

# סמכויות החירום של שר המשפטים במינהל בתי המשפט

גיא לוריא

יולי 2021

---



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה  
לסדר  
43

---



# סמכויות החירום של שר המשפטים במינהל בתי המשפט

גיא לוריא

הצעה לסדר 43  
יולי 2021

The Justice Minister's Emergency Powers in Court Administration  
Guy Lurie

עריכת הטקסט: חמוטל לרנר  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-362-6 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2021  
נדפס בישראל, תשפ"א/2021

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או  
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל  
סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזן ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## תוכן העניינים

---

|    |                                              |
|----|----------------------------------------------|
| 7  | תקציר                                        |
| 9  | מבוא                                         |
| 11 | 1. סמכויות שרי משפטים במינהל בתי משפט        |
| 17 | 2. מינהל בתי המשפט בתקופת מגפת הקורונה       |
| 21 | 3. צמצום פעילות הרשות השופטת בידי שר המשפטים |
| 29 | 4. דיון                                      |
| 34 | 5. מסקנות                                    |
| 37 | נספח: נוסח הצעת חוק                          |



## תקציר

במרץ 2020, על רקע התפשטות מגפת הקורונה, פעל שר המשפטים לצמצום פעילות בתי המשפט. כפי שיפורט בהצעה לסדר זו, הסמכויות שניתנו לשר המשפטים בחוק ובתקנות שהתקין, וכן אופן הפעלתן, פגעו בעצמאות המוסדית של בתי

המשפט או לכל הפחות באמון הציבור בקיומה של עצמאות זו, וכך באיזונים ובבלמים בין הרשויות. בהתבסס על תובנות מספרות המחקר התיאורטית וההשוואתית, בהצעה לסדר זו אראה כי יש לפעול למימוש עקרונות העצמאות השיפוטית והאחריותיות השיפוטית במינהל בתי המשפט בזמן חירום מתוך שמירה על האיזונים והבלמים בין הרשויות; בפרט יש להקפיד על הפרדה ברורה בין הסמכות להכריז על מצב חירום ובין הסמכות לצמצם את פעילות בתי המשפט בגין מצב החירום הזה, ובאשר לשתיהן חיוני לקבל את הסכמת ראשי הרשות השופטת למהלכים. יש לפעול לא רק למימוש העקרונות האלה בפועל אלא גם לשקיפות במימושם, שהיא חשובה לא פחות לשם שמירה על אמון הציבור בבתי המשפט. במסגרת דיון בעתירה לבית המשפט הגבוה לצדק שהוגשה נגד התקנות שהתקין שר המשפטים בעניין זה, הודיעה המדינה כי לאחר תום משבר הקורונה היא תבחן כיצד אפשר להסדיר בחקיקה ראשית את הסמכות להתקין את התקנות שנתקפו בעתירה. על רקע זה מוצע גם הסדר חקיקתי.





## מבוא

בלילה שבין 14 ל-15 במרץ 2020, כחלק מצעדים קיצוניים שנוקטו כדי להתמודד עם התפשטות נגיף הקורונה, הורה שר המשפטים אמיר אוחנה לצמצם את פעילות בתי המשפט.<sup>1</sup> מכיוון שההוראה גרמה לדחייה של פתיחת משפטו של ראש הממשלה בנימין נתניהו, הגיבה האופוזיציה בכנסת בזעם. ח"כ עופר כסיף אף טען שהצעד של שר המשפטים הוא "לא פחות מניסיון הפיכה שלטוני בידי נתניהו", וקרא לבתי המשפט שלא לציית "לצו הבלתי חוקי".<sup>2</sup> חודשים אחר כך, כאשר ישראל נכנסה לסגר השני בשל התפשטות נגיף הקורונה, שר המשפטים החדש אבי ניסנקורן הצהיר במפגיע שלא יצמצם את פעילות בתי המשפט משום ש"בשגרה, ועל אחת כמה וכמה בשעת חירום, מוסדות הדמוקרטיה חיוניים לשמירה על זכויות האזרח ולפיקוח על פעולות הממשלה".<sup>3</sup> מאוחר יותר, בזמן הסגר השלישי, הצהיר ממלא מקום שר המשפטים בני גנץ הצהרות דומות.<sup>4</sup> על כן, אף שבאותה עת הנחה מינהל בתי המשפט כי בתי המשפט יפעלו, ככלל, לדחיית דיונים בתיקים מסוימים, הוא עשה כן ללא הוראה של השר, מתוך הותרת שיקול דעת לשופטים בהחלטה אם לדחות דיונים לפי נסיבות כל תיק.<sup>5</sup>

\* ההצעה לסדר מבוססת על מאמר שנכתב באנגלית: Guy Lurie, *Ministerial Emergency Powers Over Court Administration in the Israeli Judiciary*, 12 (2) INTERNATIONAL JOURNAL FOR COURT ADMINISTRATION 8 (2021)

על הערות לטיטוט אני מודה לדנה בלאנדר, לירון ליבמן, לילה מרגלית, נדיב מרדכי, אבי ניסנקורן, מרדכי קרמניצר, יאיר שגיא ויובל שני.

1 הודעה בדבר החלת התקנות על בתי המשפט לפי התקנות האמורות, י"פ החש"ף 5044 (להלן: החלת התקנות על בתי המשפט 15.3.2020).

2 עופר כסיף (@ofercass) טוויטר (15.3.2020, ב-1:20).

3 אבי ניסנקורן (@AviNissenkorn) טוויטר (5.7.2020, ב-17:54). גילוי נאות: במהלך כתיבת מחקר זה הצטרף אבי ניסנקורן למכון הישראלי לדמוקרטיה.

4 בני גנץ (@gantzbe) טוויטר (8.1.2021, ב-11:53).

5 הרשות השופטת "הודעת מנהל בתי המשפט בדבר התאמת מתכונת הפעילות בבתי המשפט ובבתי הדין לעבודה מיום 7.1.2021" (הודעה לעיתונות 7.1.2021) (להלן: הודעת מנהל בתי המשפט בדבר התאמת מתכונת הפעילות).

האם הייתה לשר המשפטים סמכות להורות על סגירה חלקית של בתי המשפט? האם אין זה ראוי שמינהל בתי המשפט הוא שיוסמך להחליט אם ומתי יש לצמצם את פעילות בתי המשפט לנוכח מצב חירום? בהצעה לסדר זו אתמודד עם הסוגיה מנקודת מבט תיאורטית והשוואתית.

הצעה לסדר זו עוסקת בנקודת המפגש של שתי סוגיות: סמכויות חירום והשליטה במינהל בתי משפט. כל אחת מהסוגיות האלה נדונה לעומק הן בישראל והן מחוצה לה, אולם המפגש ביניהן לא זכה עד כה להתייחסות מעמיקה. בהתבסס על תובנות מספרות המחקר בכל אחת מהסוגיות הללו, בהצעה לסדר זו אראה כי יש לדאוג למימוש עקרונות העצמאות השיפוטית והאחריותיות השיפוטית במינהל בתי המשפט בזמן חירום ולשמור על האיזונים והבלמים בין הרשויות; ובפרט יש להקפיד על הפרדה ברורה בין הסמכות להכריז על מצב חירום ובין הסמכות לצמצם את פעילות בתי המשפט בגין מצב החירום הזה, ובאשר לשתייהן חיוני לקבל את הסכמת ראשי הרשות השופטת למהלכים. יש לדאוג לא רק למימוש העקרונות האלה בפועל אלא גם לשקיפות במימושם, שהיא חשובה לא פחות לשם שמירה על אמון הציבור בבתי המשפט.

בפרק הראשון אדון בסוגיות התיאורטיות של שליטה במינהל בתי המשפט ושל שמירה על שלטון החוק במצבי חירום ואתמקד בנקודות המפגש ביניהן. בפרק השני אציג בקצרה את השינויים שעברה הרשות השופטת במהלך מגפת הקורונה. בפרק השלישי אציג את ההחלטה של שר המשפטים לצמצם את פעילות בתי המשפט, את בסיסה המשפטי ואת העתירה נגדה, מתוך השוואה להחלטות דומות בעולם. בפרק הרביעי איישם את המסגרת התיאורטית של הפרק הראשון על הסוגיה של מתן סמכויות חירום במינהל בתי המשפט. בפרק החמישי אסכם ואציע הסדר חלופי לחקיקה הנוכחית, אשר יפורט בנספח.

# 1. סמכויות שרי משפטים במינהל בתי משפט

בידי שרי משפטים, בישראל ומחוצה לה, נתונות לעיתים קרובות סמכויות לאסדר את פעילות בתי המשפט וכן סמכויות במגוון תחומים במינהל בתי המשפט. מתי הפעלת סמכויות אלה עלולה לעורר בעיה?

## עצמאות ואחריות

הדיון בסוגיית השליטה המוסדית במינהל בתי המשפט הוא למעשה דיון בעקרון העצמאות השיפוטית. עצמאות שיפוטית אינה תכלית כשלעצמה אלא אמצעי לשמירה על שלטון החוק ולהגשמת הצדק. בדומה, העצמאות המוסדית של מערכת המשפט נועדה להבטיח את עצמאות השפיטה המהותית של השופטים (קרי העיקרון המשפטי שלפיו השופט חייב לשפוט לפי כללי המשפט בלבד, אשר קבוע בסעיף 2 לחוקי־יסוד: השפיטה) ואת עצמאות השפיטה האישית (כלומר הסדרים כגון קביעותם של השופטים בתפקידם וקביעת שכרם, אשר מגינים על עצמאותם המהותית).<sup>6</sup> עצמאות מוסדית מגינה על השופטים מפני מהלכים מינהליים של ראשי המערכת שעשויים לפגוע בעצמאות המהותית והאישית, לדוגמה לחצים תקציביים, לחצים הנובעים מלוחות זמנים לא הגיוניים שנקבעים בתקנות סדר הדין, ניהול כוחני של כוח האדם השיפוטי ועוד. במובן אחר, העצמאות השיפוטית, לרבות העצמאות המוסדית של מינהל בתי המשפט, היא חלק ממערך האיזונים והבלמים בין הרשות המבצעת לרשות השופטת. ואולם, מתן שליטה מוחלטת במינהל בתי המשפט לשופטים כדי לשמור על העצמאות

6 Stephen B. Burbank & Barry Friedman, *Reconsidering Judicial Independence, in* JUDICIAL INDEPENDENCE AT THE CROSSROADS: AN INTERDISCIPLINARY APPROACH 11 (Stephen B. Burbank & Barry Friedman eds., 2002) שמעון שטרית על השפיטה: מערכת הצדק במשפט 232 (2004); גיא לוריא ממונים על הצדק: רפורמות ברשות השופטת וברשויות התיבועה 29 (מחקר מדיניות 90, בהנחיית מרדכי קרמניצר, 2011) (להלן: לוריא רפורמות).

השיפוטית המהותית שלהם עלול לפגוע באינטרסים ציבוריים אחרים, ובהם יעילות המערכת, שעלולה להפסיק להתנהל כמערכת בירוקרטית מתואמת. אם ראשי הרשות השופטת יקבלו שליטה מוחלטת במינהל בתי המשפט עלולה גם להיפגע העצמאות המהותית של השופטים ("איתלות פנימית").<sup>7</sup> אינטרס נוסף שעלול להיפגע הוא האחריותות השיפוטית בפני האזרחים ורשויות השלטון האחרות, בייחוד אם לנבחר ציבור אין חלק בהכוננת המינהל השיפוטית.<sup>8</sup>

במילים אחרות, בסוגיית השליטה במינהל בתי המשפט שורר מתח בין העקרונות של עצמאות שיפוטית ואחריותיות, אף שבמקרים מסוימים הם עשויים לעלות בקנה אחד.<sup>9</sup> בעשורים האחרונים עמדה ספרות המחקר על כך שאף שמימושם של שני העקרונות נחוץ לשם שמירה על שלטון החוק, בעת היישום שלהם בפועל במינהל בתי המשפט האחד עשוי לבוא על חשבון השני.<sup>10</sup> מתח שונה מעט עשוי

7 Clifford Wallace, *Judicial Administration in a System of 7 Independents: A Tribe with Only Chiefs*, 1 BRIGHAM YOUNG UNIVERSITY LAW REVIEW 39 (1978); MARIA POPOVA, *POLITICIZED JUSTICE IN EMERGING DEMOCRACIES: A STUDY OF COURTS IN RUSSIA AND UKRAINE* (2012); לוריא רפורמות, לעיל ה"ש 6, בעמ' 37-36.

8 GAR YEIN NG, *QUALITY OF JUDICIAL ORGANISATION AND CHECKS AND BALANCES* (2007); Philip M. Langbroek, *Organization Development of the Dutch Judiciary, Between Accountability and Judicial Independence*, 2 (2) INT'L J. CT. ADMIN. 21 (2010); DAVID KOSAŘ, *PERILS OF JUDICIAL SELF-GOVERNMENT IN TRANSITIONAL SOCIETIES* (להלן: KOSAŘ, *PERILS*); לוריא רפורמות, לעיל ה"ש 6, בעמ' 33.

9 Diana Woodhouse, *The English Way*, 5 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 153 (2007); *Constitutional Reform Act 2005: Defending Judicial Independence the English Way*, 5 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 153 (2007); Francesco Contini & Richard Mohr, *Reconciling Independence and Accountability in Judicial Systems*, 3 UTRECHT LAW REVIEW 26 (2007)

10 Gordon Bermant & Russel R. Wheeler, *Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability*, 46 MERCER LAW REVIEW 836 (1994-1995); John A. Ferejohn & Larry D. Kramer, *Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint*, 77 NEW YORK UNIVERSITY LAW REVIEW 962 (2002); Mads Andenas & Duncan Fairgrieve, *Judicial Independence and Accountability: National Traditions and Standards*, in INDEPENDENCE, ACCOUNTABILITY, AND THE JUDICIARY 3 (Guy Canivet, Mads Andenas & Duncan Fairgrieve eds., 2006); לוריא רפורמות, לעיל ה"ש 6, בעמ' 31-36.

לשרור בתחום מינהל בתי המשפט בין איכות עשיית הצדק בכל מקרה ומקרה ובין יעילותה של מערכת בתי המשפט בכללותה.<sup>11</sup>

## דגמים של שליטה במינהל בתי המשפט

נהוג להשוות בין שני דגמים (או טיפוסים אידיאליים) של שליטה במינהל בתי משפט: דגם אקזקוטיבי, שבמסגרתו שר המשפטים או גורם דומה מחזיק בסמכויות השליטה במינהל בתי המשפט; ודגם שיפוטי, שבו הרשות השופטת מחזיקה בסמכויות אלה. ארצות הברית היא הדוגמה הטיפוסית והקיצונית ביותר לדגם השיפוטי של שליטה במינהל בתי המשפט, משום שבה הסמכויות האלה נתונות בידי מועצת השופטים (Judicial Conference of the United States), אשר מורכבת משופטים שחלקם נבחרים על ידי עמיתיהם וחלקם מכהנים מתוקף תפקידם. בצד האקזקוטיבי נמצאות כמה מדינות אירופיות שהעניקו את סמכויות השליטה במינהל לשרי משפטים. מנקודת המבט של עקרונות העצמאות והאחריותיות, הדגם האמריקאי מדגיש את העצמאות השיפוטית ואילו הדגם הקונטיננטלי מדגיש את האחריותיות.<sup>12</sup>

בפועל, שני הטיפוסים האידיאליים האלה נדירים. בשל החשש מפגיעה באי תלות השופטים, שליטה מלאה של שר המשפטים במינהל בתי המשפט אינה שכיחה כיום, ונהוגים מנגנונים מוסדיים שונים המרסנים אותה ומעניקים לשופטים סמכויות בתחומי המינהל – באמצעות הענקת אוטונומיה לנשיאי

Frans van Dijk & Horatius Dumbrava, *Judiciary in Times of Scarcity*: 11 *Retrenchment and Reform*, 5 INT'L J. CT. ADMIN. 15 (2013); לוריא רפורמות, לעיל ה"ש 6, בעמ' 36.

PERRY S. MILLAR & CARL BAAR, JUDICIAL ADMINISTRATION IN CANADA 56 (1981); 12 Shimon Shetreet, *Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges*, in JUDICIAL INDEPENDENCE: THE CONTEMPORARY DEBATE 590 (1985); CARL BAAR ET AL., ALTERNATIVE MODELS OF COURT ADMINISTRATION (Canadian Judicial Council, 2006); B. C. Smith, *Models of Judicial Administration and the Independence of the Judiciary: A Comparison of Romanian Self-Management and the Czech Executive Model*, 28 PUBLIC ADMIN. DEV. 85 (2008); לוריא רפורמות, לעיל ה"ש 6, בעמ' 51.

בתי משפט,<sup>13</sup> באמצעות כהונה של שופטים במשרדי משפטים (כפי שהיה נהוג באופן מסורתי באיטליה וצרפת)<sup>14</sup> ובדרכים נוספות.<sup>15</sup>

לכן, אף ששני הדגמים האידיאליים עדיין קיימים, בפועל קיימים גם דגמים היברידיים או דגמי ביניים רבים.<sup>16</sup> לדוגמה, בשנים האחרונות הוקמו בכמה מדינות מועצות רשות שופטת, שמקבלות סמכויות במינהל בתי משפט שהיו נתונות בעבר בידי שרי משפטים, והן מתוארות בספרות המחקר כאמצעי להגשים את עקרון עצמאות השפיטה ועקרון האחריותיות במסגרת מוסד אחד.<sup>17</sup> עם זאת, האיזון המדויק בין שני העקרונות נקבע לפי ההרכבים השונים של מועצות אלה ומגוון הפרוצדורות והסמכויות שלהן. בשנים האחרונות נערך דיון ער בספרות המחקר על התפקיד והחשיבות של מועצות אלה, על יתרונותיהן וחסרונותיהן.<sup>18</sup>

## שמירה על שלטון החוק במצב חירום

הכרזה על מצב חירום עשויה לשנות את חלוקת הסמכויות הרגילה בתחום מינהל בתי המשפט, אך ספרות המחקר לא התעמקה בהיבט זה. קארל שמיט (Schmitt) טען שהריבון במדינה הוא מי שמחליט על השעיית החוקים הרגילים באמצעות

Adam Blisa & David Kosař, *Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance*, 19 GERMAN LAW JOURNAL 2031 (2018) 13

MILLAR & BAAR, *לעיל* ה"ש 12. 14

BAAR ET AL., *לעיל* ה"ש 12. 15

שטרית, *לעיל* ה"ש 6, בעמ' 232-234; לוריא רפורמות, *לעיל* ה"ש 6, בעמ' 129-133. 16

Wim Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe*, 8 TILBURG FOREIGN LAW REVIEW 121 (2000); P. J. Fitzpatrick, *Management of the Courts: The Irish Experience*, 2 INT'L J. CT. ADMIN. 56 (2008); Tim Bunjevac, *Court Governance: The Challenge of Change*, 20 (4) JOURNAL OF JUDICIAL ADMINISTRATION 201 (2011); NUNO GAROUPA & TOM GINSBURG, *JUDICIAL REPUTATION: A COMPARATIVE THEORY* (2015) 17

Carlo Guarnieri, *Judicial Independence*; 17 *לעיל* ה"ש 17, GAROUPA & GINSBURG 347 *in Europe: Threat or Resource for Democracy?*, 49 (3) REPRESENTATION (2013); David Kosař, *Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe*, 19 GERMAN LAW JOURNAL 1567 (2018); PERILS, *לעיל* ה"ש 8. 18

הכרזה על מצב חירום.<sup>19</sup> בהשאלה, מי שמכריז על מצב חירום ויכול לעצור את התפקוד הרגיל של בתי המשפט (בישראל – שר המשפטים) מחזיק בסמכות העליונה על מינהל בתי המשפט. כלומר גם אם הועברו סמכויות מינהל לרשות השופטת, בין לפי חוק ובין בפועל, אם בידי שר המשפטים נתונה הסמכות להשעות את תפקוד בתי המשפט משתמע מכך שהוא מחזיק בסמכות העליונה על המינהל.

מובן שבשעת חירום אנו שואפים שמערכות השלטון יוכלו לפעול במהירות ובנחרצות כדי להתמודד עם המשבר. אולם במצב חירום באשר הוא טבוע סיכון לשלטון החוק ולזכויות היסוד, משום שכפי שהסביר אורן גרוס: "בזמנים כאלה הפיתוי להתעלם מחירויות חוקתיות הוא בשיאו, ואילו האפקטיביות של איזונים ובלמים מסורתיים נמצאת בשפל".<sup>20</sup> הנטייה הזאת מסוכנת במיוחד באווירה של נסיגה דמוקרטית, כאשר מנהיגים פופוליסטיים עלולים לצאת במתקפה על בתי משפט תוך שהם משתמשים במצב החירום כתירוץ להאדרת כוחה של הממשלה.<sup>21</sup> התקפות מסוג זה עלולות להתרחש משום שתפקודם התקין של בתי המשפט עשוי לבלום את דרכו של משטר עם שאיפות אוטוריטריות, אבל הן עשויות להשפיע גם בלא כוונה רעה לעשות שימוש במצב החירום כתירוץ, אלא פשוט מתוך תגובת יתר או פאניקה.

בשל חששות אלה, אשר רלוונטיים לתחומים מגוונים בפעילותן של רשויות השלטון ולא רק לתחום מינהל בתי המשפט,<sup>22</sup> מדינות עושות שימוש באמצעים שונים כדי להגביל את סמכויות הממשלה בשעת חירום ולהבטיח את קיומם של איזונים ובלמים גם בשעה זו.<sup>23</sup> כפי שיפורט להלן בפרקים השלישי והרביעי,

CARL SCHMITT, POLITICAL THEOLOGY: FOUR CHAPTERS ON THE CONCEPT OF SOVEREIGNTY 19 (2006) (1922)

Oren Gross, *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional?*, 112 THE YALE LAW JOURNAL 1011, 1027 (2003)

21 ראו לדוגמה את המקרה של רומניה, שם מהלכי הממשלה להצר את צעדי הרשות השופטת ננקטו באמצעות תקנות חירום: DAN TĂPĂLAGĂ ET AL., 900 DAYS OF UNINTERRUPTED SIEGE UPON THE ROMANIAN MAGISTRACY: A SURVIVAL GUIDE (2020)

RICHARD ALBERT & YANIV ROZNAI (eds.), CONSTITUTIONALISM UNDER EXTREME CONDITIONS: LAW, EMERGENCY, EXCEPTION (2020)

OREN GROSS & FIONNUALA NÍ AOLÁIN, LAW IN TIMES OF CRISIS: EMERGENCY POWERS IN THEORY AND PRACTICE (2006)

בתחום מינהל בתי המשפט נהוג בישראל השימוש בדגם חקיקתי, שבמסגרתו חוק ספציפי (להבדיל מחוק כללי או החוקה) מנסה להתמודד עם מצב החירום.<sup>24</sup> באמצעים מסוג זה, המפתח הוא להפריד בין בעל הסמכות להכריז על מצב חירום לבעל הסמכות להפעיל את כוחות החירום (וכך לצמצם את התמריץ לעשות שימוש לרעה בכוחות אלה), או (אם אין מפרידים) להבטיח את האחריותות האפקטיביות של בעל הסמכות להפעיל את כוחות החירום.<sup>25</sup> בהקשר של מינהל בתי המשפט עלינו לשאול אם יש אמצעים אפקטיביים להגבלת הסמכויות לצמצם את פעילות בתי המשפט במצב חירום – אם באמצעות הפרדה בין הסמכות להכריז על מצב החירום לבין הסמכות לצמצם את פעילות בתי המשפט, ואם באמצעות כלים של אחריותיות.

## אמון הציבור בבתי המשפט

אמון הציבור בבתי המשפט הוא מושג חמקמק. בספרות המחקר נערך זה שנים דיון בשאלה כיצד להגדירו<sup>26</sup> ואילו משתנים משפיעים עליו.<sup>27</sup> אין ספק שעצמאות,

John A. Ferejohn & Pasquale Pasquino, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, 2 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 210 (2004)

25 שם, בעמ' 230. ראו גם לילה מרגלית על חשיבות ההכרזה הספציפית על מצב חירום (הצעה לסדר 39, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).

James P. Wenzel, Shaun Bowler, & David J. Lanoue, *The Sources of Public Confidence in State Courts: Experience and Institutions*, 31 AMERICAN POLITICS RESEARCH 191 (2003); James L. Gibson & Gregory A. Caldeira, *Defenders of Democracy? Legitimacy, Popular Acceptance, and the South African Constitutional Court*, 65 JOURNAL OF POLITICS 1 (2003); James L. Gibson, Gregory A. Caldeira, & Lester Kenyatta Spence, *Measuring Attitudes toward the United States Supreme Court*, 47 AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 354 (2003); Sara C. Benesh, *Understanding Public Confidence in American Courts*, 68 THE JOURNAL OF POLITICS 697 (2006); Elaine Mak, *Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy*, 19 GERMAN LAW JOURNAL 1801 (2018)

Marína Urbániková & Katarína Šipulová, *Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts?*, 19 GERMAN LAW JOURNAL 2105, 2118–2123 (2018)



היעדר משוא פנים וניטרליות השופטים הם רכיבים הכרחיים לאמון הציבור בבית המשפט,<sup>28</sup> כמו גם אחריותיות, שקיפות וגיוון חברתי בבחירת שופטים,<sup>29</sup> אולם היישום של העקרונות האלה באופן שיקדם את אמון הציבור אינו תמיד ברור. עם זאת, תפיסות הציבור בעניין זה חשובות, ואולי חשובות לא פחות מאשר הפרקטיקה עצמה. אם הרשות השופטת נתפסת על ידי הציבור כנתונה לשליטה פוליטית, אפילו אם תפיסה זו בטעות יסודה, לדוגמה בשל היעדר שקיפות מספקת, היא עלולה לאבד מאמון הציבור.

## 2. מינהל בתי המשפט בתקופת מגפת הקורונה

בפרק זה אציג בתמצית את האסדרה של מינהל בתי המשפט בישראל ואת השינויים שעברו על מינהל בתי המשפט בתקופת מגפת הקורונה.

### האסדרה של מינהל בתי המשפט בישראל

מינהל בתי המשפט בישראל פועל לפי דגם מעורב בעל מאפיינים של שיטות המשפט המקובל ושל שיטות קונטיננטליות גם יחד.<sup>30</sup> בדומה למסורת

28 אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 49-51 (2004); בג"ץ 732/84 צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, 148 (1986). השוו *Pasquale Pasquino, Prolegomena to a Theory of Judicial Power: The Concept of Judicial Independence in Theory and History*, 2 THE LAW AND PRACTICE OF INTERNATIONAL COURTS AND TRIBUNALS 11 (2003).

29 גיא לוריא הוועדה לבחירת שופטים 67 (מחקר מדיניות 137, 2019), Mak, לעיל ה"ש 26.

30 Guy Lurie, Amnon Reichman, & Yair Sagy, *Agencification and the Administration of Courts in Israel*, 14 REGULATION AND GOVERNANCE 718 (2020); למקור ההיסטורי של השיטה המערבת הישראלית בחו"ם זה ראו גיא לוריא, אמנון רייכמן ויאיר שגיא "נפילתו ועלייתו של מנהל בתי המשפט: הקמת הנהלל בתי המשפט בשנת 1952" קתדרה 143, 169 (2018).

הקונטיננטלית, בידי שר המשפטים נתונות סמכויות מרחיקות לכת באסדרת בתי המשפט.<sup>31</sup> לדוגמה, לפי חוק הוא ממנה בהסכמת נשיא בית המשפט העליון את מנהל בתי המשפט, אשר "אחראי בפני השר על ביצועם של סדרי המינהל",<sup>32</sup> הוא מוסמך לקבוע את סדרי המינהל בבתי המשפט, ובהם את זמני עבודת בתי המשפט ואת מועדי הפגרות,<sup>33</sup> והוא מתקין תקנות סדרי דין ומקים בתי משפט חדשים. עם זאת, נשיא בית המשפט העליון ונשיאי בתי המשפט האחרים אחראים לנושאים רבים בתחום המינהל. מבחינה פורמלית בתי המשפט הם יחידת סמך במשרד המשפטים, אבל מעשית למערכת בתי המשפט ולמנהל בתי המשפט יש אוטונומיה ניהולית לא מעטה (גם בקביעת זמני עבודת בתי המשפט),<sup>34</sup> והיא הולכת וגדלה בעשורים האחרונים.<sup>35</sup>

## מגפת הקורונה כדרז לשינוי ברשות השופטת

כאמור לעיל, בהוראת שר המשפטים צומצמה מאוד פעילות הרשות השופטת מ־15 במרץ 2020 ולאורך הסגר הראשון (שהחל במרץ 2020 והסתיים בהדרגה מאמצע אפריל 2020). הפעילות הורחבה בהדרגה באפריל, עד החזרה למתכונת רגילה ב־17 במאי 2020.<sup>36</sup> בסגר השני (שהחל ב־18 בספטמבר 2020 והסתיים בהדרגה מאמצע

31 לוריא רפורמות, לעיל ה"ש 6; חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ס"ח 198.

32 ס' 82 לחוק בתי המשפט.

33 ס' 82-83 לחוק בתי המשפט.

34 לדוגמה, בכתב המינוי של מנהל בתי המשפט הראשון ניתנה הסמכות לקבוע את שעות עבודת בתי המשפט למנהל בתי המשפט, על דעת שר המשפטים. ראו לוריא, רייכמן ושגיא, לעיל ה"ש 30, בעמ' 166. גם כיום יש למערכת בתי המשפט סמכויות רבות בתחום זה, בכפוף לסמכותו של שר המשפטים. ראו לדוגמה תקנות בתי המשפט (משמרת שניה), התשס"ד-2004, ק"ת 334.

35 Lurie, Reichman, & Sagy, לעיל ה"ש 30.

36 החלת התקנות על בתי המשפט 15.3.2020, לעיל ה"ש 1; הודעה בדבר החלת התקנות על בתי המשפט לפי התקנות האמורות, י"פ התש"ף 5056 (להלן: החלת התקנות על בתי המשפט 16.3.2020); הודעה בדבר החלת התקנות על בתי המשפט לפי תקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), י"פ התש"ף 5184 (להלן: החלת התקנות על בתי המשפט 22.3.2020); הרשות השופטת "הודעות בדבר החלת התקנות על בתי המשפט ובתי הדין לענייני עבודה בשל מצב חירום מיוחד - קורונה - 17 באפריל ועד 10 במאי" (הודעה

אוקטובר 2020) לא צומצמה פעילות הרשות השופטת.<sup>37</sup> בסגר השלישי (שהחל ב־27 בדצמבר 2020 והסתיים בהדרגה מראשית פברואר 2021) הנחה מנהל בתי המשפט כי בתי המשפט יפעלו, ככלל, לדחיית דיונים בתיקים מסוימים, והותיר בידי השופטים את שיקול הדעת בהחלטה על דחיית דיונים לפי נסיבות כל תיק.<sup>38</sup>

בסגר הראשון, שבו הרשות השופטת צמצמה מאוד את פעילותה, התקיימו רק הליכים דחופים,<sup>39</sup> ובשבוע אופייני נערכו רק כ־31% מהדיונים שנקבעו מראש (וכמחציתם היו דיוני מעצרים).<sup>40</sup> למרות זאת, באופן כללי הצליחה הרשות השופטת לתפקד באופן מלא יחסית במהלך משבר הקורונה. מנתונים שהתקבלו מהנהלת בתי המשפט עולה שמאז תחילת המשבר במרץ 2020 ועד דצמבר 2020 קיימה הרשות השופטת 645,536 דיונים, שהם 83.5% ממספר הדיונים שהתקיימו בתקופה המקבילה בשנת 2019; מספר התיקים שנסגרו בתקופה זו עומד על 92.2% ממספר התיקים שנסגרו בתקופה המקבילה ב־2019 (608,839 תיקים שנסגרו עד 10 בדצמבר 2020).<sup>41</sup> תפוקה זו היא ככל הנראה גבוהה יחסית.<sup>42</sup>

לעיתונות 8.4.2020) (להלן: הודעות הרשות השופטת על החלת התקנות); הרשות השופטת "הרשות השופטת מגדילה את היקף הפעילות במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה" (הודעה לעיתונות 27.4.2020); "היערכות, הודעות והנחיות הרשות השופטת להתמודדות עם נגיף הקורונה" הרשות השופטת (16.9.2020).

37 עם זאת, פגרת בתי המשפט הוארכה בחמישה ימים באוקטובר 2020. ראו תקנות בתי המשפט (פגרות) (הוראת שעה מס' 2), התשפ"א-2020, ק"ח 104.

38 הודעת מנהל בתי המשפט בדבר התאמת מתכונת הפעילות, לעיל ה"ש 5.

39 הרשות השופטת "הודעת מנהל בתי המשפט בדבר סוגי עניינים שיידונו בבתי המשפט לפי תקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), התשנ"א-1991" (הודעה לעיתונות 16.3.2020) (להלן: הודעת מנהל בתי המשפט בדבר סוגי עניינים).

40 הרשות השופטת "הרשות השופטת במהלך תקופת הקורונה: תמונת מצב שבועית 02.04.20-29.03.20" (הודעה לעיתונות 5.4.2020). בכל תקופת הסגר הראשון, בבתי משפט השלום התקיימו כ־35% מהדיונים יחסית לתקופה המקבילה בשנת 2019. ראו הנהלת בתי המשפט דוח שנתי 2020 74 (יוני, 2021).

41 מכתב משרון סבן־ספראי, הממונה לפי חוק חופש המידע ברשות השופטת, למחבר (22.3.2021). נתונים אלה אינם כוללים את תיקי בית המשפט העליון שנסגרו ואת התיקים שהתנהלו במסגרתם דיונים, שבמספרם חלה עלייה קלה יחסית לשנת 2019. ראו גם דוח שנתי 2020, לעיל ה"ש 40, בעמ' 82.

42 Richard Susskind, *The Future of Courts*, 6 (5) THE PRACTICE (July 2020)

מגפת הקורונה הייתה זרז לשינויים מהירים במינהל בתי המשפט. רפורמות שנשקלו לפני כן קודמו במהירות במהלך המגפה כדי לשמור על תפקוד כמה שיותר מלא בעזרת אמצעים טכנולוגיים. אתן כמה דוגמאות: ראשית, הורחבו האפשרויות להגשת מסמכים באמצעים מקוונים: הרשות השופטת הוסיפה סוגים של הליכים שאפשר להתחיל בהגשה מקוונת,<sup>43</sup> בית המשפט העליון הרחיב את האפשרות להגיש מרחוק כתבי בי דין באמצעות אתר נט המשפט גם לבעלי דין בלתי מיוצגים,<sup>44</sup> ושר המשפטים התקין תקנות שאפשרו הגשת כתבי בי דין בדואר אלקטרוני.<sup>45</sup> שנית, הרשות השופטת אפשרה לקיים דיונים בהיוועדות חזותית, ובפרט דיוני מעצרים, אף שלא ברור אם זהו מהלך רצוי בשל החשש לפגיעה בזכויות העצורים.<sup>46</sup> מנתונים שהתקבלו משירות בתי הסוהר עולה כי עד סוף שנת 2020 התקיימו יותר מ־29,500 דיונים באמצעות היוועדות חזותית.<sup>47</sup> כמו כן, הרשות השופטת עורכת פיילוט של קיום היוועדות חזותית בהסכמת הצדדים בכמה בתי משפט שלום. לפי נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי המשפט עולה שנוכח ל־22 בדצמבר 2020 נערכו הליכים בהיוועדות חזותית ב־473 תיקים בכמה בתי משפט: בית הדין הארצי לעבודה ובבית הדין האזורי לעבודה תל אביב (סך הכול 196 תיקים); בבתי משפט אחדים במחוז הצפון – בתי משפט השלום בנצרת, בטבריה ובבית שאן ובית המשפט לענייני משפחה בקריית שמונה (סך הכול 90 תיקים); ובבתי משפט אחדים במחוז המרכז – בית משפט השלום בראשון לציון,

43 הרשות השופטת "אפשרות הגשת תיקי משפחה באופן מקוון באמצעות אתר נט המשפט" (הודעה לציבור 21.4.2020).

44 הרשות השופטת "בית המשפט העליון משדרג את אפשרות ההגשה מרחוק של כתבי בי־דין באמצעות אתר 'נט־המשפט' גם לבעלי דין בלתי מיוצגים" (הודעה לעיתונות 10.8.2020).

45 תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (הוראת שעה), התש"ף-2020, ק"ח 962.

46 לסוגיה זו ראו בג"ץ 1548/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לביטחון פנים (נבו) 14.7.2008.

47 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים), התש"ף-2020, ק"ח 862; תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), התש"ף-2020, ק"ח 748; הרשות השופטת "פעילות בתי המשפט במהלך משבר הקורונה – תמונת מצב – 20.03.2020" (הודעה לעיתונות 20.3.2020); חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, ס"ח 346; מכתב מעו"ד אילנה איבגי בשם הממונה לפי חוק חופש המידע בשירות בתי הסוהר למחבר (30.12.2020).

מדור אזרחי ומדור משפחה (סך הכול 187 תיקים)<sup>48</sup>. כמו כן, בתחילת ינואר 2021 נכנסו לתוקף תקנות סדר הדין האזרחי החדשות והן מאפשרות לשופטים לשמוע חלקים מסוימים בהליכים אזרחיים באמצעות היוועדות חזותית.<sup>49</sup> שלישית, בית המשפט ניסה להמשיך לקיים את עקרון פומביות הדין באמצעות התחלת פיילוט של שידור חי של דיוני בית המשפט הגבוה לצדק.<sup>50</sup>

יצוין כי כל השינויים האלה אינם ייחודיים לישראל ושינויים דומים חלו במקומות אחרים בעולם: בתי משפט עליונים או חוקתיים אפשרו לראשונה שידור חי של דיוניהם,<sup>51</sup> ובתי משפט רבים אפשרו לראשונה לקיים הליכים בהיוועדות חזותית.<sup>52</sup>

### 3. צמצום פעילות הרשות השופטת בידי שר המשפטים

על רקע המשבר שחוללה התפשטות מגפת הקורונה, התגובה הציבורית העוינת להחלטה לצמצם את פעילות בתי המשפט במרץ 2020 עשויה להפגיע. הזעם הציבורי,

48 מכתב הממונה לפי חוק חופש המידע ברשות השופטה, לעיל ה"ש 41.

49 בפרט בישיבות קדם משפט, ובמקרים מסוימים בעדויות. ראו ס' 61(ג) ו-72 לתקנות סדר הדין האזרחי, החשע"ט-2018, ק"ח 422.

50 הרשות השופטת "בית המשפט העליון יחל בקרוב בפרויקט ניסיוני שבמסגרתו יועברו בשידור חי דיונים נבחרים של בית המשפט העליון" (הודעה לעיתונות 13.4.2020); הוראות נוהל של נשיאת בית המשפט העליון 1-20 "פרויקט ניסיוני להעברת שידורים ישירים של דיונים בבית המשפט העליון" (13.4.2020).

51 לדוגמה José María Brunet, *El Constitucional admitirá el próximo 6 de mayo los recursos del "procés" en un pleno telemático*, EL PAÍS ESPAÑA (18.4.2020); Adam Liptak, *Virus Pushes a Staid Supreme Court into Revolutionary Changes*, THE NEW YORK TIMES (May 3, 2020)

52 לפירוט ההתפתחויות האלה ברחבי העולם ראו באתר *Remote Courts Worldwide*

לפחות כפי שהוא בא לידי ביטוי בתרעומת של האופוזיציה, התלקח משום שמי שהחליט על כך היה שר המשפטים אמיר אוחנה. השר אוחנה היה בעל ברית קרוב של ראש הממשלה נתניהו, שמשפטו בגין אישומים בעבירות שחיתות חמורות היה אמור להתחיל באותו זמן, והחלטתו של אוחנה לצמצם את פעילות בתי המשפט נתפסה כמהלך לא ענייני שנועד לסייע לראש הממשלה באמצעות דחיית מועד משפטו. מבלי לדון בענייניו המהלך, החלטתו התקבלה על רקע סמכותו לצמצם את פעילות בתי המשפט לנוכח מצב חירום. לסוגיה הזאת נפנה עתה את מבטנו.

## סמכות שר המשפטים

מכוח מה מוסמך שר המשפטים לצמצם את פעילות בתי המשפט במצב חירום?

במצב חירום, אשר מוכרז על ידי הכנסת, הממשלה מוסמכת לפי חוק־יסוד: הממשלה להתקין תקנות שעת חירום שמקנות לה סמכויות חקיקה מרחיקות לכת.<sup>53</sup> ואולם, לפי חוק־יסוד: הממשלה אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פנייה לערכאות, ולכן הציבור יכול לעתור נגד תקנות שנתפסות כבלתי מוצדקות.<sup>54</sup> במרץ 2020, על רקע התפשטות מגפת הקורונה, הפעילה הממשלה את סמכותה וחוקקה תקנות שעת חירום רבות בהיקף חסר תקדים יחסית לעשורים האחרונים בישראל.<sup>55</sup> תקנות אלה לא התייחסו לפעולת מערכת בתי המשפט.

מעבר לסמכות הממשלה להתקין תקנות שעת חירום, לשר המשפטים יש מגוון סמכויות, כאמור לעיל, להסדיר את פעולת בתי המשפט, ובפרט הוא מוסמך להתקין את תקנות סדרי הדין בבתי המשפט, והוא באופן כללי ממונה על ביצוע

53 ס' 38-39 לחוק־יסוד: הממשלה.

54 ס' 39(ד) לחוק־יסוד: הממשלה.

55 ראו לדוגמה ניר קוסטי "תקנות שעת חירום: מבט עכשווי והיסטורי" ICON-S-IL Blog (7.7.2020)

חוק בתי המשפט (שמסדיר בחוק את פעולת בתי המשפט) ורשאי להתקין תקנות לביצועו.<sup>56</sup> בשנת 1991, על רקע מלחמת המפרץ, התקין שר המשפטים תקנות שהסמיכו אותו לצמצם מאוד את פעילות בתי המשפט בשל "מצב חירום מיוחד", שיחול כאשר השר יודיע על כך.<sup>57</sup> במהלך מצב חירום מיוחד זה, שהשר מוסמך להכריז עליו, יידונו בבתי המשפט רק הליכים דחופים המפורטים בתקנות, כגון הליכי מעצרים או עתירות דחופות לבג"ץ. בשנת 2011 תיקן שר המשפטים את התקנות כך שנשיאי בתי משפט יוכלו להפעיל שיקול דעת ולקבוע שהליך מסוים הנמנה עם ההליכים המפורטים בתקנות לא יידון, או שהליך שאינו נמנה יידון, וכן ניתנה סמכות למנהל בתי המשפט לקבוע סוגים נוספים של הליכים שיידונו בבתי המשפט במצב חירום מיוחד.<sup>58</sup>

אולם "מצב חירום מיוחד" בבתי המשפט הוגדר בתקנות רק כ"מצב שבו נשתבשו סדרי החיים התקינים במדינה או בחלק ממנה מחמת מצב הבטחון".<sup>59</sup> במילים אחרות, התקנות היו רלוונטיות רק למצב חירום ביטחוני ולא למצבי חירום בריאותיים. ואכן, לאורך השנים הפעילו שרי משפטים את התקנות האלה באזורים מוגדרים בישראל מחמת משברים ביטחוניים, למשל בסבבי לחימה בין ישראל לרצועת עזה. כך, במהלך מבצע "עופרת יצוקה" בדצמבר 2008, על רקע ירי רקטות מרצועת עזה, הפעיל שר המשפטים את התקנות בבתי המשפט באשקלון, בקריית גת ובאשדוד,<sup>60</sup> והוא עשה כן באשקלון ובאשדוד גם במהלך מבצע "שומר החומות" במאי 2021;<sup>61</sup> על רקע הנסיגה מרצועת הביטחון הפעיל

56 ס' 108-109 לחוק בתי המשפט.

57 תקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), התשנ"א-1991, ק"ת 446; תקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין במצב חירום מיוחד), התשנ"א-1991, ק"ת 447.

58 שם, ס' 3(ד) ו-3(ה).

59 שם, ס' 1.

60 הודעה בדבר החלת התקנות על בתי משפט השלום ולשכות ההוצאה לפועל באשקלון, בקריית גת ובאשדוד לפי תקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), י"פ התשס"ט 3036.

61 הודעה בדבר החלת התקנות על בתי משפט השלום ואשקלון לפי התקנות האמורות, י"פ התשפ"א 5946.

שר המשפטים את התקנות במאי 2000 בקריית שמונה ובנהריה.<sup>62</sup> במהלך מתקפות הרקטות בנובמבר 2019 הופעלו התקנות במרבית בתי המשפט במחוזות הדרום, תל אביב והמרכז (למעט בערים נתניה וכפר סבא).<sup>63</sup>

על רקע התפרצות מגפת הקורונה, ב־11 במרץ 2020 תיקן שר המשפטים את התקנות האלה. בתיקון הוא קבע ש"מצב חירום מיוחד" יכול להיות גם "מחמת חשש ממשי לפגיעה חמורה בבריאות הציבור או מחמת פגע טבע".<sup>64</sup> תקנות אלה שתיקן השר הסמיכו אותו לבצע את הצעד הבא שלו: בלילה שבין 14 ו־15 במרץ 2020 הודיע השר, בהתבסס על התקנות, על תחולת התקנות בשל מצב חירום מיוחד, וכך צמצם את פעילות בתי המשפט למתכונת חירום.<sup>65</sup>

הרשות השופטת הסבירה לאחר מעשה כי הודעות שר המשפטים ניתנו על דעתה.<sup>66</sup> ואכן, אף שהודעת שר המשפטים החילה את התקנות המגבילות את סוגי העניינים הדחופים שיישמעו בבתי המשפט, מנהל בתי המשפט, לפי

62 הודעה על החלת תקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), י"פ התש"ס 3890.

63 הודעה בדבר החלת התקנות על בתי המשפט במחוזות הדרום, תל אביב ומרכז לפי תקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), י"פ התש"ף 1192.

64 תקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד) (תיקון), התש"ף-2020, ק"ח 730.

65 החלת התקנות על בתי המשפט 15.3.2020, לעיל ה"ש 1. חוקפה של הודעה זו הוארך בימים ובשבועות שלאחר מכן. ראו החלת התקנות על בתי המשפט 16.3.2020, לעיל ה"ש 36; החלת התקנות על בתי המשפט 22.3.2020, לעיל ה"ש 36; הודעה בדבר החלת התקנות על בתי המשפט לפי תקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), התש"ף 5450; הודעות הרשות השופטת על החלת התקנות, לעיל ה"ש 36.

66 הרשות השופטת "הודעת נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות, מיום 21.03.2020" (הודעה לעיתונות 21.3.2020); בג"ץ 2130/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר המשפטים, תגובה מקדמית מטעם המשיבים (האגודה לזכויות האזרח בישראל 20.3.2020).



הסמכותו בתקנות, פרסם עם הזמן הודעות שפירוטו סוגים נוספים של עניינים דחופים שיידונו בבתי המשפט.<sup>67</sup>

כאמור לעיל, ההודעה של שר המשפטים וצמצום פעילות בתי המשפט למתכונת חירום עוררו זעם ציבורי, בייחוד מצד מפלגות האופוזיציה. הן ראו בכך התערבות בוטה של שר המשפטים בפעילות בתי המשפט בניסיון לעזור לראש הממשלה לחמוק מההליך הפלילי נגדו, כיוון שבשל מצב החירום ייאלץ בית המשפט לדחות את ישיבת הפתיחה של משפט ראש הממשלה, שנקבעה ליומיים אחר כך, כפי שאכן קרה.<sup>68</sup>

לשם השלמת התמונה יצוין שוב כי במהלך הסגר השלישי צומצמה (בהיקף קטן יותר) פעילות בתי המשפט, אולם במקרה זה לא הופעלה סמכות שר המשפטים לפי התקנות. במקום זה, מנהל בתי המשפט הוא שהנחה כי בתי המשפט יפעלו, ככלל, לדחיית דיונים כגון תיקי תעבורה, תביעות קטנות, עניינים מקומיים, שמיעת ראיות ודיונים הקבועים לימי מוקד, תוך הותרת שיקול דעת לשופטים בהחלטה אם לדחות את הדיון לפי נסיבות כל תיק. לפי הודעתו הוא עשה כן "על דעת נשיאת בית המשפט העליון [...] ובתיאום עם ממלא מקום שר המשפטים [...] ועם ראש לשכת עורכי הדין".<sup>69</sup>

## מבט משווה

מדוע טענו מפלגות האופוזיציה כי המהלך של שר המשפטים בסגר הראשון לא היה לגיטימי? ייתכן שמבט השוואתי קצר על מהלכים דומים במדינות אחרות יוכל לסייע בהבנה. באותה תקופה בארצות הברית, לדוגמה, דחה בית המשפט

67 הודעת מנהל בתי המשפט בדבר סוגי עניינים, לעיל ה"ש 39.

68 ת"פ (י-ם) 20-01-67104 מדינת ישראל נ' נתניהו, החלטה שניתנה על ידי רבקה פרידמן-פלדמן (חולעת המשפט 15.3.2020).

69 הודעת מנהל בתי המשפט בדבר החאמת מחכונת הפעילות, לעיל ה"ש 5.

העליון הפדרלי את מועד הדיון בעניין מסמכי המס של הנשיא דונלד טראמפ.<sup>70</sup> ההודעה של בית המשפט העליון הפדרלי לא עוררה כל תרעומת ציבורית. ההבדל היחיד הוא שבישראל שר המשפטים הוא שהודיע על צמצום פעילות בתי המשפט ולא בתי המשפט עצמם, כפי שהיה בארצות הברית.

דגם מינהל בתי המשפט בארצות הברית, כאמור לעיל, נמצא בקצה הרצף בעולם כדגם שיפוטי (לעומת דגמים ממשלתיים), ולכן בתי המשפט השונים לקחו על עצמם אחריות בלעדית להתמודד עם השלכות המגפה על בתי המשפט, ולשם כך נקטו בתחום המינהל השיפוטי צעדים דומים לאלה שנקטו בישראל.<sup>71</sup> באנגליה נהוג דגם מעורב של מינהל בתי המשפט מבחינת מעורבות הממשלה,<sup>72</sup> אולם הגורם הדומיננטי בנקיטת צעדים בתגובה להתפשטות המגפה היה בתי המשפט והנהלת בתי המשפט.<sup>73</sup> רומניה היא עוד דוגמה: גם ברומניה נקטו צעדים דומים בתחום המינהל השיפוטי אבל בה נהוג דגם מעורב, ולכן מי שנקט את הצעדים האלה היה המועצה העליונה על הרשות השופטת, גוף שמורכב ברובו משופטים.<sup>74</sup> לדוגמה נוספת נפנה לאיטליה: את הדגם המעורב בתחום המינהל השיפוטי באיטליה אפשר אולי לאפיין כקרוב יותר לדגם ממשלתי, משום שבו האחריות על המינהל נתונה בידי משרד המשפטים, גם אם נדרש שיתוף פעולה של מועצת הרשות השופטת ונשיאי בתי המשפט.<sup>75</sup> באיטליה קבעה הממשלה בתחילה בחוק חירום את צמצום פעילות הרשות השופטת, אבל העניקה בחוק

Adam Liptak, *Latest Question for Supreme Court: How to Rule on a Crowded Docket During a Pandemic*, THE NEW YORK TIMES (9 April, 2020) 70

Sarah Jarvis, *Coronavirus: The Latest Court Closures and Restrictions*, LAW360 (5 February, 2021) 71

72 לוריא רפורמות, לעיל ה"ש 6, בעמ' 114.

73 לדוגמה *Review of Court Arrangements Due to COVID-19, Message from the Lord Chief Justice*, COURTS AND TRIBUNALS JUDICIARY (March 23, 2020)

74 *Management of the Judiciary: Compilation of Comments and Comments by Country*, COUNCIL OF EUROPE (European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ) (להלן: CEPEJ).

75 Simone Benvenuti & Davide Paris, *Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model*, 19 GERMAN LAW JOURNAL 1641 (2018)

סמכויות לנשיאי בתי המשפט. בהמשך ננקטו צעדים בתחום זה על ידי בתי המשפט עצמם.<sup>76</sup> בקנדה נהוג גם כן דגם מעורב אבל עם דומיננטיות ממשלתית,<sup>77</sup> ומי שהוביל את צמצום פעילות בתי המשפט בה היו בתי המשפט.<sup>78</sup> בקצה הרצף נמצאת, לדוגמה, אוסטרליה, שבה נהוג דגם ממשלתי. שם שר המשפטים נקט את הצעדים הדרושים בתחום המינהל השיפוטי באמצעות תיקון שערך בכללי סדר הדין בבתי המשפט, והפרלמנט ערך תיקוני חקיקה נוספים בתחום.<sup>79</sup> גם בצרפת נהוג דגם ממשלתי, וגם בה שר המשפטים הוא שנקט את הצעדים הדרושים לשם צמצום פעילות בתי המשפט.<sup>80</sup>

### הגורם הדומיננטי בצמצום פעילות מערכת המשפט בשל מצב חירום בכמה מדינות

|                                                                                                                     |                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ארצות הברית</li> <li>• אנגליה</li> <li>• קנדה</li> <li>• רומניה</li> </ul> | בתי המשפט                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• איטליה</li> <li>• ישראל</li> </ul>                                         | הממשלה ואחר כך בתי המשפט |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• אוסטרליה</li> <li>• צרפת</li> </ul>                                        | הממשלה                   |

76 CEPEJ, לעיל ה"ש 74.

77 לדוגמה ראו Courts Administration Service Act, S.C. 2002; לוריא רפורמות, לעיל ה"ש 6, בעמ' 132.

78 *Coronavirus: What's Happening in Canada and Around the World March 14*, CBC (14.3.2020)

79 CEPEJ, לעיל ה"ש 74; Maximilian Weiler, *Corona: Second Covid-19 Legislative Package Brings Numerous New Laws*, DELOITTE ÖSTERREICH TAX & LEGAL NEWS (23.3.2020)

80 *Communiqué de presse de Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice*, MINISTÈRE DE LA JUSTICE (15 Mars, 2020)

## העתירה לבית המשפט העליון

נשוב לישראל. ב־18 במרץ 2020 עתרה האגודה לזכויות האזרח לבית המשפט הגבוה לצדק נגד הודעות שר המשפטים על מצב חירום המיוחד בבתי המשפט ונגד התקנות המצמצמות את פעילות בתי המשפט. האגודה טענה שהתיקון של התקנות, אשר אפשר לשר המשפטים להכריז על מצב חירום מיוחד ולצמצם את פעילות בתי המשפט, הותקן בחוסר סמכות. כפי שטענה האגודה: "הסדר כה מרחיק לכת חייב להיקבע בחקיקה ראשית, אסור להותירו בידי השר בלבד ואין בחוק הסמכה מפורשת הנדרשת לצורך התקנת תקנות שפוגעות בזכויות האדם".<sup>81</sup> במילים אחרות, לטענת האגודה נדרשה הסמכה מפורשת בחוק לצורך התקנת התקנות, משום שהתקנות והודעות השר פוגעות בזכות הגישה לערכאות. היעדר ההסמכה המפורשת, לפי האגודה, משמעו שהתקנות והודעות השר מכוחן בטלות.

המדינה טענה בתגובה שעל העתירה להידחות על הסף מחמת שיהוי: התקנות שהעתירה תוקפת הותקנו כבר בשנת 1991, והתיקון שנעשה בשנת 2020 לא שינה מהותית את סמכויות שר המשפטים. מעבר לכך, לפי המדינה, היה מקום לדחות את העתירה גם לגופה, משום שחוק בתי המשפט מסמיך את שר המשפטים לקבוע תקנות סדרי דין לבתי המשפט, וזהו מקור הסמכה מספק להתקנת התקנות בדבר מצב חירום מיוחד בבתי המשפט.<sup>82</sup>

ב־2 באפריל 2020 מחק בית המשפט העליון את העתירה. החלטת בית המשפט הסתמכה על הסכמת המדינה לכך שבמהלך השנה שלאחר סיום משבר הקורונה "תיבחן שאלת הסדרת הסמכות להוציא את התקנות שנתקפו בעתירה – בחקיקה ראשית, וזאת מבלי להתחייב על קידום הליך חקיקה כזה בסיום הבחינה".<sup>83</sup>

81 בג"ץ האגודה לזכויות האזרח בישראל, לעיל ה"ש 66, עתירה מיום 18.3.2020.

82 בג"ץ האגודה לזכויות האזרח בישראל, שם, תגובה מקדמית מטעם המשיבים מיום 20.3.2020.

83 בג"ץ 2130/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר המשפטים (אר"ש 2.4.2020).

נכון למועד כתיבת שורות אלה, הליך הבחינה הזה (אם הוא אכן מתקיים) טרם הוליד דבר חקיקה. עם זאת, בספטמבר 2020 הגישו חברי הכנסת קארין אלהרר, יעקב אשר, אלי אבידר ויואב סגלוביץ' הצעת חוק פרטית שנועדה לקבוע בחוק בתי המשפט כי התקנות שנתקפו בעתירה יותקנו באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.<sup>84</sup>

## 4. דיון

החלטת שר המשפטים במרץ 2020 לצמצם את פעילות בתי המשפט כדי להתמודד עם התפשטות מגפת הקורונה יצרה משבר אמון בלתי נחוץ ברשות השופטת, גם אם משבר זה היה קצר מועד. כדי להבין את משמעות המשבר, הבה נשוב לעיין בדגם של מינהל בתי המשפט בישראל.

### הדגם בישראל: החוק עלי ספר לעומת החוק בפועל

כאמור לעיל, מינהל בתי המשפט בישראל פועל לפי דגם מעורב. אומנם מנהל בתי המשפט אחראי בפני שר המשפטים על סדרי המינהל בבתי המשפט, אבל השר ממנה אותו בהסכמת נשיא בית המשפט העליון. עדיין, לשר המשפטים ולגורמים אחרים ברשות המבצעת מוקנות על פי חוק סמכויות מרחיקות לכת במינהל בתי המשפט: התקנות תקנות סדרי הדין, שליטה תקציבית, שליטה בכוח אדם מינהלי ושיפוטי, הקמת בתי משפט חדשים ועוד.<sup>85</sup> במקרים אחדים, כמו לעניין השליטה בכוח האדם השיפוטי, שר המשפטים זקוק להסכמת נשיא בית המשפט העליון; במקרים אחרים הוא איננו זקוק להסכמה זו. ייתכן שהסיבה לכך שהרשות השופטת לא ניסתה לקדם בצורה רצינית רפורמה בתחום זה ב־25 השנים האחרונות היא מידת האוטונומיה הגוברת שהנהלת בתי המשפט

84 הצעת חוק פיקוח פרלמנטרי על התקנת תקנות במצב חירום במערכת המשפט (תיקוני חקיקה), התשפ"א-2020, פ/2123/23.

85 להרחבה ראו לוריא רפורמות, לעיל ה"ש 6; חוק בתי המשפט.

זוכה לה מבחינה מעשית – באמצעות הסמכויות שאפשר להפעילן רק בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, באמצעות סמכויות נשיאי בתי המשפט ובאמצעות פרקטיקות שאינן כתובות עלי חוק, כגון מועצה לא רשמית של נשיאי בתי משפט שבפועל מכוונת יותר ויותר ממדיניות המינהל השיפוטי.<sup>86</sup>

החלטות שר המשפטים בעת משבר הקורונה הן דוגמה מושלמת לפער ההולך וגדל בין החוק עלי ספר לחוק בפועל במינהל בתי המשפט. לפי החוק, לשר המשפטים הייתה סמכות בלעדית להתמודד עם המשבר: הוא החזיק בסמכות להתקין תקנות לעניין מצב חירום בבתי המשפט (סמכות שהאגודה לזכויות האזרח עתרה נגדה בטענה שלא התקבלה מכוח הסמכה מפורשת דייה) בלא צורך באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת; הוא היה בעל הסמכות הבלעדית להחליט שמצב חירום מיוחד חל; והחלטתו זו צמצמה את פעילות בתי המשפט. לפי חוק, הכול – בעצמו.<sup>87</sup>

למרות זאת, מבחינה מעשית, הרשות השופטת ושר המשפטים הצהירו לאחר מעשה כי ההחלטה של שר המשפטים התקבלה על דעת מנהל בתי המשפט ונשיאת בית המשפט העליון, ואמרו שהם נושאים באחריות משותפת לצמצום פעילות בתי המשפט. במילים אחרות, ההחלטה התקבלה לפי חוק על ידי השר לבדו, אבל מעשית השר קיבל את ההחלטה בהסכמת מנהל בתי המשפט ונשיאת בית המשפט העליון. ובאמת – בסגר השלישי התקבלה ההחלטה בתיאום של שלושת הגורמים האלה ושל ראש לשכת עורכי הדין, ללא צורך בהחלטה של שר המשפטים מכוח סמכות החירום שלו.

האם מצב דברים זה רצוי?

86 Lurie, Reichman, & Sagy, לעיל ה"ש 30.

87 לשם השוואה, ביוני 2020, לשם התקנת תקנות מקבילות בבתי הדין הרבניים, נזקק שר הדתות לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לאור הוראות חוק הדיינים, התשט"ו-1955, ס"ח 68.

## היתרונות של מתן סמכויות חירום במינהל בתי המשפט לשר המשפטים

ישנם יתרונות במתן סמכות לשר המשפטים לצמצם את פעילות בתי המשפט בשעת חירום. עקרון האחרייות הדמוקרטית יוגשם באופן מלא יותר באמצעות מתן סמכות כזו לחבר הממשלה, אשר אחראית בפני הכנסת. עשויים להיות יתרונות לכך שבשעת חירום גורם אחד ריכוזי, שהוא חלק מהממשלה אשר מטפלת ביתר הצדדים של המשבר, יוסמך לקבל בעצמו החלטות מהירות. אם מבחינה מעשית (להבדיל מבחינה חוקית) ההחלטה לצמצם את פעילות בתי המשפט מתקבלת בשיתוף פעולה עם ראשי הרשות השופטת ומנהל בתי המשפט, מדוע שימור הסמכות החוקית העליונה בתחום בידיו של שר המשפטים הוא בעייתי?

מבחינת אחרייות דמוקרטית אכן יש יתרון למתן סמכויות לשר המשפטים בתחום זה, אך סוגיית הריכוזיות של קבלת ההחלטות בשעת חירום היא מורכבת יותר. אומנם ריכוזיות עשויה לייעל את המערכת, והיא נתפסת לעתים כתורמת ל"משילות בתי המשפט" (court governance), כפי שלדוגמה נטען בהקשר של התמודדות בתי המשפט עם המשבר הכלכלי של 2008.<sup>88</sup> אבל גם אם בשעת חירום ריכוז המינהל השיפוטי יעיל יותר מביזורו בקרב נשיאי בתי משפט במחוזות השונים, האם מינהל שיפוטי ריכוזי בשליטת הרשות השופטת לא ייהנה מאותם יתרונות של יעילות? מעבר לכך, אם בשגרה השר אינו מנהל בפועל את בתי המשפט, כיצד תועיל סמכותו בתחום זה בשעת חירום?

88 van Dijk & Dumbrava, לעיל ה"ש 11: *Cost-Saving*; Jessica Vapnek, *Measures for the Judiciary*, 5 INT'L J. Ct. ADMIN. 55 (2013). יש גם טענות נגד ריכוזיות יתר. ראו לדוגמה Bunjevac, לעיל ה"ש 17.

## חסרונות של מתן סמכויות חירום במינהל בתי המשפט לשר המשפטים

גם אם החזקת סמכויות חירום בתחום מינהל בתי המשפט בידי שר המשפטים תורמת לאחריותיות, הפעלת סמכויות אלה עלולה לגרום נזק רב בשל הפגיעה בעצמאות המוסדית של בתי המשפט, וכפועל יוצא מכך – באיזונים ובבלמים בין הרשויות. כאמור לעיל, הרשות השופטת הכריזה ששר המשפטים התייעץ עם ראשיה, כלומר טענה שעצמאותה בפועל לא הייתה מאוימת. אבל מכל ההיבטים המפורטים להלן, התפיסה הציבורית – כפי שבאה לידי ביטוי בתגובת האופוזיציה ובעתירה לבית המשפט העליון – הייתה כי הקיום והמימוש של סמכויות החירום של שר המשפטים מאיימים על עצמאות הרשות השופטת ופוגעים באיזונים ובבלמים בין הרשויות, משום שסמכויות אלו הופעלו בלא בלמים שיפוטיים.

**(1) שקיפות.** לפי חוק, לשר המשפטים סמכות בלעדית לצמצם את סמכויות בתי המשפט בשעת חירום. שר המשפטים מימש את סמכותו במלואה, והודיע על צמצום פעילות בתי המשפט בשעות הקטנות של הלילה לאחר הליך קבלת החלטות בלתי שקוף לחלוטין. היעדר השקיפות היה אפשרי בזכות סמכותו הבלעדית, אשר הסתירה בזמן אמת את ההשתתפות בפועל של ראשי הרשות השופטת בהחלטה (השתתפות שעליה הם הודיעו לאחר מעשה). לכן, היעדר השקיפות פגע באמון הציבור ברשות השופטת (פגיעה שבאה לידי ביטוי במחאה הציבורית ובעתירה). לשם השוואה, כשמנהל בתי המשפט הודיע על דחיית הליכים בזמן הסגר השלישי, מהלך שלא עורר זעם ציבורי, הוא עשה זאת לאחר הליך התייעצות שקוף שהיו מעורבים בו שר המשפטים, נשיאת בית המשפט העליון וראש לשכת עורכי הדין.

**(2) אחריותיות.** התקנות בעניין שעת החירום בעייתיות. שר המשפטים הוא זה שמכריז שקיים "מצב חירום מיוחד" ובמעשה זה גם מפעיל את סמכויותיו ומצמצם את פעילות בתי המשפט. כלומר זהו דגם של אחריותיות לאחר מעשה: אחריות שר המשפטים בפני הממשלה ואחריות הממשלה בפני הכנסת; ואחריות משפטית של שר המשפטים באמצעות ביקורת שיפוטית. ההסדר הזה בעייתי



הן משום שהאחריותיות הפוליטית בישראל חלשה מבחינה מעשית,<sup>89</sup> והן משום שהיכולת המעשית של בתי המשפט להפעיל ביקורת שיפוטית במצבי חירום ידועה בחולשתה, בפרט באשר לחקיקת חירום שכזו, משום שהחקיקה עצמה כוללת הסמכה כללית רחבה שקשה מאוד לבקר מבחינה שיפוטית (מה גם שצמצום פעילות בתי המשפט עלול כשלעצמו להקשות על ביקורת שיפוטית).<sup>90</sup> ואכן, בהקשרים אחרים, חקיקת החירום החדשה של ישראל, בפרט מה שקרוי "חוק הקורונה", אימצה (לפחות מבחינה פורמלית) דגם של הסמכה מראש (להבדיל מאחריותיות בדיעבד).<sup>91</sup>

**(3) עצמאות שיפוטית.** המקרה הנוכחי שבו, כאמור לעיל, שר המשפטים נתפס על ידי הציבור כבעל ברית קרוב של ראש ממשלה שהוגש נגדו כתב אישום, מראה עד כמה בעייתית הענקת הסמכות העצמית של שר המשפטים, קרי העובדה שהוא התקין את התקנות וגם הסמיך עצמו בהן להודיע על תחולתן בעקבות מצב חירום מיוחד. הבעייתיות הזו מוקצנת על רקע היעדר הסמכה מפורטת בחוק לצמצם את פעילות בתי המשפט בעקבות מצב חירום ועל רקע היעדר פיקוח פרלמנטרי על ההכרזה של שר המשפטים. חלקים בציבור תפסו את מהלכיו של השר כבלתי לגיטימיים משום שראו בו מי שפועל בניגוד עניינים, בפרט בניסיון להגן על ראש הממשלה כנאשם.

אכן, סמכות שר המשפטים לצמצם את פעילות בתי המשפט, כפי שהמקרה הנוכחי מלמד, יוצרת ניגוד עניינים מוסדי בין תפקידו של שר המשפטים כאחראי על סדרי המינהל בבתי המשפט לתפקידיו כצד להליכים בבתי המשפט וכאיש פוליטי. שר המשפטים עשוי להיות צד להליכים בבתי המשפט משום שבית המשפט מהווה בלם על סמכויותיו (כשומר סף מטעם שלטון החוק), בפרט כנגד

89 עמיחי כהן פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט (2018).

90 Mark Neocleous, *The Problem with Normality: Taking Exception to "Permanent Emergency"*, 31 ALTERNATIVES: GLOBAL, LOCAL, POLITICAL 191, 206 (2006)

91 חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, ס"ח 266.

שימוש בלתי ראוי בהן. במקרה הזה, החשש בציבור (אפילו אם בפועל חשש זה לא היה מוצדק) היה שמהלכיו של שר המשפטים ננקטו כדי לפגוע ביכולתו של בית המשפט לשמש בדיוק בתפקידו זה.

## 5. מסקנות

אנחנו זקוקים להסדר חדש של סמכויות חירום בתחום מינהל בתי המשפט בישראל. להלן עקרונותיו של ההסדר המוצע, אשר יפורט בנוסח מוצע של הצעת חוק בנספח.<sup>92</sup>

### הסמכה מפורשת ופיקוח פרלמנטרי

ראשית, עקרונות שלטון החוק והאחריותיות הדמוקרטית מחייבים הסמכה חוקית מפורשת של שר המשפטים לסמכויותיו בשעת חירום, קרי דגם חקיקתי אמיתי להתמודדות עם מצבי חירום.<sup>93</sup> ההסמכה הכללית להתקין תקנות סדרי דין בבתי המשפט אינה מפורטת דייה לשם חקיקת חירום מסוג זה. בפרט, העניקה עצמית של סמכויות, כלומר העובדה ששר המשפטים מעניק לעצמו את סמכויות החירום באמצעות תקנות שהוא מתקין בעצמו, ללא כל בקרה פרלמנטרית, אינה מבססת אחריותיות דמוקרטית ואינה מאפשרת לפקח על הפעלת הסמכויות. בעניין זה, כאמור לעיל, הגישו בספטמבר 2020 חברי הכנסת קארין אלהרר, יעקב אשר, אלי אבידר ויואב סגלוביץ' הצעת חוק פרטית שנועדה לקבוע בחוק בתי המשפט כי תקנות אלה יותקנו באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.<sup>94</sup> אני תומך בעיקרון זה.

92 הצעת חוק דומה, בשינויים המחויבים בהתאם להבדלים בפרטי התקנות, תהיה נחוצה לעניין בתי הדין לעבודה לצורך חיקון חוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969.

93 Ferejohn & Pasquino, לעיל ה"ש 24: Gross, לעיל ה"ש 20.

94 הצעת חוק פיקוח פרלמנטרי על התקנת תקנות במצב חירום במערכת המשפט (חיקוני חקיקה).

שנית, הכנסת חייבת לקיים ביקורת פרלמנטרית אוטומטית מייד לאחר הפעלת סמכויות החירום. על הכנסת לפקח מייד על כל החלטה להכריז או להודיע על מצב חירום מיוחד בבתי המשפט, ועל כל החלטה לצמצם את פעילות בתי המשפט בעקבות ההכרזה הזו. אם ועדת הכנסת הרלוונטית (ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת) לא תאשר תוך זמן קצר שייקבע בחוק את ההכרזות האלה, עליהן לפקוע מייד. כמו כן, יש לקבוע מגבלת זמן למצב החירום שהוכרז ולהתנות את הסמכות להכריז על מצב חירום מיוחד בבתי המשפט בקיומה של הכרזה כללית על מצב חירום במדינה.

## תיקון הסמכות להודיע על מצב חירום מיוחד בבתי המשפט

שלישית, יש להפריד את הסמכות להכריז על מצב חירום מיוחד בבתי המשפט מהסמכות לצמצם את פעילות בתי המשפט, ובאשר לשתייהן חיוני לקבל את הסכמת ראשי הרשות השופטת למהלכים, זאת כדי להגשים את עקרונות העצמאות השיפוטית והאחריותיות השיפוטית גם יחד. אפשר להותיר בידי שר המשפטים את הסמכות להכריז על מצב חירום מיוחד, אבל אסור שצמצום פעילות בתי המשפט יהיה אוטומטי, אלא עליו להיות תוצאה של החלטה של הרשות השופטת עצמה, וכאמור לעיל, צריך שיבואו בעקבותיו בקרה פרלמנטרית ואישור פרלמנטרי. חלופה אחרת עשויה להיות החלטה משותפת של הרשות השופטת והשר גם יחד, או אולי הצעה להכריז על מצב חירום מיוחד של הרשות השופטת שתאושר על ידי השר. אני ממליץ, כמפורט להלן, ששר המשפטים יכריז על מצב החירום המיוחד, לאחר שהסכים על כך נשיא בית המשפט העליון, וכי יהיה זה מנהל בתי המשפט שיחליט על צמצום פעילות בתי המשפט. אבל בכל מקרה אין להותיר את הסמכות הבלעדית בידי שר המשפטים. כפי שהבהיר לנו שמיט, בכך אנחנו מקנים לו שליטה גמורה במינהל בתי המשפט.

## הצורך ברפורמה רחבה יותר

אני סבור שמעבר לסמכויות החירום האמורות של שר המשפטים, יש מקום לרפורמה רחבה יותר בתחום מינהל בתי המשפט בישראל. ראשית, רפורמה תתמודד עם החשש מצמצום פעילות בתי המשפט בשעת חירום באמצעות תקנות שעת חירום מכוח חוקי־יסוד: הממשלה (להבדיל מבאמצעות סמכויות החירום של שר המשפטים), וכן תתמודד עם החשש מצמצום פעילות בתי המשפט באמצעות סמכויות של מינהל בתי משפט בזמן שגרה (אפשר להמחיש את הסוגיה, לדוגמה, באמצעות האופן הבלתי פורמלי שבו הנחה מנהל בתי המשפט לדחות דיונים במהלך הסגר השלישי, כמפורט לעיל). שנית, רפורמה שכזו תצמצם את הפער הרחב בין דגם מינהל בתי המשפט לפי החוק ובין הדגם שמיושם בפועל. בפרט יש להגביר את העצמאות המוסדית של הרשות השופטת בתחום זה. סמכויותיו של שר המשפטים בתחום זה רבות מדי, בעיקר כאשר אין בצידין לפי חוק דרישה להסכמת ראשי הרשות השופטת. כפי שמלמד אותנו המקרה הנוכחי, אי־אפשר להסתמך תמיד על שיתוף פעולה בפועל בין הרשות השופטת ובין שר המשפטים, על אף הקבוע עלי חוק.<sup>95</sup>

## נספח: נוסח הצעת חוק

מוצע לשלב בחוק בתי המשפט את ההוראות  
שלהלן:

108ב. סדרי דין במצב חירום מיוחד.

(א) שר המשפטים רשאי להסדיר בתקנות את סדרי הדין לפני בתי משפט, רשמים ולשכות הוצאה לפועל במצב שבו נשתבשו סדרי החיים התקינים במדינה או בחלק ממנה מחמת מצב הביטחון, מחמת חשש ממשי לפגיעה חמורה בבריאות הציבור או מחמת פגע טבע (להלן – "מצב חירום מיוחד"); תקנות אלה טעונות אישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

(ב) במצב חירום מיוחד, אם השתכנע שר המשפטים כי מצב החירום מחייב את צמצום פעילות בתי המשפט, ובתנאי שתקפה באותה עת הכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, הכרזה על אירוע חירום אזרחי לפי הגדרתו בסעיף 190 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, הכרזה על מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 99 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, או הכרזה על מחלה מידבקת מסוכנת לפי פקודת בריאות העם מס' 40 'לש' 1940, רשאי השר לפרסם הודעה על כך ששורר מצב חירום מיוחד בבתי המשפט במדינה או בחלק ממנה, זאת לתקופה שלא תעלה על שבעה ימים; השר רשאי לחזור ולפרסם הודעה כאמור.

(ג) הודעת שר המשפטים על כך שקיים מצב חירום מיוחד תתקבל בהסכמת נשיא בית המשפט העליון ותפורסם ברשומות; ההודעה תונח על שולחן הכנסת ותוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת מייד לאחר שהחליט עליה השר; הוועדה תדון בהודעה תוך 48 שעות משעה שהתקבלה, ואם לא תקבל החלטה לאשרה בתוך תקופה זו, או אם תחליט שלא לאשרה, יפקע תוקפה של ההודעה.

(ד) בתקופת תוקפה של הודעת שר המשפטים על קיומו של מצב חירום מיוחד לא יחול שינוי בסדרי הדין בבתי המשפט או במערכת ההוצאה לפועל אלא אם כן קבע מנהל בתי המשפט או מנהל מערכת ההוצאה לפועל, לפי העניין, אם השתכנע כי מצב החירום המיוחד מחייב זאת, כי יקוימו במצב זה דיונים

רק בעניינים דחופים כפי שיפורט בתקנות שיתקין השר לפי סעיף קטן (א) ויחולו שינויים נוספים בסדרי הדין כפי שייקבעו בתקנות אלה; מנהל בתי המשפט רשאי להודיע על סוגי עניינים נוספים שיידונו בבתי המשפט נוסף על סוגי העניינים שיפורטו בתקנות אלה, ונשיא בית משפט רשאי, מטעמים שיירשמו, לקבוע כי הליך מסוים הנמנה עם העניינים שייקבעו כאמור בתקנות לא יידון, או שהליך מסוים שאינו נמנה עימם – יידון.

(ה) אין בכוחן של התקנות שיתקין שר המשפטים לפי סעיף קטן (א) למנוע פנייה לערכאות או למנוע קיום דיונים בעתירות דחופות לבית המשפט הגבוה לצדק.

**ד"ר גיא לוריא** הוא חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ורשויות התביעה, דיני תעמולת בחירות וצנזורה, היסטוריה של המשפט הציבורי והיסטוריה של המחשבה המדינית והאזרחות.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

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

מסת"ב:

978-965-519-362-6