המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

19 נובמבר 2026
ט' כסלו תשפ"ז

לכבוד
חה"כ גלעד קריב, יו"ר הוועדה המיוחדת של הכנסת לדיון בהצעת חוק-יסוד: השפיטה
הצעת חוק בתי המשפט והצעת חוק היועץ המשפטי לממשלה ("**הוועדה המיוחדת**")
חברי וחברות הוועדה המיוחדת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4) (ביטול החוק) והצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 105) (ביטול החוק), התשפ"ז-2026

הצעות החוק שבנדון נועדו להחזיר על כנה את שיטת בחירת השופטים כפי שהיתה בטרם נחקקו ונכנסו לתוקף תיקון מס' 4 לחוק-יסוד: השפיטה ותיקון מס' 105 לחוק בתי המשפט, ובכך הן מבקשות למנוע את הפגיעה הקשה שהייתה צפויה באיזונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית כתוצאה מיישום תיקונים אלה. הביטול של תיקונים אלה חיוני כדי למנוע את הפגיעות הקשות של התיקונים האלה לאופי הדמוקרטי של ישראל, ובפרט הפגיעה באי-תלות השופטים בכל בתי המשפט, הפוליטיזציה של בית המשפט העליון, הפגיעה באיזונים והבלמים בין הרשויות, במקצועיות השופטים, בזכות להליך הוגן, בעקרון השיקוף החברתי של מיעוטים מודרים ושל נשים בהרכב בתי המשפט, ובאמון הציבור ברשות השופטת.

להלן חוות דעתנו בקצרה.

מה קובעים התיקונים שהצעות החוק שבנדון מבקשות לבטל

1. במרץ 2025 הכנסת ה-25 אישרה את תיקון מס' 4 לחוק-יסוד: השפיטה ואת תיקון מס' 105 לחוק בתי המשפט אשר שינו את ההרכב ואת דרכי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים.[1] עד לתיקונים אלה, הליך מינוי השופטים בישראל התבסס, מאז שנת 1953, על ועדה לבחירת שופטים בהרכב של תשעה חברים, מהם ארבעה פוליטיקאים וחמישה אנשי מקצוע: שני שרים (אחד מהם שר המשפטים, שמכהן גם כיו"ר הוועדה), שני חברי כנסת (לפי נוהג, אחד מהם נציג של האופוזיציה), שלושה שופטים (נשיא בית המשפט העליון ועוד שני שופטים אחרים של בית המשפט העליון), ושני נציגים של לשכת עורכי הדין. החלטות הוועדה היו מתקבלות בהסכמת רוב רגיל מבין

[1] חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4), ס"ח התשפ"ה, עמ' 434; חוק בתי המשפט (תיקון מס' 105), התשפ"ה-2025, ס"ח התשפ"ה, עמ' 438.

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל
הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד
יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל
עו"ד ליאת אהרנסון
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגריר לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבין-לאומית
פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אן אפלבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
רלף גרסון, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נזריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
האריייט שלייפר, ארה"ב

סגני נשיא
נח הקר, מדיניות
פרופ' עמיחי כהן, מחקר
ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים
פרופ' תמר הוסטובסקי ברנדס
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן [אורח]
חסאן טואפרה [אורח]
תומר לוטן [אורח]
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים
ד"ר אריק ברמון
ברנרד מרכוס [1929-2024]
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]

המשתתפים בדיון, חוץ מאשר בעת בחירת שופט לבית המשפט העליון, החלטה שדרשה רוב של שבעה מתשעת חברי הוועדה מאז 2008.

2. בעקבות התיקונים, הרכב הוועדה השתנה כך שבמקום שני נציגי לשכת עורכי הדין יכהנו בה שני נציגי ציבור הכשירים להתמנות לבית המשפט העליון, שיבחרו על ידי הכנסת בבחירה חשאית, אחד בידי סיעות הקואליציה ואחד בידי סיעות האופוזיציה. בנוסף, נקבע ששני חברי הכנסת שמכהנים בוועדה ייבחרו האחד על ידי סיעות הקואליציה והשני על ידי סיעות האופוזיציה. עוד נקבע כי כל החלטה של הוועדה, מלבד בחירת שופט לבית המשפט העליון, תתקבל על דעת רוב חבריה ובהם לפחות חבר אחד מבין נציגי הקואליציה (שר, חבר הכנסת או נציג הציבור), אחד מבין נציגי האופוזיציה (חבר הכנסת או נציג הציבור) ושופט, מה שמעניק הלכה למעשה זכות וטו לכל אחד מהגורמים הללו. אופן בחירת שופט לבית המשפט העליון, יתקבל גם כן על דעת רוב חברי הוועדה (ולא על דעת שבעה חברי ועדה כמו בעבר), ובהם נציג קואליציה אחד ונציג אופוזיציה אחד – בלא צורך בהסכמת שופט. במקרה של שיתוק הוועדה בבחירת שופטים לבית המשפט העליון, כשהסתיימה כהונתם של שני שופטים, נקבע גם מנגנון ששר המשפטים יהיה רשאי להפעילו פעם אחת במהלך כהונת הכנסת, שלפיו נציגי הקואליציה בוועדה (השר, חבר הכנסת ונציג הציבור כאחד) יציעו שלושה מועמדים לשיפוט בעליון ויתר חברי הוועדה יבחרו מהם אחד, ונציגי האופוזיציה בוועדה (חבר הכנסת ונציג הציבור כאחד) יציעו שלושה מועמדים ויתר חברי הוועדה יבחרו מהם אחד.

הפגיעה האנושה בדמוקרטיה הישראלית כתוצאה מהתיקונים והצורך בביטולם

3. השיטה שנהגה עד כה לבחירת שופטים, הייתה דרך טובה ויציבה לאזן בין שלושה עקרונות חשובים שעומדים בבסיס עבודת הרשות השופטת ומבטיחים פסיקה מקצועית, איכותית, צודקת, וניטרלית לפי הדין בלבד ואת אמון הציבור בשופטים: (1) אי-תלות השופטים, (2) אחריותיות השופטים, (3) ושיקוף הרכב האוכלוסיה בישראל בהרכב בתי המשפט.[2] למנגנון המינויים הטוב והמאוזן הזה, גם אם ניתן היה לשפר את דרכי יישומו (לדוגמה בשיקוף טוב יותר של הרכב האוכלוסייה מבחינה חברתית), הייתה חשיבות מיוחדת על רקע הסדרים בעייתיים אחרים בישראל, ובפרט העדר הגנה טובה על מעמד השופטים (בהעדר חוקה שתגן על מעמדם ובהעדר הגנה על עצמאותה המוסדית של הרשות השופטת) ובשל החסר במנגנוני איזונים ובלמים הנהוגים בשאר הדמוקרטיות בעולם, כגון חוקה משוריינת, שני בתי פרלמנט, ועוד. בית המשפט בישראל הוא הבלם היחיד כמעט, בפני כוחן של

[2] ראו בג"ץ 9029/16 **אבירם נ' שרת המשפטים** (אר"ש, 1.2.2017).

הממשלה והקואליציה השולטת בכנסת ובכדי להגן על שלטון החוק, על זכויות אדם וזכויות המיעוט.[3]

4. התיקונים ששינו את מנגנון בחירת השופטים מפרים קשות את המנגנון המאוזן. תיקונים אלה מחזקים מאד את השפעת הפוליטיקאים בבחירת שופטים ובקידומם. זאת על ידי כך שהם הופכים את הוועדה לבחירת שופטים לוועדה עם רוב לנבחרי הציבור ולנציגיהם ומעניקים זכויות וטו הדדיות לנציגים של הקואליציה והאופוזיציה. בפרט, העדר צורך בהסכמת השופטים בוועדה לשם בחירת שופטים לבית המשפט העליון, הווטו שמקבלים נציגי הקואליציה ונציגי האופוזיציה בבחירת שופטים לכל יתר הערכאות, וכלל ההכרעה שנקבע למקרה של העדר הסכמה בבחירת שופטים לבית המשפט העליון – מגבירים עוד את משקלם של הפוליטיקאים בהליך ומחלישים עד מאוד את משקלם של גורמי המקצוע בוועדה, עד כדי איונו בבחירת שופטים לבית המשפט העליון. השינוי בהרכב הוועדה ובכללי קבלת ההחלטות בה מעורר חשש לכך ששיקולים פוליטיים-מפלגתיים יקבלו בכורה בבחירת שופטים ובקידומם בכל הערכאות, על חשבון השיקולים המקצועיים שקרנם ירד.[4]

5. כתוצאה מכך יישום תיקונים אלו צפוי לפגוע קשות במקצועיות השופטים ובאי-תלותם.[5] לאור העובדה שבישראל אין כמעט איזונים ובלמים אחרים על כוחו של הרוב הפוליטי, זוהי פגיעה אנושה בדמוקרטיה הישראלית, אשר לדעתנו חורגת מסמכותה המכוננת של הכנסת בשל פגיעה במאפיינים הגרעיניים של ישראל כמדינה דמוקרטית.[6] מבין החוקים האנטי-דמוקרטיים שקיבלה הכנסת ה-25, תיקונים אלה הם בעלי השלכות הרוחב הקשות ביותר על מערכת המשפט, על הדמוקרטיה הישראלית ועל השמירה בה על שלטון החוק ועל זכויות האדם.

מוצדק לבטל את החקיקה הזו – כדי למנוע את הפעלתה

6. הצעות החוק שבנדון מבקשות לבטל את תיקון מס׳ 4 לחוק-יסוד: השפיטה ואת תיקון מס׳ 105 לחוק בתי המשפט. תיקונים אלו נכנסו לתוקף עם תחילת כהונת הכנסת ה-26.

7. ביטול זה חיוני כדי למנוע את הפגיעות הקשות של תיקונים אלה לאופי הדמוקרטי של ישראל, ובפרט, כאמור לעיל, את הפגיעה באי-תלות השופטים בכל בתי המשפט, הפוליטיזציה של בית המשפט העליון, הפגיעה באיזונים

[3] עמיחי כהן **פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט** (2018).
[4] Guy Lurie, *The Politicization of Judicial Selection in Israel* 20(1) ICL JOURNAL 87 (2026).
[5] עמיחי כהן, גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת על הצעת חוק-יסוד: השפיטה [מתווה לוין-סער]" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (20.1.2025).
[6] מורן קלנדלשטיין-היינה, גיא לוריא, ענת טהון אשכנזי, ספיר פז ועמיר פוקס, **חוות דעת בעניין חוקתיות תיקון מס׳ 4 לחוק-יסוד: השפיטה לעניין שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים** (יולי 2026).

והבלמים בין הרשויות, במקצועיות השופטים, בזכות להליך הוגן, בעקרון השיקוף החברתי של מיעוטים מודרים ושל נשים בהרכב בתי המשפט, ובאמון הציבור ברשות השופטת.[7]

8. יש לציין עוד, שתיקונים אלה אושרו בכנסת בהליך פגום, במהלך שבועות בודדים של דיונים בחודשים ינואר-פברואר 2025, עם קיצורי דרך הליכיים, כאשר הקשב הציבורי התמקד בעסקת שחרור החטופים השנייה, ולכן החקיקה לא זכתה כמעט לדיון ציבורי משמעותי.

9. אמנם, הליך של ביטול מיידי של תיקונים שאך זה נכנסו לתוקף אינו הליך רגיל, ויש לנקוט ריסון וזהירות עם ביטול מעין זה, אשר עלול לפגוע ביציבות המערכות השלטוניות.[8] אבל במקרה זה נציין כי יש הצדקה לבטל את התיקונים האלה עם תחילה ותחולה מיידית, כדי למנוע את הפעלתם: טרם החלה הקמתה של הוועדה לבחירת שופטים החדשה (לפי הוראות המעבר של החקיקה, מתחילת תוקפה ועד להקמת ועדה לבחירת שופטים לפי הוראותיה, תמשיך לכהן הוועדה לבחירת שופטים שהוקמה לפני תחילתה, ובלבד שהיא לא תבחר שופטים).

10. מהלך זה של תחולה ותחילה מיידיים מוצדק משום שלא מדובר בשינוי האיזון החוקתי הקיים או בשינוי הנוהג, אלא בביטול של תיקון, שמעשית טרם הוצא לפועל.[9] לא מדובר ברפורמה או שינוי מהותי, שדורש שקילה והליך ארוך של הערכת השפעות החוק – מדובר בהשארת המצב הקיים על כנו.

11. יש לציין כי במידה והכנסת תתמהמה עם ביטול התיקונים, לא יהיה מנוס מהקמת הוועדה לפי החוק החדש, ואף ממינוי שופטים, שכן המערכת משוועת למינויים, ובאופן דחוף, כולל בבית המשפט העליון. אם כך יקרה, ולבסוף יבוטלו התיקונים לאחר הליך ארוך, יווצרו בבית המשפט שני "מעמדות" של שופטים, אלה שמונו בתקופת הביניים לפי מפתח פוליטי שיטיל רבב בלגיטימיות שלהם, ואלה שימונו לאחר ביטולם של התיקונים, מה שייצור מצב בלתי אפשרי בבית המשפט. נציין שכבר בשנים האחרונות, עוד לפני שנכנסו התיקונים לתוקף, יתכן שניתן להיווכח בהשפעתם על אופן בחירת השופטים (לדוגמה, בשל דרישת שר המשפטים לקונצנזוס בוועדה לבחירת שופטים[10]), ומכך ניתן להבין מה תהיה השפעת התיקונים לכשייושמו.

---

[7] כהן, לוריא ופוקס, לעיל ה"ש 5.

[8] עמיחי כהן, ענת טהון אשכנזי, גיא לוריא ואסף שפירא, "ביטול חקיקה מיידי בכנסת ה-26" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (30.10.2026).

[9] על כך שאין דין הותרת המצב החוקתי על כנו כדין הסדר חדש, ראו: בג"ץ 3234/15 **יש עתיד נ' יו"ר הכנסת** (אר"ש, 9.7.2015).

[10] ראו, לדוגמה, בג"ץ 79117-07-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים** (אר"ש, 31.5.2026).

12. נציין שגם מי שתמכו בתיקונים אלה בכנסת ה-25, גרסו כי דחיית תחולתם לכנסת ה-26 נועדה לאפשר את ביטולם ומניעת הפעלתם. המחוקקים בכנסת ה-25 ראו בתיקונים אלה עניין הנתון לאשרור או לדחייה על ידי הציבור בבחירות. כך בלשונו של יו"ר ועדת חוקה בכנסת ה-25: "אם אתם חושבים שההסדר הזה הוא לא טוב, שכנעו בכך את הציבור [...] אם ההסדר הזה כל כך גרוע [...] תתכבד הכנסת הבאה לשנות אותו ולא קרה נזק".[11] גם הממשלה טענה באופן דומה, בתשובתה לעתירה נגד חוקתיות חקיקה זו, כאשר גרסה כי התחילה והתחולה הנדחית של התיקונים הן "מנגנון תיקון חוקתי דו-שלבי, במסגרתו שב ההסדר לבחינת הריבון בהליך הבחירות ונדרש למעשה לאשרור ואימוץ (או שינוי) בידי הכנסת הבאה".[12]

13. לכנסת ה-26 סמכות לקדם את הצעות החוק שבנדון, גם בהיעדר ממשלה חדשה.[13] נוסף על כך, אף שאין זה נפוץ, קיימים תקדימים מהשנים האחרונות של קידום חקיקה בתקופה זו לפני כינון ממשלה (בפרט לצורך הקמת ממשלה או לשם התמודדות עם מצבי חירום).[14] אף שחלק מהחוקים האלה זכו לביקורות מצד בית המשפט, על תוכנם ועל הליך חקיקתם (אם היה מהיר במיוחד),[15] הם לא נפסלו בשל חקיקתם לפני כינון הממשלה. במקרה של ביטול תיקונים אלה, כאמור, יש הצדקות מיוחדות לקדם את הצעות החוק בעת הזו. עם זאת, ואף שביטול חקיקה, שטרם הופעלה, אינו דורש את אותו הליך משמעותי כמו כינון הסדר חוקתי חדש, ברור שגם כאן נדרש הליך חקיקה נאות, שיאפשר לחברי הכנסת, אנשי המקצוע ומומחים להביע את עמדתם.[16]

14. בנוסף, ישנן עתירות תלויות ועומדות בבית המשפט העליון נגד תוקפם של התיקונים.[17] מכיוון שלפי דעתנו בתיקונים אלה חרגה הכנסת ה-25 מסמכותה המכוננת בשל פגיעה במאפיינים הגרעיניים של ישראל כמדינה דמוקרטית,[18] מן הראוי, ככל שהתגבש רוב כנגדם, שהכנסת תבטל את התיקונים האלה ולא תותיר נושא זה להכרעת בית המשפט.

---

[11] פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ה-25, עמ' 99-100 (10.3.2025).
[12] תשובת משיבי הממשלה בבג"ץ 70604-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (תשובה מ-5.5.2026).
[13] כהן, טהון אשכנזי, לוריא ושפירא, לעיל ה"ש 8.
[14] שם.
[15] לדוגמה בג"ץ 8948/22 **שיינפלד נ' הכנסת**, פסקה 45 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) חיות (אר"ש, 18.1.2023). ראו עוד: כהן, טהון אשכנזי, לוריא ושפירא, לעיל ה"ש 8.
[16] כהן, טהון אשכנזי, לוריא ושפירא, לעיל ה"ש 8.
[17] קלנדלשטיין-היינה, לוריא, טהון אשכנזי, פז ופוקס, לעיל ה"ש 6.
[18] שם.

סיכום

15. ברור שניתן לשקול תיקונים בשיטת בחירת השופטים, כגון הגברת שקיפות חלק מההליכים או מחויבות רבה יותר של הוועדה לבחירת שופטים לעקרון השיקוף החברתי בהרכב בתי המשפט – בתנאי שהתיקונים לא יפגעו בעצמאות מערכת המשפט וייעשו בהסכמה רחבה – אבל באותה מידה ברור שלא היה מקום לחקיקה ההרסנית שעברה בכנסת הקודמת. החקיקה הזו פגעה באי-תלות השופטים תוך שהיא נעשתה בהליך מזורז, בימי עסקת החטופים, כשלא היה קשב ציבורי לעניין. פגיעה באי-תלות השופטים היא פגיעה במשטר הדמוקרטי. הפגיעה הזו, במציאות שבה חסרים איזונים ובלמים אחרים על הכוח של הרוב הפוליטי – **מסכנת את אופי המשטר הדמוקרטי של ישראל** ומאיימת על אפשרותם של כל אזרחי ותושבי ישראל לממש את חירויותיהם הדמוקרטיות.

בכבוד רב,



ד״ר גיא לוריא



ד״ר עמיר פוקס