחירת שופטים".

34. עוד ציין השר כי "עוד בשנת 2007, נשיאת בית המשפט העליון, כב' השופטת דורית ביניש, הביאה עמדתה באשר להצעת החוק אשר נידונה בשעתו, וציינה כי ניתן להבין גישה לפיה על נשיא בית המשפט העליון לכהן תקופת כהונה מינימאלית מסוימת אך אין לקבוע בהקשר זה תקופה של שלוש שנים דווקא".

העתק מכתבו של שר המשפטים מצורף ומסומן כנספח ע/12.

44. עמדה זו של השר, לא רק שלא חלקה על טענת העותרת בדבר ההשלכות האישיות והיות החקיקה נחזית להיות חקיקה פרסונאלית, אלא אף איששה אותה. כך גם האירה את עמדתה של כב' הנשיאה המכהנת בדבר ההבנה לגישה לפיה נשיא בית משפט עליון יכהן תקופה מינימאלית מסוימת. לפיכך, לא היה במכתב זה כדי להסיג את העותרת או לערער את טענותיה כנגד הצעת החוק.

54. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ביום 14.11.11.

64. ביום 21.11.11 שבה העותרת ושלחה מכתב נוסף למשיבים, בבקשה לעצור את תהליכי החקיקה של ההצעה הנזכרת, ובטרם תיאלץ, בליט ברירה ובסד הזמנים הדחוק, לפנות לבית משפט נכבד זה.

העתק מכתבה של העותרת מיום 21.11.11, מצורף ומסומן **כנספח ע/13**.

74. לשם הגילוי הנאות תציין העותרת, כי במכתב התזכורת אשר נשלח צוין כי לא התקבלה כל תגובה למעט תגובתו של יו"ר הכנסת. שכן, מכתבו של שר המשפטים הנזכר לעיל (נספח ע/12), בשל טעות טכנית במשרדי העותרת, סווג כנוגע להצעת החוק בעניין נציגי לשכת עורכי הדין לוועדה לבחירת שופטים בלבד.

84. משנתגלתה הטעות, ביום 22.11.2011, שלחה העותרת מכתב התנצלות ו/או הבהרה לשר המשפטים (והעתק ליתר המכותבים) ואף התייחסה לגופו של מכתב ברוח האמור בסעיף 41 לעיל.

העתק מכתבה של העותרת מיום 22.11.2011 מצורף ומסומן **כנספח ע/14**.

94. ביום 23.11.2011 דנה ועדת החוקה בהצעת החוק וההסתייגויות שהציעה סיעת קדימה לחוק, וזאת לקראת הכנתה של הצעת החוק לקריאה שנייה וקריאה שלישית. עיקר ההסתייגויות נגע לכניסתו לתוקף של החוק. ברוב של שמונה מול ארבעה נדחו ההסתייגויות של סיעת קדימה, ההסתייגות היחידה שאושרה להצבעה בוועדה.

העתק פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה מיום 23.11.2011 מצורף ומסומן **כנספח ע/15**.

05. ביום 28.11.2011 אישרה וועדת החוקה את נוסח הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. כאמור, בהליך מזורז וחטוף, שנמשך כ-3 דקות (יו"ר הוועדה מציין את השעה בתחילת הישיבה (10:32) ובפרוטוקול מצוינת שעת נעילת הישיבה (10:35)), הוחלט על הנוסח הסופי של הצעת החוק לקראת הגשתה למליאת הכנסת, לקריאה שנייה וקריאה שלישית. יו"ר ועדת החוקה, חבר הכנסת דוד רותם, פעל שלא כראוי לחבר כנסת ולראש וועדה בעלת מעמד כה רם, כשהניח מראש מה תהא הצבעתם של חלק מחברי הכנסת, כשאמר: **"בוז'י ורחל כל הזמן בעד ההסתייגויות. לכן אני לא צריך שהם ירימו את היד, הם לא צריכים לעשות התעמלות"** (עמ' 4 לנספח ע/16 להלן; דקה 2:05 לפרוטוקול המצולם אשר באתר הכנסת - להלן: **"הפרוטוקול המצולם"**).

15. בנוסף, כאשר חלף יו"ר הוועדה, מר דוד רותם, על פני ההסתייגויות, בחר הוא לעיתים אף לא להקריא את ההסתייגות גופה, כי אם רק ציון מספרה הסידורי בסדר היום. כך הדבר באשר להסתייגות השישית (עמ' 3 לנספח ע/16); ההסתייגות השביעית (עמ' 4 לנספח ע/16); ההסתייגות העשירית (עמ' 5 לנספח ע/16) ועוד. חברי הכנסת למעשה לא ידעו על מה הם מצביעים, דבר הפוגם בשיקול דעתם ובסבירות ההצבעה עצמה.

25. התנהלותו זו השרתה בלבול בקרב חברי הוועדה, אשר באה לידי ביטוי ב פרוטוקול המצולם, כאשר אחת מחברי צוות הוועדה פונה לחבר הכנסת יצחק (בוז'י) הרצוג ושואלת: **"אה, בוז'י... אתה גם בעד גם נגד?"** (דקה 1:15 לפרוטוקול המצולם).

העתק פרוטוקול ישיבת וועדת החוקה מיום 28.11.2011 מצורף וסומן **כנספח ע/16**.  
העתק הכתבה מאתר האינטרנט של "הארץ" מתאריך 28.11.2011 על-ידי הכתב יהונתן ליס ,  
מצורף ומסומן **כנספח ע/17**.

35. במאמר מוסגר, יצוין כי במסגרת תיקון 45 לחוק בתי המשפט הנזכר לעיל, אשר הוסיף כאמור את מגבלת שלוש השנים לאופק כהונת נשיא בית משפט עליון, התקיימו שלושה דיונים בוועדת החוקה חוק ומשפט בראשות יו"ר הוועדה דאז, פרופ' מנחם בן-ששון (בתאריכים 11.06.2007, 12.06.2007, 19.06.2007). בדיונים אלו ניתן היה להתרשם מנוכחות מכובדת של חברי וועדה (שניים-עשר בממוצע), שלצידם התייצבו אנשי מקצוע ודעת, בהם: שופטים, שופטים בדימוס, דיינים, בכירי האקדמיה בתחום המשפטי, נציגי משרד המשפטים (מקצועיים ויועצי השר), נציג משרד האוצר, נציגי הנהלת בתי המשפט, נציגי לשכת עורכי הדין ונציגים מן המגזר השלישי.

45. שלושת הדיונים שנערכו כללו חילופי דעות נרחבים של כלל הנוכחים (כנזכר במכתבו של שר המשפטים - ראו לעיל ע/12). לאורך למעלה מתשע שעות, כשהפרוטוקול עצמו משתרע על פני 155 עמודים.

55. לעומת זאת, למיטב בדיקת העותרת, שלושה דיונים נערכו בוועדת החוקה חוק ומשפט בראשות יו"ר הוועדה חבר הכנסת דוד רותם : **בראשון**, מתאריך 21.09.2011, נכחו 5 חברי כנסת בלבד ורק שניים מן האופוזיציה (כשאחד לא הביע דעתו כלל ולא ברור האם נכח בהצבעה). הדיונים עצמם הסתכמו בארבעים דקות תמימות, ללא כל נוכחות של אנשי אקדמיה או אנשי משפט בכירים והפרוטוקול הרלוונטי מכיל תשעה עמודים בלבד (**נספח ע/7**); **בשני**, מתאריך ה-23.11.2011, אמנם נכחו 18 חברי וועדה, אך בישיבה נכחו רק שני נציגים מקצועיים (מנהל בתי המשפט ומשרד המשפטים), אשר לא הביעו את דעתם כלל. הישיבה ערכה שעה ו-35 דקות והפרוטוקול השתרע על פני 30 עמודים, כשחלק נכבד מהם הוקדש להשמצות הדדיות של משתתפי הדיון; **השלישי**, מיום ה-28.11.2011, בו אושרה הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, **התחיל ונסתיים תוך 3 דקות בלבד**, ומתפרש אך על 6 עמודי פרוטוקול. בדיון האחרון נכחו בין 4 ל-7 חברי וועדה (עם התקדמות הישיבה זרמו פנימה חברי וועדה נוספים), ללא כל דיון ענייני ואף ללא מתן אפשרות סבירה לכלל חברי הוועדה להיכנס לחדר הוועדה, להביע את הסתייגותם ולהצביע בהתאם. יש שיאמרו שמדובר אף במחטף.

65. לסיכום עניין זה, שלושת הדיונים שנתקיימו בעניין הצעת החוק המעודכנת נמשכו **כשעתיים ו-20 דקות** גרידא. אכן, בממוצע נכחו בדיון 10 חברי כנסת, אך בו בעת נכח מספר מ צומצם ביותר של אנשי מקצוע ואקדמיה, אשר לא הביעו כלל את דעתם המקצועית ו/או האישית. אומנם מדובר בפרט טכני, אולי קטן, אך כזה אשר יש בו כדי ללמדנו על החיפזון, המגמתיות וחוסר המקצועיות בהם מתנהל הליך השינוי הנוכחי בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בפרט לאור ההליך שנוהל בפעם הקודמת ביחס לתיקון 45 לחוק בתי המשפט, אשר יש בו לכשעצמו כדי לומר דרשני. על ההליך הקלוקל ניתן ללמוד מדבריו של חבר הכנסת יואל חסון בישיבת ועדת החוקה מיום 23.11.2011:

”תודה, אדוני היושב-ראש. קודם כל, צריך להגיד בצורה נחרצת וחדה – אין כאן דיון, לא היה כאן ולא ממשיך כאן, ואין כאן דיון אמיתי וממצה בחוק הזה, בהשלכות שלו, בהשפעות שלו. [...] כאן התוצאה ידועה מראש, הרי אין פה דיון ענייני וממצה אלא דיון שבסופו יגויסו כאן אנשים שגם לא חברי ועדה וגם לא היו בוועדה ולא מכירים את הנושא לעומק, ויצביעו...” [עמ' 9-10 לנספח ע/14].

75. מכל מקום, ביום ה-02.01.2012, אושר התיקון לחוק בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת, ברוב של 57 אל מול 37 חברי כנסת.
85. אשר על כן, לא נותר בידי העותרת אלא לפנות לבית המשפט הנכבד לעתור לקבלת הסעדים המבוקשים בעתירה.

## **ה. הטיעון המשפטי:**

### **ה1. עצמאות הרשות השופטת – עיקרון חוקתי**

95. במדינת ישראל, כמדינה דמוקרטית, שלוש רשויות שלטוניות - הרשות המחוקקת הרשות המבצעת והרשות השופטת. בין הרשויות מתקיימים בלמים ואיזונים להבטחת תקינות פעילותן ולשמירה על העקרונות הדמוקרטיים.
06. הרשות השופטת אמונה על פרשנות החוק. מתפקידה להכריע בסכסוכים, בהתאם לחוק ובאופן שיקדם אמת וצדק; לאכוף את שלטון החוק והדין הפלילי וכן להגן על אזרחי המדינה מפגיעת הרשות המחוקקת והרשות המבצעת בזכויות, במנהל התקין ובעקרונות דמוקרטיים.
16. מקור סמכותן של הרשויות הוא בעם - בציבור אזרחי המדינה. על כן, אמון הציבור ברשויות הינו תנאי הכרחי לפעילותן ותפקודן התקין ולקיומה של המדינה.
26. עצמאות הרשות השופטת, הינה הציר המרכזי המאפיין אותה ואשר ממנה היא שואבת את לגיטימיות פעולתה, את אמון הציבור בה ואת הציות להכרעותיה. **חוק יסוד: השפיטה** קובע בסעיף 2:

#### **אי תלות**

2. **בעניני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין.**

36. מקורו של כלל בסיסי זה הינו לא רק מהעקרונות הדמוקרטיים של מדינת ישראל אלא אף ממורשתה כמדינה יהודית, כפי שבא לידי ביטוי בציווי לשופטים שלא לפחד מאיש, כאמור בספר דברים א' 16-17:

”שמע בין-אחיכם ושפטתם צדק בין איש ובין אחיו ובין גרו.  
לא תכירו פנים במשפט, כקטן כגדל תשמעון, לא תגורו מפני איש”

46. פגיעה בעיקרון זה, המעוגן, כאמור בחוק יסוד: השפיטה, הינה פגיעה חוקתית על כל המשתמע מכך.
56. זאת ועוד, נשיא בית המשפט העליון, השופט ברק הבהיר בבג"צ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות, (פ"ד מ (4) 147), כי עצמאות הרשות השופטת הינה יסוד מהותי בשיטתנו המשפטית:

**"מעקרונות היסוד של משטרנו החוקתי - אופייה הדמוקרטי של המדינה, עקרונות השוויון, החירות ושלטון החוק השוררים בה מתבקשת המסקנה, כי ביסוד שיטתנו המשפטית עומד תרשות שופטת עצמאית ובלתי תלויה. רשות שופטת זו אינה תלויה בענייני שפיטה באדם או ברשות שלטונית אחרת אלא בחוק בלבד ... עצמאותה ואי תלותה של הרשות השופטת תורמים להבטחת הגינות במשפט, בחינת קיום הצהרת האימונים "לא להטות משפט ולא להכיר פנים". היא גם מסייעת לרשות השופטת לקיים אותה "בקרה ואיזון" המונחים ביסוד עקרון הפרדת הרשויות."**

66. עוד תפנה העותרת לדברי בית משפט זה בבג"צ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, (פ"ד מא(1), 421, 433):

**"קיומה של מערכת עצמאית של בתי משפט, השופטת ללא השפעות חיצוניות, הוא מערכי היסוד של המדינה".**

76. יתר על כן, הרשות השופטת, ובית המשפט העליון בפרט, אמונים על אכיפת המגבלות המוטלות על רשויות השלטון, כפי שמבהירים פרופסור אמנון רובינשטיין ופרופסור ברק מדינה בספרם **"המשפט החוקתי של מדינת ישראל"**. בין מגבלות אלו, ניתן למנות את סמכותו של בית המשפט למנוע שימוש לרעה בכוחם של נציגי ציבור ואת תפקידו כמעגן פרוצדורה ראוי לקבלת החלטות, המונעת שינויים תכופים לשם קידום אינטרסים צרים [א' רובינשטיין וב' מדינה, **"המשפט החוקתי של ישראל: עקרונות יסוד"**, עמ' 127 (להלן: **"רובינשטיין ומדינה"**)].

86. לשם השגת תכליות אלו, כפי שעולה שם, נדרש כי קביעת תוכן המגבלות והחלת פיקוח על ציות להן ייעשה מחוץ למסגרת הפוליטית הרגילה. הרשות השופטת יכולה למלא תפקיד זה, רק אם מובטחת עצמאותה ועצמאות השופטים מפני המערכת הפוליטית, בפרט.

96. העדר עצמאות גוררת פגיעה באמון הציבור. ללא אמון הציבור, לא תוכל מערכת השפיטה לממש את ייעודה.

07. על הקשר בין עצמאות מערכת המשפט לאמון הציבור עמד פרופסור שמעון שטרית, כשקבע כי **"בתי המשפט יכולים לפעול במסגרת תפקידם כמוסד לפתרון סכסוכים בחברה רק אם הם זוכים לאמון הציבור. בתי המשפט יכולים ליהנות מאמון כזה רק אם בית המשפט נראה בעיני הציבור כגוף עצמאי וחסר פניות ..."** [ש' שטרית, "תהליך

מינוי שופטים : הליכים ואמות מידה " המשפט ח' 357, 360 (תשס"ג) (להלן: " ש' שטרית").

17. אמון הציבור הוא זה אשר בגינו נתאפשר לבית המשפט העליון ביושבו כבית דין גבוה לצדק להרחיב את סמכות הביקורת השיפוטית שלו על יתר הרשויות , ובכך להבטיח פיקוח ראוי ומספק.

27. העותרת תטען , אם כן , כי עצמאותה של מערכת השפיטה הינה הבסיס למעמדה , לתפקודה וליכולתה לפקח ולאמון הציבור בה . פרופסור אהרון ברק כתב כי "השופט עצמאי כיחיד , והרשות השופטת עצמאית כרשות . זהו כוחו של השופט וזה המקור לאובייקטיביות שלו" [אהרון ברק "פרשנות במשפט: פרשנות החקיקה", עמ' 675 (להלן: "א' ברק")]. לדידם של רובינשטיין ומדינה , הדרך העיקרית בה מובטחת עצמאותו של השופט היא דרך מינויו וקידומו [שם], שכן הליך מינוי השופטים בישראל נקבע כ מות שהוא במטרה להבטיח אי- תלות מ רבית של השופטים . לא זאת אף זאת , פרופסור שטרית גורס כי אף איכותה של הרשות השופטת תלויה בעצמאות השופט :

**"איכותה של הרשות השופטת והרכבה תלוי במידה רבה בשיטת מינוי השופטים . השיקול המכריע במערך השיקולים בהליך המינויים הנו הצורך להבטיח את בחירת המועמדים המתאימים ביותר, ולדחות על הסף שיקולים לא ענייניים בהליך הבחירה , כדוגמת השתייכות פוליטית , חברות אישית ואף נפוטיזם . שיקול מכריע נוסף שצריך להילקח בחשבון בהליך הבחירה , הינו הצורך להבטיח כי שליטת הרשות המבצעת בהליך מינוי הרשות השופטת לא תגרום לעיצובה של רשות שופטת המבקשת לרצות את הרשויות האחרות."** [ש' שטרית, 360-361 (ההדגשות אינן במקור)].

37. עצמאות השופטים , אם כן , מחייבת, כי הליכי המינוי לתפקידי השפיטה, תנאי עבודתם של השופטים , שכרם וקידומם - לא יהיו נתונים בידי רשות אחרת , באופן שיצור תלות או תמריץ להטות משפט, למצוא חן או ליישר קו עמו, ולו למראית עין .

47. ראוי להדגיש , כי לא הרי מינוי שופטים לבתי משפט בערכאות השונות כמינוי שופטים לבית המשפט העליון ולא הרי מינוי שופטים לבית המשפט העליון כמינוי נשיא בית המשפט, המכהן בראש הרשות השופטת.

57. חשיבות עצמאותו ואי תלותו של נשיא בית המשפט העליון מחייבים זהירות וריסון מצד הרשות המחוקקת והרשות המבצעת ב הפעלת סמכויותיכם הקשורים למינוי , הן סמכויות החקיקה והן סמכויות נציגיהם בוועדה למינוי שופטים .

67. אופן מינוי השופטים במ דינת ישראל נקבע על דרך של מינוי על ידי ועדה. הרכב הוועדה למינוי שופטים נותן ביטוי ייצוגי לכל רשויות השלטון ונציגי המקצוע (הרשות השופטת, הרשות המחוקקת , הרשות המבצעת ולשכת עורכי- הדין) ובכך, מובטח כי הוועדה תאפשר איזון חברתי ואיזון הדעות השונות , כך שהרכב הרשות השופטת ישקף נאמנה את החברה בה הוא פועל, בו בעת תוך הבטחת אי-התלות של השופטים בגופים פוליטיים

- או אחרים [פס' 27, דין וחשבון הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים (ירושלים, ניסן התשס"א - אפריל 2001) (להלן: "דו"ח וועדת זמיר").
77. דו"ח וועדת זמיר אף מצהיר הצהר היטב, כי שיטת מינוי השופטים בישראל זכתה להערכה רבה בישראל ומחוץ לישראל, ולפי הדעה הרווחת, היא אחת השיטות הטובות ביותר בעולם למינוי שופטים, ונחשבה בשעת חקיקת החוק (ואף גם לאחר מכן) כעדיפה על השיטות הנהוגות במדינות אחרות, כגון ארה"ב ואנגליה, בהן נודעת השפעה רבה לגורמים פוליטיים על בחירת השופטים [דו"ח וועדת זמיר, פס' 3].
87. בסיכומיה, המליצה ועדת זמיר להותיר את הרכב הוועדה לבחירת שופטים ללא שינוי, מפאת החשש ששיטה אחרת "בהכרח תהיה כרוכה בסיכונים של הורדת הרמה המקצועית של השופטים ופגיעה באי-התלות החיונית של מערכת השפיטה, ואולי גם כרסום באמון הציבור" [שם, פס' 27].

## ה. הליך מינוי נשיא בית המשפט העליון - כהליך השומר על עצמאות הרשות השופטת

97. דרכי מינוי נשיא בית המשפט העליון מסורים להכרעת הכנסת בחקיקה. חוק יסוד: השפיטה קובע בסעיף 4, כי:
- (א) שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי בחירה של ועדה לבחירת שופטים
88. חוק היסוד מטיל על הכנסת בסעיף 24 לקבוע בחוק את דרכי כהונת הנשיא:
23. "בענינים אלה ייקבעו הוראות בחוק:
- (1) .....
- (2) .....
- (3) דרכי מינויים של נשיא בית המשפט העליון, המשנה לנשיא בית המשפט העליון, נשיא וסגן נשיא של בית משפט מחוזי ושל בית משפט שלום;
18. אלא שחוק בתי המשפט הסתפק בכך שקבע בסעיף 8:
- (א) נשיא בית המשפט העליון והמשנה לנשיא בית המשפט העליון יתמנו לפי הוראות סעיף 4(א) לחוק-יסוד: השפיטה מקרב שופטי בית המשפט העליון.
- (ב) תקופת כהונתם של נשיא בית המשפט העליון והמשנה לנשיא בית המשפט העליון תהיה שבע שנים מיום המינוי, ולא ניתן לשוב ולמנותם לתקופת כהונה נוספת באותו תפקיד.
- (ג) לא יתמנה לנשיא בית המשפט העליון או למשנה לנשיא בית המשפט העליון מי שלא יוכל לכהן בתפקיד זה במשך שלוש שנים לפחות, עקב יציאתו לקצבה לפי הוראות סעיף 13(א)(1).
28. העותרת תמנע מלחזור ולפרט את השתלשלות תיקון סעיף 8(ג) ותתכבד להפנות בעניין זה לפירוט שבמסגרת הרקע העובדתי.

38. השיטה הנהוגה למינוי נשיא בית המשפט העליון והמשנה לנשיא, אם כן, איננה כתובה עלי ספר, אך מכובדת היא על ידי כלל הרשויות המיוצגות בוועדה לבחירת שופטים והיא השיטה המכונה שיטת הסניוריטי. בהתאם לשיטה זו מתמנה כנשיא בית המשפט העליון השופט הוותיק ביותר, מבין השופטים המכהנים.
48. מטרת שיטה זו להבטיח אף היא את עצמאות השופטים המכהנים. כך המתמנים לבית המשפט, אינם יכולים להיות חשודים בפסיקות שמטרתם הבטחת קידום לנשיא, או ברצון לשאת חן בעיני הרשות המבצעת או הרשות המחוקקת המיוצגים בוועדה לבחירת שופטים. שיטה זו מפחיתה כמעט לחלוטין את ההשפעות הפוליטיות הבלתי-רצויות על מינוי זה, ובכך מבקשת להבטיח אי תלות מוחלטת של השופטים והכרעות מקצועיות, נטולות שיקולים אישיים ושאיפות לקידום.
58. **כאשר הכנסת מחוקקת חוק וחברי הממשלה מקדמים אותה, באופן כזה שהלכה למעשה הן בוחשות, מתמרנות ומכריעות ישירות מי יכהן כנשיא בית המשפט העליון הרי זו סתירה חזיתית וחמורה לעיקרון העצמאות וחוסר התלות, כפי שתטען העותרת להלן.**
68. חקיקה כזו, חותרת תחת עקרונות היסוד של השיטה למינוי שופטים, ועלול להביא לפגיעה קשה בעצמאות הרשות השופטת, שיוביל לפגיעה באמון הציבור.
78. בהקשר זה, תבקש העותרת להפנות לדבריו של כב' השופט אֶלון (שנאמרו בהקשר אחר) בבג"צ 152/82 דניאל אלון נ' ממשלת ישראל, (פ"ד לו(4) 464):

**"ושומה עלינו לבדוק בשבע בדיקות, אם אין בה בעשיית מעשה פלוני או אלמוני משום סכנה של התערבות בלתי נאותה בהליכי המשפט או בסמכותה של הרשות השופטת. התערבות כזו יש בה כדי לפגוע במעמדה של הרשות השופטת ובאמינותה, בעיני הציבור ואף בעיניה שלה, ונמצאנו חותרים תחת יסוד היסודות של כל חברה מתוקנת, שבמשפט תיכונן ותיפדה"**

88. עצמאותו של נשיא בית המשפט העליון חשובה מהותית בהיותו מקרין על מעמדו ותפקודו של כלל הרשות השופטת, ולכן דבר חקיקה המבקש להכריע ישירות - פרסונאלית - מי יהיה הנשיא הבא אשר יעמוד בראש הרשות המחוקקת, חותרת תחת אושיות הדמוקרטיה ופסולה מעיקרה, כמפורט בטיעוני העותרת להלן.

### **3.ה הפגם שבחקיקה פרסונאלית**

98. העותרת תבקש לעמוד בקצרה על האינדיבידואלית שבחוק, ועל הפגמים הטבועים בו. לעניין זה, תחילה יש לבחון את התפקיד התחיקתי של הכנסת. בפרשת **התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת**, קובע השופט חשין, כי אחת ממטרותיה העיקריות של הכנסת, כרשות המחוקקת במדינת ישראל, הינה לקבוע בחוק נורמות הנהגות כלליות לציבור בכללותו, המעצבות את פניה של המדינה ומכוונות את ההתנהגות הראויה והרצויה של החברה בישראל [בג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד נו(6) 117, 142 (2002) (להלן: "**התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת**")].

09. ההנחיה לקבוע נורמות כלליות איננה כלל ועיקר כתובה עלי ספר, כמו כן, ההבחנה בין נורמה כללית לבין נורמה פרטית הינה מושא למחקר משפטי זה עשרות שנים. רובינשטיין ומדינה מגדירים נורמה כללית ככזו, המהווה ביטוי לעמדה עקרונית באשר לאופן התנהגות של הפרט בסיטואציה מסוימת [רובינשטיין ומדינה, עמ' 286]. משנורמה זו נקבעה בחוק, עליה להיות מכוונת **לכלל האוכלוסייה בצורה שווה**, במטרה להבטיח כי קבוצה מסוימת לא תקבל עדיפות על רעתה.
19. לעומת זאת, נורמה פרטית מבחינת הנמענים מתאפיינת בכך שהיא פונה לאדם בשמו הפרטי, או בכך שניסוחה, עיתויה או נסיבות חקיקתה, מצביעים על כך, שהיא ממוענת לאדם ספציפי. חקיקה אישית עשויה לפגום בשלטון החוק במובנו המהותי.
29. השופט חשין היטיב לתאר זאת:

**"אשר להוראת- השעה בענייננו, על פניה נחזית היא להיותה החלטה כללית, שהרי אין היא נוקבת בשמו של חבר- כנסת- לשעבר פלוני, ולשונה לשון נורמטיבית כללית היא. ובכל-זאת, ביודענו באילו נסיבות ובאיזה מועד החליטה ועדת הכנסת החלטה שהחליטה, קשה להשתחרר מהתרשמות כי ההחלטה קרובה מאוד להיותה החלטה אינדיווידואלית, להבדילה מהחלטה נורמטיבית."**  
[התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פס' 63 לפס"ד השופט חשין].

39. ד"ר (כתוארו דאז) חיים גנז הסביר, כי נראה שקיים פגם מוסרי מסוים בחקיקה של חוקים פרטיים, גם אם אין נובע מכך שהמעשים שעל ביצועם מצווים חוקים כאלה פגומים מבחינה מוסרית [ח' גנז "על כלליותן של נורמות משפטיות" **עיוני משפט** טז' 579, 590 (תשנ"ב)]. אף אם לא קיים בלשון או במהות ההסדר החקיקתי עצמו פגם מוסרי, הגורמים האקסוגניים האופפים את הליך החקיקה עלולים לפגום במוסריותו.
49. החובה המוסרית חלה, אף ביתר שאת, כאשר נעשים נסיונות ברורים "להחביא" את תכלית החקיקה האמיתית:

**"...ואפילו חריגה מסמכות אין כאן, חוסר סבירות בעליל יש כאן, ואף הוא כאמור כרוך, בין היתר, באופי המעין- אינדיווידואלי של ההחלטה. ... אכן, כלליותה של נורמה משפטית אינה ערובה לצדקתה, והיעדרה של כלליות אין פירושה בהכרח אי-מוסריות (ח' גנז "על כלליותן של נורמות משפטיות"). אלא שבמקרה זה קבוצת הנמענים המצומצמת של החלטה, או ... הנמענים המסוימים שלה והעובדה שפועלה של החלטה מכוון לשנות באורח חד-פעמי את המציאות שנתייחדה לתקופת כהונתה של הכנסת הארבע-עשרה, ולתקופה זו בלבד – כל אלה עשויים לחזק את המסקנה כי ההחלטה אינה סבירה. בחירתם של מקבלי החלטה ליתן לבוש "כללי" להחלטה למרות הסממנים המעין-פרטניים שלה, והעובדה כי בשלב מסוים כבר היו ידועים מוטבי החלטה, עשויות הן עצמן להיות אינדיקציה נוספת המצביעה על הצורך לבחון את חוקיותן של החלטות בזכוכית מגדלת".** [התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פס' 14 לפס"ד השופט ריבלין].

59. הדברים נאמרו, אמנם, על החלטות של הכנסת ולא על דברי חקיקה, אך ניתן להקיש מהעקרונות שנקבעו שם גם לעניינינו, שכן, העדר כלליותה של נורמה משנה אף את מידת הביקורת השיפוטית שעשויה לחול עליה. השופט (כתוארו אז) ריבלין עמד על כך בכותבו:

”הסממן המעין-אישי הזה של ההחלטה, שעוטה לבוש של החלטה כללית, עשוי להשפיע - לצד גורמים אחרים - על עיצוב רף הביקורת השיפוטית בכך שהוא מכפיף את ההחלטה לבדיקה דווקנית ומצר את מיתחם הסבירות שבו היא רשאית לדור.” [התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פס' 11 לפס"ד השופט ריבלין].

69. אם כך, כאשר הכנסת מחוקקת חוק החשוד כחוק אישי-פרסונאלי, העותרת תטען, לסמכותו של בית המשפט לבחון את הנסיבות האופפות את הליך החקיקה, ואם החששות אינם מתבדים, ראוי להפעיל ביקורת שיפוטית רחבת היקף, ולבחון האם החוק עולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד של השיטה ועם העקרונות וההסדרים החוקתיים.

#### ה. חוסר החוקיות והפגם השורשי שבתיקון לחוק כחקיקה פרסונאלית

79. כפי שטענה העותרת לעיל, ציר יסודי בקיומה ובתפקודה של המערכת המשפטית - הינה עצמאותה. נדבך מהותי וחיוני בעצמאות זו - הינה עצמאות נשיא בית המשפט העליון העומדת בראש הרשות השופטת.

89. עצמאות זו מסוכלת ומבוטלת - כאשר חקיקה של הרשות המחוקקת בתמיכתו הפעילה של הרשות המבצעת - מבקשת לקבוע ישירות ופרסונאלית את זהות נשיא בית המשפט העליון.

99. העותרת תחזור ותדגיש, כי מוקד טענתה כלפי התיקון לחוק, איננו בהסדר גופו, שמבקש הוא להחיל, אלא בפרסונאליות שב ו, נוכח נסיבות חקיקתו ערב מינוי נשיא חדש לבית המשפט העליון, באופן שמביא לביטול המינוי שהיה צפוי על פי ההסדר הקיים וקי דום מינויים אחרים תחתיו.

001. ואכן, אין עוררין כי במניעים אישיים עסקינן:

101. ראשית, חקיקה אישית לעולם תמוהה היא, ומעלה היא חשש לכאורי כי הוכתמה בשיקולים פוליטיים קצרי טווח ונגועה היא במשוא פנים.

201. שנית, מגיש הצעת החוק הצהיר זאת קבל עם ועדה, בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת. וכך אמר חבר הכנסת יעקב כ"ץ:

”ואכן לפי התוכנית שנהוגה כיום בבית המשפט העליון, השופט גרוניס, שיחסרו לו חודש וחצי עם גמר תפקידה של נשיאת בית המשפט העליון השופטת הנכבדת בייניש - גם לפי התאריך העברי וגם לפי התאריך הלועזי - לכאורה לא יוכל להתמנות לנשיא בית המשפט העליון. חשבתי ששופט נכבד ומוכשר כל כך מעמדו של השופט גרוניס - צריך אולי לעשות איזה שינוי קל בחוק על מנת לאפשר לו להתמנות ל שופט בית המשפט העליון.” [חבר הכנסת יעקב כ"ץ, עמ' 3 לנספח ע/6].

ובהמשך:

”משום שהוא שופט הכי זקן. הוא מכובד, יפה, מוכשר, שמאלני, כל המעלות” [שם, עמ' 5].

301. שלישית, אף ההודעה לעיתונות של ועדת החוקה, מיום 28.11.2011, המודיעה על אישור הצעת החוק, התייחסה בכותרתה בשם המיוחד והמתאים שניתן להצעת החוק: "חוק גרוניס".

העתק ההודעה לעיתונות של ועדת החוקה מיום 28.11.2011 מצורף ומסומן **כנספח ע/18**.

401. לפנינו, אם כן, נפרש מנגנון שלם ומקיף, אשר בסיועה של הכנסת מבקש להשפיע השפעה פסולה על הרשות השופטת על ידי הכפפתה לשיקולים הפוליטיים של הרשות המבצעת והמחוקקת, ובכך לפגוע בעקרון הפרדת הרשויות ובכוחו של בית המשפט למלא אחר תכליותיו. פגיעה בעצמאותה ובאמון הציבור במערכת השפיטה תוביל לקריסתה, שכן ללא אמון הציבור - אין לרשות השופטת קיום.

501. תיקון 67 לחוק, אם כן, חוקק בניגוד חריף ובוטה לעקרונות היסוד של שיטתנו היהודית-דמוקרטית המחייבת את עצמאות המערכת השיפוטית ובד בבד, בניגוד לסעיף 2 לחוק יסוד: השפיטה, שביקש לעגן עצמאות זו.

601. ככזה, תיקון 67 לחוק, הינו לא רק בלתי מוסרי נוכח הפרסונאליות שבו, אלא אף בלתי חוקתי ואיננו יכול לעמוד עלי ספר בהיותו נוגד עקרונות חיוניים של שיטתנו היהודית-דמוקרטית.

## **ה5. פגיעת התיקון לחוק באמון הציבור ברשות השופטת**

701. לבית המשפט אין לא חרב ולא ארנק. כל מה שיש לו, מבוסס על אמון הציבור בו. אמון הציבור ברשות השופטת מאפשר את המשך קיומה של החברה, וזאת בשני מישורים: ראשית, ללא אמון הציבור, הפרטים בחברה יימנעו מלפנות לבית המשפט בעת סכסוכים, ואנרכיה תשלוט על הארץ; שנית, הרשות השופטת - כחלק מהאיזונים והבלמים הטמונים בעקרון הפרדת הרשויות - היא זו שלעיתים מגינה על הפרטים בחברה מפני שרירות הרשות המבצעת והמחוקקת. כך נתפש תפקידה במערך שלוש הרשויות.

801. כאמור, אמון הציבור בבית המשפט נבנה לו אט אט: בכל הכרעה שיפוטית, באווירה השוררת באולם בית המשפט, באיכותם של השופטים ו ביושרם. הבסיס לכל אלו הינו אופן מינוי השופטים - עצמאותם ומתן הדגש על מקצועיותם.

901. לפיכך, העותרת תוסיף ותטען, כי התערבות חקיקתית בהליכי המינוי על-ידי חקיקה אישית, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטון בכלל וברשות השופטת בפרט. על כך עמד העיתונאי והפובליציסט משה גורלי, כשכתב כי "**שלטון חוק ודמוקרטיה אמיתית אינם סובלים חקיקה פרסונלית שמסדירה תפקידים וכהונות לאישים ספציפיים**". חקיקה כזו משדרת לציבור שיקולים זרים, קומבינות פוליטיות ופוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית.

העתק מאמרו של מר גורלי מאתר האינטרנט של "כלכליסט" מצורף ומסומן **כנספח ע/19**.

011. עמדה זו משקפת תחושה ותפיסה של ציבור רחב ומכאן הרלוונטיות שלה לעניינינו.

111. אולם, הביקורת הציבורית שעולה מגיעה אף מהכנסת עצמה, וחוצה סיעות וחורגת מגבולות החלוקה השמרנית של קואליציה ואופוזיציה.
211. כך למשל, בתאריך ה- 22.06.2011 הגישו סגן ראש הממשלה והשר לענייני מודיעין דן מרידור והשר זאב בנימין בגין ערר למזכירות הממשלה בשל התנגדותם לתיקון לחוק. ברם, הערר נדחה על ידי הממשלה (נספח ע/6, לעיל).
311. כעולה מפרסומים בתקשורת, בהתייחסו להצעת החוק ולהצעה הנוספת שביקשה לשריין את מקומו של ראש לשכת עורכי הדין בוועדה לבחירת שופטים, אמר השר מרידור כי שתי הצעות החוק מהוות "סדרה של הצעות שמסוכנות לדמוקרטיה".
- העתק כתבה מאתר האינטרנט "הארץ", מתאריך 15.11.2011, מצורף ומסומן כנספח ע/20.
411. כן ה צביע חבר הכנסת ניצן הורוביץ מן האופוזיציה בפני מליאת הכנסת בתאריך 14.11.2011 על הפגיעה הקשה שתהא על מערכת המשפט, על כלל ערכאותיה, באם הצעות חוק אלו תתקבלנה כחוקים במדינת ישראל:

"אדוני היושב-ראש, היום מונח בפני הכנסת חוק פרסונלי - זאת הבעיה הראשונה שלנו עם החוק הזה. הוא חוק פרסונלי שמכוון לאדם מסוים. אני רוצה כאן להגיד שיהיה ברור - אין לנו שום בעיה עם השופט אשר גרוניס. אני מכבד אותו כפי שאני מכבד כל אדם אחר, כל שופט אחר. אבל חוק פרסונלי שמיועד לאדם מסוים הוא לא חוק ראוי במדינה דמוקרטית. ואני שואל אותך, אדוני היושב-ראש, למה ללכת סחור-סחור ולעשות פה כל מיני קומבינות? הרי החוק הזה הוא קומבינה... הרי כל המערכת הזאת של בחירת שופטים שהיא בלתי תלויה שקובעת אותה מערכת שהיא בלתי תלויה - זה אתם רוצים לחסל כי אתם רוצים לעשות פוליטיזציה. אז למה ללכת סחור-סחור? תלכו, תורידו את הגרזן כמו שאתם רוצים."

"מונח בפני הכנסת חוק פרסונאלי שמכוון לאדם מסוים. אין לנו שום בעיה עם השופט אשר גרוניס, אבל חוק פרסונאלי הוא לא חוק ראוי במדינה דמוקרטית. למה צריך ל לכת סחור סחור ולעשות קומבינות, הרי החוק הזה קומבינה? תביא חוק ותכתוב: השופט העליון הבא הוא נעם סולברג. מה שעומד כאן זה מתקפה מאורגנת על כל מוקד של ביקורת ומחשבה חופשית במדינה. הפגיעה הקשה ביותר זו הפגיעה במערכת המשפט". [נלקח מאתר האינטרנט של הכנסת:

<http://online.knesset.gov.il/eprotocol/PLAYER/PEPlay.er.aspx?ProtocolID=16489>

לא זו אף זו, בישיבת וועדת החוקה מתאריך 21.09.2011, אמר חבר הכנסת שלמה מולה, כחבר האופוזיציה:

"...אני רוצה להגיד שיש שיטפון חזק מאד , בעיקר בקואליציה הזאת. ימים ולילות עובדים כדי להחליש את בית המשפט העליון , לפגוע בבית המשפט העליון. בית המשפט העליון הוא אולי הערובה המשמעותית ביותר בחברה הישראלית להגנה על זכויות האדם. יש כאלה שכנראה התפיסה הזאת לא מתאימה להם , לא מתאימה לאג'נדה הפוליטית שלהם. פסיקות שופטי בית המשפט העליון לא מוצאות חן בעיניהם ולכן תמיד מחפשים דרך , כול דרך , כדי לפגוע בבית המשפט העליון , בדרכי הבחירה של השופטים , בצמצום דרכם, באיומים על שופטי בית המשפט העליון. הצעת החוק הזאת מצטרפת לאותו שיטפון אנטי דמוקרטי שנושב בבית הזה , בקואליציה הזאת, בתקופה הזאת." [עמ' 4 לנספח ע/7].

511. כמו-כן, מתוך דבריו של חבר הכנסת דב חנין , בישיבת וועדת החוקה מתאריך ה- 23.11.2011, ניתן להבין שהחשש לפגיעה באמון הציבור איננו בעלמא , וכי לתחושה זו שותפים חברי הרשות המחוקקת :

"עמיתיי חברי הכנסת, אני חושב שאנחנו חייבים במערכת המשפט לייצר יותר יציבות . הגישה שכל פעם מתקנת , כי הקוניוקטורה נראית מתאימה או לא מתאימה , או פעם זה השופט גרוניס ומחר זה מישהו אחר – מחר נרצה מישהו אחר שייכנס לתפקיד כזה או אחר – אני חושב שבדרך הזאת אנחנו פוגע ים גם ביציבות של מערכת בתי המשפט ובסופו של דבר גם באמון הציבורי במערכת הזאת." [עמ' 5 לנספח ע/15].

על הפגיעה באמון הציבור ברשות המחוקקת, עמד חבר הכנסת טלב אלסנע, באומרו :

"למען הגילוי הנאות – אני מכיר את השופט גרוניס , וגם הופעתי אצלו. אין לי טענות לגביו . יש לי טענות על הזיג-זג של המחוקק , שכל יום שני , שלישי משנה את החוקים כדי להשיג יעד ברור , שהוא יעד פוליטי של הרוב כאן, והשיטה הזאת יוצרת חוסר יציבות במערכת המשפט , ומציגה אותנו כאנשים לא רציניים , שקובעים לנו יעד, ומתחילים לשנות את כללי המשחק כדי להשיג את היעד , ולומר: אנחנו פועלים בצורה סבירה ותמימה כדי להשיג יעד ענייני. הגישה איננה עניינית , זו גישה פסולה . קודם כל קובעים את המטרה, יורים את החץ , ואחר כך מסמנים את העיגול . " [עמ' 9 לנספח ע/15 (הדגשות אינן במקור)].

611. הינה כי כן , התיקון לחוק, כתיקון פרסונאלי, נוכח נסיבות חקיקתו ומטרותיו המוצהרות פוגע באמון הציבור ברשות השופטת, בהליכי המינוי בה ומעל הכל בעצמאותה ובענייניות הכרעותיה.

## ה6. פגיעת התיקון לחוק באמון הציבור ברשות המחוקקת וברשות המבצעת

711. נדבך חשוב ומהותי של עתירה זו, כי אין כאן כל עניין להכריע בהעדפת "טובת" או "עליונות" רשות אחת - צלע אחת של הדמוקרטיה על פני חברתה. טענת העותרת היא, כי התיקון לחוק פוגע ברשויות כולן יחד ומהווה גול עצמי של הרשות המחוקקת והמבצעת, גול עצמי הפוגע בדמוקרטיה הישראלית ובחברה בישראל.

811. חוק פרסונאלי כשלעצמו והתיקון לחוק זה בפרט, פוגע באמון הציבור ברשות המחוקקת. התיקון לחוק דנו, על נסיבותיו והקשרו, פוגע הן באמון הציבור בכנסת ובהליך החקיקה והן באמון הציבור בממשלה ובעניינות קידום יעדיה באמצעות הכנסת.

911. טענות אלו של העותרת אינן עומדות תלושות, כי אם נתמכות הן על ידי חלק נכבד מחברי הרשות המחוקקת ועולות הן מן הביקורת המופנית כלפי הצעות החוק מכלי התקשורת השונים.

021. לעניין זה יפים דבריו של העיתונאי בן כספית, שסיכם את הסכנה המרחפת על הדמוקרטיה הישראלית עם חקיקתם של חוקים אלו, בכותבו על התיקון לחוק, כי "החוק הזה מצטרף לאחיו הרבים והמתרבים, שניתכים עלינו חדשות לבקרים, כל אחד מהם ובעיותיו, כל אחד מהם והתחושות הקשות העולות ממנו, כל אחד מהם והפגיעה המסוימת שהוא נושא בחובו בכללי המינהל התקין, בחופש הביטוי, בדמוקרטיה, בליברליזם, בדמותנו המשתקפת מולנו במראה ובמה שחושבים ואומרים עלינו ברחבי העולם הנאור."

העתק מאמרו של בן כספית מאתר האינטרנט NRG מעריב, מתאריך 15.11.2011, מצורף ומסומן כנספח ע/21.

121. רשויות השלטון, ובכללן חברי הכנסת והשופטים, הן נאמני הציבור. משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם (בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה פ"ד מה (1) 840, 749 (1991)).

עמד על כך השופט ח. כהן, בג"צ 142/70 שפירא נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים פ"ד כה (1) 325, 331 (1971):

"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, ומשלה 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 חקוקות".

221. מכאן למדים אנו, כי אחד מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית הנו אמון הציבור ברשויות השלטון:

"יכולתו של השלטון לשלוט מבוססת על אמון הציבור בו . בלא אמון הציבור אין השלטון יכול לתפקד . עמדתי על כך בפרשת גנוסר, לעניין עובד מדינה שהודה בביצוע עבירות פליליות חמורות וקבל חנינה על חלקן, בצייני :

המפתח לקיומו של שירות ציבורי ראוי לשמו , הוא אמון הציבור בטוהר השירות הציבורי . יוקרתו של המינהל הציבורי ואמון הציבור בו, הם אינטרס ציבורי בעל חשיבות רבה... קיים ועומד האינטרס הציבורי בטוהר השירות הציבורי ובצורך להבטיח את אמון הציבור ברשויות השלטון ... בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק . אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור והוא המאפשר להן למלא את תפקידן " [השופט, כתוארו אז, ברק בפרשת פנחסי, פסקה 29].

**ובהמשך ציין השופט, כתוארו אז, ברק בפרשת פנחסי, פסקה 34 כי :**

"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה . כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים המשותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים , לשמר ולפתח את תחושת הציבור , כי משרתיו אינם אדוניו , וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור , מתוך יושר ונקיון כפיים . אכן, טוהר השירות והשליחות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו ... זהו שיקול מרכזי שיש ליתן לו משקל נכבד באיזון הכולל המבסס את ההחלטה הסבירה " ( בג"צ 6163/92 הנ"ל)".

## **7. סיכום הפגמים היורדים לשורשו של החוק ומחייבים ביטולו ולחלופין**

### **החלתו רק עת ימונה נשיא בית המשפט העליון הבא ולא במינוי הקרוב.**

321. לאור הפגם היורד לשורשה של שיטה והפוגע בעקרונות יסוד של המדינה כמדינה יהודית דמוקרטית, בהיות התיקון לחוק תיקון פרסונאלי הפוגע במעשה החקיקה ובעצמאות הרשות המחוקקת ; כמו גם , נוכח פגיעת תיקון 67 לחוק בכנסת , באמון הציבור בה ובמעשה החקיקה, כמו גם בממשלה ; תטען העותרת, כי התיקון לחוק דינו בטלות.
421. העותרת מבקשת, אם כן , כי בית המשפט הנכבד יורה על ביטולו של התיקון החוק והשבתו לנוסח לפי תיקון 45 לחוק בתי המשפט.
521. לחילופין, תבקש המערערת מבית משפט נכבד זה להפעיל את עקרון הפרשנות המקיימת, ולבחון ניטרול הפרסונאליות מתוכן דבר החקיקה . שכן גם אם תוכן התיקון גופא פוגע ביציבות המערכת , הרי שהפגם הפרסונאלי שבהחלתו המיידית - קשה ממנו עשרות מונים.
621. לעניין סמכותו של בית המשפט הנכבד להורות כך , תתכבד העותרת להפנות ל בג"ץ 9098/01 ילנה גניס ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט(4) 241 (2004). בפרשה זו קבע בית המשפט הנכבד , כי פרשנות תכליתית מקיימת - מחייבת לפעמים לקרוא לתוך הסעיף מגבלות לתחולתו , שאינן כתובות בו מפורש אך מתחייבות לצורך קיומו לצד עקרונות יסוד של השיטה הבאות לידי עיגון , בין היתר בחוק יסוד . פסק הדין חוזר ומעגן את הכלל הפרשני , כי לשם הגשמתה רשאי בית המשפט ולעיתים אף נא לץ לצמצם את

משמעותו הלשונית הרחבה של החוק , כדי להימנע ממצב בו מתחייבת בטלותו . באותו מקרה הזכות לקניין היוותה את עיקרון היסוד לאורה נתבקשה הפרשנות המצמצמת של לשון הסעיף.

721. דעת המיעוט באותה פרשה סברה כי מוטב לבטל את החוק מאשר לקרוא לתוכה מגבלות לתוקפה ולהחלתה על זכאים מסוימים . לעומתה, כב' הנשיא ברק (בסעי' 15 לפסק דינו) בהצטרפותו לשופט חשין בדעת הרוב קבע :

**" ... מכוחה של גישה זו - המהווה מרכיב מרכזי של תורת הפרשנות שלנו - מוסמך הפרשן לבחון את לשונו הכללית של החוק ולצמצמה אך לאותם היבטים שלה המגשימים את ערכי היסוד של השיטה. לכך מכוון הדימוי של חברי השופט מ' חשין, שלפיו 'אנו נקלף את החוק כקלף גלדי בצל גלדים בריאים נותיר וגלדים חולים נשלח לאשפה'..."**

821. בהתאם לכך, ראוי לקלף מעל החוק את הרכיב הפרסונאלי הפוגם בו ומחייב את בטלותו וזאת באמצעות החלתו רק לאחר המינוי הקרוב הצפוי לנשיאות בית המשפט העליון , לאחר פרישתה של כב' הנשיאה הנוכחית, ולקראת המינויים העתידיים, בבוא היום.

921. **סעד חלופי זה, לפיכך, מנטרל את השפעת הנסיבות והמגמה הפרסונאלית בעת חקיקת החוק, מבלי לפגוע במהות הוראת הדין שתוקנה.**

031. סעד ראוי זה, ניתן אף להקישו לשאוב מתכליות תיקון האחרון בחוקת ארצות הברית של אמריקה, תיקון 27 (להלן: "תיקון 27 לחוקה") משנת 1992, אשר קובע כי -

**"No law, varying the compensation for the services of the Senators and Representatives, shall take effect, until an election of representatives shall have intervened". [Amendment XXVII of the U.S Constitution].**

131. תיקון 27 לחוקה גורס כי חברי בית הנבחרים והסנאט לא יקבלו החלטות הנוגעות לשכרם (חקיקה פרסונאלית, הנגועה אף בניגוד עניינים), כי אם ההחלטות תיכנסנה לתוקף עם קיומן של בחירות לבתי הנבחרים ולאחר שת בוצע תחלופה מסוימת בשורותיהם. קרי, תחולת החוק נדחית לעת מאוחרת יותר , אשר מנתקת את ניגוד העניינים ואת הבעייתיות בחקיקה אינדיווידואלית.

231. ביסוד תיקון 27 לחוקה עומד הרצון להבטיח את אמון הציבור בחברי הפרלמנט ובפרלמנט עצמו. בכך, מובטח כי החוק יהיה חף , למצער, מכל מראית עין שהשימוש בסמכות בית המחוקקים נעשה מתוך מניעים זרים ופוליטיים גרידא.

331. לפיכך, בהתבסס על הלכות בית משפט נכבד זה בעניין פרשנות חקיקתית מקיימת ובהיקש מתכליות החקיקה הראויות של תיקון 27 לחוקה האמריקאית, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה לקבוע כי החוק ייכנס לתוקף רק לאחר המינוי הקרוב הצפוי של נשיא בית המשפט העליון ומינוי המשנה לנשיא בית המשפט העליון , ויוחל על מינוים של נשיא בית המשפט העליון ומינוי המשנה לנשיא בית המשפט העליון הבאים.

431. בעניין זה נפנה אף לדבריו של חבר הכנסת מולה בישיבת ועדת החוקה מתאריך 21.09.2011, אשר ביקש שהחוק יכנס לתוקף רק לקראת סבב המינויים הבא, אך דבריו נקטעים על-ידי חבר הכנסת כ"ץ: "מבחינה חקיקתית, כל חוק שמוצע לגופו של אדם זה הדבר הכי גרוע שיכול להיות בחקיקה בכנסת. צריך להפסיק עם החקיקה הזאת, שמחוקקים חוק בשביל בן אדם אחד. אם היית בא ואומר: 'אני רוצה לשנות את החקיקה אבל לא רוצה לדבר על ארבע השנים הקרובות, אני רוצה שייכנס החוק אחרי ארבע השנים הקרובות'..." [עמ' 5 לנספח 7/ע].

531. דברים דומים אמר חבר הכנסת ניצן הורוביץ בישיבת ועדת החוקה מתאריך 23.11.2011:

"אנחנו כל הזמן מדברים על אמון הציבור במערכת המשפט. אם אנחנו חושבים שנכפיש את בג"ץ ונהפוך אותו לכלי ניגוח, אנחנו נרוויח מזה פוליטית, אנחנו טועים. צריך להתייחס לבית המשפט העליון בכבוד, וצריך להתייחס לשופט אשר גרוניס בכבוד, ולנשיא העליון הבא בכבוד, ולא לגרור אותם לבוץ הזה, ולכן מתוך הגנה על כבודו של בית המשפט ועל הדמוקרטיה הישראלית, את החוק הזה צריך להחיל, אם באמת מגיעים למסקנה שאין טעם בסניוריטי, וגם אדם שנשאר לו חודש יכול לכהן כנשיא בית המשפט העליון, כי הוא הוותיק ביותר – להחיל את זה מהפעם הבאה" [עמ' 12 לנספח 15/ע];

ובהמשך, חברת הכנסת רחל אדטו:

"זה מה שרציתי לומר – אם יש תום לב, שרוצים להביא אותו כאן, שהיתה כוונה באמת לתקן את החקיקה, תום הלב היה אומר שהחוק הזה יהיה לא לעכשיו אלא לקדנציה הבעיה, ולכן התזמון של החוק הזה הוא גרוע, הוא מצטרף לשלל החקיקה הגרועה שיש, ולכן, אם רוצים לאכוף את החוק הזה, צריך להיות חוק אמיתי, רציני, עם כוונה לשנות באמת, הוא לא יכול לחול בסבב הזה של נשיא בית המשפט." [עמ' 13 לנספח 15/ע].

## צווי הביניים

631. כאמור בראשית העתירה, העותרת מבקשת להקפיא את המצב הקיים, ולמנוע כניסת החוק לתוקף, באמצעות עיכוב פרסומו ברשומות, ולעכב התכנסות הוועדה לבחירת שופטים למינוי נשיא לבית המשפט העליון מכוחו, עד להכרעה בעתירתה.
731. בהקשר זה פסק ביהמ"ש זה מכבר, בבג"צ 345/61 אל-כאזן נ' מנהל רשות השידור, ירושלים, פ"ד ט"ו 2364, 2366 כי:

**"צווי ביניים ניתנים על ידי בית המשפט הגבוה לצדק על מנת לשמור על המצב הקיים ... כדי למנוע שינוי במצב זה לרעת אחד מבעלי הדין או לטובתו כל עוד תלויים ועומדים ההליכים..."**

831. זאת ועוד, מאז הנוחות נוטה חד משמעית לטובת מתן צווי הביניים, שכן, למשיבה 1 לא יגרם כל נזק ולא תיפגע זכות כלשהי מזכויותיהם עקב נתינת הצו כמבוקש לבד מעיכוב מה בכניסת החוק לתוקפו. לעומת זאת כניסת החוק לתוקפו, באופן החל על המינוי הקרוב לכהונת נשיא בית המשפט העליון, עלולה להביא לפגיעה קשה בעצמאות הרשות השופטת ובאמון הציבור בה.
931. כאמור בבג"צ 1508/93 פנחסי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מז (1) 510, 514:

**"כלל גדול נקוט בדינו, כי מתן צווי ביניים או אי מתן צווי ביניים עד לבירור העניין לגופו נמדדים ומוכרעים לפי מידת הנוחות ואי הנוחות ולפי שיעור הנזק, שייגרמו לצד זה או אחר ע"י מתן או אי מתן הצו".**

041. עולה אם כן, כי לפנינו מקרה מובהק בו ראוי כי יוציא מלפניו בית המשפט הנכבד צווי ביניים כמבוקש בעתירה.

## לסיכום

141. כמפורט לעיל, טענת העותרת היא, כי התיקון לחוק בתי המשפט, בנסיבות חקיקתו, הינה חקיקה פרסונאלית פסולה ובלתי חוקתית, הפוגעת בעצמאות הרשות השופטת, במעמדה, בכוחה למלא את יעודה ובאמון הציבור בה, בהליכי המינוי לשפיטה ובמינוי נשיא בית המשפט העליון בפרט.
241. לא פחות חמור, פוגע התיקון באמון הציבור ברשות המחוקקת ובהליכי החקיקה ובאמון הציבור ברשות המבצעת שקידמה חקיקה פרסונאלית זו.
341. אשר על כן, מבקשת העותרת מבית המשפט הנכבד, להוציא מלפניו צוויים כנגד המשיבים כמפורט ברישא של העתירה.
441. כן מתבקש ביהמ"ש הנכבד להוציא מלפניו צווי ביניים כמפורט ברישא של העתירה בכדי להקפיא את המצב הקיים, עד אשר תתברר ותוכרע עתירה זו.

541. כן מתבקש ביהמ"ש הנכבד להורות על קיום דיון דחוף ביותר, נוכח הצורך במינוי נשיא לבית המשפט העליון.
641. העותרת תתכבד לבקש, כי הצווים על תנאי ייעשו לצווים החלטיים.
741. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה זו.

דפנה קירו-כהן, עו"ד

צרויה מידד - לוזון, עו"ד

אליעד שרגא, עו"ד

נידאל חאיק, עו"ד

מיקה קונר-קרטן, עו"ד

**ב"כ העותרת**

02.01.2012