הצעת חוק להסדר התדיינות בעניינים ציבוריים, תשפ"ב-2022

מטרה

1. מטרתו של חוק זה להעמיד בידי בית המשפט והייעוץ המשפטי לממשלה מנגנון עזר לקידום פתרונות מבוססי הסכמה בהליכים משפטיים הנוגעים לסוגיות השנויות במחלוקת ציבורית, בהן עלה צורך להרחיב את הדיון מעבר לעניינם הפרטי של הצדדים להליך המשפטי.

הגדרות

2. בחוק זה –

"הליך הנוגע בסוגיה ציבורית" – הליך משפטי המתנהל בבית המשפט העליון או בבית המשפט לעניינים מנהליים הנוגע בסוגיה השנויה במחלוקת ציבורית, שיש לה השלכות מעבר לעניינם הפרטי של מי מהצדדים להליך המשפטי;

"גוף בונה הסכמות" – מי שתפקידו לסייע בידי הצדדים להליך המשפטי (להלן: "בעלי הדין") וצדדים נוספים שהצטרפו להליך בהתאם להוראות סעיף 5 (להלן: "צדדים נוספים שצורפו להליך"), להגיע להסכמה על יישוב הסוגיות שבמחלוקת, והוסמך לכך בהתאם לתקנות שנקבעו לפי הוראות סעיף 12;

"הליך בניית הסכמות" – הליך הנוגע בסוגיה ציבורית שהופנה להליך בניית הסכמות, במסגרתו גוף בונה הסכמות מלבן עם בעלי הדין וצדדים נוספים שצורפו להליך את הסוגיות שבמחלוקת בכדי להביאם לידי הסכמות.

"פגישת מהו"ת" – פגישת מידע, היכרות ותיאום לבחינת האפשרות לקדם פתרון משפטי ולהגיע להסכמות במסגרת ההליך המשפטי וזאת בהתחשב בטיב הצדדים, מהות ההליך המשפטי וסיכויי הצלחתו של הליך בניית ההסכמות;

"סיכום ההסכמות" – סיכום בכתב של הליך בניית הסכמות, שכולל את עמדותיו של בעלי הדין וצדדים נוספים שצורפו להליך בהתאם להוראות סעיף 5 להלן את ההסכמות אליהם הגיעו הצדדים ואת הנושאים שנותרו שנויים במחלוקת.

סיווג הליך משפטי כמתאים להליך בניית הסכמות

3. (א) ראה בית המשפט העליון או בית המשפט לעניינים מנהליים כי ההליך שבפניו מעורר שאלות הנוגעות לסוגיות השנויות במחלוקת ציבורית אשר מענה שלם להם מצריך להרחיב את הדיון מעבר לעניינם של בעלי הדין, רשאי הוא בהתאם לשיקול דעתו או לבקשת בעלי הדין בהליך המשפטי או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, לפנות לגוף בונה הסכמות לשם בחינת התאמה לקיום הליך בניית הסכמות כאמור בהוראות סעיף 4.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), נדרש בית המשפט לברר את שאלת תוקפו של חוק, לא תידון שאלה זו במסגרת הליך בניית הסכמות.

פגישות מהו"ת

4. (א) החליט בית המשפט על בחינת התאמה לקיום של הליך בניית הסכמות, כאמור בסעיף 3, יפנה את בעלי הדין לגוף בונה הסכמות אשר ייבחר על ידו לצורך קיום שתי פגישות מהו"ת.

(ב) במהלך פגישות מהו"ת יסביר גוף בונה הסכמות לבעלי הדין את עקרונות הליך בניית ההסכמות ואת היתרונות הגלומים בו ויבחן עמם את הנושאים העיקריים שבמחלוקת ואת האפשרות שהסוגייה הציבורית שהתעוררה בהליך המשפטי, מתאימה להליך בניית ההסכמות.

(ג) בתוך ארבעה עשר ימים מעת פגישת המהו"ת האחרונה, ולא יאוחר מ-60 יום מהפניית בעלי הדין לגוף בונה הסכמות, יעביר גוף בונה ההסכמות לבית המשפט את עמדתו על התאמת הליך בניית ההסכמות למקרה הנדון.

(ד) לאחר שקיבל את עמדת גוף בונה ההסכמות יחליט בית המשפט האם לקיים הליך בניית הסכמות.

צירוף צדדים נוספים להליך

5. (א) לאחר היוועצות עם בעלי הדין, רשאי גוף בונה הסכמות לבקש מצדדים נוספים שאינם חלק מההליך המשפטי, לקחת חלק בהליך בניית הסכמות אם התרשם כי עמדתם יכולה לתרום להבנת המחלוקת הציבורית בסוגיה לליבונה או לפתרונה ;

(ב) בטרם יחל הליך בונה הסכמות, ולאחר שהתקבלה הסכמתם של צדדים שאינם בעלי דין בהליך המשפטי, יעביר הגוף בונה ההסכמות לבית המשפט את רשימת המשתתפים בהליך בונה ההסכמות. גוף בונה הסכמות רשאי לבקש מבית המשפט הדן בהליך המשפטי להכיר בצדדים הנוספים שצורפו להליך בניית ההסכמות בהתאם לסעיף קטן (א), כבעלי דין בהליך המשפטי.

(ג) היועץ המשפטי לממשלה רשאי להשתתף בעצמו או באמצעות נציגו כמשקיף בהליך בניית ההסכמות אך הוא לא ייחשב כצד להליך בניית ההסכמות ועמדתו תוגש לבית המשפט בנפרד כאמור בסעיף 11.

עיכוב הליכים

6. הפנה בית המשפט עניין להליך בניית הסכמות, לא ידון בהליך המשפטי שלפניו לתקופה שיקבע, ורשאי הוא להאריך את התקופה או לקצרה בהסכמת בעלי הדין או לבקשת הגוף בונה ההסכמות ולאחר שבית המשפט קיבל את עמדת בעלי הדין בנושא.

ניהול ההליך

7. (א) גוף בונה ההסכמות רשאי להיוועד עם בעלי הדין ועם הצדדים הנוספים שצורפו להליך כאמור בסעיף 5, יחד או לחוד, ועם כל אדם הנוגע לסוגיה העומדת ביסוד ההליך.

(ב) גוף בונה הסכמות רשאי לפרסם פניה לציבור לקבלת חוות דעת לגבי השאלות העומדות ביסוד ההליך או בכל סוגייה הנוגעת להליך.

(ג) ראה גוף בונה הסכמות צורך בדבר, רשאי הוא לבקש מידע המצוי בידי גוף ציבורי הנחוץ להצלחת ההליך, בכפוף לסייגים למסירת מידע על פי הוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998. וכן ראשי הוא, באישור היועץ המשפטי לממשלה, לבקש את עמדתו של גוף ציבורי, ביחס לכל שאלה שנידונה במסגרת הליך בניית הסכמות.

קיום ההליך בתום לב גילוי ועיון במסמכים

8. (א) בעלי הדין והצדדים שצורפו להליך בניית ההסכמות מחויבים לנהוג בהגינות ובתום לב במסגרת הליך בניית הסכמות. כן רשאים הם להיוועץ באופן עצמאי בכל שלב עם מי שיבקשו, לגבי כל ענין שבהליך.

(ב) לאורך הליך בניית הסכמות יאפשרו בעלי הדין, גילוי ועיון במסמכים הנחוצים וישיבו זה לזה על שאלות שהמענה להן נחוץ לצורך ליבון המחלוקות ביניהם תוך שהם נוהגים בשקיפות מרבית וזאת מבלי לפגוע בכל זכות המוקנית להם לפי דין.

סיכום ההליך והעברתו לבית המשפט

9. (א) בתום ההליך יעביר גוף בונה ההסכמות לבית המשפט את סיכום ההסכמות שהושגו בו.

(ב) גוף בונה ההסכמות יפרט בסיכום ההסכמות את טענות הצדדים להליך בניית ההסכמות; נכונותם לשתף פעולה עם הליך ההסכמות; המטרות והאתגרים הציבוריים והמשפטיים הנוגעים להליך; אופן הייצוג של המטרות והאתגרים האמורים על ידי הצדדים; קיומן של הסכמות מלאות או חלקיות בין הצדדים; ומידת נכונותם להגיע להסדר שיעגן את הסכמותיהם.

(ג) גוף בונה ההסכמות יעביר את סיכום ההסכמות אף אם הליך ההסכמות לא הסתיים בהסדר או שהסתיים בהסדר חלקי.

מתן תוקף של פסק דין להסדר בהליך בניית הסכמות

10. (א) הגיעו הצדדים להסדר בהליך בניית הסכמות, רשאי בית המשפט, לאחר שהתקבלה תגובת היועץ המשפטי לממשלה, לתת להסדר או לחלקים ממנו תוקף של פסק דין או למחוק את העתירה לנוכח ההסדר שגובש.

(ב) בית המשפט יהיה רשאי להפעיל את סמכויותיו לפי סעיף קטן (א) לגבי הסדר שהתקבל בהליך בניית הסכמות גם אם התנגדו לכך מקצת המשתתפים להליך, אם ראה בית המשפט כי התגבשה להסדר הסכמה רחבה ואם שוכנע שתוכן ההסדר מהווה תחליף הוגן לסעדים שהתבקשו בעתירה הנדונה. בית המשפט לא יעשה כן מבלי שניתנה לבעלי הדין המתנגדים להסדר זכות לטעון בפניו בנושא.

(ג) לא הגיעו הצדדים להסדר, יביא בית המשפט במסגרת שיקולי הכרעתו את סיכום ההסכמות.

פנייה מצד היועץ המשפטי לממשלה לגוף בונה הסכמות	11.	נדרש היועץ המשפטי לממשלה לתת את עמדתו בסוגיה ציבורית המתאימה להליך בניית הסכמות, רשאי הוא להיעזר בהליך בניית הסכמות באמצעות גוף בונה הסכמות; במקרה זה יחולו הוראות חוק זה בשינויים המחויבים.
קביעת תקנות לגבי תבחינים לגוף בונה ההסכמות	12.	שר המשפטים רשאי להתקין תקנות לעניין חוק זה, באישור ועדת חוק חוקה ומשפט, לרבות קביעת תבחינים עבור גוף בונה הסכמות, וכן תבחינים עבור אנשי המקצוע המלווים את הליך בניית ההסכמות מטעם הגוף בונה ההסכמות, לרבות השכלה והכשרה בגישור. השר רשאי להסמיך מקרב עובדי משרדו מפקח שיבחן את עמידתם של גוף בונה הסכמות ואנשי המקצוע המלווים את ההליך בהוראות סעיף זה.
רשימת גופים בוני הסכמות	13.	שר המשפטים יפרסם ברשומות אחת לשנה את רשימת הגופים בוני ההסכמות שעמדו באמות המידה שנקבעו על פי ס' 12 ואושרו על ידי המפקח אשר תעמוד לרשות בית המשפט ובה דרכי התקשרות עם כל גוף בונה הסכמות.

דברי הסבר

הליכים משפטיים הנוגעים לסוגיות השנויות במחלוקת ציבורית מגיעים תכופות לבתי המשפט באמצעות עותרים ציבוריים. הליכים אלו נדונים ברוב המקרים בפני בית המשפט העליון ובתי המשפט המחוזיים בשבתם כבתי משפט לעניינים מנהליים. לעיתים קרובות הליכים משפטיים אלו נוגעים בעניינים שבהם קיימים פערים בערכים, בעמדות ובהשקפות עולם של קהילות שונות בחברה הישראלית. הכרעה משפטית בעניינים אלו מעוררת לא פעם תרעומת ציבורית ואף פוגעת באמון הציבור בבית המשפט. יתרה מכך, בתי המשפט, ובכללם בית המשפט העליון, מלינים לעיתים על כך שסוגיות שראוי היה שיוכרעו על ידי נציגי הציבור, בדרך של גיבוש הסכמות רחבות, מובאות לפתחו של בית המשפט. במצב המשפטי הקיים נאלצים בתי המשפט לדון בתביעות הללו או לדחותם. עם זאת, בפועל בתי המשפט מבקשים לא פעם להוביל את הצדדים להסכמה אולם הדבר נעשה באופן לא פורמאלי. מכל מקום, במצב המשפטי הנוכחי לא קיימת מסגרת חוקית מובנית המאפשרת לבתי המשפט להביא את בעלי הדין המקוריים, כמו גם צדדים רלוונטיים נוספים, להסכמה תוך שימוש בכלים מעולם בניית ההסכמות ותוך הסתייעות בגופים המתמחים בהליכי גישור ובניית הסכמות.

על כן, נדרש תיקון חקיקה על מנת להסדיר מנגנון חוקי של גוף בונה הסכמות אליו ניתן יהיה להפנות מחלוקות מתאימות הבאות לפתחו של בית המשפט. החוק המוצע יאפשר לבית המשפט בהתאם לשיקול

דעתו או לבקשת הצדדים להליך המשפטי או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, בהליכים משפטיים שמערבים סוגיה שנמצאת במחלוקת ציבורית, להפנות את בעלי הדין להליך של בניית הסכמות תוך עיכוב ההליך המשפטי שהוגש. הליך בניית ההסכמות ייערך על ידי גוף בונה הסכמות שהינו בעל יכולת מקצועית לליווי תהליכים רבי משתתפים של בניית הסכמות. במסגרתו, יוכלו בעלי הדין להציג את טענותיהם וניתן יהיה לצרף אליו משתתפים נוספים המעוניינים להשמיע את עמדתם ביחס לסוגיה שבמחלוקת, ובמידת האפשר להגיע להסדר הסכמות אשר לוקח בחשבון מגוון רחב של גישות, עמדות והשקפות עולם. לאחר הגעה להסכמה בין המשתתפים בהליך, יבחן בית המשפט, לאחר שקיבל גם את עמדת היועץ המשפטי לממשלה את הסיכום ואת ההסדר שגובש, ככל שגובש, ואשר הועבר לעיונו. בסיום הבחינה, יוכל בית המשפט ליתן להסדר תוקף משפטי מחייב ולהנחות את המדינה לגבי הצעדים הנדרשים על מנת ליתן לו תוקף שכזה. ככל שלא יגיעו הצדדים להסדר הסכמות בסופו של ההליך, יהיו רשאים הצדדים להמשיך את הדיון המשפטי בהליך המשפטי שהגישו. אף במקרה זה ייקח בית המשפט בעת הכרעתו את סיכום ההליך כפי שיוגש לו על ידי הגוף בונה ההסכמות וכך תוכל הכרעתו להישען על תהליך מרובה קולות שבמרכזו הידברות וניסיון לפשרה.

הסדר ההתדיינות המוצע בחוק, הולם את המגמה המתפתחת בשנים האחרונות אשר מבקשת לעודד בעלי דין לבחון אפשרות ליישוב הסכסוך באמצעות מנגנוני הכרעה והסכמה חלופיים. מגמה אשר באה לידי ביטוי בחוק בשנים האחרונות הן בחוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה, תשע"ה-2014, והן בתקנות סדר הדין האזרחי, תשע"ט-2018. אך טבעי הוא שמגמת עידוד הסכמות אשר החלה בסכסוכי משפחה והתפתחה לכלל הסכסוכים האזרחיים תבוא לידי ביטוי אף בהליכים משפטיים שמערבים עניינים ציבוריים, בין היתר לנוכח הפרקטיקה לפיה בנושאים שונים נמנע בית המשפט מהכרעה במטרה להגיע להסכמות. החוק המוצע מקנה גם לייעוץ המשפטי לממשלה את הסמכות ליזום הליך בניית הסכמות בנושאים המגיעים לפתחו.

דברי הסבר לסעיפי הצעת חוק להסדר התדיינות בעניינים ציבוריים:

סעיף 1: מטרת החוק המוצע הינה להעמיד בידי בית המשפט והייעוץ המשפטי לממשלה מנגנון עזר לקידום פתרונות מבוססי הסכמה בהליכים משפטיים הנוגעים לסוגיות השנויות במחלוקת ציבורית. במנגנון זה יעשה שימוש במטרה להגיע לפתרון מוסכם, תוך הרחבת הדיון מעבר לעניינים הפרטני של הצדדים להליך המשפטי. הליך בניית ההסכמות ייערך על ידי גוף בונה הסכמות שהינו בעל יכולת מקצועית לליווי תהליכים ארוכים בבניית הסכמות ותפקידו לסייע בידי בעלי הדין וצדדים נוספים שהצטרפו להליך, להגיע להסכמה על יישוב הסוגיות שבמחלוקת. במסגרת ההסדר המוצע, יוכלו הצדדים להליך המשפטי להציג את טענותיהם וניתן יהיה לצרף אליו משתתפים נוספים שישנה חשיבות לעמדתם ביחס לסוגיה הנידונה, במטרה להגיע להסדר הסכמות אשר לוקח בחשבון מגוון רחב של גישות, עמדות והשקפות עולם המאפיינות את החברה הישראלית. בעשורים האחרונים מתגבשת פרדיגמה העוסקת בגישור הממוקד במערכת היחסים בין הצדדים וביכולת שלהם להבין את נקודת המבט של האחר גם אם לא להסכים עמה. לפרדיגמה זו חשיבות רבה בכל הקשור לתהליכים רחבים של בניית הסכמות בחברות משוסעות. ההסדר המוצע מבקש ליצור הליך בניית הסכמות שמבוסס על הבנת עמדתו של האחר, תוך חתירה לפתרונות מוסכמים.

סעיף 3: על פי המודל המוצע בהצעת החוק, על בית המשפט להעביר את ההליך לגוף מקצועי האמון על בניית הסכמות. לניהול ההליך על ידי גוף מקצועי מחוץ לכותלי בית המשפט כמה יתרונות. ראשית, הליך בניית הסכמות הוא הליך מורכב ולבית המשפט אין בדרך כלל את משאבי הזמן הדרושים כדי לנהל הליך כזה כדבעי. שנית, ניהול הליך בניית הסכמות דורש מומחיות ייחודית בגישור ובניית הסכמות. שלישית, הליך בניית הסכמות דורש ניהול משא ומתן פתוח וחשיפת חולשות משפטיות וסודות מקצועיים. הצדדים לתיק יהססו לנהל משא ומתן כזה בפני מי שיכריע בסופו של דבר בעניינם במידה ולא יגיעו להסכמה בסופו של דבר. לבסוף, הסדר מוסכם שהוא תוצר ההליך, דורש פיקוח מצד בית המשפט ועל כן ראוי להפריד בין הגוף אשר מנהל את ההליך לבין המפקח עליו. על כן, לפי הצעת החוק, לאחר שהחליט על ניתוב ההליך המשפטי להליך של בניית הסכמות, על בית המשפט למנות מנהל לתהליך. מנהל התהליך יכול שיהיה מגשר או מגשרים שינהלו בעצמם את התהליך. במקרים מורכבים ניתן למנות גוף שיש לו מומחיות בבניית הסכמות כמו גם יכולת לוגיסטית ומקצועית לצורך ניהול ההליך על מנת שימנה באישור בית המשפט מגשרים מתאימים, וידאג לניהול הלוגיסטי של ההליך ותוכנו.

בעוד שבתחומי משפט אחרים ההפניה לגישור או להליך מקדים כגון פגישת מהו"ת מחויבת על-פי חוק, במקרה של העתירה הציבורית, בשל חדשנות ההליך, מורכבותו והחשש מפני נעילת שערי בית המשפט בפני גורמים שזכויותיהם נפגעו, יש להותיר לבית המשפט את שיקול הדעת האם להעביר את העתירה למסלול בניית ההסכמות ואם לאו. לכן, מנגנון העזר המוצע יאפשר לבית המשפט בהליך משפטי שמונח בפניו ואשר מעורר שאלות ציבוריות רחבות הנוגעות לסוגיות השנויות במחלוקת בחברה הישראלית ומתייחסות לצדדים נוספים מעבר לבעלי הדין – לפנות לגוף בונה הסכמות לשם בחינת התאמה לקיום הליך בניית הסכמות. בין היתר יינתן משקל לבקשת הצדדים או הייעוץ המשפטי לממשלה לעשות שימוש בהליך זה. מנגד, לנוכח העובדה שהעברה להליך של בניית ההסכמות תעשה על פי שיקול דעתו של בית המשפט, ניתן להגדיר את סוגי ההליכים שניתן להפנות אותם להליך בניית הסכמות באופן רחב אשר יאפשר לבית המשפט להעביר להליך בניית ההסכמות כל הליך הנוגע בסוגיה השנויה במחלוקת ציבורית שיש לה השלכות מעבר לעניינם של בעלי הדין הספציפיים, ושלדעת בית המשפט עשוי להיתרם מהליך של בניית הסכמות. עם זאת, למרות ההגדרה הרחבה, יש למקד את הליך בניית ההסכמות בהליכים המוגשים בבית המשפט העליון ובבתי המשפט המנהליים. נוסף על כך, בשל המורכבות החוקתית של ביקורת שיפוטית על תוקפו של חוק, והצורך במעורבות הכנסת בדיון העוסק בנושא זה, לפי הצעת החוק, אין לנתב להליך של בניית הסכמות שאלות הנוגעות לאי-חוקיותו של דבר חקיקה.

סעיף 4: ברוח תקנות סדר הדין האזרחי התשע"ט-2018 המבקשות לבחון את האפשרות לפתור את המחלוקות באמצעות מנגנון חלופי ליישוב סכסוך, מוצע להיעזר, בשינויים המחייבים, בכלי של פגישות מהו"ת אף בהליכים משפטיים שמערבים עניינים ציבוריים. כמובא בדברי ההסבר לתקנות סדר הדין האזרחי התשע"ט-2018, פעמים רבות הצדדים להליך המשפטי אינם מכירים מספיק את טענות הצד שכנגד, את המחירים הנלווים להליך המשפטי ואת האפשרות ליישב את הסכסוך בדרכים אחרות. לכן, מוצע שבמקרה שבו החליט בית המשפט על סיווג ההליך המשפטי כהליך הנוגע לסוגיה ציבורית ועל הפנייתו להליך בניית הסכמות, יפנה בית המשפט את הצדדים לגוף בונה הסכמות אשר ייבחר על ידו לצורך קיום שתי פגישות מהו"ת. במהלך פגישות המהו"ת יסביר הגוף בונה ההסכמות לצדדים את עקרונות הליך בניית ההסכמות ואת היתרונות הגלומים בו, ויבחן יחד עמם את הנושאים העיקריים שבמחלוקת, ואת האפשרות

שהסוגייה הציבורית שביסוד ההליך הציבורי מתאימה להליך בניית ההסכמות בהתחשב בטיב הצדדים, מהות ההליך המשפטי וסיכויי הצלחתו של הליך בניית ההסכמות. בתוך ארבעה עשר ימים מעת פגישת המהו"ת האחרונה יעביר הגוף בונה ההסכמות לבית המשפט את עמדתו בעניין התאמת הליך בניית ההסכמות למקרה הנדון. לאחר שקיבל את עמדתו של גוף בונה ההסכמות, יחליט בית המשפט האם לקיים הליך בניית הסכמות.

סעיף 5: הליכים משפטיים שמערבים עניינים ציבורים הינם בעלי רגישות ומורכבות מיוחדת ורלוונטיים לציבורים רבים ומגוונים בחברה הישראלית. אחד החסרונות הבולטים של הכלים הקיימים כיום לקידום הסכמות קשור בכך שהצדדים הפורמאליים להליך, דהיינו העותר והמשיבים, אינם מייצגים במקרים רבים את מגוון הקולות הרלוונטיים הנחוצים להסדרת הסוגייה. לעיתים הצדדים להליכים אלו מייצגים עמדות קוטביות שאינן מייצגות את מגוון הקולות בחברה הישראלית. משכך, אחד הרכיבים המשמעותיים במודל המוצע בהצעת החוק הינה האפשרות לצירוף צדדים נוספים להליך. על-פי המודל המוצע, לאחר היוועצות עם בעלי הדין, רשאי גוף בונה ההסכמות לבקש מצדדים נוספים לקחת חלק בהליך בניית ההסכמות כאשר התרשם כי עמדתם יכולה לתרום להבנת המחלוקת הציבורית בסוגיה ולליבונה. וזאת במטרה להביא לידי ביטוי מגוון רחב ככל האפשר של השקפות ועמדות מכלל האוכלוסייה בקשר לסוגיה שבמחלוקת. בטרם יחל הליך בניית הסכמות, יעביר הגוף בונה ההסכמות לבית המשפט את רשימת המשתתפים בהליך כך יתאפשר פיקוח של בית המשפט על הרכב המשתתפים כבר בעת גיבושו. גוף בונה ההסכמות רשאי לבקש מבית המשפט הדן בהליך המשפטי להכיר בצדדים נוספים שצורפו להליך בניית ההסכמות כצדדים להליך המשפטי וכשותפים להליך בניית ההסכמות

כמו כן, בשל החשיבות הציבורית של הנושאים שבמחלוקת יש לאפשר לייעוץ המשפטי לממשלה להשתתף בעצמו בהליך או לשלוח נציג מטעמו שישמש כמשקיף בעת התהליך ולצד התרומה להליך, הוא יחווה דעתו גם על ההסדר המתגבש באופן עצמאי בטרם יכריע בית המשפט בסוגייה. הליכים משפטיים שמערבים עניינים ציבוריים נוגעים לתחומי אחריותה של המדינה ולתחומי סמכותו של הייעוץ המשפטי לממשלה. מכיוון שכך, באופן פורמאלי במקרים רבים המדינה או אחד ממשרדי הממשלה באמצעות הייעוץ המשפטי לממשלה מהווים הצד הפורמאלי להליך המשפטי האדברסרי הנערך בבג"ץ או בבתי המשפט המנהליים. אולם ככל שמדובר בעתירה ציבורית ובהליך בניית הסכמות, ההתייחסות למדינה ולייעוץ המשפטי לממשלה "כמשיב", כפי שמקובל בעתירות בבג"ץ, עלולה להחמיץ את מהותו של ההליך ככזה המבקש לחרוג מן הפורמאליות האדברסרית ולהביא לשולחן מגוון רחב של בעלי עניין (ערכית ומעשית) מקרב הציבור. התייחסות למדינה או לייעוץ המשפטי כצד נוסף ועצמאי בתהליך אינה הולמת את מעמדו המיוחד של הייעוץ המשפטי כמי שאמון על שלטון החוק וכמי שמשקף את קולה של המדינה ואת עמדתה המשפטית בתחומים שונים. כמו כן, הצורך לשמור על אובייקטיביות של הייעוץ המשפטי אינו מתאים להליך של בניית הסכמות שבו נדרשים המשתתפים במקרים רבים לחשוף בפני המשתתפים הנוספים היבטים זהותיים שונים בעולמם ובדרך שהם משפיעים על גישתם כלפי הפתרון לסכסוך שבמחלוקת. לנוכח שיקולים אלה ומכיוון שאין זה ראוי להתייחס לייעוץ המשפטי כצד פורמאלי להליך בניית ההסכמות, הוא לא ייחשב כצד להליך בניית ההסכמות ועמדתו תוגש לבית המשפט בנפרד כמפורט בסעיף 11.

סעיף 6: כדי להגביר את הסיכויים לכך שהצדדים יגיעו להסדר הסכמות ויעשו ניסיון אמיתי וכנה ליישוב הסכסוך בדרכי שלום, הצעת החוק מציעה שבמועד הליך בניית ההסכמות לא יעסקו הצדדים בהכנה ובהגשה של כתבי בי-דין ובית המשפט לא ידון בהליך שלפניו, וזאת בדומה להסדר הקיים בחוק להסדר

התדיינויות בסכסוכי משפחה. לפיכך, מוצע שמשעה שבית המשפט הפנה עניין להליך בניית הסכמות, הוא לא ידון בהליך הציבורי שלפניו לתקופה שיקבע ורשאי הוא להאריך את התקופה או לקצרה בהסכמת הצדדים או לבקשת גוף בונה ההסכמות ולאחר שהתקבלה עמדת הצדדים.

סעיף 7: במסגרת ניהול ההליך, גוף בונה הסכמות יהיה רשאי להיוועד עם בעלי הדין והצדדים הנוספים שצורפו להליך כאמור בסעיף 5, יחד או לחוד ועם כל אדם אחר הנוגע לסוגיה העומדת ביסוד ההליך. גוף בונה ההסכמות רשאי לפרסם פנייה לציבור כי הוא מקבל חוות דעת לגבי השאלות שעומדות ביסוד ההליך או בכל סוגייה הנוגעת להליך, לפרסם "קול קורא" ובמקרים המתאימים לערוך פניות יזומות לגופים הרלבנטיים. יש לאפשר לגוף בונה ההסכמות לקבל מן הציבור עמדות כתובות ובמקרים המתאימים לזמן גופים שאינם חלק מן התהליך, להשמיע את דברם בפני המשתתפים. כמו כן, מכיוון שפעמים רבות עובדי המדינה הם בעלי הידע המקצועי הרלוונטי לעתירה, מוצע לאפשר לגוף בונה ההסכמות, במידה וראה צורך בכך, לבקש מהגוף הציבורי הרלבנטי מידע המצוי בידיו ואשר נחוץ לצורך הצלחת ההליך, בכפוף לסייגים למסירת מידע על פי הוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998. בהתאם למודל המוצע רשאי הגוף בונה ההסכמות, באישור הייעוץ המשפטי לממשלה, לבקש עמדתו של גוף ציבורי ביחס לכל שאלה שנדונה במסגרת הליך בניית ההסכמות.

סעיף 8: כדי לעודד את הצדדים להגיע להסכמות ולאפשר להם ולגוף בונה ההסכמות לרדת לשורש העניין שבמחלוקת, על הצדדים להליך בניית ההסכמות תהיה חובה מיוחדת לנהוג בתום לב ובשקיפות ותחול חובת גילוי ועיון במסמכים. כדי למנוע חשש מצד הצדדים שמא חובת השקיפות של ההליך תשמש בסופו של דבר לרעתם, הצדדים יוכלו להתייעץ עם כל גורם שהם חפצים בכך (בדומה לסעיף 6(1) לתקנות בתי המשפט (גישור), תשנ"ג-1993 וכן סעיף 3(ב) לתקנות סדר הדין החדשות). מוצע שבכדי לייעל ככל הניתן את הליך בניית ההסכמות, תחול חובת גילוי מיוחדת על הצדדים להליך (בדומה לסעיף 35(ב) לתקנות סדר הדין החדשות).

סעיף 9: כדי שבידי בית המשפט תהיה התמונה המלאה אודות הליך בניית ההסכמות מתחילתו ועד סופו, הגוף בונה ההסכמות יעביר לבית המשפט בתום ההליך את סיכום ההסכמות בעניין הסוגייה המשפטית והציבורית שביסוד ההליך הציבורי. במסגרת סיכום ההסכמות יפורטו בכתב טענותיהם ועמדותיהם של כל אחד מהצדדים; נכונותם לשתף פעולה עם הליך ההסכמות; המטרות והאתגרים הציבוריים והמשפטיים הנוגעים להליך; אופן הייצוג של המטרות והאתגרים האמורים על ידי הצדדים; נכונותם להגיע להסדר שיעגן את הסכמותיהם, וכן, ההסכמות אליהם הגיעו הצדדים והנושאים שנותרו שנויים במחלוקת. הגוף בונה ההסכמות יעביר את סיכום ההסכמות אף אם הליך ההסכמות לא הסתיים בהסדר או שהסתיים בהסדר חלקי.

סעיף 10: הצעת החוק מאפשרת לצדדים להגיע להסדר בהליך בניית הסכמות ובית המשפט יהיה רשאי, לאחר קבלת תגובת הייעוץ המשפטי לממשלה, לתת להסדר או לחלקים ממנו, תוקף של פסק דין. עם זאת, לנוכח מעמדו של הייעוץ המשפטי לממשלה כאמון על שלטון החוק וכמי שבסופו של דבר אמור לדאוג ליישומו על ידי גופי המדינה, יש לאפשר לייעוץ המשפטי לממשלה להביע את עמדתו לגבי ההסדר בטרם יינתן לו תוקף על ידי המדינה. בדומה לכך, אישור בית המשפט להסדר לא יינתן כחותמת גומי אלא לפי שיקול דעתו של בית המשפט ורק אם מצא שההסדר תואם את הדין. החוק המוצע מקנה לבית המשפט סמכות שבשיקול דעת, לתת תוקף להסדר כזה לא רק במקרים שבהם מדובר בהסדר שכל משתתפי ההליך

שותפים לו אלא גם במקרים שבהם קיימת דעת מיעוט בקרב משתתפי ההליך וזאת אם ראה בית המשפט כי התגבשה להסדר הסכמה רחבה, ואם שוכנע שתוכן ההסדר מהווה תחליף הוגן לסעדים שהתבקשו בעתירה שנדונה. כמו כן, מוצע כי במידה והצדדים לא הגיעו להסדר, סיכום ההסכמות אליו הגיעו הצדדים כמו גם סיכום ההליך בכללותו יובאו בשיקולי הכרעתו של בית המשפט. בדרך זו, תהליך בניית ההסכמות וסיכומו על ידי הגוף בונה ההסכמות, יאפשרו לבית המשפט למקד את פסק דינו בנושאים שנותרו במחלוקת וכן, לקבל את הכרעתו על בסיס תהליך מרובה קולות במסגרתו עברו הצדדים תהליך משמעותי.

סעיף 11: הליכים משפטיים בעלי אופי ציבורי נוגעים במקרים רבים לתחומי סמכותו של הייעוץ המשפטי לממשלה. הליך בניית הסכמות לבקשת היועץ המשפטי לממשלה עשויה לתרום רבות לפתרון סכסוכים השנויים במחלוקת ציבורית. לפיכך, ראוי לעשות שימוש במנגנון בניית הסכמות במתכונת המוצעת בהצעת החוק, גם במקרים בהם התבקש היועץ המשפטי לממשלה לתת את עמדתו בסוגיה הנוגעת לשאלה ציבורית. במקרה זה יחולו הוראות החוק בשינויים המחויבים.