

הממשלה, מערכת המשפט והיחסים בין הרשויות

מאז הצהרת שר המשפטים יריב לוין על "הרפורמה המשפטית" בינואר 2023, עומדת שאלת עצמאות מערכת המשפט וסמכותה להגביל את כוחן של הממשלה והכנסת במרכז השיח על מצבה של הדמוקרטיה הישראלית. הצעדים העיקריים שנכללו בנאומו היו:

1. **חקיקת "פסקת התגברות":** מנגנון המאפשר לכנסת לחוקק מחדש חוק שנפסל על-ידי בג"ץ. מאז "המהפכה החוקתית" של ראשית שנות התשעים, בג"ץ עשוי לפסול חוק אם הוא סבור שהוא סותר חוק-יסוד, במיוחד אם מדובר באחד משני חוקי-היסוד העוסקים בזכויות אדם - חוק יסוד: חופש העיסוק, וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו). "פסקת התגברות" היא מנגנון המאפשר לכנסת לחוקק חוק ה"מתגבר" על חוק יסוד.

2. **ביטול עילת הסבירות:** כאשר מוגשת עתירה לבג"ץ נגד החלטה או מהלך שלטוניים, אחד השיקולים ששופטי בג"ץ לוקחים בחשבון הוא עד כמה ההחלטה "סבירה". זה מאפשר לשופטים מידה רחבה יחסית של שיקול דעת בהחלטה האם לבטל החלטה שלטונית מסוימת. חשוב לציין שעילת הסבירות משמשת את השופטים בעתירות מנהליות – כלומר נגד החלטות ומהלכים של הממשלה וגופים מנהליים – אך לא בדיון על חוקי הכנסת. ביולי 2023 עברה בכנסת הצעת החוק שקידם יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט שמחה רוטמן לביטול עילת הסבירות (כתיקון לחוק יסוד: השפיטה). שורת ארגונים עתרו לבג"ץ נגד החוק, ובינואר 2024 פסל בג"ץ את התיקון ברוב של שמונה מול שבעה שופטים, בשל הפגיעה החמורה וחסרת התקדים שלו במאפיינים הגרעיניים של ישראל כמדינה דמוקרטית. נוסף לכך, רוב של 12 מתוך 15 שופטים קבע לראשונה שבג"ץ מוסמך לבטל חוקי יסוד במקרים שבהם הם פוגעים פגיעה אנושה במאפיינים הבסיסיים של המדינה היהודית והדמוקרטית.

3. **שינוי הרכב הועדה למינוי שופטים** באופן שיתן כוח רב יותר לקואליציה במינוי שופטים, ועריכת שימוע פומבי למועמדים לבית המשפט העליון בועדת חוקה, חוק ומשפט (ראו הרחבה בהמשך).

4. **היעוץ המשפטי לממשלה.** בתחום זה הממשלה פועלת בכמה ערוצים, כאשר הראשון שבהם הופיע בנאום לוין, והשאר התפתחו במהלך כהונת הממשלה. הראשון הוא שינוי מעמד היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה. תפקידם המרכזי של היועצים המשפטיים הוא לפרש את החוק עבור המשרדים, וכך להבטיח כי פעולות משרדי הממשלה נעשות בהתאם לחוק. תפקיד נוסף הוא לייצג את משרדי הממשלה וגופים הכפופים להם בהליכים משפטיים (כאשר עותרים לבג"ץ נגד החלטתם). הממשלה הצהירה על כוונתה לחוקק חוק אשר – א. יהפוך את עמדתם של היועמ"שים לבלתי מחייבת מבחינת השרים, כך ששר יוכל לפעול באופן שהיועמ"ש מגדיר כבלתי חוקי; ב. יאפשר לגופים ממשלתיים לבחור בייצוג פרטי לפי בחירתם (כיום זה כפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה). בשלב מוקדם יותר כללו ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה הנוכחית כוונה להפוך את תפקיד היועמ"ש למשרת אמן, כלומר מנכ"ל המשרד הממשלתי ימנה אותו, במקום המצב הנוכחי בו אדם נבחר לתפקיד במכרז.

ערוץ שני הוא המהלך להדחת היועצת המשפטית לממשלה הנוכחית. באוגוסט 2025 החליטה הממשלה להדיח את היועצת המשפטית לממשלה גלי בהרב מיארה. עתירות הוגשו לבג"ץ נגד ההחלטה, ובג"ץ הקפיא את המהלך, שנעשה שלא בהתאם להליך המקובל (הממשלה החליטה בעצמה ולא בהליך המקובל - ועדה ציבורית המיועדת לכך - משום שוועדה כזו צריכה לכלול בין היתר שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, והממשלה לא הצליחה לגייס דמות כזו שתתמוך במהלך). בעוד שבג"ץ הבהיר כי היועמ"שית ממשיכה בתפקידה, שר המשפטים אמר בתגובה לצו בג"ץ כי "הממשלה ורק היא תקבע מי יהיה היועץ המשפטי שלה. [...] שום צו שיפוטי לא יוכל לכפות שיתוף פעולה שלא היה עם בהרב מיארה, וגם לא יהיה".

ערוץ שלישי הוא ניסיון להביא לפיצול תפקידי היועמ"ש לממשלה לשלושה תפקידים – היועץ המשפטי לממשלה, התובע הכללי, ומייצג המדינה בערכאות – שלושתם יוכפפו, לפי הצעת החוק, לדרג הפוליטי (לראש הממשלה ולשר המשפטים).

מתוך ארבעת המרכיבים הללו, היחיד שהושלם הוא שינוי הרכב הוועדה למינוי שופטים - בחוק שעבר בקריאה שלישית במרץ 2025 לפי מתווה שגיבשו שר המשפטים לוי ושר החוץ גדעון סער. עם זאת, הממשלה לא ויתרה במפורש על פסקת ההתגברות ועל ביטול עילת הסבירות, ולא על הדחת היועצת המשפטית לממשלה, שמזמנת מאז רק לחלק משיבות הממשלה. כמו-כן, הקואליציה אותתה בדרכים שונות שהיא אינה מכירה ביצחק עמית כנשיא בית המשפט העליון: שר המשפטים לוי וחברי הוועדה למינוי שופטים מהקואליציה החרימו את הדיון על מינויו לתפקיד, לוי הודיע למנהל בתי המשפט כי הוא אינו מכיר בהחלטת המינוי שלו, ויו"ר הכנסת אוחנה נמנע מלהזמין אותו (כנהוג) למספר אירועים בעלי אופי ממלכתי.

- ❖ כיצד צעדים אלה, אם יצאו לפועל, צפויים לדעתכם להשפיע על הדמוקרטיה הישראלית?
- ❖ מדוע לדעתכם חשוב לשר המשפטים לוי, ליו"ר ועדת החוקה רוטמן ולקואליציה בכללה - לחולל שינויים כאלו במערכת המשפט?
- ❖ מדוע לדעתכם המהלכים הללו הצינו את המחאה האזרחית הגדולה ביותר בהיסטוריה של מדינת ישראל?

- הקטעים הבאים מתייחסים לנושא הרכב הוועדה למינוי שופטים. קראו אותם וענו:**
- ❖ **האם לדעתכם שינוי הרכב הוועדה, בהקשר של יתר מהלכי הרפורמה, הוא מהלך חיוני או מהלך שמחליש את הדמוקרטיה בישראל?**

רקע: לפי החוק הקודם, הוועדה למינוי שופטים מונה תשעה חברים, מהם ארבעה נבחרים ציבור וחמישה אנשי מקצוע: שני שרים (אחד מהם שר המשפטים, שמכהן גם כיו"ר הוועדה), שני חברי כנסת (לפי נוהג – שהתערער בשנים האחרונות – לפחות אחד מהם נציג של האופוזיציה), שלושה שופטים (נשיא בית המשפט העליון ועוד שני שופטים אחרים של בית המשפט העליון, שנבחרים על ידי חבר שופטיו), ושני נציגים של לשכת עורכי הדין. לפי התיקון המקורי שהציע שר המשפטים, בוועדה יכהנו 11 חברים, שהם: שלושה שרים, שלושה חברי כנסת (יושבי ראש ועדות, שמהם שניים הם בדרך כלל מהקואליציה ואחד שהוא בדרך כלל מהאופוזיציה), שלושה שופטים ושני נציגי ציבור שיבחר שר המשפטים (אחד מהם עורך דין). כלומר, לקואליציה ולממשלה ולנציגיה יהיו שבעה נציגים בוועדה מתוך 11 החברים בה. ללשכת עורכי הדין לא יהיה עוד ייצוג בוועדה.

מתוך נאום שר המשפטים לוי בינואר 2023:

"הנושא הראשון שנסדיר הוא שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים – לא עוד מצב בו השופטים בוחרים את עצמם, בחדרי חדרים ובלי פרוטוקולים. במקום זאת, ייצוג שווה לשלוש רשויות השלטון בוועדה לבחירת שופטים, מינוי שני נציגי ציבור על ידי שר המשפטים במקום הנציגים הסקטוריאליים של לשכת עורכי הדין, ושקיפות מלאה באמצעות עריכת שימוע פומבי בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת למועמדים לכהונה בבית המשפט העליון."

בהתאם לחוק החדש (מרץ 2025) שהובילו גדעון סער ויריב לוי, ישתנה הרכב הוועדה לבחירת שופטים החל מהכנסת הבאה באופן הבא:

- במקום שני נציגי לשכת עורכי הדין, יכהנו בוועדה שני נציגי ציבור שהם משפטיים, שייבחרו אחד בידי סיעות הקואליציה ואחד בידי סיעות האופוזיציה.
- יקבע במפורש ששני חברי הכנסת שמכהנים כיום בוועדה ייבחרו האחד על ידי סיעות הקואליציה והשני על ידי סיעות האופוזיציה.
- לפי ההצעה, ישתנה גם אופן קבלת ההחלטות בוועדה:
- בחירה בשופט בית המשפט העליון תתקבל על דעת רוב חברי הוועדה (ולא על דעת שבעה חברי ועדה כמו היום), ובהם נציג קואליציה אחד (שר, חבר הכנסת או נציג הציבור) ונציג אופוזיציה אחד (חבר הכנסת או נציג הציבור) – בלא צורך בהסכמת אף אחד מנציגי השופטים.
- בחירת שופטים לערכאות הנמוכות תתקבל על דעת רוב חברי הוועדה ובהם לפחות חבר אחד מביין נציגי הקואליציה, אחד מביין נציגי האופוזיציה ושופט.

ביקורת על המתווה

מהפיכה משפטית בהליך דורסני/ גיא לוריא, המכון הישראלי לדמוקרטיה

בימים אלה שר המשפטים יריב לוין מנסה להשלים תוך זמן קצר את ליבת "הרפורמה המשפטית" כלשונו: פוליטיזציה של הוועדה לבחירת שופטים. לוין ושר החוץ גדעון סער הציגו את המתווה שלהם כשינוי הדרגתי, ולא שינוי מהפכני כמו שהיה התיקון המקורי שליוו קידם לפני שנתיים, שבמסגרתו הקואליציה הייתה מקבלת רוב בהרכב הוועדה.

על כך צריך לענות שאמנם לפי ההצעה לא יהיה רוב לקואליציה, אבל זוהי מהפכה דרמטית: במקום רוב של גורמי מקצוע יהיה בוועדה לבחירת שופטים רוב של גורמים פוליטיים. המשמעות היא פוליטיזציה קיצונית וגורפת של בחירת השופטים בכל בתי המשפט בישראל. אדרבה, בניגוד לחוק היום, בשל זכויות וטו שינתנו לפוליטיקאים ולנציגיהם בלבד בבחירת שופטים לבית המשפט העליון, לא יהיה שום משקל בהחלטה זו לעמדת גורמי המקצוע. מעבר לתוכן ההסדר, חשוב מאוד לשים לב גם להליך הפסול שבו מקודמת הצעת החוק הזו.

ראשית, פשרה אין פה, אלא מתווה קיצוני וחד-צדדי מטעם הממשלה. הצעות לריכוך המתווה והחלשת הפוליטיזציה שמציעים נציגי האופוזיציה או הייעוץ המשפטי לוועדה, כגון החרגה מתחולת ההסדר את בתי המשפט מלבד העליון, נדחות על הסף. כל מה שנדון בכנסת בימים אלה הם רק תיקונים טכניים שאינם משנים את המהות. אנחנו נשארים עם נוסח קיצוני וגורף.

שנית, הכול נעשה במחטף. הימים קשים, חטופים נקברים, הציבור עסוק בשאלה אם יהיה שלב ב' בעסקה או חזרה ללחימה בעזה. עצם קידום מהפיכה במערכת המשפט בעת הזו הוא ניצול ציני של חוסר תשומת לב ציבורית. התיקון מועבר בחיפזון ובקיצורי דרך. שני השרים נמנעו מקידום המתווה שלהם כהצעת חוק ממשלתית, ובמקום זה שילבו את נוסחו באופן מלאכותי במסגרת של הצעת החוק שנדונה לפני שנתיים – שהנוסח שלה היה אחר לחלוטין – כדי לדלג על כמעט כל שלבי החקיקה, לרבות ההליכים הכרוכים בגיבוש הצעת חוק ממשלתית, הנעשים בשילוב הייעוץ המשפטי לממשלה. כך, חוק-יסוד שמשנה סדרי משטר בסיסיים ביותר, נדון בהליך שטחי וקצר.

אם לא די בכך, כמי שהשתתף בכל הישיבות בנושא של ועדת החוקה בכנסת, המראה הנשקף מזעזע. יושב-ראש הוועדה, ח"כ שמחה רוטמן, השתמש בכוח סמכותו כדי לצמצם את מסגרת הזמנים של כל חברי הכנסת והמומחים שבאים לדבר – חס וחלילה שלא יהיה דיון מעמיק, ובנוסף הוא גם התבטא בגסות כלפי נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה.

נזכיר במה אנו עוסקים: הרכב הוועדה לבחירת שופטים נקבע בשנת 1953 בתום הליך חקיקה מעמיק וסדור, שנמשך על פני שתי כנסות. הוא התקבל מתוך פשרות אמיתיות שנועדו להשיג הסכמה של קואליציה רחבה ושל נציגי האופוזיציה. בשנת 1984 ההרכב הזה של הוועדה לבחירת שופטים אושרר וקיבל מעמד של חוק-יסוד. באותה עת עבר חוק היסוד פה-אחד במליאת הכנסת, בלי אף מתנגד (עם נמנע אחד). מדובר בהסדר משטרי יסודי, שיש לו תפקיד חשוב במימוש העקרונות שעומדים בבסיס עבודת הרשות השופטת, ובהגנה על שלטון החוק וזכויות האדם בישראל.

ניתן לשנות את הוועדה לבחירת השופטים ולשפר את עבודתה. אבל מה שלווין ורוטמן עושים בניסיון שלהם להעביר את ההסדר הזה בתוך ימים ספורים בכנסת

הוא ההפך מהליכי חקיקת יסוד ראויים: הם מעבירים הסדר קיצוני וגורף במחטף, באופן דורסני, חפוז וחד-צדדי. וכל זה כחלק ממהלך רחב יותר של מתקפה כנגד עצמאות מערכת המשפט, הכולל בין היתר את הפיכת נציבות תלונות הציבור על שופטים לכלי שרת פוליטי לרדיפה אחר שופטים ואיומים בפיטורי היועצת המשפטית לממשלה. מהלך חוקתי פשרני אין פה, שלא לדבר על ניסיון להשיג אחדות בעם, אלא רק מהלך דורסני שיוסיף לקיטוב ולפילוג.