

# שיקום האמון בפוליטיקה, חיזוק האדנים החוקתיים



**רפורמה חוקתית לישראל**

יוחנן פלסנר | יובל שני



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# תוכן העניינים

2	מבוא
4	הסדרת מעמד חוקי היסוד והביקורת החוקתית על חוקים
7	מגילת הזכויות: חידוש חקיקת זכויות היסוד
10	מערכת המשפט: עצמאות, אחריותיות, שיקוף חברתי ושקיפות
13	תמרורי אזהרה: יוזמות אשר פוגעות באופייה הדמוקרטי של המדינה

להלן מובאת תוכנית המכון הישראלי לדמוקרטיה לרפורמה חוקתית לישראל. המשבר הפוליטי-חוקתי חסר התקדים שפוקד אותנו בשנים האחרונות, ולצידו מגפת הקורונה שהציבה לפני המדינה אתגר בריאותי וכלכלי-חברתי מהמעלה הראשונה, מחייבים תיקון של כללי המשחק החוקתיים בישראל.

הממשל בישראל מתמודד עם משבר הקורונה אחרי תקופה ארוכה של מאבק פוליטי סביב ערכים ומוסדות דמוקרטיים. מאבק זה כלל לעיתים האשמות פופוליסטיות של מערכת המשפט כמעט בכל חולייה של המדינה; מתקפות קשות על שומרי הסף ומערכת אכיפת החוק; ניסיונות שיטתיים לצמצם בצורה חריפה את מרחב סמכותו של בית המשפט העליון; שינויים משטריים יסודיים שנעשו בתיקון מהיר מדי של חוקי יסוד; הצבת סימן שאלה על שוויון הזכויות של בני ובנות המיעוט הערבי; וקריאת תיגר על שיווי המשקל בין ערכי המדינה כיהודית וכדמוקרטית. מגמות מטרידות אלו, שהן מנת חלקנו כבר עשור שנים, הולכות ומתגברות בשנים האחרונות ושוחקות באופן שיטתי את הנורמות הפוליטיות והחוקתיות שלנו. הן אינן משקפות מחלוקת פוליטית וציבורית לגיטימית - בעידן שיש בו נושאים רבים שראוי להתווכח עליהם - אלא פגיעה במבנה הדמוקרטי הבסיסי שלנו, המאפשר את פעולתה של המערכת הפוליטית ואת הקיום המשותף של כל חלקי החברה. אחרי שלוש מערכות בחירות ולפני מערכת רביעית, חובה להציב תמרורי אזהרה בכל הנוגע לערכים ולמוסדות דמוקרטיים שאסור לפגוע בהם; אבל גם להציג תוכנית פרו־אקטיבית לרפורמה חוקתית שתאפשר שיקום של האמון הציבורי במערכת הפוליטית וחיזוק האדנים החוקתיים של מדינת ישראל.

**בעת הנוכחית האתגר החוקתי הוא לא פחות מעניין אסטרטגי.** לצד תוכנית כלכלית-חברתית, ולצד רפורמות נדרשות בשיטת הבחירות והממשל, העת הנוכחית מחייבת הצגת תוכנית לחיזוק המסגרת החוקתית והמשפטית הישראלית. בסופו של תהליך מתמשך של משבר פוליטי עומדת לפנינו סכנה גדולה ביותר: ריקונה מתוכן של הפוליטיקה כזירה רלוונטית ולגיטימית ליישוב מחלוקות חברתיות, וריקונו של המשחק הפוליטי ממערכת הבלמים, המעצורים והערכים שמוסכם על הכול שצריכים להיות

---

מעל לכל מחלוקת פוליטית. בעידן שבו האתגרים הפנימיים הופכים להיות מהחשובים שבאתגריה של ישראל, הכרחי שהמפלגות הפוליטיות והממשלה הבאה יעמידו בראש סדר העדיפויות תוכנית לרפורמה חוקתית.

הממשלה שתקום חייבת, אם כן, להוביל תיקון ועדכון של הסדר החוקתי הישראלי, לרבות התמודדות עם אתגרים שהטיפול בהם נדחה בעבר, אך עתה, משהם מאיימים על יכולת התפקוד של המערכת הפוליטית, לא ניתן עוד להתחמק מהם. רפורמה חוקתית כזאת צריכה לחזק, ולא להחליש, את הדמוקרטיה הישראלית. לפיכך אנו ממליצים על:

🕸 **שריון חוקי היסוד** - כינון חוקי יסוד: החקיקה, אשר יקבע את סמכות החקיקה והסמכות המכוננת של הכנסת וישריין את חוקי היסוד מפני פגיעה של רוב קואליציוני רגעי. בכך חוק היסוד יקנה יציבות למערכת הפוליטית-חוקתית.

🕸 **עיגון של סמכות הביקורת השיפוטית החוקתית בחוק יסוד** - מתוך הצבת מודל של דיאלוג חוקתי מכבד בין הכנסת לבין בית המשפט.

🕸 **זכויות וחירויות חוקתיות** - חיזוק מגילת הזכויות החוקתית וחקיקה של חוקי יסוד חדשים שיגבירו את ההגנה על זכויות וחירויות חוקתיות, ובראשן הזכות לשוויון.

🕸 **התחייבות פוליטית להגנה על מערכת המשפט ועל שומרי הסף** - בעידן של מתקפה עזה על מערכת אכיפת החוק בישראל, המכון קורא לכל המפלגות ולממשלה שתקום להתחייב להגן הגנה נחושה על שומרי הסף, להדגיש את תפקידם הדמוקרטי החשוב ולחדול מדה-לגיטימציה שלהם בשיח הציבורי.

אנו קוראים למפלגות לאמץ את התוכנית החוקתית של המכון; ולממשלה החדשה שתקום לנקוט את הצעדים המוצעים במסגרתה כחלק מכל "תוכנית 100 ימים" וקווי יסוד שתאמץ.

# הסדרת מעמד חוקי היסוד והביקורת החוקתית על חוקים

חוקתה הבלתי שלמה של מדינת ישראל, אשר חוקי היסוד הם פרקיה, סובלת מחוסרים אחדים. אחד המרכזיים שבהם הוא היעדר חוק יסוד שמסדיר את סמכות הכנסת לחוקק ואף את מעמדם המיוחד של חוקי היסוד.

חוק יסוד: הכנסת קובע כי הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה, ואולם החוק אינו מעגן את סמכות החקיקה של הכנסת. רוב ההסדרים הנוגעים לחקיקה קבועים היום רק בתקנון הכנסת. חוקי היסוד, שהם כאמור החוקה המתהווה של מדינת ישראל, אינם נחקקים בהליך מיוחד ולא נדרש רוב מיוחד לכינונם או לתיקונם, למעט תיקונים של חוקי יסוד ששווינו ברוב של 61 חברי כנסת; מדובר ברוב שבישראל ממשלה יציבה משיגה בקלות רבה.

התוצאה של מצב זה היא בלתי נסבלת: חוקי היסוד, החוקים שקובעים את "חוקי המשחק" המשטריים, את חלוקת הסמכויות במדינה, את שיטת המשטר והבחירות, את זכויות האדם, את שלטון החוק – כולם תלויים על בלימה. הם ניתנים לשינוי או לביטול ברוב מינימלי של 61 חברי כנסת לכל היותר. מצב חוקתי כזה חריג ביותר בעולם הדמוקרטי המודרני. בכל חוקה בעולם נדרש הליך מיוחד לתיקונה: רוב מיוחד של שני שלישים, אָשרור בשני בתי פרלמנט, וטו נשיאותי, משאלי עם, דרישה לקיום בחירות בין הקריאות של התיקון וכדומה; ובמדינות רבות יש שילוב של כמה דרישות מיוחדות. בשום מקום לא ניתן לתקן את החוקה כפי שנעשה בישראל, ברוב רגיל ולעיתים אף בשלוש קריאות באותו יום.

סכנה זו אינה עניין תאורטי. הקלות הבלתי נסבלת שבה ניתן לתקן את חוקי היסוד מתחברת בישראל לתרבות פוליטית שרואה בתיקון שלהם צעד כמעט טריוויאלי; ובשנים האחרונות אכן נעשים תיקונים תדירים ביותר שמערערים את היציבות המשטרית. בעשורים האחרונים תוקנו חוקי היסוד בישראל כ־30 פעם בכל עשור (מאז תחילת שנות ה־90 של המאה הקודמת). בשנים האחרונות מגמה זו התעצמה, ואף נעשה שימוש לרעה בחוקי היסוד בתיקונים מהותיים ביותר. דוגמה לכך היא תיקון

---

"ממשלת החליפים" שנחקק לאחר דיון מרתוני של ימים וילות ספורים, תיקון שהוא שינוי משטרי של ממש ונכנס לתוקף באופן מיידי. כך גם תיקונים מהותיים לחוק יסוד התקציב. מצב זה מביא לאיציבות קיצונית בנורמות היסודיות במדינה. הידיעה שכל הנורמות האלה נמצאות "על השולחן" כל הזמן, וניתן לנגוס בהן במחיר רוב של 61, יוצרת תמריץ לבחירות חוזרות ונשנות. השחקנים הפוליטיים יודעים שכל מערכת איזון היחסים בין הרשויות, וכן הכללים בעניין הכשירות לכהונה ציבורית, ניתנים לעיצוב מחדש אם ייווצר רוב כזה בבחירות. מצב זה של חקיקה ותיקון של חוקי יסוד יוצר גם פיחות במעמדם, מקשה על הכרה בהם וכיבודם כנורמות עליונות של השיטה המשפטית ועל עצם ההבחנה בינם לבין חוקים רגילים. המצב גם מעורר חששות לשימוש לרעה בהם, ובייחוד שימוש לרעה בידי הממשלה כדי לבצר את מעמדה ולפגוע באפשרות של חילופי שלטון.

### **על כן אנו ממליצים על כינון חוק יסוד: חקיקה, אשר יסדיר בחוקה את היחסים בין הרשויות הבכירות בישראל. אלו עיקרי החוק המוצע:**

1. עיגון העליונות של חוקי היסוד על חקיקה רגילה.
2. עיגון סמכות הכנסת לחוקק ועיגון של הליך החקיקה.
3. שריון כל חוקי היסוד הקיימים ערב אימוץ החוק החדש ברוב של 80 חברי כנסת (למעט חוקים וסעיפים חריגים ספציפיים, אשר לא מקובל לראות בהם שייכים לחקיקה חוקתית או שנדרש בהם ממד של גמישות, ולהם ייקבע שריון ברוב של 61 בלבד).
4. עיגון הליך התיקון החוקתי - הליך מיוחד לחקיקה ותיקון של חוק יסוד. חוק יסוד יוגש רק על ידי הממשלה, ועדת החוקה, חוק ומשפט או 25 חברי כנסת. לחקיקת חוק יסוד יידרשו ארבע קריאות, ובקריאה הרביעית יידרש רוב של 80 חברי כנסת והישיבה תיוחד לעניין זה בלבד.

בד בבד עם שריון חוקי היסוד, הצעתנו לחוק יסוד: חקיקה כוללת גם תיקון עקיף לחוק יסוד: השפיטה, אשר יכיר בסמכותו של בית המשפט העליון לערוך ביקורת חוקתית על חוקים. עיגון חוקתי כזה של הסמכות לביקורת שיפוטית חוקתית בישראל

על תוקפם של חוקים חשוב ביותר בעת הנוכחית, ובכל עת, בגלל הצורך בהסדרת היחסים בין הרשויות; בעיקר על רקע המחלוקת הציבורית סביב יחסי הכוחות בין הכנסת לבין בית המשפט. אלו עיקרי ההצעה לעיגון סמכות בית המשפט לערוך ביקורת חוקתית:

1. ייחוד הביקורת החוקתית לבית המשפט העליון בלבד.
2. דרישה להרכב מורחב של בית המשפט העליון לפסילה של חוק שחוקקה הכנסת, שלא יפחת משני שלישים של חבר שופטי בית המשפט.
3. קביעה שכאשר בית המשפט העליון מוצא כי חוק הוא לא־חוקתי, ברירת המחדל היא השהיה של מועד פקיעתו של החוק והחזרתו לכנסת לחקיקה חוזרת בתוך שנה ממועד החלטת בית המשפט. הצעה זו מנוגדת לברירת המחדל היום שלפיה אם חוק מוכרז כלא־חוקתי, הוא בטל לאלתר. בכך יש ביטוי למודל של דיאלוג חוקתי שבו מתאפשר לכנסת לבחון את ההסדר החוקי ולתקנו על פי פסיקת בית המשפט.

# מגילת הזכויות: חידוש חקיקת זכויות היסוד

המודל החוקתי הישראלי בנוי מחוקי יסוד אשר מכונים "פרקים פרקים", המיועדים בסופו של דבר להיות יחד החוקה העתידית של המדינה. חלקים ממנה הושלמו, אך חלקים חשובים ומרכזיים עוד חסרים בה. אחדות מזכויות היסוד שמעוגנות כמעט בכל חוקה בעולם טרם כוננו בחוק יסוד בישראל. לבית המשפט תפקיד חשוב בפרישת הגנה חוקתית על כמה מהזכויות באמצעים פרשניים, אך גם למאמץ זה יש גבול. הוא תלוי בהחלטות שיפוטיות שעשויות להשתנות מעת לעת. עיגון זכויות חוקתיות בחוקי יסוד יאפשר לכנסת לעצב בצורה ברורה וקבועה את תוכנם של חוקי היסוד ואת ההגנה שהם מעניקים לזכויות יסוד.

ההגנה על זכויות אדם מוצדקת מכוח עקרונות מוסריים והיסטוריים וכן לאור הקשרים מקומיים. עיצוב מגילת הזכויות יכול, וצריך, להתחשב בהיסטוריה החוקתית של המדינה ובמאפיינים המיוחדים לה. עם זאת, דמוקרטיה מהותית כוללת בחוקתן - כמעט תמיד - אגד זכויות וחירויות ש"חסרונן ניכר מאוד בשיטתנו המשפטית"<sup>1</sup> ובחוקי היסוד שלנו. המרכזיות שבהן אף היו נתונות בשנים האחרונות למתקפה עזה, בראשן הזכות לשוויון והזכות לחופש הביטוי והמחאה.

## **הגנה חוקתית על זכויות היא תנאי הכרחי לכל אסדרה של יחסי הרשויות**

אסדרת היחסים שבין רשויות השלטון ועיגון תפקידה של הביקורת השיפוטית אינם יכולים להיעשות בלי לתת את הדעת על הצורך בעיגון חוקתי של מגילת הזכויות והרחבה של מגילת זכויות האדם.


המכון הישראלי לדמוקרטיה סבור שעל ישראל לכונן מגילת זכויות אדם מקיפה, כפי שעולה מהצעת "חוקה בהסכמה" של המכון. עם זאת, בעת הנוכחית, של אתגר בריאותי וכלכלי וכן של משבר פוליטי וחוקתי, לכל הפחות: חובה על הממשלה החדשה לעגן כמה חוקי יסוד חדשים אשר יבטיחו את ההגנה על זכויות חוקתיות הכרחיות באמצעות כינון הפוזיטיבי; ואת תפקידו של בית המשפט בשמירה עליהן. אנו קוראים לממשלה הבאה


---

1 חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005, בעמ' 139.





ולרשימות מועמדים המתמודדות לכנסת לאמץ את חוקי היסוד החדשים האלה:

 **חוקי יסוד: מגילת העצמאות.** הכרזת העצמאות כבר משמשת מקור פרשני בעל עוצמת השראה משתנה בהקשרים רבים, בכללם בפרשנות חוקתית. ואולם אין בישראל הסדר חוקתי מפורש המחיל על מכלול החקיקה הישראלית, לרבות חוקי היסוד האחרים, את החובה החוקתית לפרשו לאור העקרונות הקבועים בהכרזת העצמאות. עיגון כזה, וסעיף השריון המוצע, יבטיחו את מעמדה של הכרזת העצמאות כמקור השראה מחייב לפרשנות המשפט הישראלי כולו. לכך חשיבות מיוחדת לנוכח ההכרה במגילה הן באופייה היהודי של המדינה הן בשוויון האזרחי של בני ובנות המיעוט הערבי.

 **חוקי יסוד: שוויון.** המשך כינונה של הצעת חוקי יסוד: השוויון, שעברה קריאה טורמית והכנה לקריאה ראשונה בכנסת ה'23. המכון הישראלי לדמוקרטיה הכין הצעה מקיפה המציגה את המודל הראוי לכינון הזכות לשוויון בישראל.


 **חוקי יסוד: חופש הביטוי והאספה.** אשר יקבע את הזכות לחופש הביטוי בחוק יסוד ויעגן גם את הזכות להפגין.

 **חוקי יסוד: זכויות במשפט.** הזכויות של אזרחי המדינה ותושביה בהליך המשפט הן חלק מהיסוד המהותי של שלטון החוק וממה שמקנה למערכת דמוקרטית את הלגיטימציה שלה. בעת הנוכחית אין בחוקי היסוד הגנה על זכויות שדמוקרטיות מודרניות מגינות עליהן: הזכות לפנייה להליך שיפוטי, הזכות להליך משפטי הוגן, זכויות עצירים ואסירים, הזכות לייצוג והגנה מפני אשמה, זכות החפות, הזכות לענישה לפי חוק והזכות להליך מינהלי הוגן.

 **חוקי יסוד: זכויות כלכליות וחברתיות.** בעידן שבו הלכידות החברתית מתערערת ושל משבר כלכלי-חברתי הצורך לעגן זכויות חברתיות-כלכליות חשוב מאי פעם. עיגון כזה יסייע לחזק את החוסן הדמוקרטי ולקדם את הרווחה האישית של

---

אזרחים. הוא יכלול, בין היתר, עיגון בחוקה של מחויבות כללית של השלטון לכבד את הזכויות לחינוך, לבריאות, לדיור, לרמת חיים מינימלית ולביטחון סוציאלי. ממחויבות כללית זו נובעים איסור על שלילה שרירותית של גישה לזכויות ודרישה לקדם בהדרגה, בהתחשב במגבלות תקציביות, אספקה של שירותים ציבוריים בסיסיים אשר יוגדרו בחוק כמתחייבים מהזכויות האמורות.

 **חוקייסוד: זכויות תרבותיות קבוצתיות.** ההשתייכות של אזרחים לקבוצות אתניות, דתיות, תרבותיות או לשוניות היא רכיב חשוב בזהותם. הדין ההשוואתי והמשפט הבינלאומי מכירים בצורך בהגנה חוקתית על היכולת של הקבוצה לשמר ולפתח את תרבותה, וכן את הדת, השפה והמורשת שלה, ברמת הקהילה.

# מערכת המשפט: עצמאות, אחריותיות, שיקוף חברתי ושיקופות

אנו מציעים לערוך את הרפורמות שיפורטו בהמשך ברשות השופטת, ברשויות התביעה והאכיפה ובמוסד היועץ המשפטי לממשלה. הרפורמות המוצעות נועדו להגן על מערכת המשפט ולהביא לידי מימוש מלא יותר של העקרונות העומדים בבסיס עבודת המוסדות האלה, לטובת הציבור בישראל: עצמאות, אחריותיות, שיקוף חברתי של כל החברה ושיקופות.

## מעמד הרשות השופטת

בישראל אין היום חוק שמגדיר את "הרשות השופטת" ונותן לה מעמד חוקתי שווה למעמדן של שתי הרשויות האחרות. נוסף על כך, אף שאיתלות השופט ועצמאותו מעוגנות בחוק יסוד: השפיטה, עצמאותה המוסדית של מערכת בתי המשפט וקיומה כ"רשות שופטת" נפרדת אינם מעוגנים בחוק.

אנו ממליצים לכוון רשות שופטת עצמאית בחוק יסוד: השפיטה, שיכיר במערכת בתי המשפט כרשות השופטת של המדינה. מוצע לערוך תיקונים בחוק הקיים אשר יגבירו את עצמאותה המינהלית של הרשות השופטת מהממשלה בתחום סדרי הדין, התקציב, כוח האדם המינהלי, סדרי המינהל, ניהול כוח האדם השיפוטי והקמת בתי משפט. מתן עצמאות חוקתית לרשות השופטת הוא הכרח בכל שיטה דמוקרטית ובעת הנוכחית במיוחד.

## רשויות התביעה, האכיפה והיועץ המשפטי לממשלה

התביעה הפלילית בישראל היא מערכת מבוזרת מחד גיסא, אך גם בעלת כוח רב מאידך גיסא. שיקול הדעת הנתון לתובע אם להגיש כתב אישום הוא רחב. יתר על כן, הליכים רבים מסתיימים בהסדרי טיעון שבהם הביקורת השיפוטית אינה אפקטיבית; ונוסף על כך, בשיטת המשפט הישראלית, המבוססת על עימות בהליך הפלילי בין תובע לסגור, יש סיכון מובנה שהתובע יראה בטעות את תפקידו כשהשגת הרשעה בכל מחיר. על רקע זה, אנחנו ממליצים לערוך את הרפורמות האלה:

1. הרחבת הסמכויות של נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, בפרט כן שתקבל סמכות לערוך בקרה מערכתית.
2. איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, או לחלופין הגברת הפיקוח עליה באמצעות יחידת מטה בפרקליטות המדינה.
3. הגברת השקיפות והאחריות של מוסד היועץ המשפטי לממשלה באמצעות פרסום תוכנית עבודה רב־שנתית ודוח שנתי מפורט, שבהם ידווחו פעולותיו לפי אמות מידה שייקבעו.
4. שיפור של מערך בדיקת התלונות נגד שוטרים. יש להגביר את האפקטיביות של המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה, לחזק את העצמאות והשקיפות של הגורמים הפנימיים במשטרה שעוסקים בבדיקת תלונות ולשכלל את הממשק בין מערכות אלו.

#### **מינוי בכירים במערכת אכיפת החוק והוועדה לבחירת שופטים**

1. לבכירים במערכת אכיפת החוק בישראל יש תפקיד חשוב בהפרדת הרשויות בה, ומכאן ההכרח לשמור על איתנותם. על כן, יש לבחון את הצורך בחיזוק מנגנוני הבקרה המקצועיים על מינוי הבכירים במערכת אכיפת החוק ומניעת מינויים לא ראויים. יש לשקול, למשל, הוספת תנאי סף בחוק ומנגנוני בקרה בלתי תלויים שיבטיחו את הרמה המקצועית של הבכירים המתמנים.

2. יש לשמר את עקרונות שיטת בחירת השופטים, המאזנים בין עצמאות הרשות השופטת לבין אחריותיותה, באמצעות ההרכב המאוזן של הוועדה לבחירת שופטים. בייחוד בישראל, שאין בה כמעט איזונים אחרים מול הרוב הפוליטי, יש חובה לשמור על המקצועיות של הליך הבחירה ועל מניעת הפיכתו לפוליטי באופן מובהק, כפי שמוצע בהצעות אחדות, כדי להבטיח את עצמאות השפיטה ואת אמון הציבור בה. עם זאת, אנו מציעים את התיקונים המפורטים להלן, שנועדו להביא לידי מימוש מלא יותר של עקרונות בחירת השופטים בישראל:

**א.** עיגון המסורת החוקתית לבחירת נציג אופוזיציה - לתקן את החוק כך שתיקבע בו החובה לבחור לפחות אחד משני חברי הכנסת בוועדה מקרב האופוזיציה ועל ידה.

**ב.** לגוון את הדרך שבה מוסדות מקצוע עריכת הדין בוחרים את נציגיהם לוועדה (בחלופות אחדות: אחד מנציגי מקצוע עריכת הדין ייבחר על ידי חבר דקני הפקולטות למשפטים, יהיה נשיא בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין, או ייבחר על ידי חברי סיעות האופוזיציה במועצה הארצית של לשכת עורכי הדין).

**ג.** לבצר עוד יותר את איתנות חברי הוועדה לבחירת שופטים, על ידי הטלת חובה שכל חבר ועדה לבחירת שופטים יצהיר בתחילת כהונתו שהוא יצביע בוועדה על פי שיקול דעתו. יש לחזק את המודעות של חברי הוועדה לכללים למניעת ניגוד עניינים בהצבעתם בוועדה.

**ד.** לפרסם בסדרי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים את ההוראות המסדירות את המסגרת והתכנים של קורס ההכנה לשפיטה ואת המשקל שניתן להערכת המועמדים על ידי מדריכי הקורס, וכן את ההוראות המסדירות את עבודת הוועדה לבחינת אפשרויות קידום ("ועדת השתיים"). יש מקום לשקול להגביר את השקיפות של עבודת הוועדה לבחירת שופטים על ידי דיווח לציבור על עיקרי השיקולים שתמכו בבחירת המועמדים.

**ה.** על הוועדה לבחירת שופטים לגלות מחויבות רבה יותר לעקרון השיקוף החברתי של בתי המשפט. עליה לנקוט יוזמות אקטיביות שיביאו להכללה של מיעוטים ונשים ברשימת המועמדים לשפיטה ובהרכב בתי המשפט, בכל הערכאות (קרי, גם בבית המשפט העליון).

---

# תמרורי אזהרה: יוזמות אשר פוגעות באופייה הדמוקרטי של המדינה

בעשור האחרון מקודמות בישראל יוזמות רבות, בעיקרן יוזמות חקיקה, שעלולות לפגוע פגיעה מהותית באופייה הדמוקרטי של המדינה ובמוסדותיה. אגב כך, בשנים האחרונות התגברה מאוד המתקפה נגד מערכת המשפט והמוסדות האמונים על שלטון החוק. אנו סבורים שיש להתנגד ליוזמות שנועדו להחליש את עצמאותם ואת כוחם של גורמי אכיפת החוק ומערכת המשפט; נהפוך הוא – יש לשמור עליהם ולחזקם.

## ניסיונות לפגוע בשלטון החוק: חוקי החסינות והחוק הצרפתי

הדוגמה הברורה ביותר לניסיון לתקוף את שלטון החוק במובן הגרעיני והפורמלי שלו, שלפיו "כולם כפופים למרותו של החוק", היא יוזמת ה"חוק הצרפתי" שהועלתה בכנסת ה־20. ההצעה, שמנסה להעתיק לישראל הסדר חריג ביותר שנהוג במקרים ספורים ובשיטות נשיאותיות בלבד, חותרת תחת המהות הבסיסית ביותר של שלטון החוק, שלפיה כל אדם כפוף לחוק. היא מעמידה את האדם שעומד בראש הרשות המבצעת, מנהיג המדינה האמור לשמש דוגמה ומופת לכל האזרחים, מעל לחוק. בכנסת ה־20, וביתר שאת לאחר הבחירות לכנסת ה־21, עלו הצעות חוק שמבקשות לתקן את חוק החסינות של חברי הכנסת כך שהיועץ המשפטי לממשלה הוא שיצטרך לבקש את הכנסת להסיר חסינות של חבר כנסת כדי להעמידו לדין. בכך יש ניסיון להחזיר את הגלגל למצב החוקי ששרר בישראל לפני שנת 2005.

אנו סבורים כי יש לעגן, בחוק יסוד: הממשלה, כלל בדבר השעיה מכהונה של ראש הממשלה אם הוגש נגדו לבית המשפט כתב אישום חמור בעבירה שיש עימה קלון. מטרתו של עיגון כזה היא להבטיח שישראל לא תיאלץ להתמודד בעתיד שוב עם מצב שבו ראש ממשלה הנאשם בשוחד ממשיך לכהן, על אף ניגוד העניינים החריף הכרוך בכך ועל אף הפגיעה הקשה באמון הציבור בשלטון שהדבר גורר. בתקופת ההשעיה יוכל ראש הממשלה לעתור לבג"ץ נגד ההחלטה להגיש נגדו כתב אישום. אנו מתנגדים לביטול הכלל הקובע כי ברירת המחדל היא היעדר חסינות של חברי כנסת מפני העמדה לדין, וכי נדרשת פעולה אקטיבית של הכנסת על מנת להעניק חסינות.

### **ניסיונות לפגוע בביקורת החוקתית: פסקת ההתגברות**

בשנים האחרונות חזרת ועולה היחזמה להעניק לכנסת את הסמכות "להתגבר" על חוקי יסוד באמצעות פסקת ההתגברות. ישנן גרסאות שונות ומרובות ליוזמה זו, אך בכלן מדובר בכך שחוק רגיל של הכנסת יוכל להתגבר על חוקי היסוד או על פסיקה של בית המשפט שהחוק הוא בלתי חוקתי. בכמה מהגרסאות שהוצעו לפסקת ההתגברות בישראל מדובר ברוב קואליציוני של 61 חברי כנסת בלבד שיירש לשם התגברות על חוקי היסוד. בישראל, שבה אין כמעט איזונים ובלמים אחרים למעט ביקורת של בית המשפט (אין בה שני בתי פרלמנט, אין בה הפרדה אמיתית בין הממשלה לכנסת, אין בה שיטת בחירות אזוריות, אין בה חוקה יציבה ואין בה כפיפות לבתי דין בינלאומיים)<sup>2</sup>, מתן סמכות כזאת לכנסת יעניק לקואליציה כוח שלטוני בלתי מוגבל. הרוב הפוליטי השולט בכנסת יחזיק בכוח מוחלט לפגוע בכל זכות אדם או עיקרון משטרי, גם אם הוא נהנה מתמיכה של רוב זעום של חברי כנסת. מדובר במצב מסוכן ביותר וחסר תקדים לחלוטין בעולם הדמוקרטי.<sup>3</sup> אנו סבורים כי יש לדחות את ההצעות ולאמץ חוקי יסוד: חקיקה המסדיר את הדיאלוג החוקתי בין הכנסת לבין בית המשפט.

### **פגיעה במודל המינוי של שומרי הסף בתחום אכיפת החוק ובסמכויותיהם**

יש להתנגד לכל הניסיונות לפגוע בכוחם של היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות, המשטרה, מבקר המדינה והרשות השופטת. כוחם של מוסדות אלה חיוני לקיומו של שלטון החוק ולמאבק בשחיתות השלטונית. יש לתבוע מן השרים ומן הממשלה, כגוף, לכבד את מעמדם העצמאי של שומרי הסף ולהימנע מכל מהלך שנועד להלך עליהם אימים, לכרסם בסמכויותיהם או להתערב בעבודתם.

אנו ממליצים שכל ממשלה שתורכב וכל הסכם קואליציוני יכללו בקווי היסוד שלהם ניסוח דומה לזה שהופיע בקווי היסוד של הממשלה ה-27 בראשות בנימין נתניהו: "הממשלה תפעל בהתאם לעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ותכבד את מעמדם והחלטותיהם של מערכות הביקורת עליה: הכנסת, בתי המשפט, מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה".

---

2 עמיתו כהן, "פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט", מאי 2018, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

3 עמיר פוקס, "כיצד מיושמת פסקת ההתגברות בקנדה, ומדוע עלתה שוב לדיון ציבורי?", 22 במאי 2019, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

### **כיבוד סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה**

מעמדם של היועץ המשפטי לממשלה ושל שאר מערך הייעוץ המשפטי אינו מוסדר ברובו בחוק. מעמדו ותפקודו של היועץ המשפטי לממשלה מבוססים במידה לא מעטה על מנהג חוקתי, על החלטות ממשלה, על דוחות של ועדות ציבוריות ועל פסיקת בתי המשפט. שני הכלים העיקריים המאפשרים ליועץ המשפטי לממשלה להיות שומר סף אפקטיבי מטעם שלטון החוק אינם מוסדרים בחוק, ועל כן קל לכל רוב מזדמן בכנסת לפגוע בהם: כלי אחד הוא המעמד המחייב של חוות דעתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה כלפי הממשלה, והכלי השני הוא סמכותו הבלעדית של היועץ לייצג את המדינה לפי שיקול דעתו המקצועי. שני הכלים מוצדקים וחיוניים משום שברורה עדיפותו של היועץ – והמערך המקצועי העומד לרשותו – על הממשלה בכל הנוגע לפרשנות הדין, וחשוב להבטיח כי הממשלה תדבר בקול אחד מול רשויות השלטון האחרות. יש גם סכנה שפריצת שני הסכרים האלה תמוטט את הייעוץ המשפטי המקצועי והעצמאי לממשלה. על כן, יש לשמור מכל משמר על מעמד זה וכן על מעמדם הבלתי תלוי של היועצים המשפטיים במשרדי המדינה ועל דרכי מינויים.



**יוחנן פלסנר** הוא נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה. היה חבר כנסת בשנים 2007-2013. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם רפורמות בממשל, במשק ובשיטת הממשל, שיפור האפקטיביות והיעילות של המגזר הציבורי, מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, שילוב חרדים בחברה ובכלכלה.

**פרופ' יובל שני** הוא סגן נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה וחוקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים ובמרכז לביטחון ודמוקרטיה. בעבר היה דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים וכיום משמש בה ראש התוכנית לסייבר ומשפט במרכז פדרמן לחקר הסייבר ומופקד על הקתדרה למשפט בינלאומי פומבי ע"ש הרש לאוטרפכט. בשנים 2013-2020 היה פרופ' שני חבר בוועדת האו"ם לזכויות אדם, ובשנים 2018-2019 שימש יו"ר הוועדה.



[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה