עמדת מכון זולת לגבי מתווה נשיא המדינה בעניין "הרפורמה המשפטית"

מכון זולת – לשוויון וזכויות אדם מקדם את ההגנה על שלטון החוק והדמוקרטיה. בתאריך 20.6.2022 פרסם מכון זולת את **הדוח דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל**,[1] שהתריע על התהליכים הסמכותניים שהואצו מאז הקמת הממשלה החדשה.

ביום 12.2.2023, בנאום מיוחד, הציג נשיא המדינה יצחק הרצוג הצעת פשרה באשר לתוכנית הממשלה לביצוע מהפכה משטרית, שתהווה בסיס למשא ומתן. **מכון זולת מברך את כבוד הנשיא על הירתמותו לבלימת המהלכים של ממשלת ישראל לביצוע שינויים מהותיים בשיטת המשטר במדינת ישראל וכן באיזונים הרגישים שבין שלוש הרשויות.**

מתווה הנשיא מתייחס לצבר תיקוני החקיקה שהממשלה חשפה עד כה שבכוונתה לקדם ועל כן מדובר ביוזמה חשובה. עם זאת, לצערנו אין בו כדי לתת מענה לסכנות המיידיות למשטר בישראל בעקבות תוכנית הממשלה לבצע מהפכה משטרית. להלן התייחסות מכון זולת לרכיבים העיקריים במתווה הנשיא:

☒ **העברת חוק-יסוד: החקיקה, אשר לפיו חוקי יסוד יעברו בכנסת בהסכמה רחבה ובארבע קריאות ובית המשפט לא יוכל לפסול אותם.** בהינתן שהממשלה שולטת בכנסת באופן מלא, הרי אין לה שום קושי להעביר בארבע קריאות חוקי יסוד פרסונליים ובניגוד עניינים, על פי צורכי השעה המשתנים (כגון החוק להכשרת המינוי לשר של אריה דרעי), או חוקי יסוד שיפגעו, מבחינת תוכנם המהותי, באופן אנוש בעקרון השוויון ובליבת הדמוקרטיה ויכשירו שחיתות. בהיעדרה של ביקורת שיפוטית, לא יהיה ניתן אפילו לנסות לבלום עוד בשלב החקיקה קידום הצעות לחוקי יסוד שהן מסוכנות, מושחתות ולא דמוקרטיות, שכן הממשלה והכנסת ידעו מראש שבית המשפט העליון לא יוכל לבטלם או לבטל הוראות מתוכם. יודגש שבאופן חריג במדינות המערב, אין בישראל חוק המסדיר את הליך החקיקה של חוקי יסוד.

☒ **עיגון סמכותו של בית המשפט העליון להפעיל ביקורת שיפוטית על חוקים שאינם חוקי יסוד, ומנגד חקיקת פסקת התגברות של הכנסת על פסילת חוקים.** לאור שליטת הממשלה בכנסת, הממשלה תוכל לחוקק ללא מגבלות ממשיות כל חוק רגיל שתרצה, לרבות חקיקה פרסונלית שתפגע פגיעה חמורה בשלטון החוק ובמאבק בשחיתות. פסקת ההתגברות תוכל לשלול את ההגנה הקיימת כיום כלפי כל הזכויות וההסדרים המשטריים המעוגנים בחוקי היסוד ואת יכולתו של בית המשפט העליון להגן על זכויות אדם ואזרח, שיטת המשטר הדמוקרטית ושלטון החוק. פסקת ההתגברות גם תקשה לבלום כבר בשלב החקיקה הצעות חוק מסוכנות, מושחתות ולא

[1] איתי מק, דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל, **מכון זולת** (20.6.2022).

דמוקרטיות, שכן הממשלה והכנסת ידעו מראש שבית המשפט העליון לא יוכל לבטלו או הוראות מתוכו. בנוסף, בפוליטיקה הישראלית החשש אינו רק מפסקת התגברות ברוב של 61, אלא גם אם יידרש רוב גדול יותר. זאת משום שלמרבה הצער בהקשרים מסוימים התמיכה בשלילת זכויות אדם ואזרח, וזכויות של נשים, להטב"ק ומיעוטים דתיים ולאומיים, חוצה מפלגות ונערך לגביה "סחר מכר". דוגמה לכך ראינו ממש לאחרונה, באישור בכנסת ברוב של 94 תומכים את החוק המאפשר לשר הפנים לשלול את האזרחות או התושבות של מי שהורשע בעבירת טרור וקיבל כספים מהרשות הפלסטינית, ולגרשו לשטחי הרשות הפלסטינית.

☒ **שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים כך שיהיה בה ייצוג שווה לכל אחת מהרשויות, נוסף על נציגי ציבור שימונו בתיאום ובהסכמה בין שר המשפטים ונשיאת בית המשפט העליון.** מאחר שהממשלה שולטת בכנסת, עדיין יהיה לממשלה רוב קבוע בוועדה לבחירת שופטים. גם בהצעות שר המשפטים ויו"ר ועדת החוקה בכנסת הוצע שתהיה נציגות לכנסת, אך מתוך ראשי ועדות שנהוג שהן בשליטת הקואליציה. באופן הזה, מינוי או קידום של שופט יוכל להיעשות בשל זיהוי של השתייכותו הפוליטית או המפלגתית, או בנסיבות אחרות שיש בהן כדי ליצור חשש ממשי למשוא פנים ופגיעה באמון הציבור.

☒ **השגת הסכמה רחבה בנוגע לשימוש השופטים בעילת הסבירות.** בהיעדר נקודת מוצא של מסגרת לעילת הסבירות הכוללת הגנה על זכויות אדם ואזרח ושלטון החוק, תישאר עילת סבירות חלולה ולא אפקטיבית. עמדת הממשלה המסוכנת לגבי גבולות עילת הסבירות נראתה בחודשיים האחרונים במינוי אריה דרעי לתפקיד שר ובהמשך בהתערבותו של דרעי במשרדי הפנים והבריאות גם לאחר פסק הדין של בג"ץ שפסל את מינויו.

כאמור, מתווה נשיא המדינה הוא התפתחות חיובית ונחוצה בהתייחסה למהלך הכולל שמבקשת הממשלה לקדם. אולם, לנוכח הסכנה המוחשית למהפכה משטרית, מכון זולת סבור כי הכרחי להשלימו בהתייחסות לסוגיות נוספות שללא טיפול בהן תיוותר סכנה זו על כנה. בהתאם לכך, מכון זולת מציע להתייחס לסוגיות הבאות:

✓ **מלכתחילה המסגרת החוקתית במדינת ישראל רעועה ביותר.** יש להתייחס לבעיית היסוד שמדינת ישראל היא היחידה מבין מדינות המערב שאין בה חוקה או מערך שלם של חוקי יסוד המעגנים את מכלול המבנה של המשטר הדמוקרטי, היחסים בין הרשויות וההכרה במכלול של זכויות האדם והאזרח. במציאות זו, ישנה התנגשות מתמדת בין רשויות המדינה וכן ההגנה על זכויות האדם והאזרח אינה יציבה. האיזונים במסגרת החוקתית בישראל התערערו עוד יותר כאשר נחקק חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, ביולי 2018, שתוכנו ואופיו אינו תואם את המסגרת המושגית המקובלת של חוקה במדינות דמוקרטית ומתנגש עם ערך השוויון.

- ✓ **ליבת הדמוקרטיה כוללת הכרה והגנה על זכויות אדם ואזרח.** יש להתייחס לכך שמשטר דמוקרטי אמור לכבד ולהגן על שורה של זכויות אדם ואזרח בסיסיות. הזכויות הבסיסיות הוכרו בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם ובאמנות בין-לאומיות נוספות שמדינת ישראל חתומה עליהן. במיוחד, חובה להתייחס לזכויות האדם והאזרח של כ-2 מיליון תושבים ערבים במדינת ישראל, אשר צפויים להיות האוכלוסייה שתיפגע באופן הכי נרחב, קשה ומיידי אם מכלול הצעות החוק של הממשלה יחוקק.

- ✓ **עקרון שלטון החוק נמצא בליבת הדמוקרטיה.** יש להתייחס לכך שמשמעותו של עיקרון זה היא מחויבות לחוק ופעולה של הרשויות הציבוריות על פי החוק, לשקיפות ולהיעדר שרירותיות, ולמתן דין וחשבון לאזרחים גם במהלך הכהונה בין תקופות של בחירות, בעזרתם של איזונים ובלמים. עיקרון זה מתייחס למערכת החוקים והכללים המסדירה את סמכויות ופעולות השלטון. לפי עקרון שלטון החוק יש להגביל את כוחו ועוצמתו של השליט, להקפיד על הפרדת הרשויות ועצמאותן, להגן על האזרח מפני עריצות הממשל, ולהבטיח יחס שוויוני והוגן כלפי כלל האזרחים – שוויון בפני החוק.

- ✓ **פרוצדורה לחקיקת חוקי יסוד, חקיקה לזכויות ועמדת המיעוטים ובמיוחד המיעוט הערבי.** יש להתייחס לכך שכיום חוק יסוד יכול להתקבל, לעבור תיקון או להתבטל לחלוטין כחוק רגיל, ברוב רגיל, אף ללא תמיכה של 61 חברי כנסת, אלא אם יש הוראת שריון מיוחדת. שאלת הרוב הדרוש לחקיקת חוק יסוד, היא שאלה מכרעת. בנוסף, אין די בקביעת רוב גדול או מספר שרירותי של חברי מפלגות האופוזיציה ככל שאלה אינם מייצגים את המיעוטים ובמיוחד את המיעוט הערבי.

- ✓ **תוכנית הממשלה היא מהפכה משטרית אשר יישומה יחצה את הרף הסמכותני שמדינת ישראל כבר מהלכת על סיפו במשך שנים ארוכות, גם אם חלק מרכיביה ירוככו.** יש להתייחס לכך שמתווה הנשיא עוסק רק בחלק מהסוגיות שבמחלוקת, אך יש להפנים שמדובר במהלך כולל שנועד לביצוע מהפכה משטרית ולאפשר לממשלה שליטה מוחלטת ברשות המחוקקת והשופטת. לכן יש לדרוש מהממשלה לחשוף את מלוא "הפרקים" של חבילת תיקוני החקיקה שבכוונתה לקדם על בסיס ההסכמים הקואליציוניים, וגם להתייחס להצעות המסוכנות האחרות שכבר נחשפו, כגון להפוך את משרות היועמ"שים במשרדי הממשלה למשרות אמון ולקבוע שחוות הדעת המשפטיות שלהם ושל היועמ"שית לממשלה לא תהינה מחייבות.

- ✓ **הממשלה ממשיכה בקידום המהפכה המשטרית.** יש להתייחס לעניין זה ולדרוש מהממשלה לעצור באופן מוחלט קידום של כל חקיקה שתפגע בשלטון החוק, תשנה את עצמאות ומקצועיות מערכת המשפט, רשויות אכיפת החוק, מערך הייעוץ המשפטי, נציבות שירות המדינה והתקשורת.