



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 2023-072851)
ירושלים, י"ג בתמוז התשפ"ג
02 ביולי 2023

לכבוד
חבר הכנסת גלעד קריב

נכבדי שלום רב,

הנדון: מכתבך בעניין דיוני ועדת החוקה בהצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – עילת הסבירות) וקווים מנחים לשימוש בסעיף 80 לתקנון הכנסת
סימוכין : מכתבך מיום 26.6.2023

במענה למכתבך שבסמך אני מתכבדת להשיבך, כדלקמן :

1. במכתבך שבסמך הלנת על כך שהליכי החקיקה בעניין הצעת החוק שבנדון מתנהלים בחופזה, כי לא התקיים דיון עקרוני מקדים האם ראוי שהנושא המדובר יקודם כהצעת חוק מטעם הוועדה, כי טרם נענו בקשות חברי הכנסת מהאופוזיציה לקבל סקירה מפורטת בדבר פסקי הדין בעשור האחרון בהם נפסלו החלטות מדיניות של הממשלה או אחד משריה על בסיס עילת הסבירות, וכן סקירה אודות עילת הסבירות בדיון המשווה. נוכח האמור, הבעת עמדתך כי "הצבעה על הצעת החוק בוועדה ובמליאה בשבוע הבא חותרת באופן יסודי תחת חובת הדיון הראוי בהצעות חוק מטעם ועדות הכנסת". כמו כן, ביקשת כי אשקול פרסום הנחיות מחייבות ביחס להליכי חקיקה מטעם ועדה.
2. כאמור במכתבי אל יו"ר ועדת החוקה, חה"כ רוטמן, מיום 25.1.2023, שנשלח גם אליך (ביחד עם יתר חברי הוועדה), הליך של הצעת חוק מטעם ועדה בכלל, וקידום הצעה לתיקון חוק יסוד כהצעה מטעם ועדה בפרט, אינם מתרחשים תדיר. ואולם, במקרים המתאימים, ניתן לעשות כן, וזאת כאשר ההצעה עומדת בשני תנאים מוקדמים: הראשון, שהצעת החוק היא בתחומי העניין של הוועדה שמציעה אותה, והשני, שהנושא שהצעת החוק עוסקת בו מנוי ברשימה הסגורה של הנושאים הקבועים בסעיף 80 לתקנון.
3. באותו מכתב הבעתי עמדתי כי אין מקום לחוקק כהצעת חוק מטעם ועדת החוקה תיקון לחוק-יסוד: הממשלה שיעסוק בסמכויות הייעוץ והייצוג של היועץ המשפטי לממשלה, ואולם ציינתי כי אין מניעה לקדם את הצעת החוק השנייה שעמדה על הפרק – הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – חיזוק הפרדת רשויות) שעסקה בשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, בהגבלת השימוש בעילת הסבירות, בסמכות בית המשפט להחיל ביקורת שיפוטית על חוקי היסוד ועל חקיקה רגילה ובהסדר של "פסקת ההתגברות".
4. ואכן, בעקבות מכתבי זה אישרה ועדת החוקה כהצעות חוק מטעם הוועדה את הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) ואת הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 101), התשפ"ג-2023, וכן את הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4) (ביקורת שיפוטית בעניין תוקפו של חוק). הצעות החוק האמורות עסקו ברכיבים השונים של הצעת חוק-יסוד: השפיטה שאליהם התייחסתי במכתבי האמור. עתה עומד על סדר יומה של ועדה החוקה הרכיב האחרון מתוך אותה הצעת חוק-יסוד – הגבלת השימוש בעילת הסבירות.
5. כפי שציינתי במכתבי האמור, נוכח אופיים של הנושאים הנדונים, נדרש שהליך הכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה "ייעשה תוך שמיעת ושקילת כל העמדות, כך שיתקיים דיון משמעותי על כלל הסוגיות והשלכותיהן כפי שעלו על ידי כלל המשתתפים בדיונים, וכל זאת באופן שיאפשר לחברי הכנסת לשקול את נושאי ההצעה בכובד ראש, לדייק את נוסחיה ואת תוכנה ולקבל את התמונה העובדתית והמשפטית ביחס

אליה. זאת על מנת שהתוצר הסופי שיונח על שולחן הכנסת לקריאה הראשונה יהיה תוצר הדומה לתוצר של הצעת חוק ממשלתית שטרם הנחתה על שולחן הכנסת עוברת תהליך ממושך בממשלה".

6. בענין הצעת החוק שבנדון, הנוסח לדיון הופץ ביום 20.6.23, והוועדה קיימה שלוש ישיבות ממושכות בעניין ביום ראשון, שני ושלישי (25-27.6). בישיבות שהתקיימו עד עתה הייתה השתתפות פעילה של חברי כנסת רבים וכן של דוברים חיצוניים, ובהם נציגי אקדמיה ונציגי חברה אזרחית כמו כן, הוועדה מתכננת גם להקדיש לסוגיה שתי ישיבות ממושכות נוספות ביום שני (3.7) וביום שלישי (4.7).

7. טרם ישיבתה הראשונה של הוועדה, הפיץ הייעוץ המשפטי לוועדה מסמך הכנה מפורט, שנכללה בו התייחסות מקיפה להתפתחות ההיסטורית של השימוש בעילת הסבירות, למשפט המשווה ולסוגיות הרלוונטיות לדיון. היועץ המשפטי לוועדה אף עמד בפירוט על הסוגיות הרלוונטיות במהלך הישיבה וכן השיב לשאלות בעניין זה שעלו מחברי הכנסת. בדיון שלאחר מכן, נשמעה בהרחבה עמדתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גיל לימון.

8. בנסיבות אלה, ובשלב זה, איני מוצאת כי יש מקום כי אתערב בהליך החקיקה האמור. נראה כי מתנהל בוועדה הליך רציני במסגרת הכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה, שעומד בהוראות התקנון ובהנחיות הכלליות שעמדתי עליהן לעיל.

9. הוראת סעיף 80 לתקנון המסדירה את אופן חקיקת הצעת החוק מטעם הוועדה אינה מחייבת כי יתקיים בוועדה דיון מקדים בשאלה האם לקדם את הצעת החוק כהצעה מטעם ועדה, והדבר לא נעשה בעבר, כולל במקרים השונים שבהם הובאה הצעת חוק מטעם ועדת החוקה בכנסת הנוכחית. מטבע הדברים, במידה והוועדה תאשר ברוב דעות את נוסח הצעת חוק כהצעה מטעמה, יהיה בכך משום אישור לרצונה לקדמה כהצעה מטעם הוועדה.

10. אכן, גם לדעתי, בטרם הבאת הצעת חוק לקריאה הראשונה על הוועדה להוסיף ולדון בפרטי ההצעה, ובכלל זה, ראוי כי בדיונים שיתקיימו השבוע יישמעו גורמי מקצוע נוספים ונציגי חברה אזרחית. כמו כן, במענה לבקשות חברי הוועדה, הייעוץ המשפטי לוועדה שוקד על איתור פסקי הדין בעשור האחרון שבהם בית המשפט העליון פסל החלטות מינהליות על בסיס עילת הסבירות. לעניין המשפט המשווה, הייתה התייחסות לכך בדיוני הוועדה, הן במסמך ההכנה של הייעוץ המשפטי לוועדה, וכן בעל-פה מפי היועץ המשפטי לוועדה ופרופ' טליה איינהורן. איננו סבורים כי יש הכרח בהצגת סקירה משווה רחבה עוד יותר בעניין עילת הסבירות כמבוקש על-ידך, כתנאי להצבעה על הצעת החוק בוועדה.

11. נוכח כל האמור, איני סבורה כי הוועדה אינה עומדת בדרישות בכל הנוגע לתקינות הליכי החקיקה. בכל הנוגע לבקשתך לפרסום הנחיות מחייבות להליכי חקיקת הצעות חוק מטעם ועדה, מבלי לקבוע מסמרות בדבר ובמבט צופה פני עתיד, אבחן את הסוגיה בענין זה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים :

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