

המתווה להשתלטות פוליטית על מערכת המשפט

חקיקת מתווה ליון-סער דוחפת את ישראל לעבר תהום הדיקטטורה

מתווה ליון-סער הוא שם מכובס להצעת חוק המצויה בלב המהפכה המשטרית, שמטרתה לשנות את הרכב הוועדה לבחירת שופטים. מדובר במהלך שנועד להבטיח שליטה פוליטית על מערכת המשפט, תוך פגיעה חמורה בעצמאות השיפוטית ובאיזון בין הרשויות.

להבדיל מהצעות החוק שקודמו בתחילת 2023, והתמקדו בקביעת רוב פוליטי מוחלט לממשלה בוועדה לבחירת שופטים, ההצעה ממוקדת בפוליטיזציה של הליך הבחירה בוועדה. כפי שיוסבר להלן, התוצאות ההרסניות יהיו זהות, ויביאו לפגיעה אנושה בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי, ובהם העקרונות של הפרדת הרשויות; של שלטון החוק והעצמאות השיפוטית; של ההגנה על זכויות האדם וקידומן, ובפרט הזכויות להליך הוגן ולשוויון; ושל בחירות חופשיות ושוות, והזכויות לבחור ולהיבחר.

נוסף על פגמים חמורים במישור ההליכי, הוחלט "לדלג" על שלבים קריטיים בהליך החקיקה, כך שהדיון בהצעה החל משלב ההכנה בוועדה לקריאה שנייה ושלישית, על בסיס הצעת חוק שהייתה שונה מהותית והוקפאה. נזכיר שכפי שכבר נקבע בפסיקת בג"ץ בעניין חוק הלאום ועילת הסבירות – הכנסת כרשות מכוננת אינה כל יכולה, ואין בסמכותה לשלול או לסתור חזיתית את המאפיינים הגרעיניים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.¹

פגיעה בעיקרון היסוד של הפרדת הרשויות

הרעיון הניצב בבסיסו של עקרון הפרדת הרשויות הינו ביזור הכוחות וחלוקת הסמכויות בין שלוש רשויות השלטון. הפרדת רשויות במדינה דמוקרטית משמעה גם פיקוח הדדי בין הרשויות, כך שכל אחת מהן מאזנת ובוולמת את הרשויות האחרות. הפרדת הרשויות נועדה למנוע ריכוז כוח בידי גורם שלטוני אחד באופן העשוי לפגוע בחירות הפרט.²

ההצעה המובאת במתווה פוגעת קשות בעיקרון זה, ותביא לפוליטיזציה של הליך הבחירה בוועדה לבחירת שופטים, הן באמצעות צמצום מספר נציגי הדרג המקצועי והעברת הוועדה לשליטת גורמים פוליטיים מטעם הקואליציה והאופוזיציה בכנסת (במקום נציגי לשכת עורכי הדין יכהנו בוועדה שני "נציגי ציבור", אחד לפי בחירת הקואליציה והשני לפי בחירת האופוזיציה), והן באמצעות המנגנון הפוליטי שנקבע לבחירה בוועדה (מוצע שיידרש רוב של חמישה מקרב חברי הוועדה לבחירה בכלל

¹ בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פורסם בנב, 1.1.2024); בג"ץ 5555/18 ח"כ אכרם חסון ו-11 אחר' נ' כנסת ישראל (פורסם בנב, 8.7.2021).

² פסקה 141 לפסק דינה של הנשיאה (בדימוס) אסתר חיות בבג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פורסם בנב, 1.1.2024).

הערכאות, כולל לפחות חבר קואליציה אחד וחבר אופוזיציה אחד, כלומר נדרש "דיל פוליטי". הפוליטיזציה חריפה במיוחד לגבי בית המשפט העליון, שבעניינו מוצע שלא תהיה כלל חובה לקבל את הסכמת נציגי השופטים.

בנוסף, מוצע מנגנון "שובר שיתוק" שלוקה בפוליטיזציה מוחלטת, לפיו במקרה בו ישנם שני תקנים פנויים לבית המשפט העליון וחלפה שנה ללא מינוי, נציגי הקואליציה/האופוזיציה יציגו מכל צד שלושה מועמדים שהבחירה תבוצע מתוכם.

בשיטה הישראלית, עיקרון הפרדת הרשויות ממילא בעייתי – מלכתחילה כוח רב מרוכז בידי הרשות המבצעת. בין היתר, מערכת המשפט תלויה מינהלית (מהווה יחידה במשרד המשפטים) ותקציבית ברשות המבצעת, וגם יש לרשות המבצעת שליטה מלאה ברשות המחוקקת ושליטה רבה באופוזיציה (למשל, באמצעות תקציבים ומינויים לתפקידים).

בנוסף, מפלגות האופוזיציה בישראל אינן בהכרח מייצגות את המיעוטים, אלא האופוזיציה מוגדרת כקבוצת המפלגות בכנסת שאינן חברות באופן רשמי בקואליציה. לא פעם מפלגות שהן באופן רשמי אינן חברות בקואליציה, מתפקדות באופן לא רשמי כחברות בה. כלומר, לא בהכרח יהיו ניגודי אידיאולוגיה ואינטרסים בין הקואליציה לאופוזיציה, שהמתווה שם דגש על הצורך בהסכמה ביניהן.

פגיעה בעקרונות היסוד של שלטון החוק והעצמאות השיפוטית

עיקרון שלטון החוק משמעותו חובה לנהוג על-פי החוק, כפי שנתפרש על-ידי בית המשפט, בהתאם למטרות החוק. חובה זאת מוטלת על הכול, מקטן ועד גדול, מן האדם ברחוב ועד ראש הממשלה.³ מכוח עיקרון זה, מחויבת קיומה של ביקורת שיפוטית אפקטיבית על חוקיות פעולתה של כל רשות.⁴

כמו כן, לפי עיקרון העצמאות השיפוטית, השופט אינו כפוף לאף אחד, זולת החוק. העיקרון מצא את ביטוי בסעיף 2 לחוק יסוד: השפיטה שחל על כל שופטת ושופט בישראל, לפיו "בעניני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין".⁵

הצעת החוק יוצרת תלות של השופט האינדיבידואלי ושל מערכת המשפט בכללותה בדרג הפוליטי, לצורך מינוי וקידום שופטים. שופטים המועמדים לקידום ידעו מראש שעליהם להציג "תיק עבודות" של החלטות ופסקי דין, שימצא חן בעיני הפוליטיקאים מהקואליציה והאופוזיציה. במקום ששופט יכריע בהליך על פי החוק והתשתית העובדתית שמונחת בפניו, במודע או לא במודע עלולה להיות לתלות הפוליטית הזו השפעה מסוכנת. אף אם שופט לא ייתן לתלות הפוליטית להשפיע על שיקול דעתו, הרי שתיגרם פגיעה חמורה באמון הציבור שכן השופט ייחשד תמיד כפועל על פיה. כך גם, יהיה ניתן למנות שופטים שצפוי מראש שיכריעו באופן מקל בהליכים פליליים ואזרחיים ספציפיים

³ יצחק זמיר, שלטון החוק במדינת ישראל, הפרקליט, גליון מיוחד לכבוד 25 שנים ללשכת עורכי הדין 61, 61 (1987).

⁴ בג"ץ 325/85 ח"כ מיערי נ' יו"ר הכנסת (פורסם ב**נבו**, 1.8.1985).

⁵ חוק יסוד: השפיטה.

שמתנהלים או שיש חשש שינוהלו נגד פוליטיקאים מהמפלגות שמינו אותם, או למנות שופטים שידוע שלא יתנגדו למינוי לתפקידים ציבוריים של אנשים מושחתים שקשורים למפלגות.

פגיעה בעיקרון היסוד של ההגנה על זכויות האדם וקידומן, ובפרט בזכויות להליך הוגן ולשוויון

הדמוקרטיה אינה רק מנגנון של כללי יסוד לבחירות שוות, אלא היא גם אגד של זכויות וחירויות יסוד.⁶ ההגנה על זכויות אדם וקידומן, ובפרט על זכויות המיעוט, הינה תנאי לקיומו של משטר דמוקרטי.⁷ מטרת הביקורת השיפוטית במדינה דמוקרטית היא לרסן את כוח השלטון כדי להגן על זכויות אלו. עם זאת, בישראל אין חוקה המעגנת את ההכרה במכלול של זכויות אדם, וחלק משמעותי מהזכויות הוכרו בדרך פרשנית בפסיקת בית המשפט העליון, כגון הזכויות לשוויון ולחופש הביטוי.

הצעת החוק, אם תתקבל, עלולה להביא לצמצום ההכרה בזכויות אדם, וכן לפגיעה בהגנה ובקידום שלהן. היא תחליש את היכולת של האזרחים להעמיד את מעשי הרשות המבצעת לביקורת עצמאית ובלתי תלויה, ולקבל סעד אפקטיבי מבית המשפט כדי להגן על זכויות אדם מפני שימוש לרעה בכוח השלטון. אזרחים שיעתרו לבית המשפט ידעו מראש שהשופט בתיקם מונה בשל זיהויו הפוליטי, ויחששו באופן תמידי שלא יזכו להליך הוגן.

בנוסף, ההצעה תערער על העצמאות השיפוטית של כל הערכאות. עצמאות זו חיונית לצורך ההגנה על הזכות לשוויון. בין היתר: שופטים בבתי המשפט המחוזיים אשר להם מוקנית הסמכות לדון במכרזים וברישוי בעלי מקצוע, שופטים בבתי משפט השלום שדנים במרבית התביעות האזרחיות נגד רשויות המדינה, וכן שופטים בבית המשפט העליון שדנים בחוקיות חוקים רגילים וחוקי יסוד, בהחלטות מדיניות ותקצוב. למשל, בג"ץ ביטל החלטה מפלה של הממשלה לקבוע אזורי עדיפות לאומית למתן הטבות בתחום החינוך שלא כללו ישובים ערבים.⁸

פגיעה בעיקרון היסוד של בחירות חופשיות ושוות, ובזכויות לבחור ולהיבחר

קיום בחירות חופשיות ושוות הינו תנאי לקיומו של משטר דמוקרטי.⁹ המשטר הדמוקרטי כולל שורה של מנגנונים שמטרתם להבטיח את החופש לבחור ולקיים משטר ייצוגי. לפי עקרון השוויון בבחירות, לכל אחד יש קול אחד. הזכות להיבחר, הינה זכותם של יחידים להתמודד על מקום בהנהגת המדינה, באופן שיאפשר להם לקדם את האידיאולוגיה שלהם.¹⁰

⁶ בג"ץ 5016/96 ליאור חורב נ' שר התחבורה ואח' (פורסם [בנבו](#), 13.4.1997); אב 9255/12 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע-עשרה נ' ח"כ חנין זועבי (פורסם [בנבו](#), 20.8.2013).

⁷ בג"ץ 5555/18 ח"כ אכרם חסון ו-11 אח' נ' כנסת ישראל (פורסם [בנבו](#), 8.7.2021).

⁸ בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם [בנבו](#), 27.2.2006).

⁹ בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת (פורסם [בנבו](#), 17.9.2014); בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פורסם [בנבו](#), 11.5.2006); בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פורסם [בנבו](#), 1.1.2024).

¹⁰ בג"ץ 5744-16 עו"ד שחר בן מאיר נ' הכנסת (פורסם [בנבו](#), 27.5.2018); בג"ץ 3166/14 יהודה גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה - מדינת ישראל (פורסם [בנבו](#), 12.3.2015).

לבית המשפט העליון תפקיד מרכזי בהגנה על קיומן של בחירות חופשיות ושוות, ובזכויות לבחור ולהיבחר. בין היתר, לבית המשפט העליון תפקיד מפקח בפסילת רשימות ומועמדים לכנסת בהדחה של חבר כנסת מכהן,¹¹ והוא משמש מפקח על שוויון הסיכויים בבחירות באמצעות הקפדה על "כללי המשחק", כך שלא יינתנו הטבות או ייקבעו מגבלות באופן שמקנה יתרון בלתי הוגן לרשימות המצויות בעמדת כוח. למשל, בנוגע להסדרים בתחום מימון המפלגות ותעמולת הבחירות, אשר מיטיבים עם רשימות או סיעות מסוימות בלבד.¹² כמו כן, פסיקת בית המשפט העליון מגבילה את פעילותה של ממשלת מעבר בתקופת בחירות, ובפרט בתחום התקציבי, כדי למנוע חשש לפגמים של ניגוד עניינים או שיקולים פוליטיים פסולים ערב הבחירות.¹³ לפסיקה זו יש חשיבות רבה כדי למנוע ניצול לרעה של הממשלה את כוחה ואת הקופה הציבורית לצורך הטיית הבחירות.

לכן, הצעת החוק מערערת על העצמאות השיפוטית של בית המשפט העליון שחיונית לצורך המשך פיקוחו האפקטיבי על קיום בחירות חופשיות ושוות והגנתו על הזכויות לבחור ולהיבחר.

סיכום

מטרת המתווה, ששווק לציבור כמתווה הסכמה, היא אחת – הבטחתה של שליטה פוליטית על מערכת המשפט באמצעות שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, תוך פגיעה בעצמאות השיפוטית ובאיזון בין הרשויות.

זהו המשך ניסיונות הפוליטיזציה של כל מערכות וגופי השלטון בישראל, אשר יביא לפגיעה קשה בשלטון החוק, בזכויות אדם וביכולתם של האזרחים לקבל סעד מבית המשפט נגד השלטון.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק

¹¹ חוק יסוד: הכנסת.

¹² פסקה 21 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) אשר גרוניס בבג"ץ 3166/14 יהודה גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה – מדינת ישראל (פורסם [בנבו](#), 12.3.2015).

¹³ בג"ץ 8815/05 עו"ד אברהם לנדשטיין נ' עו"ד מאיר שפיגלר (פורסם [בנבו](#), 26.12.2005); בג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם [בנבו](#), 21.3.2006).