

## פרויקט דמוקרטיה: נאבקים על כללי המשחק

### פרק שלישי: מוסדות השלטון

לפגיעה בדמוקרטיה בישראל פנים רבות. למרבה הדאגה, שתיים מהזירות המרכזיות לאיומים על הדמוקרטיה בישראל הן דווקא אלה שאמונות על השמירה עליה – הכנסת והממשלה. בשנתיים האחרונות נחשפנו להתבטאויות חריפות וחסרות תקדים של בכירים במערכת הפוליטית נגד ארגוני זכויות אדם, ארגונים פוליטיים ומיעוטים, ולפעילות מגוונת להצרת צעדיהם. במקביל ראינו ייזום וקידום, או ניסיונות לקידום, של שורה ארוכה של יוזמות חקיקה שפוגעות באופן ברור בדמוקרטיה הישראלית, ובזכויותיהם, בעמדותיהם ובמעמדם של מי שאינם נמנים עם הרוב הפוליטי בעת הזאת, או שהרוב הפוליטי הנוכחי אינו חפץ ביקרם. יש להדגיש כי לא מדובר רק בהגשת הצעות חוק פרטיות של חברי כנסת שונים, אלא גם בתמיכה שחלק מהצעות אלה מקבלות מהממשלה, וגם בייזום הצעות חוק פוגעניות על ידי הממשלה עצמה.

נוסף על כך נמשכות בשנים האחרונות תופעות של ערעור האיזון בין הרשויות, שהוא [עקרון בסיסי בשיטה הדמוקרטית וחינוכי להשרדותה](#). כך, אנו עדים לפגמים בהליכי חקיקה ולהצעות חוק המבקשות לחזק את כוחה של הממשלה ולהחליש את האופוזיציה, המייצגת את המיעוט. תופעה מסוכנת נוספת היא פגיעה מתמשכת במעמד הרשות השופטת. זו מתבטאת באי ציות של המדינה לפסקי דין הניתנים נגדה, ובהצעות חקיקה המנסות להחליש את בית המשפט העליון.

### א. הכנסת נגד הדמוקרטיה

הכנסת, בית הנבחרים, היא לב ליבה של הדמוקרטיה הישראלית. בתור שכזה, היא מהווה סמל ואמורה להוות מקור השראה עבור הציבור, ויש לה תפקיד שאין לו תחליף – להגן על הדמוקרטיה, לקדם ערכים דמוקרטיים, ולמנוע עריצות של הרוב כלפי המיעוט וזכויותיו. מטבע הדברים, תפקידה זה של הכנסת חשוב במיוחד בכל הנוגע לנושאים שנמצאים במחלוקת ציבורית, חברתית או פוליטית. לאמירות ולפעולות של בכירים במערכת הפוליטית בישראל, ושל חברי הכנסת במיוחד, יש השלכות מרחיקות לכת על הציבור הישראלי, על עמדותיו ועל התייחסותו לדמוקרטיה, לזכויות אדם ולקבוצות מיעוט.

על כן מטרידה במיוחד העובדה כי חלק ניכר מהפעילות האנטי-דמוקרטית שלה אנו עדים בשנתיים האחרונות מתבצעת תוך שימוש בכלים פרלמנטריים לגיטימיים לכאורה, ובראש ובראשונה באמצעות חקיקה. חלק ניכר מיוזמות החקיקה האנטי-דמוקרטיות מכוונות לפגיעה בזכויות המיעוט הערבי, ולפגיעה בחופש הביטוי, המחאה וההתאגדות – בעיקר כלפי קבוצות מיעוט (בין אם אתני, חברתי או פוליטי) או כלפי דעות שאינן עולות בקנה אחד עם עמדות הרוב השולט.

מהלכי חקיקה אלה מבטאים את מה שמכונה "עריצות הרוב", קרי, את יכולתו של הרוב הפוליטי לנצל את יתרונו המספרי כדי לפגוע בזכויות המיעוט. במקרים כאלה נעשה לעתים שימוש בדגל "הדמוקרטיה המתגוננת" וביצירת תחושה של איום ביטחוני כדי להצדיק את הפגיעה בזכויות – בעיקר של אזרחי המדינה הערבים; אולם השימוש בדגל זה אינו הופך את התהליך ללגיטימי וצודק. התהליך הבלתי מבוקר והנחפז שלו אנו עדים עלול להביא בסופו של דבר להרס השיטה כולה. אנו סבורים, כי ההגנה על המדינה ועל הדמוקרטיה צריכים להיעשות באופן מידתי וראוי, כאשר זכויות יסוד נשללות ומוגבלות אך ורק במקרים קיצוניים ביותר, כפי שמעוגן כבר כעת בחוק הישראלי; אסור לתת לגיטימציה לשלילת זכויותיהם של מיעוטים פוליטיים כדבר שבשגרה.

לצד החקיקה, אנו עדים בתקופה האחרונה להתרחבות תופעות מכוערות ומדאיגות של התנהלות אנטי דמוקרטית בכנסת ובוועדותיה, לרבות גילויי חוסר סובלנות קיצוניים, התבטאויות אלימות ואף ניסיונות לפגיעה פיזית. גילויים אלה של חוסר סובלנות ודה-לגיטימציה מכוונים בעיקר [כלפי נציגי המיעוט הערבי](#) בכנסת, והגיעו לשפל חסר תקדים [במתקפה נגד חברת הכנסת חנין זועבי](#).

האגודה לזכויות האזרח [פנתה](#) בתום מושב הקיץ של הכנסת אל ראש הממשלה בנימין נתניהו ואל יושב ראש הכנסת, וביקשה להתריע מפני המגמות החמורות שצויינו לעיל.<sup>1</sup> [במענה](#) למכתב השיב יושב ראש הכנסת כי אף דעתו אינה נוחה מחלק מהצעות החוק שקודמו במושב האחרון. [בתשובה](#) שנשלחה לאגודה בשם ראש הממשלה צוין, בין היתר, כי חלק מהצעות החוק לא זכו לתמיכת הממשלה ואחרות לא קודמו. ובכל זאת, חלק מהצעות החוק התקבלו כבר בכנסת או קודמו, לעתים בהסכמת הממשלה, ואחרות צפויות להיות מקודמות במהלך מושב החורף שנפתח לאחרונה. מעבר לכך, גל יוזמות החקיקה האנטי-דמוקרטית והניסיון לקדם אותן גורמים לנוק, גם אם הצעות החוק אינן מתקבלות בסופו של דבר. להלן נתייחס לחלק מנסיונות חקיקה אלה.

## 1. פגיעה במיעוט הערבי

בפרק הקודם בדוח זה, שעסק במעמד המיעוט הערבי, [התייחסנו בפירוט](#) לחוקים ולהצעות חוק שהתקבלו או שקודמו במושבים האחרונים של הכנסת ופוגעים באופן מובהק במיעוט הערבי בישראל. נזכיר כאן שתיים מהמגמות המרכזיות:

הראשונה – שורה של הצעות חוק שמקודמות בימים אלה ומבקשות להתנות את זכויותיהם של האזרחים הערבים בקבלת "הנרטיב הציוני" או בהוכחת "נאמנות" למדינה היהודית ולחזון הציוני. בהקשר זה יש לשוב ולומר כי לא ניתן להתנות את זכויותיהם של אזרחים בכלל, ודאי

<sup>1</sup> ראו גם [סקירה](#) שפרסמה האגודה לקראת פתיחת מושב החורף.

שלא בהצהרת נאמנות לערכים כלשהם, וודאי לא כשאותם ערכים מדירים במפורש ובמכוון חלק מאזרחי המדינה. מלבד זאת, הצעות חוק אלה גם מתעלמות מזכויותיו של המיעוט הערבי כמיעוט אתני וכמיעוט מולדת, פוגעות בזכותו לשוויון, לכבוד ולחופש הביטוי וכן לזכותו לשמר את המאפיינים הייחודיים לו. לבסוף, מדינה דמוקרטית יכולה להגביל מעשים אסורים ומסוכנים של אזרחיה, אבל אסור לה, אם היא רוצה להיות דמוקרטית, להגביל את אמונותיהם, את דעותיהם או את חופש הביטוי שלהם.

השנייה – הצעות חוק גזעניות ומפלות, הפוגעות בזכותם של אזרחי ישראל הערבים לשוויון. בהקשר זה נזכיר את [הצעת החוק](#) שנועדה לאפשר ליישובים לדחות קבלה של תושבים על סמך "חוסר התאמה למרקם החברתי-תרבותי" – שם קוד ידוע ומוכר שמאפשר את הדרתם של אזרחים ערביים, כמו גם של קבוצות מוחלשות אחרות באוכלוסייה, דוגמת עולים או אנשים עם מוגבלות. ההצעה [אושרה בוועדת חוקה](#) לקריאה שנייה ושלישית. דוגמה נוספת היא [הצעת חוק](#) שהגישו חברי הכנסת דוד רותם ורוברט אילטוב (ישראל ביתנו), המבקשת להעניק הטבות במימון לימודים ובדיוור למי ששרת שירות צבאי או לאומי. דברי ההסבר להצעת החוק כורכים את השירות הצבאי או הלאומי עם מושג הנאמנות למדינה, וכך, אחת ממטרות החוק היא "להראות את הערכת המדינה לאזרחיה הנאמנים המשרתים אותה". ההצעה עברה בקריאה טרומית.

## 2. פגיעה בחופש הביטוי, ההתאגדות והפעילות הפוליטית

אין להפריז בחשיבות העצומה שקיימת במדינה דמוקרטית להגנה על חופש הביטוי ועל נגזרותיו – חופש המחאה, ההתאגדות והפעילות הפוליטית. חופש הביטוי הוא הבסיס לכל פעילות דמוקרטית בסיסית, לכל יכולת להשמיע רעיונות, להתווכח, לשכנע, להשפיע, לבחור; לא בכדי הוא מכונה "ציפור נפשה של הדמוקרטיה".

ההגנה על חופש הביטוי חזקה במיוחד בכל הנוגע לביטויים לא-פופולריים, ואפילו קשים, בוטים ומרגיזים. רק בחודש שעבר פסקה שופטת בית משפט השלום בבאר שבע, בהתייחס לזכותו של [מפגין](#) להתבטא, כי: "אין משמעות לזכות להפגין, שעה שניתנת הבימה לרעיונות פופולריים בלבד, אשר אינם שנויים במחלוקת רחבה, והם נחלת הרוב. המשמעות האמיתית של זכות ההפגנה בחברה דמוקרטית, נודעת לה שעה שעושים שימוש בזכות זו המחזיקים בדעת המיעוט על מנת לשכנע את הרוב".

בפרק האחרון של דוח זה, שיפורסם בדצמבר, נעסוק בהרחבה בפגיעות בחופש הביטוי והפעילות הפוליטית, בזכות להפגין ובזכות להתאגדות – פגיעות שהן חלק ממהלך של דה-לגיטימציה לעמדות של קבוצות מיעוט ולארגוני זכויות אדם. בפרק זה נתייחס רק לפן החקיקתי – להצעות חוק המאיימות לפגוע בזכויות חשובות אלה. להלן מספר דוגמאות.

- **יהודית ודמוקרטית חובה!** – הרחבת האיסור על הסתה: לפי [הצעת החוק](#) שהגיש ח"כ זבולון אורלב (הבית היהודי), תתוקן עבירת ההסתה הקיימת כיום בחוק העונשין, כך שמי שיפרסם קריאה השוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית – ייאסר. ההצעה מהווה הרחבה של העברה הפלילית הנוכחית באופן שנועד להגביל ביטויים

שאינם מקובלים על קבוצה פוליטית מסוימת. הצעת החוק עברה בכנסת בקריאה טרומית והיא עשויה להגיע במושב הכנסת הקרוב לוועדת חוקה להכנה לקריאה ראשונה.

- סימון ארגוני זכויות: הרחבת חובת הגילוי על מי שנתמך על-ידי ישות מדינית זרה:  
הצעת החוק הוגשה בפברואר השנה על-ידי ח"כ זאב אלקין (ליכוד) וחכ"ים נוספים. בהתאם ל**נוסח המקורי** של ההצעה, על כל גוף או אדם המקבל תמיכה כספית ממדינה זרה להירשם אצל רשם המפלגות, לדווח באופן מיידי על כל תמיכה, לסמן כל מסמך ולהצהיר בתחילת כל דבר שנאמר על ידו כי הוא נתמך על-ידי מדינה זרה. ההצעה גם כוללת עונשים חמורים למי שיפר את הוראותיה. **נוסח מצומצם** שאושר בוועדת חוקה קובע חובת דיווח פעם ברבעון, ומחייב דיווח גם לגבי קמפיינים ספציפיים הנתמכים במימון של מדינה זרה. הצעת החוק **עברה בקריאה ראשונה**.

למעשה, מדובר בהצעת חוק שמטרתה לעשות דה-לגיטימציה של ארגוני זכויות אדם ושינוי חברתי הנתמכים, בין השאר, על-ידי תרומות שמגיעות ממדינות זרות, ול**פגוע** בחופש ההתאגדות ובחופש הפעולה שלהם. אמנם בעקבות דרישת ארגוני זכויות אדם הבטיח יו"ר ועדת חוקה כי הצעת החוק תורחב לדיווח על כל תרומה ממקור זר (כלומר גם גורמים מסחריים או פרטיים, ולא רק מדינות), אולם הנזק – **סימון של ארגונים מסוימים כלא לגיטימיים** – כבר נגרם. יש לציין שבכל הנוגע לשקיפות של קבלת תרומות, החוק הקיים כבר מחייב לפרט ולציין תרומות אלה, כך שברור כי מטרת ההצעה היא להטיל חובות נוספות שיסמנו את פעילותם של ארגוני זכויות בלתי-לגיטימיים וכחתרניים.

- מחרימים את חופש המחאה: איסור הטלת חרם: הצעת החוק, שהוגשה ביולי השנה על-ידי 25 חברי כנסת, קבעה כי מי שיוזם, מקדם או מפרסם חומר שעשוי לשמש כבסיס מידע להטלת חרם – עובר עוולה נזיקית ועבירה פלילית ויחויב בפיצוי הנפגע מהחרם, לרבות פיצוי ללא הוכחת נזק בסך 30 אלף ש"ח. לגבי אזרח זר – תיאסר כניסתו לישראל למשך 10 שנים ויאסר עליו לנהל עסקים בישראל; ולגבי מדינה זרה – לא יועברו אליה כספים שחייבים לה מישראל וגם היא לא תוכל לנהל בארץ עסקים. ואם לא די בכך, כל אלה אמורים היו לחול רטרואקטיבית למשך שנה.

חרמות, גם אם אינם דבר סימפטי, מהווים כלי מחאה בלתי-אלים, חוקי ולגיטימי, המקובל בעולם כולו. לפיכך, מדובר בהצעת חוק שפוגעת בחופש הביטוי, המחאה וההתאגדות של אזרחי המדינה, והיא מפלה לרעה בעלי עמדות פוליטיות מסוימות בישראל, שהרוב הפוליטי העכשווי מבקש לנטרל את יכולתם לפעול.

ההצעה עברה בקריאה טרומית ואמורה לעלות לדיון בוועדת החוקה בתחילת מושב החורף להכנה לקריאה ראשונה. יש לציין כי בוועדת השרים לענייני חקיקה לא אושרו הסעיפים הנוגעים לאזרחים ולמדינות זרות – כנראה מחשש לפגיעה ביחסי החוץ – וכן לא אושר הסעיף הרטרואקטיבי.

- סרט רע: הצעת חוק נאמנות הקולנוע: לפי [ההצעה](#) של ח"כ מיכאל בן-ארי (איחוד לאומי) וח"כים אחרים מחודש מרץ השנה, יוצרי סרט שיבקשו לקבל עבורו מימון ציבורי יחויבו בהצהרת אמונים "למדינת ישראל, לסמליה, ולערכיה היהודים והדמוקרטים".<sup>2</sup> ההצעה, [שנדחתה](#) על-ידי ועדת השרים לענייני חקיקה, איימה לפגוע בחופש הביטוי והמחאה ובאופן ספציפי – בחופש האמנותי של יוצרים בישראל. הצעות חוק ברוח זו מטרתן למנוע את קיומה של אמנות חופשית וליצור בישראל אמנות מגויסת, ש"מיישרת קו" עם עמדות השלטון, בדומה למצב במשטרים האפלים ביותר. ושוב – הדרישות שמציבה ההצעה בפני יוצרים באות להגביל רק את חופש הביטוי של אותם מחנות פוליטיים ולאומיים בישראל שאינן מקבלים את העמדות של מנסחי החוק.
- בהקשר דומה, בעקבות מכתב האמנים [שסירבו להופיע בהיכל התרבות באריאל](#), פורסם כי ח"כ רונית תירוש (קדימה) וח"כ יריב לוין (ליכוד) [יזמו הצעת חוק](#) שלפיה תישלל תמיכת המדינה בתיאטראות שמעסיקים אמנים שיחרימו הופעות במקום כלשהו על רקע פוליטי. ההצעה טרם קודמה.
- [בידוד עולמי: סגירת עמותות המעורבות בתביעות נגד בכירים ישראלים](#): לפי [הצעת החוק](#), שהוגשה באפריל השנה על-ידי 25 ח"כים, לא יינתן אישור להקמת עמותה, או לחלופין תיסגר עמותה, [שמעורבת בתביעות כנגד בכירים ישראלים בחו"ל](#). בדברי ההסבר להצעה, שטרם קודמה, מצוין כי בשנים האחרונות "יכולת ההסברה של ישראל נפגמת מאוד", ובהמשך נכתב: "מצער כי דווקא בעידן זה, שעלינו להיות מאוחדים מול אותן האשמות חסרות שחר, אנו עדים לעמותות וארגונים ישראלים שפועלים מתחת לפני השטח, נגד ישראל". מן הדברים ניתן להבין את עמדתם של חברי הכנסת שהגישו את ההצעה, לפיה אזרחי המדינה מחויבים כביכול לסייע לשלטון בהסברה או להיות מאוחדים בדעתם אל מול ביקורת שמופנית כלפי המדינה.
- דברים אלה, כמו גם הצעת החוק עצמה, סותרים את הרעיון הדמוקרטי הבסיסי, לפיו האזרחים חופשיים לחשוב ככל העולה על רוחם, לרבות לגבי המדיניות הממשלתית או הצבאית, לבטא את עמדותיהם אלה, ולפעול בדרכים חוקיות ולא אלימות לשינוי המדיניות שלה הם מתנגדים.
- וכך [כותב על ההצעה](#) פרופ' מרדכי קרמניצר, מומחה למשפט פלילי, באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: "בהצעה זו הפגיעה בזכות לחופש ההתאגדות ולחופש הביטוי חמורה במיוחד, מפני שהיא מבקשת למנוע פעולות חוקיות כשלעצמן, אשר לפחות באופן פוטנציאלי מקדמות, הן את זכות הציבור לדעת ואת חופש המידע והן את אכיפת הדין הבין-לאומי שישראל מחויבת לו."

<sup>2</sup> ראו גם [דיון שהתקיים בוועדת החינוך של הכנסת](#) כחודשיים לפני כן, בעניין שיקולי קרן הקולנוע הישראלי לממן את הסרט "אודם" (ליפסטיקה).

3. **ועוד כמה פגיעות בזכויות יסוד**

- **"חוק אבו בסמה": דחיית בחירות מקומיות: התיקון לחוק המועצות המקומיות**, שאושר בנובמבר 2009 ביוזמת שר הפנים אלי ישי (ש"ס), מאפשר לשר הפנים לדחות בחירות מקומיות ללא הגבלת זמן. אף שהחוק מדבר בלשון כללית ומתייחס ל"מועצות אזוריות חדשות", הרי שידוע כי מטרתו היא לדחות למועד בלתי ידוע את הבחירות במועצה המקומית האזורית אבו בסמה שבנגב. במועצה, שהוקמה ב-2003, חיים כ-30 אלף אזרחים בדואים. על אף שהוקמה לפני כשבע שנים, טרם נערכו בחירות במועצה, והיא מונהגת על ידי פקיד ממונה מטעם שר הפנים. כך נמנעת מן התושבים זכותם הדמוקרטית הבסיסית לבחירה ולייצוג. האגודה לזכויות האזרח ועדאלה עתרו לבג"ץ נגד התיקון לחוק.
- **שלילת אזרחות וזכויות של מי שהורשעו בעבירות חמורות: שלוש הצעות חוק** שהוגשו במושב הכנסת האחרון, כשהמשותף לכולן הוא הניסיון "להעניש" אנשים שהורשעו בעבירות של פגיעה בביטחון המדינה באמצעות פגיעה בזכויות היסוד שלהם.
 

**הצעת החוק** שהוגשה **במאי השנה** על-ידי חברי הכנסת דוד רותם ורוברט אילטוב (שניהם מישראל ביתנו) קובעת כי בית-המשפט יהיה רשאי לבטל את אזרחותו של אזרח שהורשע בפעילות ריגול או בטרור. הממשלה תמכה בהצעת החוק, בכפוף לתיקונים מסויימים. היא **נדונה** בוועדת הפנים של הכנסת והדיון בה צפוי להמשיך במושב הקרוב, לקראת הכנתה לקריאה ראשונה.

**הצעה דומה**, שהוגשה באפריל השנה על-ידי ח"כ משה (מוץ) מטלון (ישראל ביתנו) נועדה לשנות את חוק הבחירות הקיים, כך שמי שהורשעו במעשי פשע מסויימים – רצח ראש ממשלה ופעילות טרור – תישלל מהם זכות הבחירה לכנסת. ההצעה נפלה בוועדת השרים לענייני חקיקה.

לבסוף, **הצעת חוק** נוספת של הח"כים רותם ואילטוב ממאי השנה, שטרם קודמה, מבקשת לתקן את חוק העונשין, כך שישללו מאזרחים שהורשעו בפגיעה בביטחון המדינה ובריגול הזכויות המגיעות להם מהביטוח הלאומי.

מובן שהעבירות שעליהן מדובר הן מן החמורות שבספר החוקים, אבל אסור לבלבל בין ענישה קשה לבין פגיעה בזכויות יסוד. בחוק הפלילי הנוכחי קבועה כבר עתה שורה של כלים להתמודדות עם מי שהורשעו בעברות אלה, לרבות כמובן מאסרים ממושכים. הצעות החוק המדוברות, לא רק שאינן מהווה כלי ענישה ראוי או נדרש, הן גם פוגעת בזכויות יסוד של אזרחי המדינה. האזרחות, כמו גם זכות הבחירה, מהוות לשעצמן זכויות יסוד במדינה דמוקרטית ולא ניתן לפגוע בהן. מה גם ששלילת אזרחות גוררת אחריה פגיעה בשורה ארוכה של זכויות יסוד הנגזרות ממנה.
- **בתנאי שאתם בצד שלנו: חנינה למתנגדי התנתקות: בינואר השנה אישרה הכנסת את החוק לחנינת אלה מבין מתנגדי תהליך ההתנתקות, אשר נגדם נקטו הליכים פליליים. למעט סייג מצומצם, החוק קבע חנינה גורפת לכל אותם פעילים, לרבות הפסקת הליכים פליליים ומחיקת רישום פלילי קיים.**

על אף שבאופן עקרוני, חקיקה המקלה עם מי שמימשו את זכותם למחאה פוליטית היא מבורכת, הרי שהחוק המדובר בעייתי כיוון שהוא מפלה בין פעילים פוליטיים ואידיאולוגיים מקבוצות שונות. כלומר, במקום שהכנסת תקדם עקרונות כלליים להקלה עם פעילות ומחאה פוליטיות, החקיקה הזו קודמה על-ידי הרוב הפוליטי בכנסת לטובת האוכלוסייה שאותה הם מייצגים או הקרובה לליבם. בימים אלה [מתנהלת עתירה בבג"ץ](#) נגד החוק, בטענה כי הוא אינו שוויוני.

- האח הגדול בעקבותיך: חוק המאגר הביומטרי: בדצמבר 2009 קיבלה הכנסת את [חוק המאגר הביומטרי](#) שקודם על-ידי ח"כ מאיר שיטרית (קדימה). לפי החוק יוחלפו בשנים הקרובות תעודות הזהות והדרכונים הקיימים בתעודות "חכמות", שיכילו שבב אלקטרוני, ויאפשרו זיהוי ביומטרי של אזרחי ישראל, כלומר זיהוי על-פי תכונות פיזיולוגיות, ובמקרה זה – תווי פנים וטביעות אצבעות. החוק קובע עוד כי על מנת למנוע זיוף, יישמרו תצלומי הפנים וטביעות האצבעות של אזרחי המדינה במאגר ביומטרי מרכזי.

בעקבות הביקורת הציבורית ופעילותם של האגודה לזכויות האזרח ופעילי החברה האזרחית שונה נוסח החוק כך שבמהלך השנתיים הראשונות ליישומו יתקיים פיילוט וולונטרי, במסגרתו יוכל כל אזרח לבחור – האם ברצונו להיכנס למאגר ולקבל תעודות "חכמות" או לסרב ולהיות עם התעודות הנוכחיות. בתום תקופת הניסיון תידרש הכנסת להצביע, האם להמשיך ביישום החוק ובקיום המאגר או לבטלו.

אולם למרות התיקון, החוק [עדיין עלול לפגוע](#) בצורה חמורה במספר זכויות של אזרחי המדינה. ראשית, עצם איסוף נתונים ביומטריים של אזרחים מהווה פגיעה קשה בפרטיות; שנית, קיים חשש ריאלי כי המאגר, שכמוהו לא קיים באף מדינה מערבית אחרת, לא יישמר בצורה דיסקרטית מספיק ויפרץ, או שמידע ממנו ידלוף ויגיע לידי גורם זר; ושלישית, ההבחנה בין אזרחים שיסכימו להיכלל במאגר לבין כאלה שלא, תיצור אפלייה בין שתי קבוצות אזרחים, כאשר אלה שלא "ישתפו פעולה" עשויים להיתקל בסירוב של הרשויות להעניק להם שירותים מסוימים.

## **ב. הממשלה נגד הדמוקרטיה ונגד הכנסת**

### **1. "חוקי המשילות": יותר ממשלה, פחות אופוזיציה**

ביוני 2009 הגישה הממשלה שורה של הצעות חוק, אשר נועדו לחזק את יכולתה של הקואליציה "למשול", אולם בה בעת מטרתן היתה להצר את צעדי האופוזיציה בכנסת. כל [הצעות החוק](#) עברו בקריאה ראשונה.

- "חוק מופז": בניגוד למצב היום, לפיו כדי להקים סיעה חדשה צריכים לפרוש לפחות שליש מחברי סיעה קיימת, הצעת החוק מבקשת לאפשר ל-7 ח"כים להקים סיעה עצמאית, גם אם אינם מהווים שליש מהסיעה שאותה הם עוזבים. מאחורי הצעת החוק עומדת השאיפה שיתאפשר פיצולן של מפלגות האופוזיציה הגדולות ביתר קלות. יש לציין כי הצעת

החוק זכתה לביקורת נוקבת, גם מתוך מפלגת השלטון. כך, [יו"ר הכנסת ראובן ריבלין אמר](#) כי "זו התערבות של הרוב בחיי המיעוט, זו מיוריזציה [עריצות הרוב] ומבחינה מוסרית וציבורית לא אוכל לתת לזה יד"; [והשר מיכאל איתן אמר](#) כי "מי שמשמש בחקיקה למטרות קידום אינטרסים מפלגתיים צרים, עושה צחוק מהכנסת ומחוקי היסוד, מתעלם מכללי משחק, מהגינות פרלמנטרית בסיסית ופוגע קשות בדמוקרטיה. איך אפשר לשנות חוק יסוד רק כדי לנסות ולהשמיד מפלגה יריבה? מפלגה יריבה צריך לחסל בבחירות, בקלפיות, לא באמצעות שימוש בחוקי יסוד".

- הצעה שלפיה הצעות חוק שעלות יישומן גבוה מ-5 מיליון ש"ח ידרשו לעבור ברוב של 55 ח"כים, ולא 50 ח"כים כפי שנהוג היום. משמעות ההצעה היא פגיעה ביכולתה של האופוזיציה לקדם חקיקה פרטית.

- הצעה שלפיה, במידה שהאופוזיציה תצליח להפיל את הממשלה בהצבעת אי-אמון, אך המועמד מטעמה ייכשל בהקמת ממשלה חלופית, תחזור לכהן הממשלה היוצאת.

- הצעת חוק, המכונה "החוק הנורבגי הקטן", ולפיה שר יוכל לפרוש מהכנסת ובמקומו ייכנס חבר כנסת נוסף מהרשימה, [תוך שהתפטרות השר היא הפיכה](#), והוא יוכל לחזור בהמשך ולכהן במליאה.

לא ניתן להפריז בחשיבות שיש לקיומה של אופוזיציה חזקה ואפקטיבית במדינה דמוקרטית. כמו שתפקיד הממשלה – קרי הרוב – הוא לשלוט, כך תפקידה של האופוזיציה, המייצגת את המיעוט, הוא לבקר את השלטון, לאתגר אותו, לייצג את עמדות הציבור שבחר בחברי הכנסת מן האופוזיציה, ולהוות אלטרנטיבה משמעותית לדרך שמציעה הממשלה המכהנת.

כל אחת מהצעות החוק שנמנו לעיל היא פוגענית כשלעצמה, אך יחד פגיעתן קשה עוד יותר, ומביאה להחלשה ניכרת של האופוזיציה. הגבלות אלה על פעילות האופוזיציה מעניקות כוח מופרז בידי הממשלה וחותרות תחת ההליך הדמוקרטי עצמו. זו גם דעתו של יו"ר הכנסת, כפי [צוטט](#) בתקשורת: "חוקי המשילות הדרקוניים שהובאו לאחרונה להצבעה הם מסוכנים. המוטיבציה שלהם היא פוליטית, והם עלולים לכרסם ביסודות הדמוקרטיה הפרלמנטרית".

## 2. עושים (צ)חוק: התקציב וחוק ההסדרים – פגמים בהליך החקיקה

מדי שנה, ומאז תקציב 2009 – מדי שנתיים, מחליטה הממשלה, במסגרת הכנת תקציב המדינה, על שורה ארוכה של שינויי מדיניות ותיקוני חוקים הדרושים, לדעתה, לשם ביצוע התקציב. משינויים אלה נגזרת לבסוף הצעת חוק ההסדרים. חוק זה, שכולל מספר עצום של סעיפים ותיקונים, מובא לאישור הכנסת בהליך מזורז, במקביל להצבעות על חוק התקציב.

הצעת התקציב והצעת חוק ההסדרים משמשות כלי בידי הממשלה, ומשרד האוצר בפרט, כדי לבצע שינויי מדיניות ורפורמות, כמו גם שינויי חקיקה, שהינם לעיתים משמעותיים ביותר ואפילו מרחיקי לכת, [ושיש בהם כדי להשפיע על זכויות אדם](#) ועל החברה. השימוש בחוק ההסדרים ככלי לביצוע התקציב הוא פסול, שכן מדובר במקבץ חוקים שמקודם באופן מהיר, ללא דיון מעמיק או שיתוף של הציבור, וללא מתן זמן מספיק לחברי הכנסת כדי ללמוד לעומק את הסוגיות שעליהן



יצביעו. התנהלות זו פוגעת באופן ישיר בסדרי מינהל תקין ובעקרון הפרדת הרשויות, שכן מי שמחוקק בפועל את החוק הם פקידי האוצר ולא נבחרו הציבור. היא פוגעת במעמדה של הכנסת וביכולתה למלא כראוי את תפקידה – לקיים דיון ביקורתי ומעמיק על יוזמות הממשלה, ולרסן את פקידי השלטון.

הצעת חוק ההסדרים סובלת מפגמים נוספים: לעיתים קרובות חלקים נרחבים ממנה אינם קשורים כלל לתקציב המדינה, כך שאין סיבה להצביע עליהם דווקא במסגרת חוק ההסדרים; ההצעה כוללת לא פעם רפורמות רחבות שראוי להקדיש להן לדיון ציבורי מעמיק ומסודר; במקרים אחרים, הצעת החוק מבטלת למעשה חוקים שכבר התקבלו על ידי הכנסת בהליך פרלמנטריתקין. בשל ההיקף הנרחב של חוק ההסדרים בשנים האחרונות, בולט באופן מיוחד השימוש הבלתי לגיטימי שעושה בו הממשלה: נראה כי זו מנסה, בבחינת הדרך הקלה, לקדם באמצעות חוק זה כמעט כל מדיניות ו/או רפורמה משמעותית שהיא מבקשת לקדם. לאחרונה אף הוגשה לבג"ץ עתירה נגד אישור התקציב (שחוק ההסדרים כרוך בו) מדי שנתיים ולא מדי שנה, בטענה שהדבר מפר את האיזון בין הממשלה לכנסת ומחליש את יכולת הכנסת לפקח על פעילות הממשלה. העתירה [תידון בהרכב מורחב](#).

יש לציין לחיוב, כי בשנים האחרונות חלו שיפורים בהיבט הפרוצדוראלי של חקיקת חוק ההסדרים. כך, למשל, נושאים הכלולים בחוק מועברים בצורה מסודרת יותר לדיון בוועדות הרלבנטיות, ולא נידונים כולם כמקשה אחת בוועדת הכספים כפי שהיה בעבר; נוסף על כך, במהלך הדיונים על החוק מוצאים ממנו סעיפים שונים, בעיקר כאלה הדנים ברפורמות מרחיקות לכת בעלות השלכות נרחבות. אולם לעמדת הפורום לביטול חוק ההסדרים (שבו חברה האגודה לזכויות האזרח) אין די בשינויים אלה, והליך חקיקה ראוי של חוק ההסדרים מחייב:

- להעביר את כל החומרים לחברי הכנסת במועד מוקדם, על מנת לאפשר לימוד מעמיק ואמיתי שלהם;
- לקיים דיונים אך ורק בוועדות המקצועיות המתאימות;
- לא להכליל עניינים שאין להם דבר עם תקציב המדינה;
- לא להכליל רפורמות ושינויים מבניים מרחיקי לכת הדורשים דיון ציבורי ומעמיק;
- לא להכליל ביטול של חקיקה שאושרה בעבר על ידי הכנסת.

חלק מחברי הכנסת שותפים אף הם לביקורת הזו, בהם יו"ר הכנסת ראובן ריבלין. "יש כאן רפורמות משמעותיות המחייבות דיון ציבורי ממצה", [אמר ריבלין](#) בחודש אוגוסט, בדיון שעסק בבלימת חוק ההסדרים במתכונתו הנוכחית, והוסיף כי: "ניתן להציע רפורמות בחוק ההסדרים אך במינון ראוי, ותוך וידוא כי התקיים לגביהן דיון ציבורי". ריבלין הוסיף כי "לא יתכן שחוק ההסדרים יהפוך לכלי מדיניות מרכזי, ובמקום לתמוך בחוק התקציב יהפוך להיות העיקר. זהו חוק עוקף כנסת הפסול מיסודו. לא נוכל לתת יד לכלי אנטי דמוקרטי כזה. הממשלה מנצלת את חוק ההסדרים כדי להעביר כמעט כל יוזמת חקיקה, גם כזו שיכולה לעבור בדיון רגיל בכנסת [...] בשנה האחרונה, שבתי וביקשתי מהממשלה מספר פעמים להביא את הרפורמות בהליך חקיקה רגיל, אך הממשלה סירבה מתוך הנחה שתוכל לעשות זאת ביתר קלות במסגרת חוק ההסדרים, וכך הוא הלך ותפח. לא אאפשר זאת". בימים אלה התבשרנו כי המהלך נחל הצלחה, וכי ביוזמת

יו"ר הכנסת [חלק ניכר מהסעיפים שנועדו להיכלל בחוק יוצאו ממנו](#), ובהם סעיפים שאינם קשורים ישירות לתקציב וכאלה העוסקים ברפורמות משמעותיות הדורשות דיון ציבורי מעמיק. יש לקוות כי זהו סימן לבאות, וכי השימוש בחוק ההסדרים יצומצם.

### 3. הרחבת סמכויות אכיפה וענישה

מספר הצעות חוק ממשלתיות מבקשות להרחיב את סמכויות האכיפה והענישה הנתונות בידי המדינה, ואגב כך לפגוע בזכויות יסוד. הרחבה זו נעשית באופן בלתי מידתי, ולעתים אף בלתי נחוץ, כיוון שאפשר להסתפק בסמכויות המוענקות לרשויות הביטחון בחוק הקיים.

- [חזרה לימי המנדט: הצעת חוק "המאבק בטרור"](#), שהוכנה במשרד במשפטים וצפויה להגיע בקרוב לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, נועדה לתת למדינה כלים משמעותיים יותר כדי להתמודד עם איומי הטרור. לצד המטרה הראויה, שאיש לא חולק על חשיבותה, מעניקה ההצעה לרשויות המדינה סמכויות מרחיקות לכת, [הפוגעות בזכויות יסוד של הפרט מבלי להבטיח הליך הוגן](#) – לרבות מעצרים מינהליים ומאסרים – וכל זאת, תוך הרחבה ניכרת של העילות שבגינן יתאפשרו פגיעות אלה.

החוק החדש נועד להחליף חלק מחקיקת החירום הקיימת – חלקה עוד מימי המנדט הבריטי – ועל כך יש לברך. אלא שבמקום לקבוע הסדרים חדשים שהולמים מדינה דמוקרטית, החוק החדש מעגן את אותן נורמות דרקוניות ישנות בחקיקה חדשה. בין השאר, החוק החדש מרחיב בצורה ניכרת את ההגדרות של "ארגון טרור", "מעשה טרור" ו"חבר בארגון טרור". בכך, החוק הופך ל"טרוריסטים" גם אנשים וארגונים שהקשר בינם לבין פעילות טרור הוא רחוק, מקרי ושולי ביותר, ומעניק לרשויות המדינה שיקול דעת מופרז באשר לקביעה "מיהו טרוריסט", הפותח פתח עצום לניצול לרעה. החוק גם קובע נוהל בעייתי ביותר לעצם ההכרזה על גוף כלשהו כעל ארגון טרור, וזאת ללא מתן זכות טיעון ראויה וללא ביקורת שיפוטית אפקטיבית.

בהצעת החוק נכללים סעיפים שיש בהם פגיעות אנושות בזכות היסוד להליך הוגן. כך, הצעת החוק מעגנת את האפשרות להשתמש בחומר חסוי במסגרת הליכים מינהליים ומשפטיים שונים, כלומר מבלי לחשוף את החומר לעיני הציבור או מבלי שהצד הנאשם יוכל לעיין בו. האפשרות להסתמך על חומר חסוי בהליכים שונים קיימת כבר היום במשפט הישראלי, אולם במקום לבצע את הרפורמה הדרושה בנושא, החוק החדש מקבע אפשרות זאת. החוק גם מרחיב את דיני הראיות הקיימים, וכך לדוגמה, מציע לאפשר שימוש בעדות שמיעה – אשר ככלל אינה קבילה במשפט הפלילי – כדי לחזק הודאה, שנמסרה על ידי חשוד בחקירה. נוסף על כך, בין שלל הסעיפים העוסקים באיסור מימון טרור מופיע גם סעיף קטן שהופך את הליך המעצרים המינהליים, שכיום מותנה בקיומה של הכרזה על מצב חירום, לחלק מהחקיקה הקבועה במדינת ישראל.

כך, הצעת החוק מבקשת להפוך את הסעיפים החמורים והדרקוניים ביותר בחקיקת החירום ובתקנות ההגנה המנדטוריות לחלק מהחקיקה הראשית המודרנית בישראל, תוך פגיעה קשה ביותר בזכויות יסוד ובאופי המשטר הדמוקרטי במדינה. כמובן שאין לזלזל בחשיבות

המאבק האפקטיבי בטרור ובחובתה של המדינה להגן על אזרחיה, וראוי שיינתנו למדינה כלים משמעותיים להתמודד עם תופעה זו. יחד עם זאת, אסור שאמצעים אלה יהיו בלתי מוגבלים. דווקא בשל היותה של ישראל מדינה דמוקרטית, עליה להיאבק בטרור באופן העולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד ועם זכויות היסוד האמורים להוות את הבסיס לקיומה.<sup>3</sup>

• "חוק הסכינאות": חיפוש גופניים במקומות בילוי: משרד המשפטים מקדם תיקון לחוק<sup>4</sup> שיאפשר לשוטרים לבצע בדיקה גופנית על כל אזרח השוהה במקום המוגדר כמועד לאירועי אלימות – כגון מקומות בילוי, מסעדות, מגרשי ספורט ומוסדות חינוך – גם אם אינו חשוד בעברה. הדבר סותר את עקרון היסוד המקובל בדמוקרטיה, ולפיו שוטר רשאי לפלוש לפרטיותו של אדם ולבצע חיפוש רק כאשר קיים חשד סביר כי בוצעה עברה, והחיפוש דרוש כדי לאתר ראיה רלוונטית.

מנוסח תזכיר החוק עולה חשש להחלטות שרירותיות ולהתעמרות באמצעות חיפוש גופניים במקומות הבילוי. הניסיון מראה שבהיעדר קריטריונים סבירים לבדיקות גופניות, הראשונים להיפגע יהיו אלו שנראים "שונים" – כהי עור, בעלי מבטא, חובשי כיפה ועוד.

כותבת ד"ר נעמה כרמי: "הצעת החוק הזאת היא דוגמא מובהקת כיצד רשות מנסה להרחיב לעצמה סמכויות רק כי היא יכולה. הדימוי של תותח כדי להרוג זבוב אולי אינו מתאים כאן, כי אלימות איננה זבוב ומלחמה בה היא ודאי תכלית ראויה. אך לשם כך יש לנקוט באמצעים מתאימים ומידתיים. הרי גם אם נטיל עוצר על כל אזרחי ישראל בכל לילה ונאסור עליהם לצאת מבתיהם, תפחת מאד האלימות. ועדיין איש אינו מעלה על דעתו שזהו אמצעי נאות לשם השגת התכלית."

• עוברים את הגבול: החמרת העונשים ל"מסתננים" ולמי שמסייע להם: הצעת החוק הממשלתית קובעת, בין השאר, עונשים כבדים של 5-7 שנות מאסר לכל מי ש"מסתנן" לישראל, וכך גם למי שמעניק לו סיוע. הצעת החוק אינה מבחינה בין "מסתננים", "פליטים" או "מהגרי עבודה"; היא מטילה עונשי מאסר כבדים ומאפשרת מעצר מינהלי חסר תוחלת של כל אדם ללא הבחנה; ומתעלמת מחובותיה של מדינת ישראל כלפי מבקשי מקלט ופליטים.

הצעת החוק אמנם נמשכה בשלב זה על-ידי הממשלה, בין השאר בשל לחץ של ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח. אך נראה כי עיקריה צפויים לבוא לידי ביטוי בחוק אזרחות והגירה חדש, שמנוסח בימים אלה במשרד המשפטים, או לחלופין בתיקון החוק הקיים.

<sup>3</sup> בעניין זה ראו גם: עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה; פוסט של שלום בוגוסלבסקי; פוסט של יוסי גורביץ.  
<sup>4</sup> תיקון לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005

**ג. הכנסת והממשלה נגד הרשות השופטת ונגד הדמוקרטיה****1. אי ציות לפסקי דין של בג"ץ**

"ביצוע פסקי דין של בית משפט המטילים על המדינה חובה לבצע פעולה מסוימת, בין כסעד זמני ובין כסעד סופי בפסק הדין, הינו חובה המוטלת על המדינה. הציות לפסקי דין הינו חובה המוטלת לא רק על תושבי המדינה וכל הבאים בשעריה, אלא בראש ובראשונה על המדינה עצמה".

נשמע מובן מאליו במדינה דמוקרטית? כנראה שלא, שכן היועץ המשפטי לממשלה ראה לנכון לאחרונה לפרסם [הנחיה](#) הפותחת במילים אלה, ומפרטת שורה של צעדים שעל רשויות המדינה לבצע במקרה שניתן פסק דין נגדן, כדי להבטיח את יישומו של פסק הדין. הצורך בהנחיה עלה מריבוי המקרים בשנים האחרונות, שבהם רשויות המדינה התעלמו מפסקי דין או לא קיימו אותם במועד.

התעלמות מביקורת שיפוטית במדינה דמוקרטית, שאמורה להיות מושתתת על מערך של "איזונים ובלמים" בין הרשויות, היא מתכון בטוח להתדרדרות הדמוקרטיה: היא פוגעת בסמכותו ובמעמדו של בית המשפט, שמשמש פעמים רבות כמפלט אחרון עבור תושבים ואזרחים שנפגעו על ידי הרשויות; היא פוגעת בזכויות אדם והיא מביאה לעריצות של הרוב, שבהיעדר ביקורת שיפוטית אפקטיבית, יכול לשלוט ללא סייג באמצעות הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.<sup>5</sup>

על התופעה החמורה של אי-ציות לפסקי דין עמדנו כבר לפני שנה, בדוח "זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2009" ([עמ' 67-70](#)) שפורסם בדצמבר 2009. בתחילת שנת 2010 שלחה עו"ד [יהודית קרפ](#), לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, [תזכיר מפורט](#) בנושא ליועץ המשפטי לממשלה. התזכיר התבסס על מקרים שהעבירו לקרפ האגודה לזכויות האזרח, ארגון יש דין וארגון עדאלה. בעקבות התזכיר פורסמה ההנחיה הנ"ל.

בין פסקי הדין של בג"ץ שלא קוימו בשנים האחרונות, או שקוימו באיחור רב, אפשר למנות את אלה:<sup>6</sup>

- ביטול כבילת מהגרי עבודה למעסיקיהם (בג"צ 4542/02 קו לעובד נגד ממשלת ישראל)

<sup>5</sup> כמה מאמרים בנושא:

- עו"ד אדם שנער, [קולות של אנרכיה](#), אתר פרויקט דמוקרטיה, 28.9.10
- פרופ' איל גרוס, [עמנואל? המדינה עצמה פוגעת בדמוקרטיה](#), ynet, 21.6.10
- [די לביזוי בג"ץ](#), הארץ (מאמר המערכת), 7.3.10
- עקיבא אלדר, [יורקים ובוכים](#), הארץ, 1.2.10
- הרחבה לגבי פסקי הדין הנזכרים ודוגמאות נוספות אפשר למצוא במקורות הבאים:
- "זכויות האדם בישראל - תמונת מצב 2009" ([עמ' 67-70](#)), האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2009
- [התזכיר](#) של עו"ד יהודית קרפ
- תומר זרחין ואור קשתי, [כך מתעלמת המדינה בשיטתיות מהחלטות בג"ץ](#), הארץ, 5.3.10
- יובל יועז, [וינשטיין מבהיר: ביצוע פסקי דין נגד המדינה - חובה בסיסית](#), גלובס, 2.8.10
- חן שליטא, [מה קורה כשהמדינה לא סופרת את פסקי הדין של בג"ץ?](#), מגזין G (גלובס), 4.9.10

- ביטול חלוקת המדינה לאזורי עדיפות לאומית בתחום החינוך (בג"צ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נגד ראש ממשלת ישראל)
- פירוק קטעים בגדר ההפרדה (בג"צ 2732/05 חסין נגד ממשלת ישראל, בג"צ 8414/05 יאסין נגד ממשלת ישראל, בג"צ 1748/06 קיסיה נגד מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית)
- מיגון מוסדות חינוך בשדרות (בג"צ 8397/06 ווסר נגד שר הביטחון; בג"צ 8619/06 ועד ההורים העירוני בשדרות נגד משרד הביטחון)
- בניית כיתות לימוד בירושלים המזרחית (בג"צ 5185/01 פאדי נגד עיריית ירושלים, ועתירות נוספות)
- בניית בית ספר תיכון באזור הכפר אבו תלול שבנגב (בג"צ 2848105 פאטמה אבו סבילה (עלי) נגד משרד החינוך)
- הריסת מבנה שנבנה שלא כדין במאחז "דרך האבות" (בג"צ 8255/08 עלי מחמד עיסא מוסא נגד שר הבטחון ואח')
- צו ביניים שהורה על הפסקת סלילת כביש בין ההתנחלות עלי לבין המאחז הבלתי חוקי "היובל" (בג"צ 2759/09 לבום נגד שר הביטחון)
- שילוב ילדים עם מוגבלות בחינוך הרגיל (בג"צ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נגד משרד החינוך)
- הקמת ועדה לבדיקת "סיכולים ממוקדים" (בג"צ 769/02 הוועד הציבורי נגד העיניים בישראל נ' ממשלת ישראל)
- הנגשת בתי ספר עבור תלמידים עם מוגבלות (בג"צ 7081/93 בוצר נגד המועצה המקומית "מכבים-רעות". יש לציין כי במקרה זה ובדוגמה הבאה, לא מדובר באי יישום הפסיקה הספציפית, אלא על כך שבמקרים דומים אחרים המדינה לא פעלה ברוח ההלכה שנפסקה).
- מינוי נציגים רפורמים וקונסרבטיבים למועצות הדתיות (בג"צ 4733/94, 6028, 7105/95 נאות נ' מועצת עיריית חיפה; שביט נ' המועצה המקומית קרית טבעון; סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' מועצת עיריית ירושלים)

בחודש אוגוסט, במקביל לפרסום ההנחיה של היועץ המשפטי, קיבלה עו"ד קרפ תשובה ממשרד המשפטים, המתייחסת לדוגמאות שהביאה ומתארת ביחס לכל אחד מפסקי הדין – מה קרה לאחר שניתן, ומדוע לא יושם כלל או יושם באיחור רב. בסיכומו של דבר, משרד המשפטים נימק את אי-קיום החלטות בית המשפט בכך ש"מדובר בתיקים מורכבים ביותר, בחלקם בעלי משמעות תקציבית של ממש, בחלקם בעלי השלכות על צדדים שלישיים, בחלקם פסקי דין המחייבים קביעה של נהלים חדשים, ופעולות מינהליות שונות ומורכבות, אשר הצריכו, בשל מורכבותם כאמור, הארכות מועד עד למימוש פסקי הדין". כלומר, המדינה טוענת שפסקי-הדין לא קוימו, או קוימו באיחור, כיוון שהיישום שלהם מורכב ולעיתים גם יקר.

אלא שהסברים כאלה אינם יכולים להניח את הדעת. התנהלות המדינה המתוארת במכתב – עיכובים ודחיות ביישום פסקי הדין ובקשת הארכות חוזרות ונשנות – היא בדיוק ההתנהלות שבית המשפט מבקר ודורש למנוע. זאת ועוד, העובדות בדבר מורכבות היישום ועלויותיו עמדו לפני השופטים כבר בזמן שקיבלו את ההחלטות האמורות והורו למדינה להוציא את הפתרון הצודק לפועל. לפיכך, שיקולי עלות ומורכבות אינם יכולים להוות עילה מוצדקת לאי-יישום פסקי

הדין, שהרי בית המשפט לקח אותם בחשבון והכריע שיש לבצע את המהלכים הנדרשים למרות זאת.<sup>7</sup>

"אכן, ייתכנו מצבים של תקלות או קלקולים, שאין להקיש מהם על קיומה של תופעה", אומרת עו"ד קרפ [בראיון שהעניקה לעיתון "הארץ"](#) בחודש מרץ השנה. "אולם שורת המקרים המצטברת של פסקי דין שלא קוימו כלל או שלא קוימו במועדם אלא באיחור רב, או שקוימו באופן חלקי בלבד, חורגת בעיניי מגדר מקריות של עשייה בירוקרטית כושלת ולובשת אופי של תופעה מסוכנת, הפוגעת בלבה של תרבות השלטון הראויה." לדברי קרפ: "התעלמות שיטתית ומודעת מהחובה לקיים פסקי דין מהווה איום מיידי וממשי על הדמוקרטיה, על שלטון החוק, ועל עקרון הפרדת הרשויות בישראל. מצב של לית דין ולית דיין, של שלטון כוח ושרירות, מביא להתפוררות הסדר החברתי במדינה."

## 2. משרד הפנים מתעלם מפסקי דין של בתי המשפט לעניינים מינהליים

בתי המשפט לעניינים מינהליים הפכו לערכאה המרכזית הדנה בעניינים של כניסה לישראל ושל הגירה אליה. הניסיון מלמד, כי משרד הפנים מקל ראש בפסיקות עקרוניות של בתי המשפט לעניינים מינהליים ואינו רואה עצמו מחויב להן. הלכות של בתי המשפט לעניינים מינהליים, שניתנו בעניין מדיניותו של משרד הפנים, מכובדות אך ורק בנסיבות הקונקרטיות של המתדיינים, אך אינן מביאות את משרד הפנים לשנות ממדיניותו ולהתאימה לפסיקה. יתרה מזו, במקרים רבים משרד הפנים אינו מערער על פסקי דין שקבעו הלכות בעניין מדיניותו והחלטותיו, וממשיך לנהוג על-פי המדיניות שנמצאה פסולה. הוא אף אינו מהסס לטעון, כי פסקי דין שעליהם בחר שלא לערער הם שגויים, ולכן אינם מנחים אותו.

כך, למשל, שלושה פסקי דין של בתי המשפט לעניינים מינהליים קבעו, כי לצורך מתן מעמד בישראל, הגדרת "הורה קשיש בודד" של אזרח ישראלי נבחנת על פי מציאות החיים, ולא רק על פי העובדות ה"יבשות": אם להורה הקשיש יש ילדים נוספים בחו"ל, זולת ילדיו שבישראל, ואולם הוא אינו יכול למצוא באותם ילדים משענת, הרי שהוא נחשב הורה בודד, ויש להסדיר את מעמדו בישראל. משרד הפנים בחר שלא לערער על פסקי הדין, והחליט להתעלם מן ההלכה העקרונית שנפסקה. לדידו, פסקי הדין הללו אינם מחייבים אותו, אלא בעניין הספציפי של העותרות באותם מקרים; הורים קשישים אחרים, שעניינם זהה, נענים בשלילה, כאשר הם פונים למשרד הפנים בבקשה להסדיר את מעמדם. האגודה לזכויות האזרח הגישה [עתירה](#) בעניין זה לבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר-שבע.

התעלמותו של משרד הפנים מקביעות עקרוניות בפסיקת בתי המשפט לעניינים מינהליים מעקרת לחלוטין כל אפשרות למגר תופעות של התנהלות שלא כדיון, שכן לשיטתו של המשרד, בכל פעם שבה יקבע בית המשפט לעניינים מינהליים כי מדיניות כזו או אחרת אינה חוקית, יוכל לבחור להימנע מלערער על פסק הדין ולהמשיך לנהוג על פי המדיניות שנקבע כי אינה חוקית. יתרה מזאת, התנהלות זו של משרד הפנים פוגעת פגיעה קשה במעמדו של בית המשפט, בעקרונות הביקורת השיפוטית והפרדת הרשויות ושלטון החוק. במדינה דמוקרטית, אחד מתפקידיו של בית

<sup>7</sup> ראו [תשובתה של עו"ד יהודית קרפ](#) למכתב התשובה של משרד המשפטים.

המשפט הוא לבקר את פעולות הרשות ולפרש את סמכויותיה. הכרעותיו של בית המשפט, אם לא ערערו עליהן, הן מעתה הדין. אם דעתה של הרשות המבצעת אינה נוחה מפסק דין שניתן נגדה, היא רשאית לערער עליו; אולם אם בחרה שלא לערער, הרי שהפסיקה מחייבת אותה, והיא מחויבת להתאים את מדיניותה לכללים שנקבעו בפסיקה. יפים לעניין זה דבריה של השופטת פרוקצ'יה: "מדינה שבה רשות שלטונית נוטלת את החוק לידיה, ברצותה, מקיימת צו שיפוטי שניתן נגדה וברצותה מתעלמת ממנו, היא מדינה שנזרעים בה זרעי פורענות ואנרכיה".<sup>8</sup>

### 3. ניסיונות חקיקה הפוגעים במעמד בג"ץ

לצד מקרים של התעלמות הרשות המבצעת מהוראות בית המשפט, ראינו בתקופה האחרונה שורה של ניסיונות מצד חברי כנסת לצמצם את סמכויות הרשות השופטת ולפגוע בכוחה. הדבר נעשה באמצעות חקיקה שנועדה לעקוף פסיקות מפורשות של בית המשפט ובכך לעקור מתוקף, ובאמצעות ניסיונות לחקיקה שמטרתה להחליש את מעמד הרשות השופטת. ניסיונות אלה מדאיגים, מכיוון שהם פוגעים באיזון העדין שבין הרשויות, שהוא חיוני לדמוקרטיה ולהגנה על זכויות אדם מפני עריצות הרוב. הרשות השופטת מהווה משקל נגד לרשויות שנבחרות על ידי הרוב – הכנסת והממשלה – ונותרת לעיתים כמבצר אחרון לשמירה על זכויות הפרט, ובעיקר על זכויות המיעוט, מפני עריצות הרוב; לפיכך, החלשתה עלולה לפגוע גם בזכויותיהם של מי ששייכים לקבוצות מיעוט.

#### דוגמאות לחקיקה "עוקפת בג"ץ":

- חוק הנוזקים האזרחיים: בשנת 2005 אישרה הכנסת תיקון לחוק הנוזקים האזרחיים, שתכליתו הייתה לשלול מתושבי השטחים הכבושים את הזכות לקבל פיצויים בגין נזקים שנגרמו להם על ידי כוחות הביטחון של ישראל, וזאת אף שלא במסגרת פעילות מלחמתית. התיקון מהווה פגיעה חמורה בזכויות יסודיות המוקנות לכל אדם – הזכויות לחיים, לשוויון ולכבוד, לשלמות הגוף ולקניין, וכן בזכות לפנות לבית משפט ולקבל ממנו סעד.
- בסוף 2006, בעקבות עתירה של תשעה ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, הורה בית המשפט העליון בהרכב מורחב של תשעה שופטים לבטל את התיקון, בהיותו נוגד את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אולם שישה חודשים לאחר מתן פסק הדין הכינה הממשלה הצעת חוק "עוקפת בג"ץ" שמטרתה לחוקק מחדש את התיקון שנפסל. ההצעה עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-17. הוחל עליה דין רציפות בכנסת ה-18, והיא נדונה פעמיים בוועדת חוקה בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.
- המשך הארכת "חוק האזרחות": חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, מונע קבלת מעמד בישראל מבני זוג פלסטינים או תושבי מדינות ערב של אזרחים ישראלים. החוק, שנחקק כהוראת שעה לזמן מוגבל, פוגע בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון של אזרחי ישראל, בעיקר הערבים.

<sup>8</sup> בג"צ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נגד משרד החינוך.

במאי 2006 דחה בג"ץ, ברוב של שישה שופטים מול חמישה, את העתירות שהוגשו נגד החוק. עם זאת, שישה מבין אחד-עשר השופטים פסקו שהוא בלתי-חוקתי, על רקע פגיעתו בזכויות אלה; חמישה משופטי ההרכב היו תמימי דעים שמסיבה זו על החוק להתבטל בתוך חצי שנה ממועד מתן פסק הדין. למרות זאת, עד היום מוארך תוקפו של החוק שוב ושוב. במקביל מנסים חברי כנסת להגביל בחקיקה את יכולתו של בג"ץ לדון ב"חוק האזרחות" או לפסול אותו, באמצעות עיגונו בתוך חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הצעת חוק ברוח זו, של ח"כ דוד רותם (ישראל ביתנו) ו-44 ח"כים נוספים, [הונחה על שולחן הכנסת בסוף שנת 2009](#) וטרם קודמה, בהעדר הסכמת הקואליציה.<sup>9</sup>

- [מניעת תנועת פלסטינים בכביש 443](#): בסוף 2009 קיבל בית המשפט העליון את [העתירה](#) שהוגשה על-ידי האגודה לזכויות האזרח ותושבי שישה כפרים בגדה המערבית, והורה לבטל את האיסור שהטיל צה"ל על תנועת תושבים פלסטינים בכביש 443. בכך קיבל בית המשפט את הטענה, שלפיה האיסור על תנועת פלסטינים שולל את זכותם לחופש תנועה ומהווה אפליה קשה וגורפת בינם לבין יהודים, אשר תנועתם על הכביש לא הוגבלה.

בעקבות ההחלטה החליטו מספר חברי כנסת [להשיב את האיסור המפלה והאנטי-חוקתי על כנו](#), הפעם בצורת חוק. לפי הצעה אחת, של ח"כ משה (מוץ) מטלון (ישראל ביתנו) ואחרים, תספח מדינת ישראל את שטח הכביש, מה שאמור כביכול לאפשר את איסור הנסיעה של הפלסטינים. לפי יוזמה אחרת, של ח"כ דני דנון (ליכוד), "תופקע" הסמכות לקבוע את הסדרי התנועה בכביש מידי בית המשפט ותועבר באופן בלעדי לידי גורמי הביטחון; כאילו שניתן במדינה דמוקרטית לקבוע כי נושא מסוים, שהוא בעל השלכות משפטיות וחוקתיות מובהקות, יוצא מידיה של הרשות השופטת. ההצעה לא קודמה.

#### דוגמאות לחקיקה המבקשת להחליש את בית המשפט העליון:

- [הגדלת מספר השופטים בבית המשפט העליון](#): [הצעת חוק](#) שיזמו חברי הכנסת יריב לוין (ליכוד) ומיכאל בן ארי (האיחוד הלאומי). המטריד בהצעה זו הוא שבניגוד לניסיונות אחרים להגדיל את מצבת השופטים בערכאות השונות כדי לתת מענה לעומס הרב שמוטל על המערכת, במקרה זה המטרה המוצהרת של המהלך היא לאפשר מינוי של שופטים בעלי דעות והשקפות מסוימות ולא אחרות.

בתחילת 2010 [דחתה](#) ועדת השרים לענייני חקיקה את ההצעה. עם זאת, ישנם חברי כנסת שעדיין מקדמים מהלכים אשר מטרתם לפגוע בסמכותם של השופטים המכהנים, בין השאר באמצעות שינוי שיטת הבחירה של השופטים.

- [הקמת בית משפט לחוקה](#): את [הצעת החוק](#) יזם באפריל 2009 ח"כ דוד רותם (ישראל ביתנו), אך היא קשורה לרעיון שמתגלגל מזה מספר שנים. מטרת ההצעה היא להוציא מידי בית המשפט העליון את הסמכות שקיימת כיום בידי, לקבוע האם חוק של הכנסת הוא חוקתי אם לאו, ולפסול אותו אם הוא סותר את חוקי היסוד. בכך מבקשת ההצעה להחליש בצורה ניכרת את בית המשפט העליון ולהעביר את ההכרעה בדבר חוקתיותם של החוקים לידי גוף אחר, שאמור להיות פחות שיפוטי ויותר פוליטי.

<sup>9</sup> פרשנות של פרופ' אוריאל פרוקצ'יה על הצעת החוק ועל פגיעתה בדמוקרטיה ראו כאן.



חשוב לזכור כי במשטר דמוקרטי, שבו קיימת הפרדת רשויות, תפקידו של בית המשפט להבטיח את השמירה על שלטון החוק ולמנוע פגיעה בזכויות אדם בכלל, והפרת זכויות חוקתיות בפרט, לרבות פגיעות שנעשות באמצעות חקיקה. זו אחת הסיבות שקביעת חוקתיותם של חוקי הכנסת חייבת להימסר לידיהם של שופטים שאינם תלויים בהליכי בחירה פוליטיים, שכן רק בצורה כזו תוגבל יכולתו של הרוב הפוליטי במדינה לנהוג בעריצות כלפי זכויותיו של המיעוט. לפיכך, הריקון המוצע לסמכויותיו של בג"ץ בשורת החוקים הללו מהווה פגיעה קשה בעקרון הפרדת הרשויות וביכולת להגן על זכויות האדם ועל השיטה הדמוקרטית עצמה.

## סיכום

האווירה הכללית שנושבת בשנים האחרונות במסדרונות השלטון בישראל היא כזו שמוכנה לוותר בקלות מבהילה על כמה מהיסודות הדמוקרטיים של המשטר; שלא רואה את כללי המשחק הדמוקרטיים כדבר שיש לשמור עליו מכל משמר.

תהליך מדאיג הזה הופך לבעיה דו-סיטרית: כשהמשלה מקדמת הצעות חוק אנטי-דמוקרטיות, כשהכנסת מציגה התנהלות פופוליסטית, אלימה ומשתיקה, קשה להתפלא על כך שהציבור מאבד את האמון בערכים הדמוקרטיים ואת הכבוד למוסדות שאמורים לייצג אותם עבורו. כך נוצר מעגל קסמים מסוכן, שבו יחסו המזלזל של הממשל לעקרונות הדמוקרטיים ויחסו המתדרדר של הציבור כלפי רשויות השלטון מזינים זה את זה. והתוצאה – פגיעה חמורה בכוחו וביציבותו של המשטר הדמוקרטי בישראל.

משטר דמוקרטי מבוסס על יחסי גומלין בין האזרחים לבין נציגיהם, הישירים והעקיפים, במוסדות השלטון השונים. כדי שיחסים אלה יתנהלו כסדרם, על הרשויות לכבד את האזרחים וזאת על ידי כיבוד כללי המשחק הדמוקרטיים, אותם כללים שמקשרים למעשה בין האזרחים לבין השלטון. בו-בזמן, נדרש כי האזרחים יחשו כלפי מוסדות המדינה מידה מסוימת של אמון – מידה גבוהה, אך לא גבוהה מדי, כיוון שבדמוקרטיה חייבת להתקיים, לצד האמון, גם ספקנות וביקורתיות בנוגע למעשי השלטון.

היעדר אמון ותחושה של אי-שייכות ואי יכולת להשפיע הן מסוכנות ביותר לחוסנו של המשטר הדמוקרטי. תחושות אלה מתבטאות בירידה במידת העניין שמגלים האזרחים בכללי המשחק הדמוקרטי ובשיעור ההשתתפות הפוליטית שלהם, והן מביאות לערעור הלגיטימציה של שיטת השלטון.

סקרים מהשנים האחרונות אכן מלמדים על ירידה ניכרת ומתמשכת באמון ובמחויבות שרוחשים האזרחים למוסדות המדינה השונים. כך לדוגמה, מצא המכון הישראלי לדמוקרטיה כי בין 2000 ל-2009 [חלה ירידה ניכרת באמון](#) שנותן הציבור כמעט בכל מוסדות השלטון ורשויותיו (למעט מוסד הנשיאות). מדאיגה במיוחד העובדה שאת מידת האמון הנמוכה ביותר מעניק הציבור לכנסת ולמפלגות שמרכיבות אותה, כלומר דווקא למוסדות שנבחרים על-ידי האזרחים באופן ישיר ושאינם לייצג את עמדותיהם. במקביל, מחקר שבוצע באוניברסיטת חיפה מצא [ירידה](#) דרסטית באמון שרוחש הציבור למערכת המשפטית – זו שאמורה להגן עליו מפני עוולות השלטון. [סקרים](#) מצביעים על דעיכה במידת העניין שמגלה הציבור בפוליטיקה, לרבות ירידה משמעותית

בשיעור ההשתתפות בבחירות; חוסר שביעות רצון מהשירותים שניתנים על ידי המדינה; ותחושה כי השחיתות השלטונית התגברה.

כדי לעצור את הסחף הזה, כדי לחזק את הדמוקרטיה, חובה כי רשויות השלטון – בדגש על הכנסת ועל הממשלה – יחזרו לכבד את כללי המשחק הדמוקרטיים. על מוסדות אלה להימנע מקידום חקיקה שפוגעת בדמוקרטיה ובזכויות האזרחים, להקפיד על קיום הליכי חקיקה תקינים ודמוקרטיים, לכבד את החלטות הרשות השופטת, ולבסוף – להקדין במסדרונות השלטון והחוצה אווירה דמוקרטית ופלורליסטית, שתהווה דוגמה לאזרחי המדינה.