

# התיקון לביטול עילת אי־הסבירות: התמונה הכוללת

## דיון משווה על דמוקרטיה בנסיגה

פרק מתוך חוות הדעת:  
ביטול הביקורת השיפוטית  
על החלטות ממשלה  
ושרים בעילת אי־הסבירות

סוזי נבות | מרדכי קרמניצר  
גיא לוריא | עמיר פוקס | ספיר פז





המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## התיקון לביטול עילת אי-הסבירות: התמונה הכוללת

דיון משווה על דמוקרטיה בנסיגה

פרק מתוך חוות הדעת:  
ביטול הביקורת השיפוטית  
על החלטות ממשלה  
ושרים בעילת אי-הסבירות

סוזי נבות | מרדכי קרמניצר  
גיא לוריא | עמיר פוקס | ספיר פז

אוקטובר 2023

## פתח דבר

לשיטתנו, התיקון לביטול עילת הסבירות עומד במבחנים הנוקשים שנקבעו בפסיקה בכל הנוגע לאפשרות לביטולו של חוק יסוד. הוא פוגע פגיעה קשה במאפיינים הדמוקרטים הגרעיניים של המדינה ומהווה שימוש לרעה בחוק יסוד.

אולם, גם אם בית המשפט סבור שהתיקון הספציפי עצמו, בבדידותו וכעומד בפני עצמו – אינו מקרה קיצון שמצדיק הפעלתו של סעד הביטול של תיקון לחוק יסוד, על בית המשפט לנקוט צעד נוסף ולבחון את התיקון על רקע נסיבותיו וסביבתו. קרי, על רקע ה"רפורמה המשפטית" המוצעת, על רקע החוקים הנמצאים בהליכי חקיקה ועל רקע החלטות הממשלה שכבר התקבלו. כל אלה הם "הסביבה" של התיקון. כב' השופט זוסמן בבג"ץ 68/58 שליט נ' שר הפנים,<sup>1</sup> כתב כי "דיבור שבחיקוק הוא יצור החי בסביבתו". סביבתו של החוק אינה רק חוקים אחרים הנוגעים לאותו עניין, כפי שכתב השופט ברק (כתוארו דאז):

סביבתו של החוק היא מכלול התפיסות, הערכים, העקרונות והאינטרסים, שנורמה משפטית באותה שיטת משפט נועדה להגשים [...] סביבה זו משפיעה על פרשנותו של כל דבר חקיקה. היא מעין "מטרייה נורמטיבית" הפרושה מעל דברי החקיקה כולם [...] "מטרייה נורמטיבית" זו כוללת, בין השאר, את אופייה הדמוקרטי של המדינה, את הצורך לקיים בה סדר ציבורי ואת התפישה, שכל רשות שלטונית חייבת לפעול בסבירות ובהגינות.<sup>2</sup>

בפרפרזה על דברים אלה נטען כי "המטרייה הנורמטיבית" של התיקון בעניין הסבירות מצויה מחוץ לתיקון עצמו. היא נפרשת על סדרה של יוזמות ברורות, המרכיבות אסטרטגיה ברורה וקוהרנטית שמטרתה לרוקן מתוכן את אופייה הדמוקרטי של המדינה. התעלמות מכל אלה היא מוטעית, שכן היא גובלת בעצימת עיניים ובהתנכרות למציאות.

1 בג"ץ 58/68 שליט נ' שר הפנים פ"ד כג(2), 477, בעמ' 513, מול האות א.

2 בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מד(2) 229, 274 (1993), בעמ' 260.

בשיח החוקתי ההשוואתי העוסק בדמוקרטיות בנסיגה קשה למצוא דוגמה לאירוע חוקתי אחד המקעקע באבחה אחת דמוקרטיה. המחקר המשווה הרב בסוגיה זו<sup>3</sup> מלמד כי פגיעה בדמוקרטיה נגרמת בתהליך איטי והדרגתי, וכל אחד מהחוקים בפני עצמו אינו עומד בהכרח במבחן של "פגיעה אנושה בדמוקרטיה". אולם, כאשר האמצעים נבחנים יחד באופן מצטבר – השלם גדול מסך חלקיו. בסופו של דבר, שחיקה דמוקרטית זו – באמצעות שורה של מהלכים חוקיים – היא שמביאה לשינוי יסודי במשטר של המדינה, עד שהמדינה אינה עוד דמוקרטיה ליברלית אלא פופוליסטית וסמכותנית. ההגנה על הדמוקרטיה מחייבת לשים לב לכך, ולמנוע את הסחף כאשר עוד ניתן לעשות כן, ולפני שהכרסום בדמוקרטיה הופך למעוות שלא ניתן עוד לתקנו.

לפי אריקה פרנז בספרה *Authoritarianism*,<sup>4</sup> נסיגה דמוקרטית מתייחסת ל"שינויים במוסדות הפוליטיים הפורמליים ובפרקטיקות הפוליטיות הבלתי פורמליות המפחיתים באופן משמעותי את יכולתם של אזרחים להעלות טענות/עתירות בנות אכיפה על הממשלה".<sup>5</sup> למעשה, מדובר בכרסום בדמוקרטיה, לרוב על ידי סדרת אירועים המתרחשים על פני כמה תחומים, ובמיוחד בהקשרים של תחרותיות בבחירות וחירויות אזרחיות ופוליטיות. למשל, בטורקיה השתלטה ממשלת ארדואן בשנת 2016 על העיתון

3 ERICA FRANTZ, HOW DICTATORSHIPS WORK POWER, PERSONALIZATION, AND COLLAPSE (2018); MICHAEL W. BAUER, B. GUY PETERS & OTHERS, DEMOCRATIC BACKSLIDING AND PUBLIC ADMINISTRATION (2021); ERICA FRANTZ, AUTHORITARIANISM WHAT EVERYONE NEEDS TO KNOW (2018); ERICA FRANTZ, DEMOCRACIES AND AUTHORITARIAN REGIMES, (להלן: פרנז, AUTHORITARIANISM, (2019) 274–280 (להלן: פרנז, DEMOCRACIES AND AUTHORITARIAN REGIMES, A); WOJCIECH SADURSKI, (להלן: פנדמיק, PANDEMIC OF POPULISTS, Cambridge University Press (2022) SAMUEL ISSACHAROFF, DEMOCRACY UNMOORED – POPULISM AND THE CORRUPTION OF OF POPULISTS (2023) Aziz Huq and Tom Ginsburg, "How to Lose a Constitutional Democracy" 65 UCLA LAW REVIEW 78, 137–141 (2018) זמין לצפייה בקישור: <https://tinyurl.com/yc8fjyvk> (להלן: Huq & Ginsburg); YASCHA MOUNK, THE PEOPLE VS. DEMOCRACY: WHY OUR FREEDOM IS IN DANGER AND HOW TO SAVE CONSTITUTIONAL DEMOCRACY IN CRISIS (Mark A. Graber, Sanford Levinson & Mark Tushnet ed.) 355–376 (2018, Oxford University Press) (להלן: CONSTITUTIONAL DEMOCRACY IN CRISIS); Nancy Bermeo "On Democratic Backsliding" Journal of Democracy Baltimore [27:1] (2016) (להלן: Bermeo).

4 פרנז, AUTHORITARIANISM, לעיל ה"ש 3.

5 Bermeo, לעיל ה"ש 3, בעמ' 19–5.

היומי המוביל (שתמך ביריבו), האשימה אקדמאים שהתנגדו למדיניות ארדואן בבגידה וקידמה שינויי חוקה שהעניקו לנשיא יותר סמכויות. בהמשך, בעקבות ניסיונות הפיכה, הממשלה יזמה מצב חירום בן שלושה חודשים שהוביל למעצר או לפיטורים של למעלה מ־15,000 איש, וגם לסגירת כמה כלי תקשורת וארגוני חברה אזרחית.<sup>6</sup>

נסיגה דמוקרטית יכולה להתרחש מבלי שמדינה תעבור את הסף לדיקטטורה.<sup>7</sup> בספרה *Democracies & Authoritarian Regimes* פרנז מתארת נסיגה דמוקרטית כתהליך הדרגתי שבו מערעים את הדמוקרטיה באמצעות מניפולציה אסטרטגית של הממשלה כדי להטות את כללי המשחק האלקטורלי לטובת הממשלה או כדי לוודא שבתי המשפט נאמנים לה. מהלכים אלו, כל אחד כשלעצמו, פוגעים באיכות הדמוקרטיה, אך כולם יחד יכולים להוביל לכישלון מלא של הדמוקרטיה.<sup>8</sup>

המשפט המשווה מלמד כי השימוש בכלים דמוקרטיים וחוקתיים להשגת מטרות אנטי־דמוקרטיות מופעל באופן איטי ומדוד, שלב אחר שלב, בתוכנית שכאילו נכתבה מראש כ"תוכנית הפעלה" למשטרים פופוליסטים.

עזיז הוק וטום גינסבורג הטיבו לתאר את הניסיון ההשוואתי במעין הוראות הפעלה לצורך התנעת נסיגה דמוקרטית באמצעות כלים דמוקרטיים: ראשית, יש להפעיל מצע פופוליסטי, שבו הרוב מוצג כקורבן והמבוגרים (היריבים הפוליטיים) כאליטיסטים. זו הייתה האסטרטגיה של אורבן בהונגריה ושל ארדואן בטורקיה. שנית, יש למצוא דרכים לערער יריבים במוסדות המדינה, כמו מערכת המשפט או הצבא. אפשר גם להשתמש בבית המשפט כדי למנוע ביקורת באמצעות תביעות דיבה (או לתקן את החוקה כך שיגדל כוחה של הרשות המבצעת ויחלשו מנגנוני הפיקוח עליה, כפי שקרה בוונצואלה, בהונגריה ובסרי לנקה). נוסף על כך, מנגנון הבחירות הוא קריטי כדי להבטיח שהתחרות העתידית תהיה מוגבלת. שלישית, יש לתקוף את החברה האזרחית כ"אליטות הפועלות במימון חוץ של מקורות זרים", וכן לייצר שיח המבוסס על הפחדה. רביעית, יש לוודא

6 פרנז, AUTHORITARIANISM, לעיל ה"ש 3, בעמ' 92-94.

7 שם, וראו גם YANIV ROZNAI, UNCONSTITUTIONAL CONSTITUTIONAL AMENDMENTS: THE LIMITS OF AMENDMENT POWERS (2017)

8 פרנז, AUTHORITARIAN, לעיל ה"ש 3, בעמ' 274-280.

שהתקשורת החופשית מאוימת, או מוגבלת, כדי שתהא כמה שפחות עצמאית.<sup>9</sup> ראוי לשים לב שבאמצעים אלה, השלטון לא רק משיג לעצמו כוח בלתי מוגבל אלא גם פועל להנצחת שלטונו בצעדים שמונעים את אפשרות החלפתו.

בספרו *A Pandemic of Populists*<sup>10</sup> מתאר פרופ' וצ'ייק סאדורסקי גם הוא את האסטרטגיה להחלשת הדמוקרטיה באמצעות עריכת שינויים מצטברים בתחומים מגוונים. קרי, לא תמיד חוק אחד יכול לחשוף את גודל השינוי הטמון בו. כדי להבין את הסיכון יש להתייחס להקשר המוסדי שלו.

המהלך שמתרחש כיום בישראל אינו זר לתהליכים היסטוריים שהתרחשו במדינות שונות בעבר הרחוק, וגם בעשורים האחרונים. אריקה פרנז מתארת בריאיון שנערך עימה כי מתום המלחמה הקרה נולדו מדינות דמוקרטיות רבות וב-15 השנים האחרונות החל תהליך הפוך של נסיגה מדמוקרטיזציה.<sup>11</sup> עוד היא טוענת כי בניגוד לצמיחת רודנות בכוח בעבר, ללא בחירות ואגב הדחת היריבים הפוליטיים, כיום הרודנות נוצרת בכלים דמוקרטיים, באופן מעודן ומסווה, ומתוך נרטיב של הגנה על הדמוקרטיה ועל מוסדותיה.

בדמוקרטיה של העידן המודרני יש בחירות ויש מפלגות אופוזיציה. לפי פרנז, השיטה העיקרית של רודנות מודרנית, כזו הצומחת מתוך דמוקרטיה, מתאפיינת בריכוז סמכויות אישי שנעשה בכלים דמוקרטיים. לדוגמה, ארדואן שפעל לבצר את כוחו הבלתי מוגבל באמצעות השגת רוב פרלמנטרי בחקיקה עד דריסה מוחלטת של הדמוקרטיה. בשנת 2004 שינתה הממשלה בטורקיה את חוק העונשין כדי לאפשר העמדה לדין פלילי של עיתונאים בגין דיון בנושא שנחשב שנוי במחלוקת לפי הרשויות. בהמשך הושתקו מתנגדי משטר באמצעות חוקי לשון הרע, אזרחיים ופליליים, שהמדינה (וארדואן עצמו) הפעילו נגדה. כמו כן, נחקקו חוקים שהקלו על חסימת אתרים וזיהוי משתמשי אינטרנט, וחוקים אחרים שאפשרו למועצה העליונה לרדיו ולטלוויזיה לאסור התייחסות לנושאים מסוימים; ובתוך כך פוטרו עיתונאים רבים. בשנת 2010 קידם ארדואן שינויים

9 Huq & Ginsburg, לעיל ה"ש 3, בעמ' 137-142.

10 סאדורסקי, PANDEMIC OF POPULISTS, לעיל ה"ש 3, בעמ' 106-107.

11 איילת שני "עיני כל העולם נשואות לישראל. תמשיכו ללחוץ בכל הכוח. אסור לכם למצמץ" הארץ (27.7.2023), זמין לצפייה בקישור: <https://tinyurl.com/58sf96ud> (להלן: ריאיון עם אריקה פרנז להארץ).

חוקתיים רבים באמצעות משאל עם, ובהם הסמכתו למנות 10 מתוך 14 שופטי בית המשפט החוקתי והעברת הסמכות לקבוע את חוקיותן של מפלגות מבית המשפט לבית המחוקקים. בשנת 2014 הודחו למעלה מ-3,000 שופטים מכהנים. כך גם קודמה חקיקה שפגעה בזכויות הפרט, דוגמת חוק המתיר לרשויות השלטון לאסוף מידע ומסמכים "מכל ישות בטורקיה" ללא צורך באישור בית משפט.<sup>12</sup>

כך פעל גם הנשיא רפאל קוראה, שנבחר באקוודור. בשנת 2007 הוא הקים אספה חוקתית ובשנת 2008 אישרו 64% מהציבור את החוקה החדשה במשאל עם. בהמשך שכנע קוראה את האספה החוקתית לאלץ את הקונגרס המכהן לצאת להפסקה קבועה ולקבל על עצמה את סמכויות החקיקה. מעבר לשינוי עמוק של מוסדות השלטון, פעל קוראה להחלשת האליטות השמרניות באמצעות שינוי הכללים להקמת מפלגה ושינוי מבנה המחוזות, שלפיהם נערכו הבחירות והשתנתה הקצאת המושבים. בבחירות בשנת 2013 ניצח קוראה ניצחון מוחץ (המפלגה היריבה זכתה בפחות מ-9%). בשנת 2015 בוטלו המגבלות על כהונת הנשיא וקוראה השתמש במנדט שלו כדי לקדם שינויים נרחבים נוספים, ובהם איסור על בעלי בנקים ובעלי מניות בבנקים להחזיק בבעלות על כלי תקשורת, חיוב רשתות תקשורת לפעול בהתאם ל"אינטרס קולקטיבי" (שהגדיר השלטון), סמכות המדינה לפרק כל ארגון שנוגד את מטרתו המקורית, מזיק לביטחון המדינה או מסכן את שלום הציבור ועוד.<sup>13</sup>

באל סלבדור נבחר נאיב בוקאלה בשנת 2019 ובאמצעים דמוקרטיים פעל לטיהור מערכת המשפט ולאיוש כל עמדות הכוח בכל המערכות באנשים מטעמו.<sup>14</sup> גם בצפון קוריאה ננקטו צעדים להבטיח תמיכה של אליטות בשלטון. כך למשל קידם קים ג'ונג איל בשנת 2010 את ראש מערכת הביטחון לתפקיד גנרל בצבא העם כפרס על ששימש מורה לבנו, יורש העצר, קים ג'ונג און.<sup>15</sup>

12 Bermeo, לעיל ה"ש 3, בעמ' 11-12.

13 שם, בעמ' 12.

14 ריאיון עם אריקה פרנז להארץ, לעיל ה"ש 11.

15 פרנז, AUTHORITY, לעיל ה"ש 4, בעמ' 46.

## א. החלשה של מערכת המשפט באמצעות שינויים בבתי המשפט ובשופטים

שינויים במערכת המשפט, בבתי המשפט ובשופטים, הם אחד הכלים המרכזיים שבהם נעשה שימוש בהליך של שחיקה דמוקרטית. הניסיון ההשוואתי מלמד כי כאשר נפגעת הרשות השופטת, ובמיוחד עצמאות השופטים, הידרדרות הדמוקרטיה מואצת.

אריקה פרנז אומרת בהקשר זה כי:

היחלשות של בתי המשפט [...] היא טקטיקה קריטית (ואחת הנפוצות ביותר) בקרב מנהיגים מכהנים בדמוקרטיה נסוגות. הסיבה די ברורה, שכן ברגע שמערכת המשפט נחלשה (מבחינת עצמאותה) קל הרבה יותר למנהיגים להצליח בכל מה שעל סדר היום שלהם. הדוגמאות הן רבות. למעשה, קשה לחשוב על מקרה של נסיגה דמוקרטית בשנים האחרונות שבו היחלשות בתי המשפט לא הייתה חלק מההליך הראשוני.<sup>16</sup>

סמואל יסחרוב בספרו *Democracy Unmoored*<sup>17</sup> כותב כי במשטרים פופוליסטיים רשות מבצעת חזקה רואה במערכת המשפט מכשול עיקרי בפני הרצונות המידיים שלה ובפני מגמתה לפגוע בדמוקרטיה. הפופוליזם תובע את שלטון הרוב, ועל בסיסו מקדם אג'נדות המתנגדות לכוחם של מוסדות שלטון ולאליטות חברתיות.<sup>18</sup> בהמשך לכך, תפקוד לקוי של הרשות המחוקקת מוביל להרחבת סמכויות הרשות המבצעת. כך הופכת הרשות השופטת לפגיעה במיוחד תחת משטרים פופוליסטיים. הדבר נכון במיוחד בדמוקרטיה שהקימו בתי משפט חוקתיים רבי עוצמה בעקבות הדוגמה הגרמנית. בתי משפט עליונים כאלה נבדלים ממערכת המשפט הרגילה בכך שמוטלת עליהם חובה לרסן את הנטיות האנטי-דמוקרטיות של השלטון. בתי משפט אלה מוצאים את עצמם לעיתים קרובות במאבקים קשים עם הכוח הפוליטי. לא מפתיע אם כן שבתי

16 במסגרת עמדתה כפי שנמסרה למכון ב-11 באוגוסט 2023 (להלן: עמדתה של אריקה פרנז למכון 11.8.2023).

17 יסחרוב 2023, לעיל ה"ש 3.

18 שם, בעמ' 85-86.



המשפט מרגיזים תכופות את האג'נדה הפופוליסטית, בדיוק משום שהם עשויים לקחת על עצמם את התפקיד של "שמירה על שלמות הליך החקיקה" והגנה מפני "נסיגה חוקתית".<sup>19</sup>

כאשר בתי משפט הופכים למי שמגן מפני נסיגה דמוקרטית, יש נטייה להרחיב את המנדט שלהם ולראות את מערכת המשפט כמגינה על דרישות הליבה המינימליות לדמוקרטיה. או אז בתי המשפט הופכים למטרות להתקפה פוליטית, למשל במדינות כמו **פולין** והונגריה, שבהן צמצום כוחם של בתי המשפט הוא נדבך מרכזי באג'נדה הפופוליסטית.

יסחרוב מוסיף כי גם במדינות רבות אחרות, כמו ישראל, דרום אפריקה וארגנטינה, מנסה השלטון להשתמש בגל התמיכה הפוליטי שלו כדי להכניע את מערכת המשפט. כשדונלד טראמפ התלהם נגד "מי שנקראים שופטים" (so-called judges) או "השופט המקסיקני", הוא הצטרף למקהלה מתוזמרת היטב של התקפות על עצמאות הרשות השופטת, שהיא מכשול בפני אג'נדה פופוליסטית-סמכותנית.<sup>20</sup>

היכולת המוסדית להתנגדות שיפוטית – מוגבלת. בהתאם לשיטת מינוי השופטים, הרשות המבצעת מרוסנת לפרקי זמן משתנים. בארגנטינה, ממשלת קירשנר ביקשה שוב ושוב להדיח כל שופט פדרלי ברוב קולות בקונגרס, איום שהסתיים רק עם תבוסת הפרוניסטים בבחירות הלאומיות. ב**פולין**, הממשלה הגבילה את יכולתו של בית הדין החוקתי לפרסם דעות והטילה מגבלות לגיל פרישה כדי להדיח רבים מתפקידם – טקטיקה שנלקחה מהתקפות אורבן על בית המשפט החוקתי ההונגרי. בארצות הברית, ההצלחה העיקרית של ממשל טראמפ הייתה מינוי מהיר של שופטים צעירים בעלי גוון אידאולוגי שישנו את הערכות הפוליטיות של מערכת המשפט הפדרלית לדור הבא.<sup>21</sup>

ווצ'ייק סאדורסקי כותב בספרו<sup>22</sup> כי בעלי שררה פופוליסטיים נוטים להתייחס אל בתי המשפט כגורם מסוכן ומתייגים את המוסד כאיום. לא אחת, מיד לאחר הבחירות הם פועלים לתקוף את בתי המשפט. כך למשל הוצגו השופטים בתור "אויבי העם" בכותרת

19 שם, בעמ' 90-92.

20 שם.

21 שם.

22 סאדורסקי, PANDEMIC OF POPULISTS, לעיל ה"ש 3, בעמ' 106-107.

שפורסמה ב"דיילי מייל" בבריטניה ב-4 בנובמבר 2016, לאחר ששלושה שופטים קבעו כי למרות משאל העם על הממשלה לקבל את הסכמת הפרלמנט באופן חוקי לצורך אישור הברקזיט.<sup>23</sup> באפריל 2018 ספג בית המשפט העליון בהונגריה ביקורת קשה מראש הממשלה ויקטור אורבן עקב החלטה שנגעה לבחירות. אורבן טען כי בית המשפט "אינו אינטלקטואלי מספיק למשימה", וכי הוא "מתערב בהכרעת הבחירות ולוקח את המנדט מהנבחרים". הוא נהג להתייחס לבתי המשפט בתור "המדינה השיפוטית" ולשופטים כאל חסרי אחריות.<sup>24</sup> סאדורסקי מציג בספרו גם התבטאויות מישראל משנת 2015, כגון אמירתה של אילת שקד שהייתה שרת משפטים כי בגלל "האליטה המשפטית" הנבחרים "לא מצליחים להשיג את מטרותיהם ולמלא את רצון העם", ודבריה של מירי רגב בתגובה להחלטת בית המשפט העליון שהייתה מנוגדת לעמדת הממשלה, כי בית המשפט "מנותק מהעם".<sup>25</sup> באותה שנה, אגב, ראש ממשלת הודו, נרנדרה מודי, נזף בשופטים על כי הם פחדנים ומושפעים חברתית.<sup>26</sup>

להלן נתייחס בקצרה למהלכים שנוקטו בכמה מן המדינות שחוו נסיגה דמוקרטית בשנים האחרונות, ואשר יוזמות החקיקה שקודמו והתהליכים שנעשו בהן מזכירים את מה שמתרחש בימים אלה ממש בישראל. לטענתנו, כאמור, ראוי לבחון את התהליכים שיוצגו להלן כדי להבין את תהליך הנסיגה הדמוקרטית שהתרחש באותן מדינות ומתגבש בישראל כעת.

23 כפי שקרה בפולין באותה שנה - מפלגת Pis הובילה מסע תעמולה תקשורתית נגד שופטים עובר להגשת הצעות חוק להחלשת העצמאות השיפוטית. גופי תקשורת החומכים במפלגה זו פרסמו סיפורים ספורים על מקרי שחיתות לכאוריים או עבירות קטנות שביצעו שופטים (כמו מקרה שבו נטען ששופט גנב נקניק ממכולת, ולבסוף התברר כי דובר בשופט בדימוס שהורחק מהתפקיד זה מכבר וסבל מנכות עצבית בעת הגנבה); שלטי חוצה במימון ממשלתי נחלו באזורים ציבוריים, ולבסוף ראש הממשלה Beata Szydlo התייחסה אל מערכת השיפוט בתור "גילדה" (או "קאסטה") שכל אחד מכיר מישהו שנפגע ממנה.

24 ראו Zoltán Fleck, "Judges under Attack in Hungary" VERFASSUNGSBLOG (עודכן ביום 14.5.2018) <https://tinyurl.com/yy7m8e83>

25 סאדורסקי, PANDEMIC OF POPULISTS, לעיל ה"ש 3, בעמ' 106-107.

26 ראו "Congress Attacks Narendra Modi for Attack on the Judiciary" THE ECONOMIC TIMES (עודכן ביום 7.4.2015) <https://tinyurl.com/4hmy4xx9>

סאדורסקי מתאר באריכות בספרו *Poland's Constitutional Breakdown*<sup>27</sup> כיצד קרסה הדמוקרטיה בפולין. אחרי עלייתה לשלטון של "מפלגת החוק והצדק" (PiS) הפופוליסטית באה השחיקה הדמוקרטית לידי ביטוי במגוון אמצעים משפטיים בעלי השפעה מצטברת: החלשת בלמים חוקתיים על הכוח השלטוני, בין היתר, באמצעות השתלטות על מערכת המשפט, ובמיוחד על בית המשפט החוקתי שנתפס עד אז כשחקן מרכזי באכיפת מגבלות שלטוניות ובהגנה על ההליך הדמוקרטי ועל זכויות אדם; מיזוג משרד התובע הכללי עם שר המשפטים, הפיכת התקשורת הציבורית למכשיר של תועמלנות ממשלתית; פיקוח על ארגוני החברה האזרחית; דה־לגיטימציה של האופוזיציה הפוליטית; פגיעה בחופש הביטוי ושינוי חוקי הבחירות. סאדורסקי כותב שקשה לשים את האצבע על אירוע אחד שהיה נקודת המפנה: שום חוק חדש, החלטה או שינוי לא נראו בשעתם ראויים דיים לזעקות "זאב, זאב". רק בבחינה בדיעבד ניתן היה להבין שהקו המפריד בין דמוקרטיה ליברלית לדמוקרטיה "מזויפת" נחצה.<sup>28</sup>

באשר לבתי המשפט, מהלך ההשתלטות על הטריבונל החוקתי התרחש בחמישה שלבים בתוך שנה מניצחון מפלגת PiS בבחירות:<sup>29</sup>

- בסוף 2015 זכתה מפלגת PiS ברוב בפרלמנט וקיבלה החלטה חריגה שחמשת השופטים החדשים של בית המשפט העליון שנבחרו בתום תקופת הפרלמנט הקודם נבחרו באופן לא תקין והנשיא סירב להשביעם ולאפשר את כניסתם לתפקיד. זאת, למרות שבזמנו לפרלמנט לא הייתה סמכות לבחון את תקינות המינויים והנשיא לא היה רשאי לסרב להשביעם לתפקיד.
- בדצמבר 2015 בחר הפרלמנט הפולני חמישה שופטים חדשים, הנשיא השביע אותם בחצות, ולמחרת הם נכנסו לבית המשפט החוקתי בליווי משטרתו והחלו בכהונתם.
- בפרלמנט הועלו הצעות חוק בנוגע לאופן קבלת ההחלטות בבית המשפט החוקתי. למשל, הצעת חוק שמחייבת לקבל החלטות לפי סדר הגעת המקרים לבית המשפט,

WOJCIECH SADURSKI, *POLAND'S CONSTITUTIONAL BREAKDOWN*, Oxford University Press 27 (2019)

28 בקשה להצטרף כ"ידיד בית משפט" של פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה בבג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' הכנסת (20.8.2023) (להלן: בקשת פורום המרצות והמרצים למשפטים), בעמ' 84.

29 סאדורסקי, PANDEMIC OF POPULISTS, לעיל ה"ש 3, בעמ' 119-121.

כלומר החקיקה החדשה של השלטון נעשית חסינה לזמן רב מביקורת שיפוטית; הצעה שמחייבת רוב מיוחס בנושאים מסוימים, כלומר מתן זכות וטו לשופטי המיעוט; כמו כן, הצעה להסמכת שופטים לדרושות במותב יחיד מקרים חדשים למשך כמה חודשים. כך, אף שלאותם חמישה שופטים חדשים לא היה רוב בבית המשפט, הצעות החוק שעברו נועדו לחסן את השלטון מביקורת שיפוטית הלכה למעשה.

- הטריבונל החוקתי ביטל את החקיקה לעיל באשר לבית המשפט החוקתי אחת אחרי השנייה, אך הממשלה סירבה לפרסם את החלטות בית המשפט בפלטפורמה הממשלתית הרשמית. כל זאת, אף שלממשלה לא הייתה סמכות לעשות כן. כך נוצר מצב שבו פסקי הדין האלה לא נכנסו לתוקף משום שלא פורסמו כנדרש.<sup>30</sup>

- בדצמבר 2016, עם פרישתם של שופטים ישנים ומינוי שופטים נוספים מטעם מפלגת PiS, נשכחו הצעות החוק מדצמבר 2015 והוקם בית משפט חוקתי חדש שרוב שופטיו הם מטעם מפלגת השלטון.

מאז, מתאר סאדורסקי, הטריבונל החוקתי מבקר את האופוזיציה, משבח את הממשלה, מבטל את החוקים הישנים שאינם נוחים לשלטון, ומאשר בשמחה חוקים חדשים, ללא קשר למעמדם החוקתי.

לאחר ההשתלטות על הטריבונל החוקתי, נחקקו בפולין חוקים שנגעו לבית המשפט העליון, לבתי המשפט בערכאות הנמוכות וכן לוועדה האמונה על מינוי וקידום שופטים. בין היתר, סמכות מינוי השופטים הועברה לפרלמנט גם ביחס לשופטים בערכאות נמוכות, וכן שונה הרכב הוועדה האמונה על מינוי וקידום שופטים. כך הצליח המשטר לבסס שליטה מלאה על כמעט 10,000 שופטים ברשות השופטת עד שנת 2021.<sup>31</sup>

בהונגריה החלה ההשתלטות על בית המשפט העליון מיד לאחר הניצחון הסוחף של אורבן בבחירות בשנת 2010, ובעקבות שינוי שיטת הבחירות, הבטיח הניצחון למפלגת "פידש" יותר משני שלישים ממושבי הפרלמנט, אף שזכתה רק ב־52.73% מהקולות.

30 בשנת 2016 נכנסה השופטת פז'לבסקה לתפקיד נשיאת הטריבונל החוקתי, וכפתה על סגן הנשיא לנצל את החופשה השנתית המגיעה לו עד אמצע 2017 (מועד פרישתו) בטענה שאי-ניצול החופשה היא נטל כלכלי על הטריבונל. נוסף על כך, מרגע כניסתה לתפקיד אותם פסקי דין שהממשלה סירבה לפרסם בשנת 2016 נמחקו ביום אחד מהפורטל של הטריבונל החוקתי, כמו לא היו. (ראו סאדורסקי, PANDEMIC OF POPULISTS, לעיל ה"ש 3, בעמ' 120).

מיד לאחר מכן פעל אורבן לשינוי חלק מהוראות היסוד החוקתיות, דוגמת הרכב הוועדה הפרלמנטרית הממליצה על מינויי שופטים, הגדלת מספר השופטים מ-11 ל-15 ושינוי שיטת המינוי של נשיא בית המשפט החוקתי. כך הוא השיג רוב בבית המשפט.<sup>32</sup>

בהמשך, תיקוני חקיקה חדשים שללו את סמכות בית המשפט החוקתי לבחון ענייני תקציב ותיקונים חוקתיים מהותיים. כמו כן, נחקק תיקון חוקתי שאסר על בית המשפט החוקתי להתייחס לפסיקות שניתנו לפני החוקה החדשה שנחקקה ב-2011.<sup>33</sup> כך נותק בית המשפט מכל פסיקותיו הקודמות. כמו כן, בוטלה האפשרות של אזרחים להגיש עתירות חוקתיות. בשנת 2012 נכנסה לתוקף חוקה חדשה שכוונה רק על ידי המפלגה השלטת ובהתנגדות חריפה של האופוזיציה.

המהלך להשתלטות על בית המשפט החוקתי **בוונצואלה** התמקד בעיקר במינוי השופטים. בשנת 2000, זמן קצר לאחר עלייתו של הוגו צ'אבס לשלטון, הוא הקים בית משפט עליון חדש לענייני חוקה שהחליף את בית המשפט העליון ומינה לו שופטים שיכהנו שנה אחת בלבד. לאחר מכן החליף צ'אבס חלק מהשופטים שפסיקתם לא תאמה את תפיסתו. בשנת 2004 כבר מנה טריבונל זה 32 שופטים, שמתוכם רק שופטים ספורים נתפסו כמייצגי עמדות עצמאיות. בשנת 2005 כבר שלט צ'אבס לחלוטין בבית המשפט והשתמש בו ככלי עיקרי נגד מתנגדיו.<sup>34</sup>

מהלך דומה התרחש ב**פיליפינים** על ידי הנשיא הנבחר, רודריגו דוטרה, בשנת 2016. הוא הדיח את סגן הנשיא של בית המשפט העליון, את ראש הרשות לבחירות ואת היועץ המשפטי לממשלה. בשנת 2017 הוא הגיש בקשה לקונגרס להדיח את נשיאת בית המשפט העליון, ובמקביל הגיש עתירה באמצעות היועץ המשפטי לממשלה המבקשת להדיחה. במאי 2018 בית המשפט העליון החליט להדיח את הנשיאה ברוב של 8 מול 6 שופטים. בהמשך מינה הנשיא ארבעה שופטים אחרים. כתוצאה מכך בית המשפט העליון, תחת שלטון דוטרה, לא הטיל וטו על שום חוק או פעולה שהיו חשובים לממשלה (לרבות חוק צבאי על דרום הפיליפינים, מעצר שני סנאטורים

32 שם, בעמ' 121-123.

33 Huq & Ginsburg, לעיל ה"ש 3, בעמ' 125.

34 סאדורסקי, PANDEMIC OF POPULISTS, לעיל ה"ש 3, בעמ' 123-124.

מהאופוזיציה ואי-פרסום פרטים רפואיים על אודות הנשיא). בית המשפט העליון שיתף פעולה עם הנשיא.<sup>35</sup>

להבדיל מהאסטרטגיה של תקיפה חזיתית של בתי המשפט, כפי שקרה בפולין, בהונגריה ובוונצואלה, במקרים מסוימים ננקטת אסטרטגיה של "אי-פעולה" ביחס לסמכויות בתי המשפט. נשיא ברזיל, ג'איר בולסונרו, נמנע מהתערבות מבנית במערכת המשפט עד שהמפלגה שלו הציעה תיקון חוקתי להורדת גיל הפרישה לשופטים, וכך פעל הנשיא למנות מועמדים מטעמו לשיפוט, לרבות שני מועמדים לכהונה כשופטי בית המשפט העליון.<sup>36</sup> בהודו, הצעת הנשיא לשינוי שיטת בחירת השופטים (שלפיה "שופטים ממנים שופטים") נפסלה בבית המשפט העליון בשנת 2015. הדבר לא מנע מהנשיא להמשיך לנסות להשפיע על בתי המשפט. כך, למשל, הוא סירב לפעול ביחס ל-140 מועמדויות לבית המשפט העליון והחזיר את חלקן בטענה שהן "בלתי רצויות" מבחינה פוליטית.<sup>37</sup>

ברומניה הוקמה ב-1990 חזית ההצלה הלאומית על ידי הקומוניסטים, ובחודש מאי באותה שנה זכתה לרוב בבחירות (הן בשני בתי הפרלמנט והן בנשיאות). הרוב בבתי הפרלמנט ובנשיאות אפשר לה לכונן חוקה בתהליך מהיר (באמצעות אספה מכוננת מיוחדת) שאושרה במשאל עם בנובמבר 1991. כך, בתוך כשנה מהבחירות נכנסה לתוקף חוקה חדשה ברומניה. בין היתר, עוגנו בחוקה זו שינויים משטריים, כמו הקמה של שני בתי פרלמנט וכן מוסד נשיאות שנבחר על ידי העם. הענף שהוחלש באופן המשמעותי ביותר הוא הרשות השופטת, ובמיוחד בית המשפט החוקתי שהחוקה מתירה לבטל את החלטותיו ברוב של שני שלישים בפרלמנט.

מהלך זה דומה למהלך שהתרחש בבולגריה כאשר זכתה המפלגה הקומוניסטית לרוב בפרלמנט. כצעד ראשון היא עמלה על ניסוח חוקה חדשה, וזו נכנסה לתוקף ביולי 1991. בחוקה זו עוגן עקרון הפרדת הרשויות (והכוח הנשיאותי). נדמה אפוא כי עיתוי כיוון

35 שם, בעמ' 124-125.

Katya Kozicki & Rick Pianaro, "From Hardball to Packing the Court: 'PEC do Pyjama' and the Attempt to Attack the Brazilian Supreme Court" in TOM GERALD & WOJCIECH SADURSKI (EDS.), DEMOCRACY 2020: ASSESSING CONSTITUTIONAL DECAY, BREAKDOWN, AND RENEWAL WORLDWIDE, IACL-AIDC Global Roundtable E-book (December 2020), 59-62

Tarunabh Khaitan, "Introduction: The World's Most Powerful Court on the Brink?" IACL-AIDC BLOG (15.5.2018) <https://tinyurl.com/4f56sa8h>

החוקה ברומניה ובבולגריה הושפע מהמצב הפוליטי דאז ומהחשש של מפלגות השלטון כי יתקשו להחזיק ברוב בפרלמנט לתקופה ארוכה. כך חדרו אינטרסים פוליטיים צרים לתהליך עיגון החוקה, ויצירתה הייתה למעשה אמצעי להחלשת בתי המשפט ולמיצוב עקרון הפרדת הרשויות ככלי להתמודדות עם אי-יציבות מאזן הכוחות בפרלמנט באותה התקופה.<sup>38</sup>

בדרך כלל, בתי המשפט נחלשים על ידי השלטון כשזה מצליח להכניס לתוכו את נאמנו. המשפט המשווה מספק דוגמאות לחוקים המשנים את אופן מינוי השופטים, פרישתם או פיטוריהם. אריקה פרנז כותבת כי מקובל שהשליטים מנצלים את השינויים האלה כהזדמנות להרחיק את השופטים המתנגדים להם מבתי המשפט ולמלא את בתי המשפט בשופטים הנאמנים לסדר היום ולאג'נדה שלהם. כאשר הדבר עולה בידם, עוברים השליטים לקדם את המדיניות שהרכב בית המשפט הקודם ככל הנראה היה מונע. למשל, ביטול מגבלת כהונה או שינויים בשיטת הבחירות.<sup>39</sup>

לסיכום, במשטרים פופוליסטים ישנן שיטות מגוונות ואמצעים רבים להחלשת כוחם של בתי המשפט. בניגוד למהלכים כוחניים כמו הדחה של כל שופטי בית המשפט החוקתי, כפי שקרה במיאנמר בשנת 2012, ננקטת כיום פרקטיקה מעט יותר "עדינה" נגד בתי המשפט. בעוד נשיאי ארגנטינה, ונצואלה (בתחילה) ופרו בחרו להתעסק רק בהרכב בתי המשפט, ממשלות הונגריה, טורקיה ופולין פעלו נגד בתי המשפט בכמה חזיתות במקביל.<sup>40</sup> שינוי של מבנה בית המשפט, סמכויותיו, או הרכבו הפרסונלי, הוא כלי ראשוני ומרכזי בידיו של שלטון פופוליסטי המבקש לעצמו כוח בלתי מוגבל והגורר את מדינתו לתהום של שחיקה דמוקרטית. משום כך פגיעה ברשות השופטת, בסמכויותיה ובעצמאות השופטים היא סכנה מיידית וברורה להידרדרות הדמוקרטיה.

Eli Salzberger & Stefan Voigt, "On the Delegation of Powers: With Special Emphasis on Central and Eastern Europe" *CONSTITUTIONAL POLITICAL ECONOMY* 13, 32-33 (2002).

39 עמדתה של אריקה פרנז למכון 11.8.2023, לעיל ה"ש 16.

40 Andrew Arato, "Populism, Constitutional Courts, and Civil Society" in *JUDICIAL POWER: HOW CONSTITUTIONAL COURTS AFFECT POLITICAL TRANSFORMATIONS* 319 (Christine Landfried (ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 2019); Huq & Ginsburg, לעיל ה"ש 3, בעמ' 126-127.

## ב. חוות דעת בשאלת "בחינת התמונה הכוללת" במסגרת דיון שיפוטי ספציפי

אין ספק ששחיקה דמוקרטית באמצעות שינויים חוקתיים מציבה אתגר בפני ביקורת שיפוטית, שכן זו מתמקדת בשינוי חוקתי ספציפי אחד, שהוא העומד בפני בית המשפט. אלא שבהקשר של שחיקה דמוקרטית, בחינה של שינוי יחיד, ללא ראיית התמונה הכוללת, היא בעייתית במיוחד ומקשה על הערכה אמיתית של הסכנה לדמוקרטיה.

בשתי חוות דעת של שני מומחים בעלי שם עולמי במשפט חוקתי בכלל, ובתחום של דמוקרטיה ובניסוגה בפרט, פרופ' וויצ'אק סאדורסקי<sup>41</sup> ופרופ' לך גרליצקי<sup>42</sup> השיבו המומחים לשאלה: האם, במסגרת דיון שיפוטי המתייחס לתיקון ספציפי, יכול בית משפט חוקתי לבחון את התמונה הכוללת?<sup>43</sup>

להלן כמה פסקאות מתוך חוות דעתו של פרופ' סאדורסקי<sup>44</sup>

השאלה שעליה אני מתבקש לענות היא אם, לפי שיקול דעתי הכנה, ובהתבסס על ידיעתי במשפט חוקתי השוואתי, רשאים שופטים בעת ביצוע ביקורת שיפוטית על התיקון לשקול את שאר חלקי "החבילה" (הפרומה שהוכרזה בפומבי) [...] לרבות חלקים שעדיין לא חוקקו רשמית על ידי הכנסת.

41 מומחה בינלאומי למשפט חוקתי בפולין ובאוסטרליה, אחד המומחים הבולטים בעולם בתחום הנסיגה הדמוקרטית.

42 מגדולי המומחים למשפט חוקתי בפולין. בשנים 1993–2001 כיהן כשופט בית הדין החוקתי של פולין ובשנים 2002–2012 כשופט בית הדין האירופי לזכויות האדם.

43 נוסח השאלה ששאלנו את שני המומחים הוא: Can judicial intervention, as part of a hearing in a given case, be justified based upon a broader picture that includes other pieces of legislation already passed, and – more importantly – planned legislation in the future (both regular and constitutional legislation)? Could this reasoning be used for their final ruling? If yes, how is it possible to substantiate this outlook?

44 עמדתו של פרופ' סאדורסקי, כפי שנמסרה למכון ביום 16 באוגוסט 2023.



תשובתי הנחרצת היא: כן. לשופטים יש לא רק זכות אלא גם חובה להסתכל על ההקשר הרחב של אותה רפורמה שהתיקון הנדון הוא רק חלק ממנה. עקרון הריסון השיפוטי הקובע ששופטים צריכים לענות רק על השאלה שהם נשאלים לגבי חוק ספציפי הנבדק – אינו מחייב אותם ל"מיופיה" (Miopia, קוצר ראייה). להעמיד פנים שחוק אשר מגביל רשות שיפוטית קיים בחלל ריק נורמטיבי יהיה מעשה פתי, שימנע אפילו את המינימום של ריאליזם ושכל ישר שאנו מצפים מהשופטים.

דעתי, כאמור, מבוססת על קריאתי את ההתפתחויות במערכות חוקתיות לאומיות אחרות המוכרות לי, שאומצו בהן חוקים מקבילים הכובלים את מערכת המשפט, בזה אחר זה, ובסופו של דבר התלכדו לכדי מתקפה מסיבית על סמכויות שיפוט ועל עצמאות שיפוטית. המסקנות שלי מבוססות במיוחד על מחקרי על ההתפתחויות החוקתיות האחרונות בפולין ובהונגריה, אך גם, במידה פחותה, בהודו, בברזיל, בפיליפינים ובוונצואלה. בכל המדינות הללו האבולוציה לקראת סמכותניות כללה כמרכיב המרכזי שלה, או החלה, בסוגים שונים של התקפות והשתלטות על בתי משפט מרכזיים, כגון בית משפט לחוקה ו/או בית משפט עליון [...]

בניתוח המפורט שלי על פולין טענתי שהשינויים המיוחדים שבוצעו על ידי מפלגת השלטון הפופוליסטית-סמכותנית "חוק וצדק" (ראשי תיבות בפולנית: PiS) בוצעו בהדרגה, וכי ההשפעה המצטברת של שינויים שונים היא שהביאה לתוצאות הרעילות במיוחד על הדמוקרטיה. רק בדיעבד התבררה ההשפעה הכוללת של השינויים, חסרי קשר ביניהם, על בית הדין לחוקה (CT), על בית המשפט העליון, על המועצה הלאומית לשיפוט (המקבילה לוועדה לבחירת שופטים בישראל), על הפרקליטות וכו'. כל השינויים התלכדו למתקפה כוללת על הדמוקרטיה החוקתית. שינוי לא ליברלי יחיד אינו מעורר התמוטטות גדולה אם הוא מתרחש בסביבה של הקשר חוקתי ליברלי כללי. בפולין זו הייתה התקפה כוללת על החוקתיות הליברלית. וזה היה סיסטמתי: אלמנטים ספציפיים נקשרו פונקציונלית לאחרים [...]

יתרה מכך, השינויים בפולין התרחשו בהדרגה, בזה אחר זה, ולא ב"התקפה" אחת: הפרקליטות אוחדה עם משרד המשפטים בסוף 2015,

התמורות השליליות של בית הדין החוקתי התרחשו לאורך כל שנת 2016, החוקים על בית המשפט העליון [...] נחקקו בשנת 2017 וכו'. כתוצאה מהאינקרמנטליזם הזה, היה לעיתים קרובות קשה לזהות נקודת מפנה במהלך האירועים: שום חוק חדש, החלטה או שינוי לא נראו מספיק (בעיתיים) כדי להוביל התנגדויות חזקה. רק לאחר מכן הבנו שהקו המפריד בין דמוקרטיה ליברלית לדמוקרטיה מזויפת נחצה: רגעי סף אינם נתפסים ככאלה כאשר אנו חיים בהם. כפי שצינו שני פרופסורים בולטים בבית הספר למשפטים בשיקגו, עזיז הוק וטום גינסבורג: "הנקודה המדויקת שבה היקף הפגיעה הדמוקרטית והחוקתית מגיעה לכדי נסיגה חוקתית תהיה לא ברורה - לא מראש ולא בזמן אמת" [...]

למיטב הבנתי, שר המשפטים יריב לוין הציג בתחילת 2023 הצעה שמטרתה לבצע רפורמות מקיפות במערכת המשפט בישראל. החבילה, להבנתי, כללה בין היתר כללים חדשים למינויים של שופטים (במיוחד על ידי שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים), שינוי אופן מינויו של נשיא בית המשפט העליון (שלא יהיה מבוסס יותר על עקרונות הסניוריטי אלא שיבחר על ידי הוועדה), מגבלות משמעותיות על יכולתו של בית המשפט העליון לפסול חקיקה, וחקיקה של פסקת התגברות המאפשרת לרוב רגיל בכנסת להתגבר על פסיקת בית המשפט. חלקים אחרים בחבילה נגעו לשינוי תפקידים של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה [...]

ביטול מבחן הסבירות - הנקודה שהניעה את חוות הדעת המשפטית הזאת ואת הדיון המתקרב של בית המשפט העליון - היא רק אחת מתוך חבילה רחבה של אמצעים להגבלת הרשות השופטת. אומנם אני מבין שהסטטוס הנוכחי של חלק מהשינויים המוצעים הללו אינו ודאי. מה שבטוח הוא שביטול סעיף הסבירות הוא חלק בלתי נפרד מחבילת תיקון רחבה. החבילה הוצגה רשמית על ידי הממשלה ומעולם לא הוסרה בשלמותה. גם אם רכיב זה או אחר בחבילה יבוטל, לעת עתה החבילה עדיין על השולחן [...]

שופט ששוקל מרכיב אחד בחבילה זונח את חובותיו השיפוטיות אם יתעלם או יזניח את העובדה שהיא חלק ומרכיב מתוך חבילה רחבה יותר של חוקים מוצעים, שלכולם יש וקטור דומה: להחליש ולהגביל את עצמאות

וסמכויות הרשות השופטת, שהיא אחת האיזונים והבלמים הבודדים הקיימים בסדר החוקתי של ישראל [...] התחשבות בחוק א' אינה אומרת שהחוקים המוצעים ב', ג' או ד' חייבים להישאר "נעלמים" בפני השופט. התעלמות מהקשרים של אמצעי אחד הנדון בפניהם, עם אמצעים רבים אחרים שהוצעו רשמית על ידי הממשלה, תהיה בגדר כפייה עצמית של קוצר ראייה בלתי נסלח.

נכון, שופטים אינם אמורים לתת תשובות שיפוטיות לשאלות שאינן נשאלות בתיקים שלפניהם. אבל תשובות שיפוטיות אינן יכולות להתעלם מהידע הציבורי, מהשכל הישר, מכוונות שלטוניות רשמיות ו - אחרונים חביבים - מלקחים שניתן להפיק מהתפתחויות דומות במדינות דמוקרטיות אחרות ברחבי העולם.

מכל הסיבות הללו אני סבור שבדיון הקרוב סביב התיקון השופטים לא רק יכולים אלא גם צריכים לקחת בחשבון את ההשפעה המצטברת של התיקון יחד עם הצעות לתיקונים וחוקים אחרים (גם אם עדיין לא חוקקו, אך ממתנינים לחקיקה) על הסדר החוקתי של הדמוקרטיה הישראלית.

**פרופ' גרליצקי**, מגדולי המומחים למשפט חוקתי בפולין, התבקש גם הוא לחוות דעתו על השאלה: האם יכול שופט להתחשב במסגרת דיון שיפוטי המתייחס לתיקון ספציפי, בחוקים או בהצעות חוק נוספות קרי, ב"תמונה הכוללת"?

וכך ענה פרופ' גרליצקי:<sup>45</sup>

תשובתי לשאלה היא "כן", לפחות בפרספקטיבה של המשבר השיפוטי בפולין.

אין צורך להזכיר את כל פרטיו של המשבר הפולני [...] זה התחיל בסוף 2015. מפלגת PiS, לאחר שזכתה בבחירות לפרלמנט ולנשיאות, החליטה להרחיב את השליטה הפוליטית לכל מנגנוני המדינה. בהיותה מודעת לכך שחלק מה"רפורמות" בקושי יהלמו את הוראות חוקת 1997, ההנהגה החדשה התמקדה תחילה בהשתלטות על בית המשפט לחוקה (Trybunal)

Konstytucyjny) ולאחר מכן, שאר הרשות השופטת. זה היה עניין מסובך מכיוון, שלא כמו בהונגריה, הפופוליסטים הפולנים לא זכו ל"רוב חוקתי" בפרלמנט ולא הצליחו לשנות את החוקה הקיימת.

מכיוון שבית המשפט החוקתי הקיים לא היה מוכן לשתף פעולה, החליט השלטון, ראשית, לנטרל, על ידי אימוץ מספר תיקוני חקיקה המגבילים את יכולתו של בית המשפט להכריע במקרים ולפסוק בעניין אי-חוקתיות. "בית המשפט הישן" התנגד. היו שתי סדרות של תיקוני חקיקה, שאומצו בדצמבר 2015 וביוולי 2016. כל אחד מהם הציג דרישות פרוצדורליות רבות אשר יחדיו ימנעו מבית המשפט לפעול. נוסף על כך, התיקון של דצמבר קבע שהוא יכנס לתוקף ביום חקיקתו הסופית. המשמעות היא שבית המשפט, כאשר יחליט על חוקתיות התיקון, יצטרך להחיל את הליכים החדשים המגבילים אותו. כלומר, לא יוכל להכריע בתיק.

מרבית התיקונים עסקו בהסדרים פרוצדורליים ספציפיים, וחלקם - כאשר נבדקו בנפרד - לא היו בלתי חוקתיים בעליל. לפיכך היה על בית המשפט לחוקה להכריע בשני עניינים: (1) אם עליו לפעול לפי ההסדרים הפרוצדורליים החדשים בבואו לדון בתיק המערער על חוקתיות ההסדרים הללו; (2) אם הוא יכול ליישם "גישה מצטברת" (cumulative approach) קרי להעריך את כל ההוראות המערערות כ"שלם", ובהתחשב הן בהקשר הפוליטי והן בכוונת של החקיקה.

[פסק הדין] אומנם לא הציל את בית המשפט מההשתלטות הסופית, שהתקיימה במהלך שנת 2017, אך יצר פסיקה בעלת חשיבות כללית.

בית המשפט לא פיתח "דוקטרינה של אי-חוקתיות מצטברת". אף על פי כן, הוא ביסס את שתי החלטותיו הבולטות לא רק על בחינה של הוראות מסוימות, אלא גם על הערכת מטרתן וכוונתן האמיתית [...] המושג "אי-חוקתיות מצטברת" (או "מסה קריטית") מניח שבמצבים שבהם מטרה מסוימת באה לידי ביטוי בכמה הוראות חקיקה או תקנות, הערכת החוקתיות צריכה להביא בחשבון:

- את ההשפעה הפוטנציאלית של כל ההוראות הרלוונטיות יחד;
- את מהות המטרה האמיתית של המחוקק ואת התאמתה של מטרה זו לכללים ולעקרונות חוקתיים;

• את ההקשר הפוליטי של החקיקה השנויה במחלוקת

מחוות הדעת, הן של פרופ' סאדורסקי הן של פרופ' גרליצקי, עולה כי בחינה של שינוי חוקתי צריכה להיעשות - גם בבית המשפט - מתוך מבט רחב להקשר הכללי, לחקיקה העומדת על סדר היום, לתמונה הכוללת ולהשפעה המצטברת של המהלכים. פרופ' גרליצקי מתייחס לטיעון של האפקט המצטבר,<sup>46</sup> שעל פיו מהלך שנראה שהוא לכאורה קטן ומינורי עלול להביא לשינוי משמעותי שיוזן רק בדיעבד. הבחינה המצטברת של המהלכים שונים יכולה להוביל למסקנה ש"עקרונות היסוד של הסדר החוקתי מתערערים אף אם כל שינוי כשלעצמו אינו שולל את הליבה הדמוקרטית של המדינה".<sup>47</sup>

**בבקשת פורום המרצים להצטרף כידידי בית המשפט מציניים הכותבים את רשימת החוקים שכבר עברו בצד רשימת השינויים המשטריים שהוכרזו על ידי הממשלה:**

תמונה זו כוללת, בנוסף לתיקון לחוק היסוד נשוא הליך ז', גם את שורת השינויים המשטריים שעל קידומם הכריזה הקואליציה: התיקון לחוק יסוד: הממשלה בעניין הנבצרות שמאפשר ביצור ראש הממשלה המכהן בתפקידו, השתלטות הקואליציה על הרכב הוועדה לבחירת שופטים, שינוי נוהג הבחירה הבלתי - תלוי בנשיא בית המשפט העליון, איסור על ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד, צמצום דרסטי של הביקורת השיפוטית על חוקים, חקיקת פסקת התגברות מראש ובדיעבד, פגיעה במעמד הייעוץ המשפטי לממשלה ולשרים וזאת לצד עשרות רבות של שינויים חוקתיים וחוקיים המוצעים והמקודמים על ידי הממשלה בהתאם ל"פרוטוקול ההונגרי" כפי שפותח על ידי ד"ר גייל טלשיר על בסיס עבודתה של הסוציולוגית פרופ' קים ליין שפלי.<sup>48</sup>

Yaniv Roznai, "The Straw that Broke the Constitution's Backs? Qualitative Quantity in Judicial Review of Constitutional Amendments" in COLOMBIAN CONSTITUTIONAL COURT IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE (Alejandro Linares Cantillo et al. eds., Oxford University Press, 2021)

47 בקשת פורום המרצים למשפטים, לעיל ה"ש 28, בעמ' 87.

48 שם, בעמ' 86.

הניסיון ההשוואתי מלמד שליבת המדינה כדמוקרטיה לא תקרוס עקב חוק אחד אלא תכורסם בסדרת מהלכים הדרגתית - והמרכזי שבהם הוא שינוי הפוגע בעצמאות השיפוטית, במתחם הפעולה של הרשות השופטת ובמעמדם של שומרי הסף. גם בפולין וגם בהונגריה היה צמצום הביקורת השיפוטית צעד משמעותי בהחלשת מערכות האיזון, הבלימה והביקורת על הכוח השלטוני. במקביל להחלשה זו, ובמיוחד לאחר ההשתלטות על מערכת המשפט, הממשלות בפולין ובהונגריה פעלו להחלשת התקשורת, ארגוני החברה האזרחית והאקדמיה, ולאחר השינויים במערכת המשפט פעלו להשפיע גם על הבחירות. הניסיון ההשוואתי מלמד אפוא שברגע שבית המשפט מנוטרל, קשה עד בלתי אפשרי לעצור נסיגה דמוקרטית.

## **ג. בחינת התיקון הקונקרטי בראי הפיכה המשטרית כולה - מתחייבת כדי למנוע נסיגה דמוקרטית בישראל**

בישראל, מנגנוני הבקרה על הרשות המבצעת חלשים במיוחד. קיים הליך חוקתי גמיש (מדי) שבו רוב רגיל של הכנסת יכול לחוקק כל חוק יסוד, ויש דומיננטיות של הרשות המבצעת בהליך החקיקה. אין בנמצא כלים נוספים לביזור כוח שלטוני הקיימים המדינות אחרות. בהינתן אלו, בצירוף אינטרסים פוליטיים קצרי טווח ובהיעדר איזונים ובלמים פוליטיים אחרים, נראה כי הרשות השופטת היא הגורם העיקרי שיש בכוחו לאזן את כוחו של הרוב. לפיכך, יש לבחון בזהירות יתר שינויים המצמצמים את יכולתו של בית המשפט לבקר את השלטון, כגון התיקון בעניינינו.

**לסיכום**, לשיטתנו, על בית המשפט לבחון את התיקון לחוק-יסוד: השפיטה גם מתוך התייחסות לסביבה המשטרית והשלטונית שבתוכה הוא משתלב וממלא תפקיד. צמצום סמכותו של בית המשפט העליון היא בבחינת הסנונית המבשרת את בואה של הפגיעה בליבה הדמוקרטית הישראלית. כפי שציינו חברי הממשלה, חקיקה זו היא רק המתאבן, "בר הסלטים", שלפני המנה העיקרית. בכנסת ישראל עבר כבר בקריאה ראשונה התיקון המאפשר לרוב להשתלט על בחירת השופטים על ידי שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים. ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת אישרה אותו והוא מוכן להצבעה בקריאה שנייה ושלישית. תיקון נוסף שכבר עבר קריאה ראשונה יעניק כוח מוחלט לרוב פוליטי לחוקק חוקי יסוד חדשים או לתקן חוקי יסוד קיימים, ללא כל מגבלה, מתוך שלילת האפשרות של בית המשפט העליון לבחון את התיקון ולהכפיפו לביקורת שיפוטית.

בהתאם לתוכנית הרפורמה שהוצעה על ידי שר המשפטים, מתכננת הממשלה צעדים נוספים, ובהם והפיכתם של היועצים המשפטיים למשרות אמון, ביטול המעמד המחייב של חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה וביטול הביקורת השיפוטית על פסילת מפלגות.

כפי שהמשפט המשווה מלמד, פגיעה בבית המשפט, צמצום או נטרול הביקורת השיפוטית מהווים, כאמור, צעד משמעותי במניעת ביקורת על התנהלות השלטון. כדאי לשים לב גם לכך שהממשלות בפולין ובהונגריה, לאחר ביסוס ההשתלטות על מערכת המשפט, פעלו גם נגד התקשורת והאקדמיה, וכן נגד ארגוני החברה האזרחית, מהלכים שנעשו קלים יותר לאחר שבית המשפט "נוטרל".

השתלטות על בית המשפט בצד צמצום סמכות הביקורת החוקתית היו נקודות ציון חשובות בשחיקה הדמוקרטית. המרכיב היסודי בכל דמוקרטיה הוא מערכת מוסדית של איזונים ובלמים על סמכויות הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. בישראל מנגנונים אלה חלשים עד לא קיימים. בית המשפט הוא המוסד המרכזי, ולמעשה היחיד, הבולם את כוחו של הרוב הקואליציוני. על הבחינה של החלשת כוחו של בית המשפט באמצעות ביטול עלית הסבירות להיעשות במבט רחב, במצטבר, באופן שאינו מנותק מההקשר של "הרפורמה ומטרותיה", ומתוך התחשבות בכשלים הקיימים במנגנוני האיזון והבלימה. לא ראוי להסתפק בבחינה מבודדת של התיקון. כמו כל התנכרות למציאות, בחינה כזו עלולה להוביל למסקנה מוטעית. הדמוקרטיה ראויה להגנה לא רק מפני סכנה ודאית ומיידית אלא גם מפני סכנות משמעותיות וחמורות אחרות. גם אלה טעונות התייחסות בעיקר בגלל השפעות הגומלין שלהן והאפקט של הצטברותן. הניסיון בעולם מזהיר מפני שאננות והקלת ראש כלפי איומים על הדמוקרטיה. דחיקת הקץ בהגנה על הדמוקרטיה עלולה להיות החמצה פטאלית.

## השוואה בין פולין והונגריה לבין הרפורמות המוצעות בישראל 2023

### פגיעה בעצמאות מערכת המשפט

פולין	הונגריה	תהליך
<p>נקבע כי 15 מתוך 17 השופטים החברים בוועדה הממנה שופטים ימונו על ידי הפרלמנט. <b>כתוצאה מכך, 23 מתוך 25 חברי הוועדה הממנה היו נציגים של הפרלמנט.</b></p>	<p><b>התבטלה הוועדה המיוחדת למינוי שופטים אשר בה לכל מפלגה היה קול אחד</b>, והיא הוחלפה בוועדה המשקפת את ההרכב הפוליטי של הפרלמנט ובכך נותנת למפלגת השלטון רוב אוטומטי בתוכה.</p>	<p><b>שינוי שיטת בחירת השופטים</b></p>
<p>מוזג תפקיד התובע הכללי עם תפקיד שר המשפטים באופן שהפך את התפקיד לפוליטי לחלוטין.</p>	<p>שינוי שיטת הבחירה של התובע הכללי, על בסיס רוב פרלמנטרי של שני שלישים, וכן בחירה למשך 9 שנים. במינוי פוליטי מובהק של תובע כללי - מונה פיטר פולט, חבר מפלגת "פידש"</p>	<p><b>פוליטיזציה של גורמי אכיפת החוק</b></p>

## ישראל

שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, תוך הגדלת כוחה של הקואליציה בבחירת שופטים  
[\[כ/947, הצעת חוק-יסוד: השפיטה \(תיקון מס' 3 - שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים\) והסדר המשלים - הצעת חוק בתי המשפט \(תיקון מס' 105\) \(הוראות לעניין הוועדה לבחירת שופטים\), התשפ"ג-2023\]](#)

**סטטוס: הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.**

**פוליטיזציה של המשטרה ופגיעה בעצמאותה**  
[\[חוק לתיקון פקודת המשטרה \(תיקון מס' 37\), התשפ"ג-2022\]](#)  
[נוסח החוק | צו על תנאי | עתירה | תגובת היועמ"ש](#)  
**החלטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית לבחינת פרשת הרגולות - תוך הענקת סמכות לבחון גם הליכים פליליים פרטניים תלויים ועומדים [עתירה נגד החלטה זו הוגשה לבג"ץ].**

**סטטוס: החוק התקבל, נגד התיקון הוגשו עתירות לבג"ץ והוצא צו על תנאי ביום 18.8.23.**



## פגיעה בעצמאות מערכת המשפט

### תהליך

**נטרול היכולת האפקטיבית של בית המשפט לערוך ביקורת שיפוטית**

מרבית ההוראות השנויות במחלוקת שנקבעו בחקיקה נקבעו באופן ישיר בחוקה, תוך קביעת הוראה בחוקה השוללת מבית המשפט את הסמכות לבחון תיקונים חוקתיים.

צמצום משמעותי של זכות העמידה, באופן שלא מאפשר לתובעים ציבוריים זכות עמידה.

קביעה בחוקה כי בית המשפט אינו רשאי לעסוק בענייני תקציב ובענייני מס.

### הונגריה

### פולין

נקבע כי על בית המשפט לדון בעתירות על פי סדר הגשתן, באופן שלא אפשר מתן מענה מהיר במידת הצורך לחקיקה או מדיניות בלתי חוקתית.

נקבע קוורום מינימלי של 13 שופטים, וכי לבקשת 4 שופטים או נשיא המדינה, יש לכנס קוורום של 15 שופטים לצורך הכרעה בעניין, באופן שמעכב את היכולת לערוך ביקורת שיפוטית מיידית.

כמו כן, נקבע כי פסילת חוק צריכה להיעשות ברוב של שני שלישים.

נקבע כי צריכים לחלוף שלושים ימים בין חקיקת חוק לבין הדיון בעתירה נגדו, וכי לבקשת ארבעה שופטים יש לדחות את הדיון בשלושה חודשים נוספים, וסך הכול לשישה חודשים במצטבר.

### ישראל

**שלילת האפשרות לפסול החלטות ממשלה ושרים על יסוד עילת הסבירות**  
**חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3), ס"ח התשפ"ג**

**סטטוס: החוק התקבל; עתירות נגד החוק תלויות ועומדות.**

#### צמצום הביקורת השיפוטית:

**א.** פסילת חוקים בידי בית המשפט העליון בלבד  
**ב.** דרישת קוורום לפסילת חוקים (ישבו בדין כל שופטי ההרכב) ונדרש רוב של ארבע חמישיות משופטי ההרכב  
**ג.** הגבלת הביקורת השיפוטית רק למקרה שהחוק נתקבל שלא בהתאם לרוב או למספר הקריאות הנדרש וכן למקרים של "סתירה ברורה" של הוראה בחוק יסוד (המשמעות: ביטול האפשרות לבטל חוקים הפוגעים בזכויות שעוגנו באמצעות הפסיקה כמו שוויון וחופש ביטוי)

**ד.** הוספת מנגנון התגברות – המאפשר לכנסת "לחסן" מראש חקיקה מפני ביקורת שיפוטית באמצעות הוראת התגברות שתתקבל ברוב 61 – חוק זה יהא תקף עד שנה מסיום תקופת כהונתה של הכנסת שחוקקה את החוק, אלא אם הכנסת החדשה אישרה את החוק ברוב 61 או אז החוק מקבל חסינות לנצח.

**כ/949, הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4)**  
**(ביקורת שיפוטית בעניין תוקפו של חוק)**

**סטטוס: בוועדה להכנה לקריאה שנייה ושלישית בוועדה.**

ישראל
<p><b>ביטול הלכת דרעי/פנחסי</b> – המחייבת פיטורי שר/סגן שר שהוגש נגדו כתב אישום חמור</p> <p><b>ביטול הלכת אייזנברג</b> – המחייבת שלא למנות מי שעבר עבירות חמורות לתפקידים בכירים בשירות המדינה</p> <p><b>ביטול הלכת וייס</b> – המאפשרת להטיל מגבלות על החלטותיה ופעולותיה של ממשלת מעבר</p> <p>חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3), ס"ח התשפ"ג</p>
<p><b>סטטוס: החוק התקבל; עתירות נגד החוק תלויות ועומדות; היועמ"ש תומכת בפסילת התיקון</b></p>
<p><b>רפורמה במוסד נבצרות ראש הממשלה</b> – ההצעה קובעת כי נבצרות ראש הממשלה תהא בשל אי-מסוגלות פיזית או נפשית בלבד וכי מי שמוסמך להכריז על נבצרות הוא ראש הממשלה עצמו או הממשלה, בהתאם להליך שפורט. תיקון זה שולל את סמכותו של היועמ"ש להכריז על נבצרותו של ראש הממשלה, סמכות שבית המשפט הניח כי מצויה בידיו של היועמ"ש. כמו כן, נשללת האפשרות שביהמ"ש הכיר בה בעבר, להכריז במקרים חריגים על נבצרות ראש ממשלה על רקע של הליכים פליליים המתנהלים נגדו. חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 12)</p>
<p><b>סטטוס: החוק התקבל; עתירות נגד החוק תלויות ועומדות; היועמ"ש תומכת בפסילת התיקון</b></p>
<p>ניסיון "להכשיר" את מינוי של דרעי כשר אחרי פסילתו בבג"ץ [בג"ץ 8948/22 – שבו נפסל מינויו של דרעי לשר הן על יסוד עילת הסבירות והן על יסוד דוקטרינת ההשתק השיפוטי]. הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 13)</p>
<p><b>סטטוס: הונח על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.</b></p>

פגיעה בעצמאות מערכת המשפט		
פולין	הונגריה	תהליך
<p>הוקם מוסד "תלונה יוצאת דופן" אשר מאפשר לערער לבית המשפט על כל פסק דין שניתן בי-20 השנים שלפניו, בידי שורה של גורמים מקצועיים (כגון התובע הכללי או נציב תלונות הציבור).</p>	<p>נקבע בחוקה כי החלטות בית המשפט שניתנו עד שנת 2011 (קביעת החוקה החדשה) הן בטלות, ולא ניתן להסתמך עליהן.</p>	<p><b>פגיעה במעמד הנורמטיבי של פסיקות עבר של בית המשפט</b></p>

## הלאמה והשתלטות על שוק התקשורת

פולין	הונגריה	תהליך
<p>נקבע בחקיקה כי חברי הוועד המנהל של רשות השידור יבחרו מעתה והלאה על ידי שר האוצר, וכי כל המכהנים בתפקידי הנהלה ובוועד המנהל של הרשות כיום יסיימו את תפקידם באופן מיידי. בהמשך, תפקיד זה הועבר מידי שר האוצר למועצת מדיה לאומית, שמרבית חבריה נבחרו ישירות על ידי הפרלמנט.</p>	<p>הקמה בחוק של רשות לאומית לתקשורת, בראשה עומדת מועצת התקשורת אשר כל חבריה מוצעים ונבחרים לכהונה של תשע שנים על ידי הרוב הפרלמנטרי.</p> <p>בסופו של תהליך ארוך, כל גופי התקשורת מכפיפים את עצמם באופן רצוני לקרן המדיה - גוף פרוממשלתי אשר נקבע שהוא פטור מביקורת שלטונית או רגולציה על ריכוזיות אמצעי התקשורת.</p>	<p><b>הכפפה ישירה של רשויות התקשורת לממשלה</b></p>

## ישראל

**פוליטיזציה של שוק התקשורת - הרפורמה בשוק התקשורת שמוביל השר קרעי כוללת הגברת המעורבות של הממשלה והדרג הפוליטי ברגולציה.**  
 תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023

## פגיעה בזכויות נשים

פולין	הונגריה	תהליך
<p>בית המשפט בהרכבו החדש קבע כי חל איסור לבצע הפלה בשל ליקוי או פגם גנטי חמור לעובר, וכי העילה הזו (אשר קבועה בחוק הפולני) מנוגדת לחוקה, ולכן בטלה.</p>	<p>נקבע בחוקה כי חיי העובר יהיו זכאים להגנה החל מרגע ההתעברות.</p> <p>נחקק חוק אשר מתנה את הזכות להפסקת היריון בכך שהאישה תשמע את פעימות הלב של העובר, בטרם תחליט לבצע את הפרוצדורה של הפסקת היריון.</p>	<p><b>פגיעה בזכויות נשים ובמעמדן</b></p>

## ישראל

**פגיעה במעמדן של נשים בעקבות החלטות של דרג מיניסטריאלי:**

- ניסיון של השרה להגנת הסביבה לקדם פיילוט של רחצה נפרדת במעיינות שבאחריות רט"ג - היועמ"שית בלמה את הניסיון והבהירה כי כדי לאפשר זאת נדרשת חקיקה מפורשת המתירה הפרדה מגדרית [בהמשך לכך הוגשו מספר הצעות חוק פרטיות המבקשות להסדיר את הנושא בחקיקה].
- העדר ייצוג הולם לנשים - יש כיום רק מנכ"לית אחת בכל משרדי הממשלה [עתירה הוגשה ובג"ץ הוציא צו על תנאי בעניין, בג"ץ 1363/23].
- הדחתה של מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה על ידי השרה למעמד האישה.
- במקביל, מקודמות יוזמות שונות באמצעות חקיקה פרטית אשר יש בהן כדי לפגוע באופן ממשי בזכויות נשים [כגון: ביטול סמכויות הרשות לקידום מעמד האישה והרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים].

## פגיעה בעצמאות עובדי מדינה



### תהליך

#### פוליטיזציה של השירות הציבורי

מונה לתפקיד מנהל המשרד לביקורת המדינה, הגוף הראשי האחראי לפיקוח על הוצאות הממשלה, חבר פרלמנט לשעבר של מפלגת "פידש".

### הונגריה

**ביטול חובת מרכז לעובדי מדינה וכן ביטול חובת הניסיון לעובדי מדינה.**  
הכפפה מוחלטת של נציב שירות המדינה אל הממשלה (באמצעות סמכות מינוי ופיטורין מלאה לממשלה בכל עת), וביטול כל תנאי הכשירות למינוי של אדם לנציב שירות המדינה.

### פולין

## ישראל

**פוליטיזציה של הוועדות הקרואות:** הסרת המגבלה שהייתה קיימת מאז 2008 ומתן אפשרות ליו"ר ועדה קרואה להתמודד בבחירות לרשויות המקומיות הנערכות מיד בסיום תפקידם [תיקון מס' 53 לחוק הרשויות המקומיות].

### סטטוס: החוק התקבל אך מועד תחולתו נדחה

בג"ץ פסק, פה אחד, כי התיקון לא יחול על מערכת הבחירות הקרובה לרשויות המקומיות. בכך, הוא נתן מענה לקשיים הטמונים בשינוי כללי המשחק תוך כדי משחק ובאופיו הפרסונלי של התיקון, שנמצא כי "נתפר למידותיו" של איש אחד – יו"ר הוועדה הקרואה, מר בועז יוסף, הנחשב למקורבו של אריה דרעי. ואולם, בג"ץ נמנע מלהכריע בשאלת חוקתיותו של החוק. משכך, הקושי לגופו של עניין – עומד בעינו.

#### פוליטיזציה של בכירים בשירות המדינה על ידי החלטות של דרג מיניסטריאלי:

- **השר לשיתוף פעולה אזורי, דוד אמסלם,** פעל להדחתה של עו"ד מיכל רוזנבוים, מנהלת רשות החברות הממשלתיות. • דרש להקפיא את כלל ההתקשרויות והמכרזים ברשות החברות, ובכלל זה גם של המשנה למנהל רשות החברות. • בכובעו כשר במשרד המשפטים, הדיח השר אמסלם את עו"ד אווקה זנה, ראש היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות [לטענתו של עו"ד זנה, המדובר בהדחה שנעשתה משיקולים פוליטיים זרים].

- **שר התקשורת, שלמה קרעי,** הדיח את יו"ר דירקטוריון דואר ישראל, חרף הישגיו ושביעות הרצון של בכירי האוצר ושוק ההון מהתנהלותו.

- איוש תפקיד סמנכ"ל במשרד ראש הממשלה, בידי חברת ליכוד אשר התמודדה בפריימריז האחרונים, חרף אי-עמידתה בתנאי הכשירות.

## הליכי חקיקה חפוזים

### תהליך

#### הליכי חקיקה חפוזים

### הונגריה

החוקה החדשה כוננה בצורה חפוזה, נעדרת כל דיון ציבורי או מקצועי, התייעצות עם מפלגות האופוזיציה או הקשבה למחאה החברתית והשיח הציבורי בעניין.

### פולין

תיקוני חקיקה רבים ודרמטיים נכנסו לתוקף בזמן אמת, כמעט ללא השהייה בין חקיקת החוק לבין כניסתו לתוקף.

## ישראל

הרפורמה המשפטית – שחלק ממנה כבר התקבל (התיקון בעניין הסבירות) – קודמה בהליכים חפוזים תוך כוונה להחיל את השינויים לאלתר (כך גם בעניין הסבירות וכן בעניין הנבצרות). לביקורת על הליך החקיקה המואץ תוך הבהרה כי נדרש הליך סדור שיכלול הסכמה רחבה, [ראו בהתייחסות היועמ"שית לתזכיר חוק-יסוד: השפיטה](#).



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

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

