



פורום המרצות והמרצים למשפטים  
منتدى محاضرات ومحاضري القانون  
لمعן הדמוקרטיה من أجل الديمقراطية  
The Israeli Law Professors' Forum  
for Democracy

## פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

נייר עמדה מס' 34: האם המתווה המעודכן של חה"כ רוטמן מהווה נושא חדש המחייב

חזרה לקריאה הראשונה?

הופץ ביום 20.3.2023\*

### תקציר

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה - קבוצה בלתי מאוגדת ובלתי תלויה בגוף פוליטי של מומחים ומומחיות למשפט הישראלי ולמשפט הציבורי בפרט הפועלת בהתנדבות - רואה בדאגה רבה את הכוונה המסתמנת לפעול לביטול עצמאותה של הרשות השופטת, להכפפתה לממשלה ולשיקוליה הפוליטיים מפלגתיים של הרשות המבצעת, לפגיעה במעמד העצמאי של היועצים המשפטיים לממשלה ולמשרדי הממשלה ובזכויות אדם. בנייר עמדה זה אנו מתייחסים לשאלה האם הנוסח המוצע להצעת חוק יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) וחוק בתי המשפט (תיקון מס' 105), התשפ"ג-2023, שפורסם על ידי יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, ביום 20.3.2023, מהווה "נושא חדש" המחייב חזרה לקריאה ראשונה לעומת הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) (חיזוק הפרדת הרשויות) והצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 105) (הוראות לעניין הוועדה לבחירת שופטים), התשפ"ג-2023, שעברו בקריאה ראשונה ביום 20.2.2023.<sup>1</sup>

אנו סבורים המדובר אכן בנושא חדש ואין הקריאה הראשונה חלה על הנוסח החדש.

---

\* אנחנו, חברות וחברים בפורום מרצות ומרצים למען הדמוקרטיה, בעלי עמדות אקדמיות שונות לגבי פרטי הרפורמות השונות שהציעה הממשלה ה-37 לשינוי שיטת המשטר בישראל. לפיכך, ניירות העמדה או חומרים מקצועיים אחרים המופקים על ידינו משקפים את העמדה הרווחת בקרב החברים, גם אם אינם על דעת כולם. עם זאת, אנו מאוחדים בדעה כי יש במכלול ההצעות של הממשלה – שעניינן מתקפה חסרת תקדים בחומרתה על עצמאות השפיטה, היעוץ המשפטי, המשטרה, הצבא, והשידור הציבורי – כדי לפגוע באופן חמור בשלטון החוק ובאופייה הדמוקרטי של ישראל. לפיכך, חברנו לפורום זה כדי להעמיד לרשות הציבור את חוות דעתנו המקצועית בשעה הרת גורל זו. רשימת חברות וחברי הפורום מתפרסמת באתר הפורום, שם גם מופיעים כל ניירות העמדה מטעמנו: <https://lawprofsforum.org>. עקבו אחרינו בטוויטר <https://twitter.com/lawprofsforum>. ליצירת קשר [lawprofessorsforum@gmail.com](mailto:lawprofessorsforum@gmail.com).

<sup>1</sup> ה"ח 947 (13.2.2023); קריאה ראשונה התקיימה בישיבה הארבעים-ושלוש של הכנסת העשרים וחמש (יום שני, כ"ט בשבט התשפ"ג (20 בפברואר 2023), ירושלים, הכנסת, שעה 16:00.

סעיף 85 לתקנון הכנסת מורה כי "ועדה רשאית לתקן הצעת חוק שהיא דנה בה... והיא רשאית לתקן גם סעיפי חוק שלא נזכרו בנוסח הצעת החוק שאושר בקריאה הראשונה, ובלבד שהתיקונים לא יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק".

הקביעה מהו נושא החורג מגדר הנושא של הצעת החוק אינה פשוטה. "המונח "נושא", סובל, מן הבחינה הלשונית, רמות הפשטה שונות".<sup>2</sup>

בפסיקה נקבע כי ככלל, לוועדה המכינה את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, ולוועדת הכנסת, שיקול דעת רחב לגבי הגדרת 'נושא' ההצעה; אך יחד עם זאת, נקבע כי סמכות זו אינה בלתי מוגבלת, והוצעו מספר שיקולים לשם הקביעה האם מדובר בנושא חדש.<sup>3</sup>

**לדעתנו, בהינתן מאפייניו של שינוי המתווה שבא לידי ביטוי בהצעה מיום ה-20.3.2023 ביחס להצעות קודמות, לרבות היקף השינוי ומרכזיות הנושא, יש לראות בהצעת החוק המתוקנת "נושא חדש".**

ראשית, כבר נפסק שאת השאלה אם מדובר בנושא חדש יש לקבוע לאור תכלית הסעיף: למנוע "הגנבה" של הוראות והסדרים שלא נתקיים לגביהם דיון בר משמעות בקריאה ראשונה ולכן לא התקיים דיון ציבורי פתוח, בכנסת כמו גם מחוץ לה.<sup>4</sup> בעניינו, התכלית הזו, של הבטחת דיון ציבורי פתוח בכנסת ומחוצה לה היא חשובה במיוחד כאשר מדובר במאטריה חוקתית בעלת חשיבות משטרית מרחיקת לכת. ואכן, כאשר נטענה טענת נושא חדש בהליך חקיקתו של תיקון לחוק יסוד, בית המשפט נתן דעתו גם לטיב הדיון שהתקיים בוועדה בעת עריכת התיקון, והתייחס (בין היתר) לשיקול שלפיו התיקון בוועדה התקבל "לאחר דיון יסודי, שבו הוצגו, בין השאר, דעות היועץ המשפטי לממשלה, היועץ המשפטי של הוועדה, ומומחים מקרב האקדמיה".<sup>5</sup> על החשיבות בהליך חקיקה מיוחד ודליברטיבי בעת קבלת תיקון חוקתי גדול ומשמעותי הרחיב פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה **בנייר עמדה מס' 3**.

שנית, רציונאל זה, השם דגש על חשיבות הדיון הציבורי והפרלמנטרי, קיבל חיזוק נוסף ומשמעותי בעניין **קוונטינסקי**,<sup>6</sup> אשר ביסס את הצורך באפשרות לקיים דיון כחלק מעקרון ההשתתפות, שהוא מעקרונות היסוד של הליך החקיקה, לצד שלושה עקרונות אחרים (עקרון הכרעת הרוב, עקרון השוויון הפורמלי, ועקרון הפומביות). פגיעה קשה וניכרת בעקרון זה עשויה להביא לבטלות חוק בשל פגמים בהליך חקיקתו. שלישית, כבר בפרשת **אבו עראר** נקבע ששיקול חשוב נוסף (מעבר לתכלית המרכזית של הבטחת דיון פרלמנטרי וציבורי) הוא היקפו של הנושא של הצעת החוק. שיקול זה הוא "המכתיב את גבולות הפעולה של הוועדה בבואה לדון בהצעה שבפניה. לא הרי הצעת חוק, אשר מובא בה חוק שלם, אשר חובק הסדרים וסוגיות לרוב, כהרי הצעת חוק, אשר מוצע בה לתקן הוראה אחת העוסקת בנושא נקודתי. ברור, כי היקפו של ה'נושא' במקרה הראשון יהיה רחב בהרבה מן ה'נושא' במקרה השני".<sup>7</sup> ברי כי במקרה דנן, מראש נושא הצעת החוק היה מצומצם ועסק בעיקרו בנושא הספציפי של הרכב הוועדה למינוי שופטים. לפיכך, שינוי

<sup>2</sup> בג"ץ 8238/96 **אבו עראר נ' שר הפנים**, פ"ד נב(4) 26, 38 (1998); להרחבה על סוגייה מורכבת זו, ראו Richard Briffault, "The Single-Subject Rule: Uncertain Solution for Omnibus Legislation," in COMPARATIVE MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES ON OMNIBUS LEGISLATION (Ittai Bar-Siman-Tov, ed., Springer (Nature Switzerland AG 2021).

<sup>3</sup> בג"ץ 8238/96 הנ"ל, בעמ' 38; וראו גם בג"ץ 2337/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (22.2.2022).

<sup>4</sup> בג"ץ 8238/96 שם; בג"ץ 2337/21, שם.

<sup>5</sup> בג"ץ 5160/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה, חוק ומשפט** (1999).

<sup>6</sup> בג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל** (6.8.2017).

<sup>7</sup> בג"ץ 8238/96 הנ"ל, בעמ' 37.

דרמטי ומשמעותי בהרכב המוצע ובמודל המינוי מהווה שינוי חזית, אשר עולה לכדי נושא חדש מבחינה מהותית.

גם מבחינה מהותית דרישה זו מוצדקת. שינוי החזית מצריך לימוד וליבון של השלכות ההצעה על שיטת המשפט בישראל, בחינה השוואתית של הנהוג במדינות בעולם וכפועל יוצא, מה ניתן ללמוד הניסיון ההשוואתי, מתן הזדמנות לבעלי נגיעה להשמיע קולם – כל אלו עשויים להשפיע השפעה של ממש על עיצוב ההסדר. מן הראוי שההסדר כפי שהוא כעת – אשר שונה באופן מהותי מההסדר כפי שעבר בקריאה ראשונה – יזכה לשלוש קריאות. על פי כלל ההכרה הנהוג בשיטתנו, הצעת חוק חייבת לעבור שלוש קריאות.<sup>8</sup> יש לוודא כי לחברי הכנסת, ולכנסת כמוסד, ניתנה האפשרות לעסוק בהסדר היורד לשורשה של שיטת המשטר במסגרת שלוש קריאות. לפיכך, דעתנו היא במקרה זה המדובר אכן בנושא חדש ואין הקריאה הראשונה חלה על הנוסח החדש.

---

<sup>8</sup> בג"ץ 2337/21 הנ"ל (פסק דיו של השופט גרוסקופף); איתי בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" עיוני משפט לז' 645 (2016).