

# כּוּשֵׁר שִׁיפּוּט

## כִּיצַד לֵהֲגִן עַל מַעֲמַד הַרְשׁוֹת הַשׁוֹפֵטֵת בִּישְׂרָאֵל

מִיכָל סַלַע | מַרְץ 2020

אַקְטִיבִּיזְם שִׁיפּוּטִי

בִּיקוּרַת שִׁיפּוּטִית

מֵהַפְּכָה חֻקְתִּית

הַפְּרַדַּת הַרְשׁוּיֹת

מִשְׁמַעַת קוֹאֲלִיצִיּוֹנִית

תִּקְנוֹן הַכִּנְסַת

הַלִּיךְ חֻקִּיקָה דִּמּוֹקְרָטִית

חֻק יִסוּד הַכִּנְסַת

הַשְּׁבֵת הָאֲמוֹן בַּמַּעֲרַכַת הַמִּשְׁפָּט

הַסַּכְמִים הַקוֹאֲלִיצִיּוֹנִיִּים

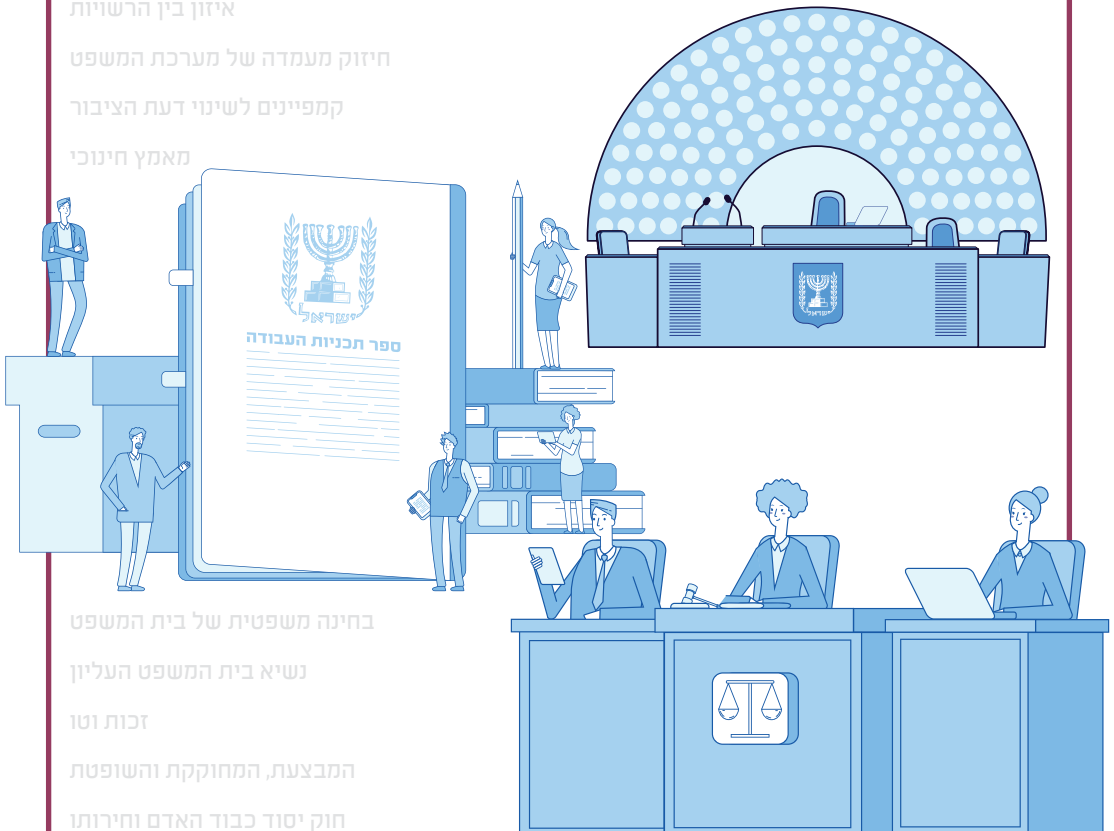
קוּוֵי יִסוּד הַמַּמְשֵׁלָה

אִיזוֹן בֵּין הַרְשׁוּיֹת

חִיזוּק מַעֲמַדָּה שֶׁל מַעֲרַכַת הַמִּשְׁפָּט

קַמְפִּיִּינִים לְשִׁינוֹי דַּעַת הַצִּיבּוֹר

מֵאֲמָץ חִינוּכִי



בַּחִינָה מִשְׁפָּטִית שֶׁל בֵּית הַמִּשְׁפָּט

נְשִׂיא בֵּית הַמִּשְׁפָּט הָעֲלִיּוֹן

זְכוּת וְטו

הַמְבַצֵּעַ, הַמְחֻקֶּקֶת וְהַשׁוֹפֵטֵת

חֻק יִסוּד כְּבוֹד הָאָדָם וְחִירוֹתוֹ

תְּפִיסַת הַבִּיקוּרַת הַשִּׁיפּוּטִית

יְשִׁימוֹת פּוֹלִיטִית

דָּדָּ

חֻקִּים | מַלְמִדִּים | מִשְׁטֵם

אֶקְדָּן  
כְּבוֹד  
כְּצַנְלָסוֹן

עֶדְרָן פְּעוּלָה וְשִׁינוֹי

דִּמּוֹקְרָטִיָה וְשִׁלְטוֹן הַחֻק



## **כושר שיפוט**

כיצד להגן על מעמד הרשות השופטת בישראל

**הנחייה:** טל ויינטראוב ועמית בן-צור

**עריכה:** ניר רייזלר

**גרפיקה:** עדי רמות

**תאריך:** מרץ 2020

## מרכז החשיבה של קרן ברל כצנלסון

**מיכל סלע** היא מנהלת המרכז לשינוי מדיניות ב"שתיל - הקרן החדשה לישראל". בעלת תואר ראשון בהיסטוריה ועיתונאות מאוניברסיטת תל אביב ותואר שני במדיניות ציבורית מאוניברסיטת אוקספורד. ניהלה את קשרי החוץ והייתה חברה בצוות ההקמה של "המשרוקית" - מערכת בדיקת העובדות הישראלית. בעבר, ייעצה בנושאי מדיניות חברתית לעיריית בואנוס איירס, הייתה יועצת פרלמנטרית ועיתונאית בערוץ 2.

**דרך - מרכז החשיבה של קרן ברל כצנלסון** הוקם במטרה לייצר תפיסת עולם סדורה, עדכנית ומוצקה למחנה השמאל הציוני באמצעות גיבוש פתרונות מדיניות יישומיים לסוגיות היסוד עימן מתמודדת מדינת ישראל.



הוקרים | מלמדים | משנים

הנייר ממליץ לשנות את  
 תקנון הכנסת, באופן  
 שיאפשר לנשיאות הכנסת  
 לפסול הצעת חוק המפרה  
 את האיזון בין שלוש  
 רשויות הממשל בישראל  
 מלהגיע להצבעה במליאה.  
 פיתרון זה מגן מבחינה  
 מבנית על עקרונות הפרדת  
 הרשויות, ועם זאת מותר  
 פתח לממשלה ולכנסת  
 לבצע רפורמות במערכת  
 המשפט כל עוד הוא נשמר

מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון בראשה נשחק באופן עקבי בעשור האחרון, במישור התודעתי והמבני כאחד. הפגיעה במערכת המשפט עלולה ליצור חוסר איזון בין שלוש רשויות הממשל ולהחליש את הפיקוח השיפוטי על הממשלה והכנסת, ובכך לאיים על יציבות המבנה הדמוקרטי בישראל. בנוסף לכך, היחלשות המערכת המשפטית עלולה לפגוע ביכולתה להמשיך להגן באופן אפקטיבי על זכויות היסוד של האזרחים. במישור התודעתי, הטענה שהחלה להופיע בשיח הציבורי והתקשורתי שטופח על ידי גורמים שמרניים היא שבית המשפט הוא מוסד אליטיסטי ומתנשא שאינו נבחר על ידי הציבור ועל כן אינו דמוקרטי, אלא להפך, הוא מגביל את יכולת הממשלה הנבחרת להוציא לפועל את מדיניותה. במישור המבני, ערעור האיזונים והבלמים בין שלוש הרשויות, לצד חולשתה של הכנסת ביחס לרשות המבצעת, יוצרים מצב שבו ניתן לערער את מעמדם וכוחם המוסדי של מערכת המשפט ככלל ושל בית המשפט העליון בפרט בקלות יחסית ועל פי רצונה של הממשלה.

מטרתו של נייר מדיניות זה היא כפולה. מבחינה תודעתית, הוא מיועד להתוות דרך פעולה ליצירת שיח המבסס את מערכת המשפט ואת בית המשפט העליון כגופים דמוקרטיים, החיוניים לתפקודה התקין של הדמוקרטיה הישראלית על אף שאינם גופים נבחרים. מבחינה מבנית, מטרתו היא ליצור מערך איזונים שיקשה על פגיעה במערכת המשפט באופן המחזק רשות אחת על פני אחרת ושעלול להפר באופן בוטה את האיזון הנדרש בין הרשויות. כל זאת, תוך שמירה על יכולתן של הכנסת והממשלה לבצע רפורמות במערכת המשפט ולהביא לידי ביטוי את רצון הבוחרים.

הנייר בוחן חלופות שונות לפתרון הבעיה: עצירת תהליך הפגיעה במעמד מערכת המשפט, מתוך הנחה שזהו תנאי מספיק לכך שהוא ישתקם מעצמו; יצירת קמפיין ציבורי וחינוכי כולל להשבת האמון במערכת המשפט; שימוש במסמכי ההסכמות הקואליציוניות על מנת לחייב את כל המפלגות החברות בקואליציה לחזק את מערכת המשפט ולמנוע מצב שבו חברי קואליציה חופשיים לתמוך בהצעות חוק או רפורמות המחלישות אותה; ושינוי תקנון הכנסת כך שיגביל את יכולתן של הממשלה והכנסת לפגוע באיזון בין שלוש רשויות השלטון.

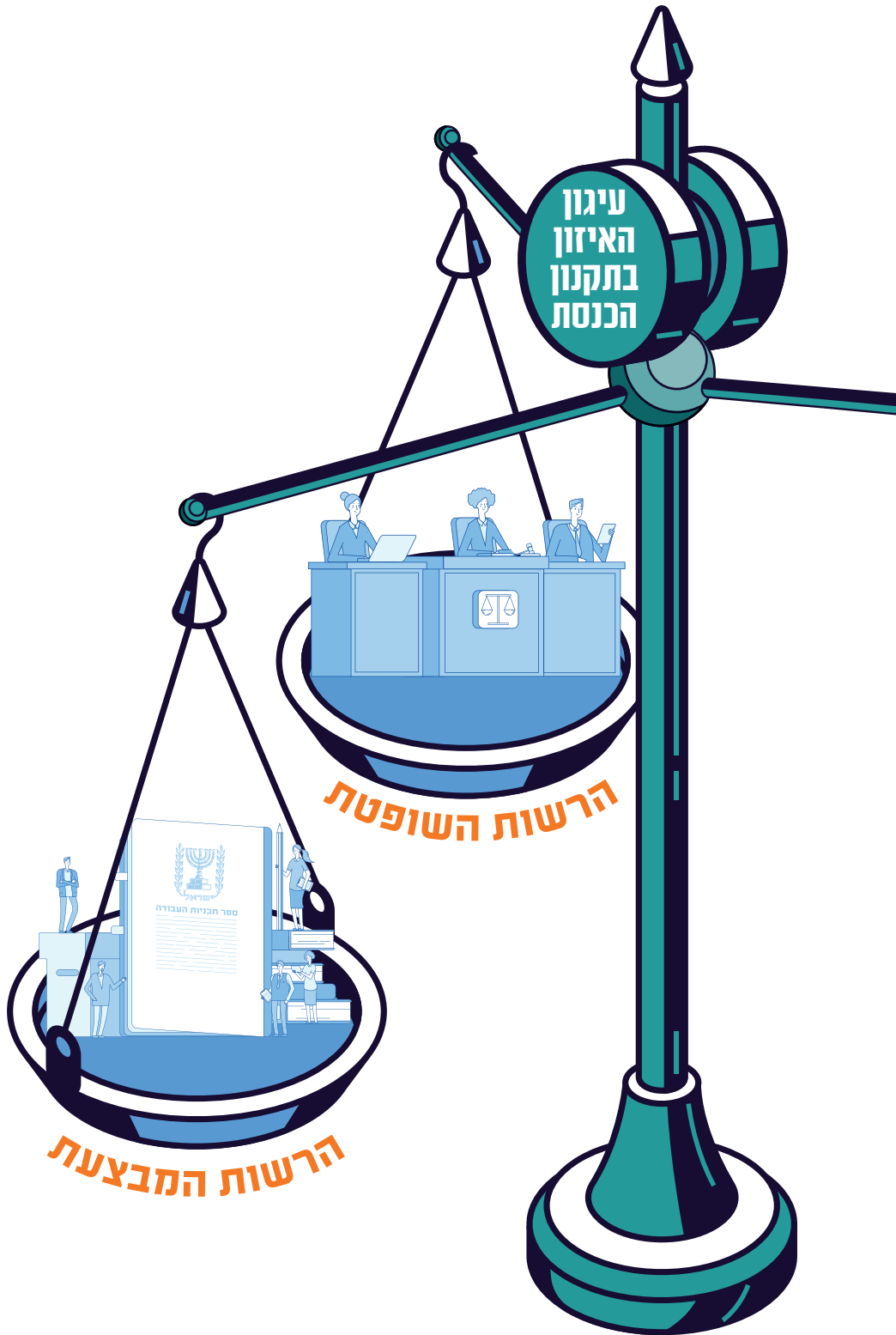
לאחר בחינת המידה שבה עומדים הפיתרונות השונים ביעדים של ממלכתיות, חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט וביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון ובשיקול מעשי של ישימות פוליטית, ממליץ הנייר לבחור בפתרון עיגון האיזון בין שלוש הרשויות בתקנון הכנסת. במסגרת פיתרון זה מוצע לשנות את סעיף 75 ה' לתקנון הכנסת, הקובע באילו נסיבות רשאית נשיאות הכנסת לפסול הצעת חוק, כך שתוכל לפסול הצעת חוק הפוגעת באיזונים ובבלמים בין שלוש הרשויות מלהגיע להצבעה במליאת הכנסת. פיתרון זה נבחר משום שמדובר בשינוי תקנוני המגן מבנית על האיזונים והבלמים בין שלוש הרשויות ומקשה על חקיקה רגילה להפר את יחסי הכוחות ביניהן; אך עם זאת מותיר פתח לממשלה ולכנסת לבצע רפורמות במערכת המשפט ובסמכויות בית המשפט העליון כל עוד האיזונים בין שלוש הרשויות נשמרים.

## עיגון האיזון בין שלוש הרשויות בתקנון הכנסת

תוספת לסעיף 75 ה לתקנון הכנסת:

נשיאות הכנסת לא תאשר הצעת חוק שלדעתה מפרה באופן מהותי את האיזון שבין שלוש הרשויות הדמוקרטיות במדינת ישראל - הרשות המחוקקת, השופטת והמבצעת, ושמתירה את הבלמים והאיזונים הפועלים על כל רשות מתוקף המבנה החוקי הבסיסי הדמוקרטי של מדינת ישראל.





## תוכן עניינים

- מה הבניה**  
7 .....מדוע החלשת מערכת המשפט מסכנת את הדמוקרטיה הישראלית.
- מה רוצים להשיג**  
10 .....הגנה על מעמד הרשות השופטת.
- מה אפשר לעשות**  
12 .....מעצירת הפגיעה במעמד בית המשפט ועד עיגון האיזון בין הרשויות בתקנון הכנסת.
- מה צריך לעשות**  
18 .....מדוע עיגון האיזון בין הרשויות בתקנון הכנסת הוא הפיתרון הטוב ביותר.
- סיכום**  
20 .....
- נספח - טבלת ניתוח החלופות**  
21 .....
- מילון מונחים**  
26 .....
- רשימת מקורות**  
28 .....



# מדוע החלשת מערכת המשפט מסכנת את הדמוקרטיה הישראלית

חוסר האמון הציבורי  
הגובר במערכת המשפט,  
מעניק רוח גבית לניסיונות  
החלשתה מצד פוליטיקאים  
אנטי-ליברליים

מערכת המשפט, מעמדה ותפקידה במסגרת האיזונים והבלמים בין שלוש רשויות השלטון בדמוקרטיה הישראלית, הוחלשו באופן עקבי בעשור השני של שנות האלפיים במישור המבני והתודעתי כאחד.

במישור המבני, מעמד מערכת המשפט, ובעיקר בית המשפט העליון, אינו מובטח ומקובע מספיק מבחינה חוקתית. חוסר האיזונים והבלמים בין שלוש הרשויות יוצר מצב שבו המערכת הפוליטית יכולה לערער בקלות יחסית את המעמד והכוח המוסדי של מערכת המשפט ככלל ושל

בית המשפט העליון בפרט. הדבר בא לידי ביטוי בניסיונות ברורים של שרי הממשלה וחברי הקואליציה לעשות כן באמצעות חקיקה<sup>1</sup>.

במישור התודעתי, מערכת המשפט מצטיירת על ידי גורמים שמרניים - ולכן נתפסת בקרב חלקים נרחבים בציבור - כמוסד שאינו נבחר ולכן, גם אינו דמוקרטי ומכאן שיש להכפיפו לרשות המבצעת. חוסר האמון הציבורי הגובר במערכת המשפט שנוצר כתוצאה מכך מעניק משנה תוקף לבעיה המבנית שהוצגה לעיל.

## תגובת-נגד לאקטיביזם השיפוטי

מתקפה זו על מעמדה וסמכויותיה של מערכת המשפט היא ככל הנראה תגובה למהפכה החוקתית שהוביל נשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרון ברק, ושבמהלכה התבססה הקביעה כי "הכול שפיט" ולכן בית המשפט יכול ואמור לעסוק בכל הסוגיות החוקיות בישראל. לצד מהפכה זו, חוקקה הכנסת את חוקי היסוד, שעייגנו את זכויות האדם בחקיקה מיוחדת וזכו למעמד חדש העולה על זה של חקיקה רגילה. לחוקים אלו התייחס בית המשפט בפסיקותיו כאל בעלי אופי כמו-חוקתי<sup>2</sup>.

1 דוגמאות בולטות לכך הן **חוק היועמ"שים**, **פסקת ההתגברות** ו**מהלכים פוליטיים** בוועדה למינוי שופטים. מהלכים אלו מוכשרים בתודעה הציבורית באמצעות **מתקפות** פומביות וחזיתיות על מערכת המשפט מצד שרי וראש הממשלה בכלל והשר הממונה עליה בפרט.

2 ראו מאמרו של אהרון ברק "**המהפכה החוקתית: זכויות יסוד מוגנות**".

תגובת הנגד הפוליטית המשמעותית הראשונה למהפכה החוקתית הייתה של הפרופסור דניאל פרידמן, שכיהן כשר המשפטים בין השנים 2007-2009.<sup>3</sup> בזמן כהונתו פעל פרידמן כדי להחליש את מגמת האקטיביזם השיפוטי מבית מדרשו של ברק. הוא יזם וקידם את חוק יסוד השפיטה, שהיה אמור להגביל את הסמכות השיפוטית ואת יכולת בית המשפט העליון לפסול חוקים שחוקקה הכנסת. בנוסף פעל פרידמן כדי למנות לשופטים בבית המשפט העליון עורכי דין מהמגזר הפרטי שלא שירתו כשופטים קודם לכן, ועל מנת לקדם הקמת בית משפט נפרד לענייני חוקה. שני המהלכים האחרונים מיועדים היו למנוע ריכוז כוח רב מדי בידי קבוצה מצומצמת של שופטים.

נראה כי שרת המשפטים לשעבר איילת שקד השתמשה בתפיסתו של פרידמן, שלפיה האקטיביזם השיפוטי חורג מתפקידו הראוי של בית המשפט, על מנת להחליש את מבנה הדמוקרטיה הליברלית הישראלית. זאת, במטרה להכשיר את מפעל ההתנחלויות, שלעתים קרובות המכשול המרכזי העומד בפניו הוא בית המשפט העליון, ולבסס את הימין החדש, הדתי והאנטי-ליברלי.<sup>4</sup> הנרטיב שאותו קידמה שקד הוא שהמערכת המשפטית עברה תהליך התחזקות לא פרופורציונלי ביחס לממשלה ולכנסת, שבעקבותיו היא שולטת במדינה, ושהיא מהווה מוסד לא דמוקרטי מכיוון שאינה נבחרת ולפיכך אינה מייצגת את רצון העם.

הדעות השונות בשיח הציבורי בישראל ביחס למערכת המשפט נעות מהתנגדות עזה ורבת שנים כלפיה מצד גורמים שמרניים הרואים במשפטיזציה של הכיבוש את המחסום העיקרי בפני מפעל ההתנחלויות, ועד ההסתייגות העמוקה של המחנה הליברלי במדינה מהתהליכים שהובילה שקד. בתווך ישנו ציבור שחלקו הגדול אדיש כלפי הנושא וחלקו האחר מקבל בדרגה זו או אחרת את הטענה שבית המשפט צבר כוח לא מידתי מול הרשויות הנבחרות ושיש להחלישו. מסקרים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה עולה כי ב-2018 פחת האמון בבית המשפט במידה שונה בקרב מצביעי ימין, מרכז ושמאל,<sup>5</sup> וכי ב-2019 שיעור האמון בבית המשפט העליון בקרב מצביעי ימין יהודים עמד על 30% בלבד, לעומת 72% בקרב מצביעי מרכז ו-88% בקרב מצביעי שמאל.<sup>6</sup> דוח ביצועי המגזר הציבורי בישראל שפרסמה אוניברסיטת חיפה מצביע על כך שהאמון הכללי במערכת המשפט הגיע ב-2018 לשפל ביחס לשנים קודמות.

3 ראו מאמרו של אילן סבן "תגובת הנגד הפוליטית אל 'המהפכה החוקתית'".

4 אייל גרוס מציג ניתוח דומה במאמרו באותו נושא.

5 ראו מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, עמ' 90-94.

6 ראו מדד הדמוקרטיה הישראלית 2019, עמ' 48.

## כוחה של מערכת המשפט חיוני לדמוקרטיה מתפקדת

מערכת המשפט היא  
דמוקרטית במהותה וחיונית  
לדמוקרטיה מתפקדת גם  
אם אינה נבחרת ישירות  
על ידי העם, משום שהיא  
מונעת ריכוז כוח רב מדי  
בידי רשות אחרת על  
חשבון יכולת הציבור  
לפקח עליה

תיאור מערכת המשפט על ידי גורמים שמרניים כלא דמוקרטית משום שאינה נבחרת, וככזו המחלישה את יכולתם של נבחרים העם לפעול באופן המבטא את רצונו, מניח כי דמוקרטיה אינה אלא שלטון הרוב. על כן כל מערכת שאינה מבטאת באופן ישיר את שלטון הרוב אינה דמוקרטית, וכל מערכת המגבילה את נציגי הרוב או מפקחת עליהם פוגעת בדמוקרטיה ובמשילות.

הטענה מבוססת בחלקה, שכן ישנו מתח מובנה במערכת השלטונית הישראלית בין הרשות השופטת לשתי הרשויות הנוספות. זאת, מכיוון שהביקורת השיפוטית היא הביקורת החזקה והאפקטיבית ביותר על הממשלה והכנסת. יש מקום לטעון כי המהפכה החוקתית הוציאה במידה מסוימת את המערכת השלטונית מאיזון ותבעה כוח וסמכויות נרחבים מדי לבית המשפט.

עם זאת, כל דמוקרטיה מאופיינת בהפרדת רשויות ושמירת האיזונים והבלמים ביניהן. מכאן שמערכת המשפט דמוקרטית במהותה וחיונית למערכת דמוקרטית מתפקדת, גם אם אינה נבחרת ישירות על ידי העם, משום שהיא מונעת ריכוז כוח רב מדי בידי רשות אחרת על חשבון יכולת הציבור לפקח עליה. בנוסף לכך, ניתן לטעון בנקל כי ישנו מערך בחירת שופטים מוסדר, שגם אם אינו חף מבעיות, הוא מגלם את "רצון העם" דרך נציגי הכנסת והממשלה הנבחרים, אלה המרכיבים את הוועדה למינוי שופטים, ושר המשפטים הנבחר המשמש כיושב-ראש הוועדה.<sup>7</sup>

שמירה על מעמדה וכוחה המוסדי של מערכת המשפט הכרחית לקיומה של המערכת הדמוקרטית הישראלית ולהבטחת שלטון החוק. זאת, לאור עקרון הפרדת הרשויות, שעניינו יצירת איזון ביניהן על מנת להבטיח שאף אחת מהן לא תצבור כוח בלתי מרוסן שיאפשר לה לחמוק מביקורת ציבורית ובכך, להפקיע את הריבונות מידי העם. מאחר שמדובר ברשות שלטונית אשר נמצאת תחת מתקפה מצד רשות אחרת, הגוף היחיד היכול להסדיר את היחסים, הבלמים והאיזונים בין שלוש הרשויות המרכיבות את המנגנון המדינתי-דמוקרטי בישראל הוא המדינה עצמה.

7 ראו לדוגמה את מאמרו של סבן. לדיון נוסף, המקיף והעדכני בנושא, ראו את מחקרו של עמיחי כהן מהמכון הישראלי לדמוקרטיה "פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט", עמ' 37-39. כהן טוען כי הדיון לא אמור להיות על כוחו של בית המשפט אלא על כוחה של הכנסת, הנשלטת כיום לחלוטין על ידי הממשלה. בנוסף מזכיר כהן כי לחברה הישראלית מספר מאפיינים ייחודיים, המצביעים על כך שלבית המשפט צריכה להיות יכולת ביקורת שיפוטית חזקה כדי לשמור על הערכים הדמוקרטיים.

# הגנה על מעמד הרשות השופטת

מטרת המדיניות שתוצע במסמך זה היא כפולה.

**מבחינה תודעתית**, מטרתה להתוות דרך פעולה לביסוס מעמד מערכת המשפט בכלל ובית המשפט העליון בפרט כגופים דמוקרטיים, החיוניים לתפקוד הדמוקרטיה הישראלית על אף שאינם גופים נבחרים, הן בקרב נבחרי הציבור והן בשיח הציבורי הכללי.

המדיניות שתוצע תחזיר את המתחים והאיזונים הטבעיים בין הרשויות בשלטון דמוקרטי לממדיהם התקינים; תגביר את אמון הציבור במערכת המשפט הישראלית; ותמסגר את מקומן של הרשויות האחרות, בעיקר המבצעת, כחלק מהמערכת הדמוקרטית (המורכבת מכמה רשויות ונסמכת על האיזון ביניהן) ולא כמצויות מעליה.

מטרת הנייר היא לבסס את מעמד הרשות השופטת כיסוד חיוני בדמוקרטיה הישראלית, וליצור מסגרת איזונים חוקית ופוליטית שתקשה על פגיעה בה ועל הפרת האיזון בין שלוש הרשויות

**מבחינה מבנית**, מטרת המדיניות היא ליצור מסגרת איזונים חוקית ופוליטית שתקשה על פגיעה במערכת המשפט באופן המחזק רשות אחת על פני אחרת, ושעלול להפר באופן בוטה את האיזון הנדרש בין שלוש הרשויות. זאת, תוך שמירה על יכולתן של הכנסת והממשלה לבצע רפורמות בתחום ולהביא לידי ביטוי את רצון הבוחרים.

## כיצד ייבחנו הדרכים לפתרון הבעיה

באיזו מידה תתרום כל אחת מהדרכים למימוש מטרת המדיניות להגברת אמון הציבור במערכת המשפט ולביצור מעמדה וסמכותיותה? באיזו מידה הן עולות בקנה אחד עם עקרון הממלכתיות? ומה ההיתכנות הפוליטית שלהן?

הפיתרונות האפשריים השונים לבעיה אשר יוצגו בהמשך ייבחנו הן לאור המידה שבה הם מקדמים את היעדים הנגזרים ממטרת המדיניות שתוצע בנייר זה, והן לאור המידה שבה ניתן לבצע אותם בפועל. יעדים ושיקולים מעשיים שנבחרו כבעלי חשיבות גדולה יותר מהאחרים יופיעו ראשונים מבחינת סדר ההצגה.

**ביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון** - באיזו מידה יקשה יישום כל פיתרון על פגיעה עתידית באיזון שבין הרשויות, ובייחוד במעמדו ובסמכויותיו של בית המשפט העליון.



**חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט** - באיזו מידה יתרום כל פיתרון להגברת האמון שרוחש הציבור הישראלי למערכת המשפט בכלל ולבית המשפט העליון בפרט.



**שמירת מלכתיות** - באיזו מידה כל פיתרון יקדם סולידריות, שותפות וזהות אזרחית כלל-ישראלית מלכתת, כניגודם של תהליכי שיסוע מגזרי ופילוח מעמדי.



## שיקול מעשי

**ישימות פוליטית** - עד כמה כל פיתרון ניתן לביצוע מבחינה פוליטית, לאור יחסי הכוחות בין קובעי המדיניות הצפויים להתנגד לו לבין אלו שניתן לגייס לתמיכה בו.



# מעצירת הפגיעה במעמד בית המשפט ועד עיגון האיזון בין הרשויות בתקנון הכנסת הדרכים לפתרון הבעיה

## עצירת תהליך הפגיעה במעמד מערכת המשפט

במסגרת חלופה זו, ממשלת שמאל-מרכז תפסיק את הפגיעה במעמד בית המשפט ועם זאת לא תנסה לחזק אותו על ידי קמפיין, מאמץ חינוכי או שינוי מבני. זאת, מתוך הנחה שרוב הציבור לא יוצא נגד מערכת המשפט באופן פעיל אם הדבר לא מתודלק בשיח הציבורי על ידי פוליטיקאים שמרנים באופן היוצר התנגדות וחוסר אמון כלפיה. חלופה זו גורסת שעצירת תהליך הפגיעה במעמד מערכת המשפט מספיקה כדי להביא להתחזקותו.

## קמפיין ציבורי כולל ומאמץ חינוכי להשבת האמון במערכת המשפט

חלופה זו מציעה להביא לשינוי השפה השלטונית כולה כלפי הדמוקרטיה, שלטון החוק ומערכת המשפט בישראל, לצד מהלך להחזרת נושאי שלטון החוק והדמוקרטיה למרכז תכנית הלימודים במקצוע האזרחות.<sup>8</sup>

הניסיון לשנות תפיסה או תודעה ציבורית מתבצע בדרך כלל בשני מישורים: במישור ההסברתי בקרב הציבור הרחב, ובמישור החינוכי בקרב התלמידים, ודרכם גם במעגלים רחבים יותר: ממוריהם והוריהם ועד לקהילות שאליהן הם משתייכים. השפעת הפעילות באפיק החינוכי נחשבת מעמיקה, יציבה וחזקה יותר בטווח הארוך. לכן, חלופה זו יוצאת מנקודת הנחה שהדרך היעילה ביותר לשינוי תודעתי היא שילוב של קמפיין והפצת מסרים יחד עם תהליך חינוכי, שגם הוא מתוקשר ובמובן זה נרתם לטובת הקמפיין.

הקמפיין המוצע במסגרת חלופה זו יכלול בין היתר ראיונות ייעודיים עם שר המשפטים המוביל את המהלך כולו; וכן טביעת מושגים חדשים בשיח הציבורי (כגון מסגור בית המשפט כשומר זכויות אדם ומגן הדמוקרטיה והאזרחים) ופרסום מאמרי דעה מנומקים בנושא של אקדמאים, פוליטיקאים ומובילי דעת קהל.

<sup>8</sup> שר החינוך לשעבר נפתלי בנט נקט בצעדים דומים למטרה הפוכה: כדי להפוך את לימודי האזרחות לאתנוצנטריים, מוגבלים ומצומצמים יותר מבחינת תפיסת הדמוקרטיה.

## המאמץ החינוכי המוצע בה יכלול:

- שינוי מתוקשר של תכנית הלימודים שישים דגש על לימודי האזרחות ונושאי הפרדת הרשויות והדמוקרטיה המהותית בבתי הספר. המהלך יכול לכלול מינוי מפמ"ר/ית (מפקח/ת מרכז מקצוע) למקצוע האזרחות שתשים או ישים דגש על תכנים דמוקרטיים; וכן מתן אפשרות לצוותים המקצועיים במשרד החינוך האחראיים על לימודי האזרחות<sup>9</sup> להכניס את יסודות הדמוקרטיה והפרדת הרשויות כנושאי חובה בתכנית הלימודים לבגרות באזרחות.
- עידוד בתי ספר לפתוח מגמות של חמש יחידות לימוד באזרחות.
- פיתוח ואישור תכניות לימוד חדשות באזרחות המדגישות את אופייה הדמוקרטי של ישראל ומסבירות באופן מעמיק ומפורט את מבנה הדמוקרטיה הישראלית.

## שימוש בהסכמים הקואליציוניים ובקווי יסוד הממשלה להבטחת האיזון בין הרשויות

במסגרת חלופה זו האיזון בין רשויות השלטון בישראל יישמר באמצעות שני הכלים המרכזיים שנעשה בהם שימוש בעת הקמת ממשלה: קווי היסוד המביאים לידי ביטוי את עקרונותיה הבסיסיים, וההסכמים בין חברות הקואליציה השונות.

**א. קווי יסוד הממשלה -** ניתן להיווכח בתהליך הצמצום שעבר הסעיף הנוגע לשלטון החוק ולמערכת המשפט בקווי היסוד של הממשלות השונות שקמו בתקופת התדרדרות מעמדו של בית המשפט העליון. הסעיפים הנוגעים בדבר נעו מ"הממשלה מכבדת ותכבד את רשויות השלטון בישראל: את הכנסת ואת בתי המשפט ובראשם בית המשפט העליון של ישראל. הממשלה תפעל לחיזוק גורמי אכיפת החוק"<sup>10</sup> בממשלת אולמרט שהוקמה ב-2006; ועד הסעיף הרזה הנוגע בשלטון החוק מבלי להזכיר את מערכת המשפט או את בית המשפט העליון בקווי היסוד של ממשלת נתניהו שהוקמה ב-2015: "הממשלה תפעל לביצור שלטון החוק בישראל"<sup>11</sup>.

במסגרת חלופה זו ייכלל בקווי היסוד של הממשלה שתוקם סעיף שיבטיח הגנה על בית המשפט, שומרי הסף ומערכת שלטון החוק. אומנם מסמך קווי היסוד אינו מנחה על פי רוב את פעילותה המעשית השוטפת של הממשלה, אך תהיה לצעד כזה משמעות סמלית ותקשורתית, מאחר שהוא מבחיר למערכת המשפט ולציבור כי הרשות השופטת ובית המשפט העליון בראשה אינם יעד למתקפה מצד הממשלה. בנוסף, אם אחת מחברות הקואליציה תנסה לפעול להצרת

9 ראוי לציין כי מרחב פעילותם של הצוותים המקצועיים במשרד החינוך האחראיים על לימודי האזרחות **צומצם** באופן מהותי בעשור השני של שנות האלפיים על ידי גורמים פוליטיים שמרניים.

10 ראו בקווי היסוד של מדיניות ממשלת אולמרט מ-2006.

11 ראו בקווי היסוד של מדיניות ממשלת נתניהו מ-2015.

יכולתה של מערכת המשפט למלא את תפקידה, לעובדה שהיא פועלת בניגוד לקווי יסוד הממשלה תוכל להיות משמעות ציבורית שתשפיע על הממשלה כולה.

**הסכמים קואליציוניים -** במסגרת חלופה זו, ההסכמים בין הסיעות השונות המרכיבות את הקואליציה יכללו סעיף שיבטיח את ביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון בראשה. הכנסת סעיף כזה יכולה להיות יוזמה של המפלגה המרכיבה את הקואליציה או לחלופין של כל אחת מחברותיה. נוסח אפשרי לסעיף כזה יהיה: "הצדדים יפעלו ליישום ולהנחלתם של ערכי הדמוקרטיה, ברוח הכרזת העצמאות, תוך שמירת אופייה של מדינת ישראל כמדינת חוק יהודית ודמוקרטית, ושמירה על האיזונים והבלמים שבין הרשויות".

### עיגון האיזון בין שלוש הרשויות בתקנון הכנסת

שינוי סעיף 75 ה לתקנון הכנסת, הקובע באילו נסיבות נשיאות הכנסת רשאית לפסול הצעת חוק, יכול להפוך לכלי מבני שימנע מהצעות חוק הפוגעות באיזונים ובבלמים בין שלוש הרשויות מלהגיע להצבעה במליאת הכנסת וכך יקשה על חקיקה רגילה לשנות את יחסי הכוחות בין הרשויות.

**זהו נוסח סעיף 75 ה לתקנון הכנסת כיום:**

**"(ה) הצעת חוק פרטית תובא לאישור נשיאות הכנסת; נשיאות הכנסת לא תאשר הצעת חוק שלדעתה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או שהיא גזענית במהותה."**<sup>1</sup>

הערת השוליים לסעיף מציינת: "אין הסמכות כוללת בחובה את הכוח שלא לאשר הצעת חוק בשל הסתייגות ולו העזה ביותר, מהתוכן הפוליטי חברתי של ההצעה, בג"ץ - 742/84 (כהנא נ' יושב ראש הכנסת)".

**התוספת המוצעת:** "נשיאות הכנסת לא תאשר הצעת חוק שלדעתה מפרה באופן מהותי את האיזון שבין שלוש הרשויות הדמוקרטיות במדינת ישראל - הרשות המחוקקת, השופטת והמבצעת, ושמירתה את הבלמים והאיזונים הפועלים על כל רשות מתוקף המבנה החוקי הבסיסי הדמוקרטי של מדינת ישראל".

העילה המוצעת בחלופה זו לפסילת הצעת חוק אינה נוגעת ישירות להחלשה או חיזוק בית המשפט, אלא לשמירה על האיזונים שבין שלוש הרשויות באופן שיגן על כוחה היחסי של כל אחת מהן. לפיכך אם החלופה תיושם, החופש לשנות את סמכויות בית המשפט בחקיקה יישמר, אך במקרה שהרשות המחוקקת תחליט לדון בהחלשת

העילה המוצעת לפסילת

הצעת חוק אינה נוגעת

ישירות להחלשה או חיזוק

בית המשפט, אלא לשמירה

על האיזונים בין הרשויות

באופן שיגן על כוחה היחסי

של כל אחת מהן



סמכות הרשות השופטת, יהיה עליה להסביר כיצד יוגבל כוחן של הרשות המבצעת או המחוקקת ברובד אחר, או כיצד תחזוק הרשות השופטת ברובד אחר. זאת, באופן שישמור על איזוני הכוח והבלמים בין הרשויות, החיוניים לדמוקרטיה.

## ניתוח הדרכים לפתרון הבעיה<sup>12</sup>

### עצירת תהליך הפגיעה במעמד מערכת המשפט

חלופה זו מתאפיינת בישימות פוליטית גבוהה במיוחד. עם זאת, היא אינה תורמת כמעט דבר לחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט ולביצור מעמדה. אין לה כל השלכה מבנית ארוכת טווח על חיזוק בית המשפט או על הבטחת האיזון בין הרשויות, והיא אינה משפיעה באופן משמעותי על השיח או התפיסה הציבורית של מערכת המשפט. היא אמנם עוצרת את התהליך ההרסני של החלשת בית המשפט שמתרחש כיום, אך אינה מתקנת את נזקיו או מונעת את הישנותו בעתיד. לכן היא זוכה לציון הנמוך ביותר מבין כלל החלופות.

### קמפיין ציבורי כולל ומאמץ חינוכי להשבת האמון במערכת המשפט

חלופה זו מתאפיינת אף היא בישימות פוליטית גבוהה, ואפקטיבית במיוחד בחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט. עם זאת, היא בעלת אפקטיביות נמוכה מאוד בביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון. מכיוון שהיא אינה עוסקת במישור המבני, אלא בתודעתי בלבד, וקלה מאוד ליישום פוליטי, החלופה יכולה גם להיות מיושמת כהשלמה לשימוש בהסכמים הקואליציוניים ובקווי יסוד הממשלה להבטחת האיזון בין הרשויות, ולעידן האיזון בין שלוש הרשויות בתקנון הכנסת.

### שימוש בהסכמים הקואליציוניים ובקווי יסוד הממשלה להבטחת האיזון בין הרשויות

החלופה עומדת היטב ביעד חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט, מאחר שיישומה מעביר מסר ברור מצד הממשלה בדבר חשיבותה של הרשות השופטת ומשפיע בכך על השיח הציבורי בנושא. מנגד, היא זוכה לציון בינוני בלבד ביעד ביצור מעמדה של מערכת המשפט. זאת, מאחר שלהסכמים קואליציוניים יש אמנם משמעות מעשית, אך הם אינם מיושמים תמיד במלואם, ובמקרה זה הם גם מנוסחים באופן כללי שלא יביא לשינויים מבניים מרחיקי לכת. ישימותה הפוליטית של החלופה גבוהה למדי בהינתן ממשלת מרכז-שמאל.

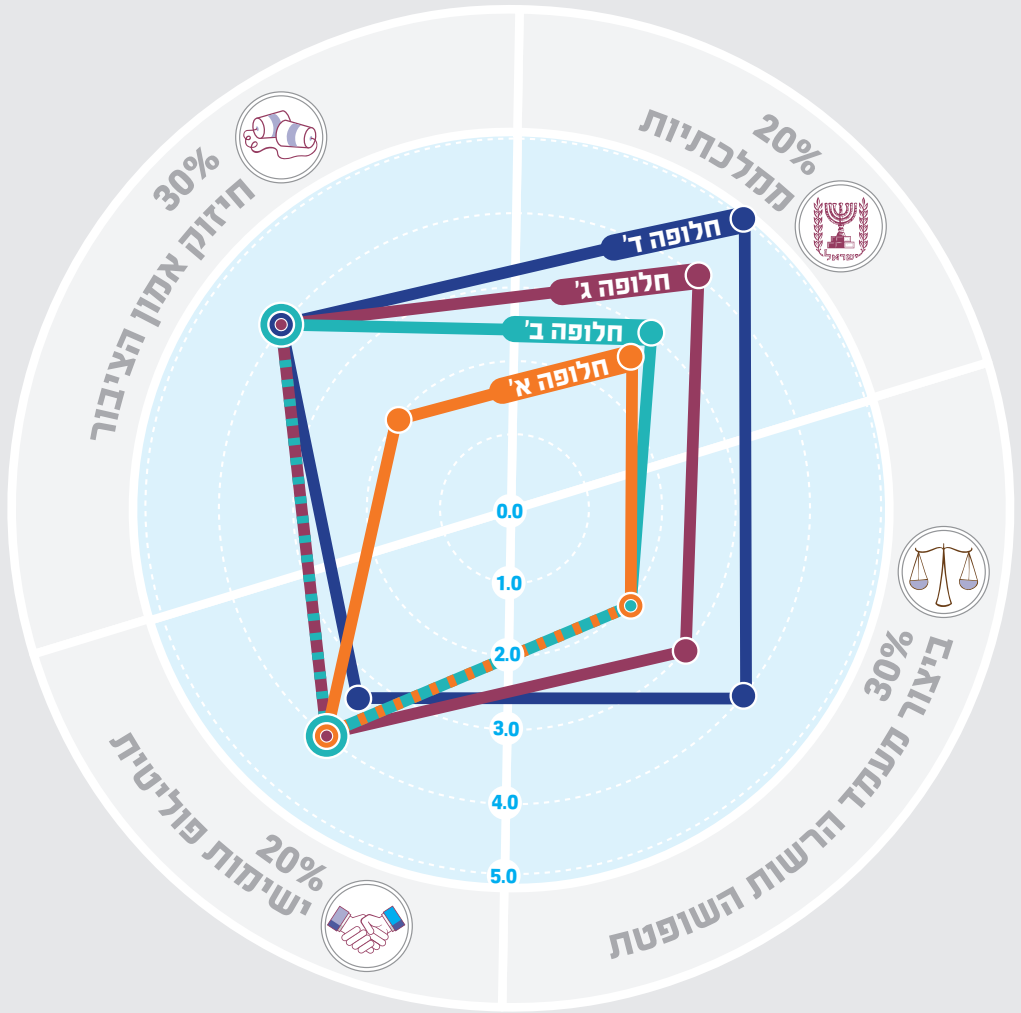
### עידן האיזון בין שלוש הרשויות בתקנון הכנסת

זוהי החלופה האפקטיבית ביותר הן בחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט והן בביצור מעמדה, ולכן זוכה לציון הגבוה ביותר מבין החלופות. עידן האיזון בין הרשויות באופן חוקי מחזק את הממלכתיות הישראלית הן מבחינת מבנה המערכת הדמוקרטית עצמה, והן בהכרה הציבורית בחשיבות הנושא שצפויה לעלות כתוצאה מיישום החלופה. גם ישימותה הפוליטית גבוהה יחסית בהינתן ממשלת מרכז-שמאל. עם זאת, יכולתה של הקואליציה להעביר רפורמה מבנית משמעותית כזו בכנסת תלויה בגודלה וביציבותה<sup>13</sup>.

12 ניתוח מפורט של הדרכים לפתרון הבעיה מופיע בטבלה שבנספח.

13 השינוי בתקנון תלוי בכך שהמליאה תאשר את השינויים שעליהם החליטה ועדת הכנסת.

# ניתוח חלופות



**חלופה ד'**  
עיגון האיזון בין שלוש הרשויות בתקנון הכנסת

ציון משוקלל: 4.1

**חלופה ג'**  
שימוש בהסכמים הקואליציוניים ובקווי יסוד הממשלה להבטחת האיזון בין הרשויות

ציון משוקלל: 3.7

**חלופה ב'**  
קמפיין ציבורי כולל ומאמץ חינוכי להשבת האמון במערכת המשפט

ציון משוקלל: 3.2

**חלופה א'**  
עצירת תהליך הפגיעה במעמד מערכת המשפט

ציון משוקלל: 2.5

# מדוע עיגון האיזון בין הרשויות בתקנון הכנסת הוא הפיתרון הטוב ביותר

לאחר בחינת היתרונות והחסרונות של הפיתרונות השונים, נייר זה ממליץ על עיגון האיזון בין שלוש הרשויות בתקנון הכנסת. חלופה זו היא האפקטיבית ביותר במימוש מטרת המדיניות שנבחרה: ביצור מעמדה של מערכת המשפט וחזוקת אמון הציבור בה. יתר על כן, מאחר שהיא מסתמכת על נשיאות הכנסת כגוף שאמון על בלימת ניסיון הפגיעה במערכת המשפט, יישומה צפוי להגביר את אמון הציבור בכל שלוש רשויות השלטון. החלופה מחזקת באופן מבני את מערך הבלמים המבטיח את האיזון בין שלוש הרשויות והחיוני לדמוקרטיה מתפקדת, ועם זאת מאפשרת לשלטון לבצע רפורמות במערכת המשפט, בכנסת ובממשלה כל עוד אינן מפרות איזונים אלו. יתרון נוסף של הפיתרון הנבחר הוא היותו מבני וארוך טווח, ולא כזה שהשפעתו מוגבלת לתקופת כהונתה של הממשלה שתבחר ליישם אותו. לצד זאת, הפיתרון הנבחר תורם לחיזוק עקרון הממלכתיות הישראלית מבחינה מבנית ותודעתית כאחד, וניחן בשימות פוליטית גבוהה למדי בהינתן קואליציית מרכז-שמאל.

מדובר באפשרות טובה וחדשנית לשינוי משמעותי בנושא. ניתן אמנם לטעון כנגדה כי יש בה משום פגיעה אפשרית ביכולת החקיקה של חברי הכנסת ועל כן פגיעה בכוחה של הכנסת ובהליך החקיקה הדמוקרטי, אולם יש לזכור כי בסעיף המאפשר פסילת הצעת חוק כיום נעשה שימוש לשם כך ארבע פעמים בלבד בעבר. ברור, אם כן, שנשיאות הכנסת מודעת לכוח הרב שבידה וזוהרת שלא להשתמש בו באופן שיפגע בחופש ובסמכויות חברי הכנסת. יש לציין כי כמו סעיף 75 ה' כיום, גם השינוי המוצע יחול על הצעות חוק פרטיות בלבד, אלא אם כן ייקבע אחרת בעתיד. בנוסף לכך, חלק מתקנון הכנסת מעוגן בחוק יסוד הכנסת, אך החלק שבו כלול הסעיף שעליו מדובר בחלופה זו אינו מעוגן בחוק. על מנת לבצע את השינוי המוצע כאן, על המפלגה המרכיבה את הקואליציה להבטיח כי היא זו שתחזיק בתפקיד יו"ר ועדת הכנסת.

ראוי לציין כי אין סתירה בין החלופה הנבחרת לבין חלופות הקמפיין הציבורי הכולל והמאמץ החינוכי להשבת האמון במערכת המשפט והשימוש בהסכמים הקואליציוניים ובקווי יסוד הממשלה להבטחת האיזון בין הרשויות. לפיכך ניתן לבצע את שלושתן כדי לחזק את מעמדה של מערכת המשפט בכל הזירות. הפיתרון שעליו ממליץ נייר זה הוא אמנם האפקטיבי ביותר בהשגת מטרת המדיניות ובעל היתכנות פוליטית גבוהה, אך יישומו תלוי בגודלה וביציבותה של הקואליציה. אם יהיה קושי מסוים ליישמו מבחינה פוליטית, יש להתחיל בחלופת השימוש בכלי

הפיתרון הנבחר מחזק  
באופן מבני וארוך טווח  
את האיזון בין שלוש  
רשויות השלטון, החיוני  
לדמוקרטיה מתפקדת. עם  
זאת, הוא מאפשר למערכת  
הפוליטית לבצע שינויים  
בכל אחת מהרשויות כל  
עוד אינם מפרים איזון זה

המשא ומתן הקואליציוניים ובמסמכי התוויית מדיניות הממשלה והקואליציה. יתרונה הוא שעל אף שהיא חלשה יותר מבחינת יכולתה להביא לשינוי מבני, היא ישימה יותר מבחינה פוליטית, ועדיין משפיעה על מעמדה הרשמי של מערכת המשפט ועל השיח הציבורי והתקשורתי בנושא. בנוסף לכך, באקלים פוליטי שבו לגורמים שמרניים המעוניינים להחליש את בית המשפט העליון עדיין יש כוח והשפעה, כדאי להגיע גם להסכמות ולפשרות דרך ההסכמים הקואליציוניים ומתווה מדיניות הממשלה. זאת, על מנת לעצור את הקמפיין הציבורי נגד מערכת המשפט ולשים קץ למתקפה שבה היא נתונה.

חלופת הקמפיין הציבורי והמאמץ החינוכי אמנם אינה מממשת את מטרת המדיניות במישור המבני, אך עושה זאת היטב במישור התודעתי, ולכן משלימה את שתי החלופות הקודמות שנדונו כאן. היא יכולה להתבצע ברמות שונות בכל ממשלת שמאל-מרכז ממלכתית, כאשר יישומה המלא תלוי בהפניית משאבי ממשלה לקמפיין, להבנייתו, למסגורו ולהפצת מסריו. בנוסף, על מנת לערוך רפורמה בלימודי האזרחות במשרד החינוך, תיק החינוך חייב להישאר בידי מפלגות חברות קואליציה המחויבות לתכנית.

נייר מדיניות זה נכתב לאחר עשור שבו מעמדם של מערכת המשפט בכלל ובית המשפט העליון בפרט עורער על ידי גורמים פוליטיים שמרניים, חלקם חברי ממשלה, באופן שאם יימשך עלול למנוע מהרשות השופטת למלא את תפקידה הדמוקרטי.

יש לציין כי מערכת האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה הישראלית פגומה מיסודה. הכנסת - הרשות המחוקקת, חסרה כלים יעילים שיאפשרו לה לפקח על הממשלה - הרשות המבצעת. זאת מכיוון שהרוב האוטומטי בה תמיד יהיה שייך לקואליציה. בעידן שבו משמעת קואליציונית היא ככלל זו שמאפשרת את המשך קיומה ויציבותה של הקואליציה, כמעט שאין לאופוזיציה אפשרות ליצור רוב בכנסת כנגד עמדת הממשלה. בשל כך, הגוף היחיד המסוגל לפקח ביעילות על הממשלה בישראל הוא בית המשפט העליון, ומכאן חשיבותו.

תהליך הדה-לגיטימציה וההחלשה של מערכת המשפט יצר שתי בעיות מרכזיות. הבעיה הראשונה היא תודעתית, ונובעת מכך שקמפיין בניצוחם של גורמים פוליטיים שמרניים תקף את מערכת המשפט ובראש ובראשונה את בית המשפט העליון, ושכנע חלק נרחב מהציבור הישראלי בכך שבית המשפט אינו דמוקרטי מכיוון שאינו נבחר. נרטיב זה אף מסגר את בית המשפט כזירה ליברלית אליטיסטית ומנותקת מהעם אשר מגבילה את השלטון הנבחר ופוגעת במשילות. הבעיה השנייה היא מבנית, ונובעת מכך שאין באמת מערכת חוקית המגנה על מעמד בית המשפט ועל האיזון בין הרשויות מפני ממשלה אנטי-ממלכתית המנסה להחליש את יכולת הפיקוח עליה.

נייר זה ביקש להתמודד עם בעיות אלו דרך ביצור כוחה וחיזוק מעמדה של הרשות השופטת, מבלי להחליש את שתי הרשויות האחרות ובאופן שיאפשר להן לערוך שינויים בתחום כל עוד האיזון בין הרשויות נשמר ומתקיים פיקוח כלשהו על הממשלה. לשם כך נבחנו בו פיתרונות אפשריים שונים: קמפיין תקשורתי וחינוכי לחיזוק ההכרה הציבורית בחשיבותו ותפקידו הדמוקרטי של בית המשפט; עיגון מעמדו של בית המשפט בהסכמים הקואליציוניים ובמסמך היסוד של מדיניות הממשלה; והבטחת האיזון ביחסים בין הרשויות על ידי שינוי תקנון הכנסת, כך שנשיאות הכנסת תוכל לפסול הצעות חוק הפוגעות באופן מהותי באיזונים ובבלמים שבין שלוש רשויות השלטון בישראל. לאחר שקילת היתרונות והחסרונות של כל חלופה לאור מידת עמידתה ביעדים של חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט, ביצור מעמדה וממלכתיות, ובשיקול מעשי של ישימות פוליטית, הומלץ בנייר על הבטחת האיזון ביחסים בין שלוש הרשויות באמצעות שינוי תקנון הכנסת.

יש לקוות שיישום המדיניות המוצעת כאן יתרום לשמירת יציבותה של המערכת הדמוקרטית בישראל, התלויה בין היתר ביחסים בריאים ומאוזנים בין שלוש הרשויות ובעיקר בין הממשלה לבין הרשות השופטת. זאת, באופן שיאפשר למערכת הפוליטית לבצע רפורמות במערכת המשפט בשעת הצורך מצד אחד, ויבטיח את יכולתה של הרשות השופטת לפקח על הממשלה מצד שני, כשני היבטים משלימים החיוניים לתפקודה התקין של הדמוקרטיה הישראלית.

## עצירת תהליך הפגיעה במעמד מערכת המשפט

קריטריון ומשקל	ציון (1-5)	הסבר לציון
ממלכתיות (20%)	2.5	יישום החלופה ימנע מהשיח נגד מערכת המשפט להחמיר, ויתכן שאף יתרום לדעיכתו.
חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט (30%)	2	יישום החלופה לא צפוי בהכרח לתרום לחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט, אולם עשוי למנוע פגיעה נוספת בו.
ישימות פוליטית (20%)	4	אם תוקם ממשלת מרכז-שמאל, יהיה קל יחסית מבחינה פוליטית שלא לתקוף את מערכת המשפט, מבלי לחזקה באופן פעיל, גם במקרה שבו ישנן שותפות קואליציוניות מימין.
ביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון (30%)	2	הפסקת תקיפת מערכת המשפט לא תתרום בשום צורה לביצור מעמדה לעתיד.

החלופה בעלת ישימות פוליטית גבוהה, אך חלשה מאוד בהשגת היעדים שנקבעו. היא אמנם עשויה לצמצם במעט את השיח האנטי-ממלכתי, אך ספק אם לאורך זמן, ואין ליישומה כל השלכות מבניות ארוכות טווח.

## קמפיין ציבורי כולל ומאמץ חינוכי להשבת האמון במערכת המשפט

קריטריון ומשקל	ציון (1-5)	הסבר לציון
ממלכתיות (20%)	3	שינוי פעיל של השיח ביחס למערכת המשפט המגיע מכיוון הממשלה ושר המשפטים בפרט, ומאמץ חינוכי מקביל שיהיה מתוקשר אף הוא וישנה את השיח הציבורי בנושא, יכולים להוות משקל נגד למהלכים האפקטיביים מאותו סוג שעשתה שרת המשפטים אילת שקד בכיוון ההפוך בעת כהונתה של ממשלת נתניהו שהוקמה ב-2015.
חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט (30%)	4	התוצאה המרכזית הצפויה להיות למאמץ התקשורתי והחינוכי היא חיזוק אמון הציבור ברשות השופטת.
ישימות פוליטית (20%)	4	בממשלת מרכז-שמאל בעלת קו ממלכתי, הישימות הפוליטית של החלופה צפויה להיות גבוהה ויש להניח שכל השותפות הקואליציוניות יתמכו בה.
ביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון (30%)	2	השפעתה של החלופה מוגבלת לתקופת כהונתה של הממשלה שתיישם אותה. ממשלה אחרת תוכל לפתוח בקלות בקמפיין ציבורי וחינוכי לערעור מעמדה של מערכת המשפט, כפי שאכן נעשה בעת כהונתה של השרה שקד. לכן אף על פי שהחלופה תורמת לחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט, היא אינה תורמת לביצור מעמד מערכת המשפט באמצעות שינוי מבני ארוך טווח.

החלופה חזקה מאוד בהשגת מטרת המדיניות במישור התודעתי (חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט) ובעלת ישימות פוליטית גבוהה, אך חלשה מאוד בהשגת מטרת המדיניות במישור המבני (ביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון).



## שימוש בהסכמים הקואליציוניים ובקווי יסוד הממשלה להבטחת האיזון בין הרשויות

הסבר לציון	ציון (1-5)	קריטריון ומשקל
יישום החלופה יתרום לחיזוק הממלכתיות בישראל במישור המבני והתודעתי כאחד. במישור המבני, יש להסכמים הקואליציוניים ולמסמכי התוויית מדיניות הממשלה השפעה על מדיניותה. במישור התודעתי, יש להם גם ערך תקשורתי וציבורי, מאחר שהם מהווים מעין "הצהרת כוונות" ו"הבטחה לבוחר" של הממשלה, אשר חברה יתקשו לפעול בניגוד להן.	4	ממלכתיות (20%)
מהלך תקשורתי שבמסגרתו הממשלה מביעה תמיכה ברורה במערכת המשפט ובבית המשפט העליון צפוי להניב אפקט תודעתי משמעותי של חיזוק אמון הציבור ברשות השופטת.	4	חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט (30%)
סביר להניח שבכל ממשלה שתונהג על ידי מפלגת מרכז-שמאל יהיה אפשר לכלול בקווי יסוד הממשלה סעיפים הנוגעים לחיזוק מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון. עם זאת, יתכן שהסכמים קואליציוניים עם מפלגות שמרניות יותר יפטרו אותן ממשמעת קואליציונית בכל הנוגע למהלכים או התבטאויות הקשורים למעמד בית המשפט העליון.	4	ישימות פוליטית (20%)
חלופה זו תורמת למימוש מטרת המדיניות במישור המבני, ביצור מעמד מערכת המשפט לעתיד, מעט יותר מחלופת הקמפיין הציבורי והמאמץ החינוכי. זאת, משום שלהסכמים הקואליציוניים וקווי יסוד הממשלה השפעה על השיח הציבורי והפוליטי ועל הסכמים קואליציוניים שייחתמו בעתיד. עם זאת, עדיין אין בחלופה זו כדי לבצר באופן מבני עמוק ומשמעותי את מעמד הרשות השופטת באופן שימנע את החלשתה בעתיד.	3	ביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון (30%)

החלופה חזקה מאוד במימוש מטרת המדיניות במישור התודעתי (חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט), סבירה במימוש מטרת המדיניות במישור המבני (ביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון) ובעלת ישימות פוליטית גבוהה בהינתן ממשלת מרכז-שמאל.

## עיגון האיזון בין שלוש הרשויות בתקנון הכנסת

קריטריון ומשקל	ציון (1-5)	הסבר לציון
ממלכתיות (20%)	5	יישום החלופה יחזק את הממלכתיות בישראל הן במישור המבני והן במישור התודעתי. במישור המבני, הוא יעגן בתקנון הכנסת את האיזון בין שלוש רשויות השלטון ואת השמירה על כוחה היחסי של כל אחת מהן. במישור התודעתי, הוא לא רק יצמצם את השיח האנטי-ממלכתי, אלא גם יציב את השיח הממלכתי במרכז הדיון הציבורי והפוליטי שיתקיים סביב השינוי המוצע. לכן החלופה זוכה בציון הגבוה ביותר בקריטריון זה.
חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט (30%)	4	יישום החלופה יאותת לציבור כי בראש סדר העדיפויות של הממשלה עומדת יציבות המבנה הדמוקרטי של מוסדות המדינה, הנסמך על האיזונים והבלמים המובנים במערכת. זאת, גם במחיר פגיעה יחסית ביכולת הרשות המבצעת לשלוט ברשויות האחרות. מדובר במהפך בשיח הממשלתי ששלט בישראל בעשור השני של שנות האלפיים. מהלך זה יחזק את אמון הציבור לא רק במערכת המשפט, אלא גם בכנסת ובמערכת הדמוקרטית הישראלית כולה.
ישימות פוליטית (20%)	3.5	בהינתן קואליציית מרכז-שמאל, הישימות הפוליטית של החלופה גבוהה יחסית. עם זאת, היא עדיין תלויה ביציבותה ובגודלה של הקואליציה, מאחר שלשינוי התקנון דרוש רוב בכנסת, ורק קואליציה מגובשת וחזקה תוכל להעבירו.
ביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון (30%)	4	מבחינה מבנית, מדובר בכלי היכול לבצר את מעמד בית המשפט העליון, לשמר את האיזון בין שלוש הרשויות ולמנוע מחברי כנסת להציע יוזמות חקיקה העלולות להחליש את מערכת המשפט באופן שיסכן את יציבות המערכת הדמוקרטית הישראלית.

החלופה חזקה מאוד בהשגת מטרת המדיניות במישור התודעתי והמבני כאחד (בחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט ובביצור מעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון) וכן בעלת ישימות פוליטית גבוהה יחסית. עם זאת, יכולתה של הקואליציה להעביר רפורמה כזו בכנסת תלויה בגודלה ויציבותה, מאחר שהשינוי בתקנון תלוי באישור המליאה את השינויים שעליהם החליטה ועדת הכנסת.

## סיכום התוצאות

שם החלופה	ציון כללי
עצירת תהליך הפגיעה במעמד מערכת המשפט	2.5
קמפיין ציבורי כולל ומאמץ חינוכי להשבת האמון במערכת המשפט	3.2
שימוש בהסכמים הקואליציוניים ובקווי יסוד הממשלה להבטחת האיזון בין הרשויות	3.7
עיגון האיזון בין שלוש הרשויות בתקנון הכנסת	4.1

**אקטיביזם שיפוטי**

תפיסה הגורסת כי כל פעולה ומהלך יכולים לעמוד לבחינה משפטית של בית המשפט, כולל החלטות הממשלה והכנסת היכולות לעמוד בפני בג"ץ (בית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק). מייצג תפיסת האקטיביזם השיפוטי בישראל הוא נשיא בית המשפט העליון לשעבר, אהרון ברק.

**ביקורת שיפוטית**

יכולתה של הרשות השופטת לפקח על שתי הרשויות האחרות - המחוקקת והמבצעת - ולהגבילן. יכולתו של בג"ץ לבטל חוק שעבר בכנסת או החלטת ממשלה על בסיס פגיעה בחוקי יסוד, הן הדוגמאות המובהקות לביקורת שיפוטית בישראל.

**המהפכה החוקתית**

עם חקיקת חוקי היסוד העוסקים בזכויות אדם - "חוק יסוד כבוד האדם וחירותו" ו"חוק יסוד חופש העיסוק" - התרחבה גם תפיסת הביקורת השיפוטית, שאותה הוביל נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט אהרון ברק. באותה תקופה התקבעה התפיסה המהפכנית לשעתה כי בית המשפט מוסמך לבטל חקיקת כנסת והחלטות ממשלה הסותרות את חוקי היסוד, שכעת הגנו גם על זכויות אדם.

**הפרדת הרשויות**

עיקרון דמוקרטי בסיסי, המחלק את הכוח השלטוני בין שלוש רשויות הנפרדות זו מזו - המבצעת, המחוקקת והשופטת. הרשויות אמורות לאזן זו את זו ולהגביל זו את כוחה של זו, כדי שאף אחת מהן לא תצבור כוח לא פרופורציונלי.

### הסכמים קואליציוניים

הסכמים הנחתמים בין המפלגה המרכיבה את הקואליציה לבין יתר המפלגות החברות בה. בהסכמים אלו נקבעים קווי היסוד של עבודת הממשלה, מדיניותה הכללית ובעלי התפקידים בה - שרים, סגני שרים וראשי ועדות בכנסת. הם כוללים הסכמות בין הסיעות השונות החברות בקואליציה בנושאים כמו סמכויות שרים, זכות וטו, הזכות שלא לסור למשמעת קואליציונית סביב נושא מסוים או הצעת חוק מסוימת, הסכמות והבטחות תקציביות שונות, העברת סמכויות בין משרדים, הקמת רשויות וגופים שונים, כללים ליחסי חוץ ועוד.

### קווי יסוד הממשלה

מסמך המציג את העקרונות הבסיסיים של כל ממשלה בעת הקמתה. קווי היסוד מוצגים לכנסת כאשר מוצגת בפניה הממשלה החדשה.

### משמעת קואליציונית

היכולת של הנהגת הקואליציה לוודא כי חברי הסיעות השונות המרכיבות אותה יתמכו בעמדתה, בעזרת סנקציות שונות שיופעלו עליהם אם לא יעשו זאת. משמעת קואליציונית מקובלת בכל המשטרים הפרלמנטריים בעולם, אך בישראל בשנים האחרונות השימוש בה נעשה תדיר יותר ויותר.

### תקנון הכנסת

מסמך המסדיר את נהלי העבודה של הכנסת. ועדת הכנסת מגבשת את התקנון, והמליאה מאשרת אותו.

- ברק, אהרון. המהפכה החוקתית: זכויות יסוד מוגנות. משפט וממשל א' תשנ"ב.
- גרוס, אייל. "מינוי איילת שקד לשרת המשפטים עלול לאיים על עצמאות מערכת המשפט". הארץ, 7.15.15.
- גרנצייג, אבישי. "שקד נגד בכירי מערכת המשפט: שתיקתכם מול מתקפות השמאל רועמת". מעריב, 3.1.19.
- "המדד השנתי לביצועי המגזר הציבורי של אוניברסיטת חיפה". אוניברסיטת חיפה, 2018.
- הרמן, תמר. "מדד הדמוקרטיה הישראלית". המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.
- הרמן, תמר. "מדד הדמוקרטיה הישראלית". המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.
- ולמר, תומר. "המפקח על האזרחות פוטר: לא החלטה מקצועית". ynet, 5.8.12.
- כהן, עמיחי. "פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט". המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2018.
- לוי-וינריב, אלה. "התוכנית של שקד: ביטול הוועדה למינוי שופטים ומינוי שופטי עליון ע"י הפוליטיקאים". גלובס, 18.3.19.
- ליס, יהונתן. "מנדלבלית נגד חוק היועמ"שים: משילות אינה שקולה להפעלת סמכות ללא גבולות". הארץ, 22.10.18.
- "נתניהו יקדם מרתון הצבעות על בית המשפט מיד לאחר השבעת הממשלה". מעריב, 13.5.19.
- סבן, אילן. "תגובת הנגד הפוליטית למהפכה החוקתית". המרחב הציבורי 13, 2017-2018.
- קווי היסוד של מדיניות הממשלה ה-31. ארכיון הכנסת, 2006.
- קווי היסוד של מדיניות הממשלה ה-34. ארכיון הכנסת, 2015.
- קשתי, אור. "האזרחות החדשה: הרבה יותר יהודית". הארץ, 18.12.15.
- תקנון הכנסת - החלטות בענייני נוהל כללי האתיקה והחלטות ועדת האתיקה. ארכיון הכנסת, 30.4.19.







אקטיביזם שיפוטי

ביקורת שיפוטית

מהפכה חוקתית

הפרדת הרשויות

משמעת קואליציונית

תקנון הכנסת

הליך חקיקה דמוקרטי

חוק יסוד הכנסת

השבת האמון במערכת המשפט

הסכמים הקואליציוניים

קווי יסוד הממשלה

איזון בין הרשויות

חיזוק מעמדה של מערכת המשפט

קמפיינים לשינוי דעת הציבור

מאמץ חינוכי



בחינה משפטית של בית המשפט

נשיא בית המשפט העליון

זכות וטו

המבצעת, המחוקקת והשופטת

חוק יסוד כבוד האדם וחירותו

תפיסת הביקורת השיפוטית

ישימות פוליטית

אקטיביזם שיפוטי  
ביקורת שיפוטית  
מהפכה חוקתית  
הפרדת הרשויות  
משמעת קואליציונית  
תקנון הכנסת  
הליך חקיקה דמוקרטי  
חוק יסוד הכנסת  
השבת האמון במערכת המשפט  
הסכמים הקואליציוניים  
קווי יסוד הממשלה  
איזון בין הרשויות  
חיזוק מעמדה של מערכת המשפט  
קמפיינים לשינוי דעת הציבור  
מאמץ חינוכי



בחינה משפטית של בית המשפט  
נשיא בית המשפט העליון  
זכות וטו  
המבצעת, המחוקקת והשופטת  
חוק יסוד כבוד האדם וחירותו  
תפיסת הביקורת השיפוטית  
ישימות פוליטית

מדיני-בטחוני  
דמוקרטיה  
ושלטון החוק  
חברתני-כלכלי  
דת ומדינה