

מבוא לחלק השלישי - משטר ופוליטיקה בישראל

בחלק השלישי של הספר נכיר את **המשטר הדמוקרטי בישראל - הלכה למעשה**, ונלמד על אופן פעולתה של כל אחת מרשויות השלטון. הכרת יחסי הגומלין בין הרשויות והבנת המחויבויות שלהן כלפינו, האזרחים, חשובה כדי להכיר את המציאות הפוליטית בארץ ולהבין מה המשמעות של **להיות אזרח במדינת ישראל**.

פרק כ"ד - היסודות החוקתיים של מדינת ישראל: נכיר את היסודות החוקתיים, הקובעים את צביונה של המדינה ומנחים את רשויות השלטון - הכרזת העצמאות וחוקי היסוד - ונדון בסוגיות החוקה והמהפכה החוקתית.

פרק כ"ה - אזרחות ושבות: נבחן את שני החוקים המהווים אבני יסוד של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, ונדון בסוגיית מיהו יהודי ובחוק השבות.

פרק כ"ו - בחירות בישראל: נכיר את שיטת הבחירות לכנסת, ונבחן את מידת התאמתה של השיטה לאופיה של החברה הישראלית.

פרק כ"ז - מפלגות וקבוצות אינטרס במדינה דמוקרטית ובישראל: נלמד על מימוש הזכות האזרחית להתאגדות באמצעות מפלגות וקבוצות אינטרס ונכיר את מאפייני המערכת המפלגתית בישראל. נעמוד על תפקידן וחשיבותן של המפלגות לקיום הדמוקרטיה במדינה, ונלמד על מעמדן ועל הגורמים המשפיעים עליהן.

בפרקים כ"ח עד ל"ד נכיר את המשטר בישראל.

פרק כ"ח - הרשות המחוקקת - הכנסת: נכיר את תפקידיה של הכנסת, שהיא המוסד המייצג את ריבונות העם, ונדון במעמדם של חברי הכנסת.

פרק כ"ט - הרשות המבצעת - הממשלה: נבחן את אופן הקמתה של הממשלה בישראל, תפקידיה וסמכויותיה, נעמוד על מעמדה של ראש הממשלה - ונשאל מה בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי, ומה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי.

פרק ל' - היועץ המשפטי לממשלה: נלמד על חשיבות תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה במדינה דמוקרטית ונכיר את כפל תפקידיו, כתובע כללי וכמי שמייצג לממשלה ומייצג אותה.

פרק ל"א - השלטון המקומי בישראל: נברר מדוע יש צורך בשלטון מקומי לצד השלטון המרכזי, נכיר את תפקידיו וסמכויותיו, ונברר את הקשיים בניהול הרשויות המקומיות.

פרק ל"ב - הרשות השופטת: נבין מדוע חשוב לשמור על עצמאותה של הרשות השופטת וכיצד היא נשמרת בישראל. נלמד על מקורותיה של שיטת המשפט הישראלית, ונדון בסוגיות נוספות, כגון מקומו של המשפט העברי, דרך מינויים של השופטים.

פרק ל"ג - פיקוח ובקרה על רשויות השלטון בישראל: נכיר את מנגנוני הפיקוח והביקורת הפועלים בישראל, ונבחן באיזו מידה מגינים המנגנונים הללו על הדמוקרטיה הישראלית.

פרק ל"ד - מוסד הנשיאות: נלמד על מעמדו של מוסד הנשיאות כמוסד ממלכתי עליון ועל חשיבותו ונכיר את סמכויות הנשיא.

פרק ל"ה - סיכום לשיטת הממשל הפרלמנטרי בישראל: נציג את ההצעות לשינוי שיטת הממשל, בשל קשיי המשילות המתגלים בעשורים אחרונים.



פרק כ"ד:

היסודות החוקתיים של מדינת ישראל

* יסודות חוקתיים

עקרונות-על המגדירים את רשויות השלטון, סמכויותיהן והיחסים ביניהן, ואת עקרונות היסוד של המדינה, כולל זכויות היסוד המוכרות בה.

ההכרזה היא "אני מאמין"

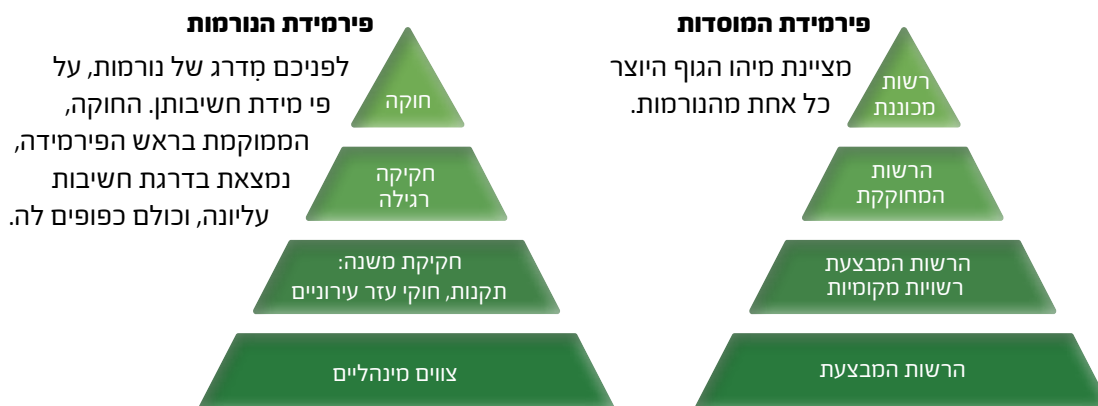
"ההכרזה... באה רק לשם קביעת העובדה של ייסוד המדינה והקמתה, לצורך הכרה על ידי החוק הבינלאומי. היא מבטאת את חזון העם ואת ה'אני מאמין' שלו, אבל אין בה משום חוק קונסטитуציוני, הפוסק הלכה למעשה בדבר קיום פקודות וחוקים שונים, או ביטולם".

(בג"ץ 10/48, צבי זיו נגד גוברניק, הממונה על אזור ת"א)

בפרק זה נדון ביסודותיה החוקתיים* של מדינת ישראל ונבחן את התהליכים שהשפיעו על התפתחותם.

חוקה, כפי שלמדנו¹, היא מערכת הנורמות העליונה במדינה, ועוסקת בדרך כלל בשלושה מרכיבים: א. עקרונות היסוד וחזון המדינה, ב. עקרונות המשטר ורשויות השלטון, ג. מגילת זכויות. מבחינים בין חוקה מטריאלית, חוקים רגילים, פסיקות בתי משפט ומנהגים שעוסקים בשלושת הנושאים החוקתיים שהזכרנו, ובין חוקה פורמלית - מסמך חגיגי שכותרתו היא "חוקה" העוסק בנושאים האמורים אך גם נהנה מעליונות משפטית פורמלית על פני נורמות אחרות (כך שנורמות "נמוכות" יותר, כולל חוקי הכנסת, צריכות להתאים לחוקה), ומתאפייין בדרך כלל גם בנוקשות (דרישה של דרך חקיקה או שינוי מיוחדת).

1 ראו פרק י"ז, "עקרון הגבלת השלטון", בחלק השני.



השאלות המרכזיות שעמן נתמודד בפרק:

- מה מעמדה החוקתי של מגילת העצמאות?
- מה מעמדם של חוקי היסוד?
- האם התחוללה בישראל מהפכה חוקתית?
- האם נחוצה לישראל חוקה?

מה מעמדה החוקתי של מגילת העצמאות?

מגילת העצמאות אינה חוקה - והיא אף אינה חוק מחייב. מיד עם קום המדינה דחה בית המשפט העליון טענות של עותרים, אשר ביקשו לראות במגילת העצמאות כשלעצמה חוקה פורמלית. ואולם, עם השנים נקבע כי היא מהווה **מסמך בעל חשיבות ערכית ומשפטית**, המבטא את **חזון המדינה ואת עיקרי אמונתו של העם**. ככזו משמשת לא אחת רוחה של מגילת העצמאות בסיס לפעילותן של הרשויות השונות ולהנחייתן לנהוג באופן שוויוני, וככלי פרשני בידי בתי המשפט.

דוגמה להסתמכות של הרשות השופטת על **עקרונות זכויות האדם** שבמגילת העצמאות ככלי פרשני היא **"בג"ץ קול העם"**. בעתירה זו נדון, ב-1953, צו של שר הפנים, אשר הורה לסגור שני עיתונים - "קול העם" ו"אל-איתחאד" - על רקע ביקורת חריפה שהתפרסמה בהם נגד צה"ל ומדיניות הממשלה. העותרים טענו לפגיעה בחופש הביטוי, ובפסק הדין, שביטל את סגירת העיתונים, הסתמך השופט שמעון אגרנט על מגילת העצמאות, וכך כתב:

ההכרזה מבטאת את חזון העם

"הדברים שהוצהרו בהכרזת העצמאות - ובפרט בדבר השתתת המדינה 'על יסודות החירות' והבטחת חופש המצפון - פירושה, כי ישראל היא מדינה השוחרת חופש. אמנם, ההכרזה 'אין בה משום חוק קונסטיטוציוני, הפוסק הלכה למעשה בדבר קיום פקודות וחוקים שונים או ביטולם', אך במידה שהיא 'מבטאה את חזון העם ואת האני מאמין שלו', מחובתנו לשים את ליבנו לדברים שהוצהרו בה בשעה שאנו באים לפרש ולתת מובן לחוקי המדינה, לרבות הוראות חוק שהותקנו בתקופת המנדט ואומצו על ידי המדינה לאחר הקמתה".

(בג"ץ 73/53, "קול העם" נגד שר הפנים)

דוגמה אחרת, הממחישה הסתמכות על **עקרון מדינת הלאום היהודי** במגילת העצמאות, ניתן לראות בפסק דין נוסף של נשיא בית המשפט העליון אגרנט, שבו אישר את פסילת השתתפותה בבחירות של מפלגה שחרתה על דגלה את ביטול אופייה של ישראל כמדינה יהודית:

המדינה הוקמה כמדינה יהודית

"האקט של הקמתה [מדינת ישראל] נעשה, בראש וראשונה, בתוקף זכותו הטבעית וההיסטורית של העם היהודי לחיות ככל עם ועם, עומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית, וכי היה בו, באקט זה, משום הגשמת שאיפת הדורות לגאולת ישראל... [מדובר ב]עובדת יסוד קונסטיטוציונית [חוקתית], אשר חלילה לה, לרשות כל שהיא של המדינה... להתכחש אליה בבואה להפעיל סמכות מסמכויותיה".

(ע"ב 1/65, ירדור נגד יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית)

עם זאת, על אף המעמד החשוב שייחס בית המשפט לערכים הנלמדים ממגילת העצמאות, בית המשפט רואה את חוקי הכנסת כעליונים. לכן, במצבים שבהם מתנגש ערך המוזכר במגילת העצמאות עם חוק מפורש - **החוק המפורש גובר**. ערכי היסוד שבמגילת העצמאות משמשים לעיתים את בית המשפט על מנת לבטל החלטות של שרים או של פקידים ברשות המבצעת, אך לא לביטול חוקים של הרשות המחוקקת.

בשנת 1994 הוסיפה הכנסת סעיף נוסף לשני **חוקי יסוד** - חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הסעיף קובע: "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל".²

היו שטענו כי חקיקת יסוד זו משדרגת את מעמדה של מגילת העצמאות לדרגה של חוקה, אך בית המשפט העליון לא קיבל את העמדה הזו, ומגילת העצמאות מהווה גם כיום **מקור השראה ומקור פרשני** בלבד.

מה מעמדם של חוקי היסוד?

במגילת העצמאות נקבע כי בתוך מספר חודשים יתקיימו בחירות לאסיפה מכוננת, אשר תפקידה יהיה לכוון **חוקה** למדינת ישראל. האסיפה המכוננת אכן נבחרה (באיחור, בשל מלחמת העצמאות), אך שינתה את שמה ל**כנסת**, והחלה לפעול למעשה כרשות מחוקקת בלבד. הכנסת הראשונה אמנם קיימה במהלך השנתיים הראשונות לכהונתה מספר דיונים בעניין החוקה, אך התגלעו בהם מחלוקות רבות ועמוקות, שמנעו כינונה של חוקה.

המחלוקות נבעו ממספר גורמים:

- **שאלת אופייה החברתי-כלכלי של המדינה:** האם היא תהיה סוציאל-דמוקרטית או ליברלית?
- **חשש מפני מחלוקות בסוגיות תרבותיות** בין הקבוצות השונות בציבור היהודי בראשית דרכה של המדינה, כאשר חשוב היה לחזק את האחדות, לנוכח האתגרים הביטחוניים, החברתיים והכלכליים האדירים.
- **חששם של הדתיים** מהסדרים חוקתיים חילוניים, אשר לא יהלמו את האופי היהודי שהם רצו להקנות למדינה.
- מעבר לחילוקי הדעות האידיאולוגיים, היו שטענו כי **אין זו השעה הראויה** לכוון חוקה עבור מדינתו של העם היהודי, שכן בארץ מצוי רק חלק קטן מהעם. לפיכך, יש להמתין לבואם של העולים הרבים, שעתידיים לשנות את פניה הדמוגרפיים של המדינה, ולהעניק גם להם את הזכות ליטול חלק בעיצוב דמותה ועקרונותיה.
- בעת ניסוח מגילת העצמאות **לא התכוון בן-גוריון** לממש את ההבטחה לכוון חוקה, וההבטחה נכללה במגילת העצמאות רק עקב החלטת האו"ם שדרשה זאת. יש חוקרים הסבורים כי המכשול לכינונה של חוקה היה חוסר נכונותו של בן גוריון בלבד.

כך או כך, המחלוקות מנעו מהכנסת לכוון חוקה, והובילו אותה לקבל את "**פשרת הררי**".

2 חוק יסוד: "כבוד האדם וחירותו", ובחוק יסוד: "חופש העיסוק", סעיף 1.

פשרת הררי*

במסגרת פשרת הררי נקבע כי הכנסת תטיל על ועדת חוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. **החוקה תהיה בנויה פרקים פרקים**, באופן שכל אחד מהם יהווה חוק יסוד בפני עצמו, וכל הפרקים יתאחדו בסופו של תהליך לחוקת המדינה.

ההחלטה לא הבהירה אם יינתן לחוקי היסוד מעמד חוקתי עם חקיקתם, או שזה יקרה רק בשלב שבו יהפכו לחוקה שלמה, וגם לא קבעה לוח זמנים לחקיקתם.

מ-1958 עד 2015 חוקקה הכנסת 12 חוקים שזכו לכותרת "**חוק יסוד**".

המשותף ל-12 החוקים האלה ומה שהבדיל אותם מחוקים אחרים:

1. הוספת המילה "יסוד" לשמם.
 2. היעדר הציון של שנת החקיקה, כנהוג בכל החוקים האחרים (הייחוד הזה מעיד על הכוונה לסווג את חוקי היסוד באופן שונה מהחקיקה השוטפת).
 3. חוקי היסוד עוסקים בתכנים אופייניים לחוקה. חוקים אחרים, שהיו בעלי מעמד חוקתי מטריאלי, כגון חוק השבות או חוק שוויון זכויות האישה, לא נחקקו כחוקי יסוד.
- למרות ייחודם, כל חוקי היסוד נחקקו בהליך חקיקה רגיל, ורובם לא שוריינו.* כלומר, לא נדרש רוב מיוחד של חברי כנסת או תנאים מיוחדים על מנת לשנות את רוב חוקי היסוד. סעיפי חוק מעטים יצאו מכלל זה, וקבעו כי נדרש רוב מיוחד של חברי כנסת כדי לשנותם (שריין פורמלי).

- מבחינת תוכנם, כל חוקי היסוד עוסקים בהסדרי המשטר הדמוקרטי, בניהול הרשויות השונות ובאופייה היהודי של המדינה. יוצאים מן הכלל הזה שני חוקי יסוד שנחקקו בשנת 1992, ותוקנו בשנת 1994, ועוסקים בזכויות אדם.

חוקי היסוד של מדינת ישראל:

1. **חוק יסוד: הכנסת**, שנחקק בתשי"ח-1958, עוסק בזכות לבחור ולהיבחר, בשיטת הבחירות, בחסינות חברי הכנסת, בדרך ניהול הכנסת ובהתפזרותה. יש בו ארבעה סעיפים משוריינים, כגון סעיף 4: "**הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה אלא ברוב של חברי הכנסת**". (הכוונה היא לרוב מוחלט, דהיינו 61 ח"כים).

2. **חוק יסוד: מקרקעי ישראל** נחקק בתש"ך-1960.

3. **חוק יסוד: נשיא המדינה** נחקק בתשכ"ד-1964.

4. **חוק יסוד: הממשלה** נחקק בתשכ"ח-1968, עודכן ב-2001 ומאז כולו משוריין.

5. **חוק יסוד: משק המדינה** נחקק בתשל"ה-1975 וקובע כללים לביצוע עסקאות בנכסי המדינה, להדפסת שטרות כסף ולטביעת מטבעות, כללים לחוק תקציב המדינה, וכן כללים הקובעים כיצד ניתן להטיל על האזרח מיסים ואגרות. אין בו סעיפים משוריינים.

*פשרת הררי

בדיון שהתקיים בכנסת ב-1950 בסוגיית כינון החוקה, הועלו להצבעה שלוש הצעות:

- הצעה של 37 ח"כים מסיעות מפ"ם, חירות והציונים הכלליים, לכונן חוקה באופן מידי.
- הצעה של 13 ח"כים מהחזית הדתית המאוחדת, המתנגדת לכינון חוקה ורואה בחקיקת חוקי יסוד תחליף לחוקה.
- הצעת פשרה שגיבשה ועדה בראשות ח"כ יזהר הררי מהמפלגה הפרוגרסיבית, שנתמכה על ידי חברי סיעתו וחברי סיעות מפא"י, הספרדים ועדות המזרח, ויצ"ו ורשימת המיעוטים. "פשרת הררי" התקבלה ברוב קולות.

*שריין חוקים

- **שריין פורמלי**: חוק שנקבע בו כי אין לשנותו, אלא ברוב מיוחד של חברי כנסת (בדרך כלל 61, כלומר למעלה ממחצית).
- **שריין מהותי**: חוק שנקבע בו כי אין לשנותו, אלא אם מתקיימים תנאים מהותיים מסוימים (למשל, תנאיה של "**פסקת ההגבלה**", שתידון בהמשך).

שאלת חשיבה:



מדוע, לדעתכם, בראשית ימיה של המדינה עסקו חוקי היסוד בעיקר בהסדרי המשטר של ישראל כמדינה דמוקרטית?

6. **חוק יסוד: הצבא**, שנחקק בתשל"ו-1976 בעקבות לקחי מלחמת יום כיפור, קובע שצה"ל הוא צבא המדינה ואין להקים כוח מזוין אחר בישראל. החוק קובע שהצבא כפוף למרות אזרחית, הממשלה, וכי שר הביטחון הוא השר הממונה על הצבא מטעם הממשלה. כמו כן, החוק מגדיר את נוהל המינוי של ראש המטה הכללי, הרמטכ"ל.

7. **חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל** נחקק ב-תשמ"מ-1980.

8. **חוק יסוד: השפיטה** נחקק ב-תשמ"ד-1984 וקובע את עיקרי הסמכויות של בית המשפט ובראשם בית המשפט העליון.

9. **חוק יסוד: מבקר המדינה** נחקק ב-תשמ"ח-1988.

10. **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** נחקק ב-תשנ"ב-1992 ועוסק בהגנה על זכויות כמו חופש התנועה, חיים, שלמות הגוף, כבוד האדם, פרטיות וקניין. החוק משוריין בפסקת הגבלה.

11. **חוק יסוד: חופש העיסוק** נחקק בתשנ"ב-1992 עוסק בזכות לחופש העיסוק, והוא משוריין גם בשריין פורמאלי וגם בפסקת הגבלה.

12. **חוק יסוד: משאל עם** נחקק ב-תשע"ד-2014 קובע כי במקרה של מו"מ על העברת שטחים שהם בריבונות ישראלית לידי מדינה ערבית. הכנסת צריכה לאשר את העברה ברוב של 61 חכים, ויש חובה להביא לאחר מכן את ההכרעה למשאל עם. (אם הכנסת תאשר את העברת השטח ברוב של 80 חכים, אין צורך במשאל עם).³

חוקי היסוד של 1992

שאלה:



שניים מסעיפי חוק יסוד: חופש העיסוק קובעים:

4. אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.

7. אין לשנות חוק יסוד זה אלא בחוק יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת.

★ *צ"ל איצב סג"ל מרוב לריון פורמאלי ואיצב סג"ל מרוב לריון מרוב: נחקק.*

הניסיונות לחוקק חוקי יסוד הקשורים לזכויות אדם לא צלחו עד תחילת שנות ה-90 (בשונה מחקיקת חוקים רגילים העוסקים בזכויות אדם, שנחקקו במשך כל שנות המדינה). באמצע שנות ה-80 עלתה המודעות הציבורית לחשיבותה של חוקה בישראל, ובשלהי כהונתה של הכנסת ה-12, סמוך מאוד לבחירות לכנסת ה-13, חוקקה הכנסת לראשונה שני חוקי יסוד העוסקים בזכויות אדם: **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, שנועד לעגן את זכויות היסוד של כל אדם על חייו, גופו, כבודו, פרטיותו וקניינו; ו**חוק יסוד: חופש העיסוק**, שנועד לעגן את זכויות היסוד של כל אזרח או תושב המדינה לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד. חוקי יסוד אלה נחקקו בהליך חקיקה רגיל, תוך מיעוט נוכחים במליאה. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נחקק בתמיכתם של 32 חברי כנסת, ואילו חוק יסוד: חופש העיסוק נחקק בתמיכתם של 23 חברי כנסת.

3 בחוקי היסוד לא מצוינים, כאמור, תאריכי החקיקה, והם מובאים כאן כדי לעקוב אחר התפתחות החקיקה.

שני חוקי היסוד הללו הינם ייחודיים, והם מובחנים מחוקי היסוד שנחקקו לפנייהם במספר היבטים:

1. **התוכן** - חוקי היסוד האלה אינם עוסקים בהסדרי השלטון ובניהול המדינה, אלא בזכויות אדם ובערכים.
2. **המעמד** - חוקי היסוד הללו כוללים פסקת הגבלה, המקנה להם מעמד-על ביחס לחוקים רגילים. פסקת ההגבלה קובעת כי לכנסת סמכות לחוקק חוק העומד בסתירה לעקרונות ולערכים המגולמים בחוקי היסוד ה"מוגנים", רק אם מתקיימים כל התנאים הבאים:
 - א. הפגיעה בעקרונות חוק היסוד נעשית בהסתמך על חוק מפורש של הכנסת (לא ניתן לפגוע בזכויות המפורטות בחוקי היסוד באמצעות החלטת ממשלה, שר או פקיד, אפילו אם יתקיימו כל יתר התנאים).
 - ב. החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
 - ג. החוק נחקק לתכלית ראויה.
 - ד. פגיעתו של החוק בעקרונות חוק היסוד הינה במידה שאינה עולה על הנדרש (מידתיות).

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

1. זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.
1. (א) חוק יסוד זה, מטרתו להגן על כבוד האדם וחירותו, כדי לעגן בחוק יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
2. אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם.
3. אין פוגעים בקניינו של אדם.
4. כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו.
5. אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת.
6. (א) כל אדם חופשי לצאת מישראל.
(ב) כל אזרח ישראלי הנמצא בחוץ לארץ זכאי להיכנס לישראל.
7. (א) כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו.
(ב) אין נכנסים לרשות היחיד של אדם שלא בהסכמתו.
(ג) אין עורכים חיפוש ברשות היחיד של אדם, על גופו, בגופו או בכליו.
(ד) אין פוגעים בסוד שיחו של אדם, בכתביו או ברשומותיו.
8. אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה, אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.
9. אין מגבילים זכויות שלפי חוק יסוד זה של המשרתים בצבא ההגנה לישראל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר ובארגוני הביטחון האחרים של המדינה, ואין מתנים על זכויות אלה, אלא לפי חוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש ממהותו ומאופיו של השירות.
10. אין בחוק יסוד זה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק היסוד.
11. כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק יסוד זה.
12. אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים; ואולם בשעה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף הכרזה לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, מותר להתקין תקנות שעת חירום מכוח הסעיף האמור, שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות לפי חוק יסוד זה, ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה, ובמידה שלא יעלו על הנדרש.

★ א. *בציאן את הזכויות המאוננות בחוק.*

★ ב. *אלו זכויות (טבציות או חבריות) פיימס מוסיפים לחוק? נאקו תלובתבב.*

האם התחוללה בישראל "מהפכה חוקתית"?

* דמוקרטיה חוקתית

נבדלת מדמוקרטיה פרלמנטרית בעיקר בשאלת ריבונות העם: בדמוקרטיה פרלמנטרית ריבונות העם משתקפת בפרלמנט, שהוא הרשות העליונה כנבחר הציבור. בדמוקרטיה חוקתית, לעומת זאת, ריבונות העם משתקפת בחוקה שקיבל העם ומגבילה את החלטות הפרלמנט. בית המשפט (אף כי אינו נבחר ציבור) נתפס כמגן על רצון העם בעת שהוא פוסל חוקים, אם לפי פרשנותו הם מנוגדים לחוקה.

(מבוסס על פרופסור רות גביזון, **המהפכה החוקתית, תיאור מציאות או נבואה המגשימה את עצמה?**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998)



איור: גדעון קייר.

כאשר מדברים על "מהפכה חוקתית", המשמעות היא שמדינת ישראל הופכת מדמוקרטיה פרלמנטרית, שבה לחוקי הפרלמנט יש עליונות, לדמוקרטיה חוקתית, בעלת חוקה פורמלית חלקית, שבה קיימת לרשות השופטת סמכות לבטל חוקים, הנראים בעיניה כסותרים ערכים חוקתיים שמעוגנים בחוקי יסוד. כלומר, בית המשפט ניצב מעל בית הנבחרים, ויכול לבטל חוקים שהכנסת חוקה.

בנאום שנשא במאי 1992, זמן קצר אחרי חקיקת חוקי היסוד של 1992, אמר שופט בית המשפט העליון אהרון ברק:

העם העניק לשופטיו מכשיר רב-עוצמה

"לא הכל מודעים לכך, אך לאחרונה התחוללה מהפכה בישראל. זוהי מהפכה חוקתית, אשר הכנסת כגוף מכוון גרמה... מכוחה של חקיקת יסוד זו הפכו זכויות האדם בישראל... לנורמות משפטיות בעלות מעמד חוקתי עדיף...

"מעל הכנסת כרשות מחוקקת עומדת הכנסת כרשות מכוונת, ומעל לחוק הרגיל של הכנסת עומדים שני חוקי היסוד. הריבונות היא של העם והעליונות היא של חוקי היסוד... מעתה בית המשפט יוכל לא רק לפרש חוק הנוגד את עקרונות היסוד, אלא גם להצהיר על בטלותו. בכך העניק העם לשופטיו מכשיר רב-עוצמה".

(פרופ' אהרון ברק, "המהפכה החוקתית: זכויות יסוד מוגנות", משפט וממשל א', תשנ"ב, עמ' 9)

ב"פסק דין בנק המזרחי" נקבע ב-1995, כי **לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו יש עליונות על פני חוקים רגילים**. בית המשפט אף הוסיף וקבע כי **חוקי יסוד גוברים על חוקים רגילים**, גם אם הכנסת לא הוסיפה להם שריון על ידי דרישת רוב מסוים לשם שינויים (שריון פורמלי) או באמצעות פסקת הגבלה (שריון מהותי). בית המשפט שינה בכך את הפסיקה שהיתה קיימת עד אז, וקבע כי הוא רשאי לפסול חוקים שחוקקה הכנסת, אם הם עומדים בסתירה לחוק יסוד.

חוקי היסוד עצמם, תיאורו של השופט ברק את החוקים כ"מהפכה חוקתית" והפרשנות של בית המשפט לגבי סמכותו לבטל חוקי כנסת ולגבי היקפה - כל אלה עוררו לא מעט מחלוקות, שחלקן מלוות אותנו עד היום.

יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי על פי המצב המשפטי הקיים בישראל, המבוסס על הכרעת בית המשפט, חוקי היסוד גוברים על חוקים רגילים ובית המשפט מוסמך לבטל את חוקי הכנסת, אם לפי הכרעתו הם עומדים בניגוד לחוקי היסוד.

יחסי הגומלין בין הרשות המחוקקת לרשות השופטת בעקבות המהפכה החוקתית

פסקת ההתגברות

על אף עמדתו של השופט ברק נמנע בית המשפט מלבטל חוק כלשהו של הכנסת במשך חמש שנים. יחד עם זאת, אמרות של שופטים במסגרת פסקי דין שונים, אודות סמכותו החדשה של בית המשפט לבטל את חוקי הכנסת, חוללו סערה פוליטית והולידו דרישה לבטל את חוק יסוד: חופש העיסוק (שבענייניו נאמרה אחת האמירות הללו).

בכנסת החל להתגבש רוב לביטול חוק היסוד, ואז, בעצתו של השופט ברק הוצעה פשרה: הכנסת תוסיף לחוק יסוד: חופש העיסוק "סעיף התגברות". לפי ההצעה, לכנסת, כנבחרת ציבור, עומדת זכות המילה האחרונה בסוגיות חוקתיות, ואם הכנסת בוחרת לחוקק חוק המנוגד לחוק יסוד (או לפחות לפרשנות שנתן לו בית המשפט), ומציינת מפורשות שהחוק יעמוד בתוקפו על אף האמור בחוק היסוד - החוק יעמוד בתוקפו.

מדובר במודל הלקוח מהחוקה הקנדית, והרעיון העומד ביסודו הוא דו-שיח בין רשויות השלטון: בית המשפט מתערב בחקיקת הפרלמנט ומתריע על פגמים חוקתיים, אך זכות המילה האחרונה שמורה לנבחרי הציבור, בשל רעיון שלטון העם. ההנחה היא שנבחרי ציבור לא ימהרו לזלזל בקביעת בית משפט על אי-חוקתיות, ובמקרים חריגים, שבהם בכל זאת הם יחוקקו חוק "מתגבר", סימן הוא שערכי הציבור שונים מהערכים שהציג בית המשפט.

הכנסת אימצה ב-1994 את הצעת ברק, וחוקקה מחדש את חוק יסוד: חופש העיסוק עם סעיף התגברות מוגבל: הכנסת רשאית להתגבר על חוק היסוד, בתנאי ש-61 חברי כנסת תומכים בחוק המתגבר, וגם זאת רק לתקופה קצובה, שלא תעלה על ארבע שנים בכל חקיקה. החוק נחקק בתמיכתם של 80 חברי כנסת.

פסילת חוקים

עד לחקיקתם של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק ב-1992, בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ לא העניק לחוקי היסוד מעמד חוקתי, ונמנע מלפסול חוקים רגילים גם אם עמדו בסתירה לחוקי יסוד.⁴ בית המשפט פסל באופן נדיר רק חוקים שנחקקו ללא רוב של 61 ח"כים, אם מצא אותם עומדים בניגוד לסעיף שנקבע במפורש שאין לשנותו אלא ברוב של 61. מ-1997 ואילך שינה בית המשפט העליון את מדיניותו, וביטל מספר חוקים של הכנסת, שסתרו לדעת השופטים חוקי יסוד, גם כאשר מדובר היה בחוקי יסוד שלא הכילו שריון פורמלי.

להלן כמה דוגמאות:

- בשנת 1997 ביטל בית המשפט העליון לראשונה כמה הוראות בחוק להסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, כיוון שסתרו, לפי פרשנותו, את חוק יסוד: חופש העיסוק במידה העולה על הנדרש.⁶

"סעד למען הצדק"

"חוק יסוד: השפיטה, שהתקבל ב-1984, הותיר את שאלת הביקורת השיפוטית על חקיקה ראשית ללא הכרעה. החוק קובע כי יש לבית המשפט העליון סמכות לדון בעניינים שהוא רואה צורך להושיט בהם 'סעד למען הצדק, ואשר אינם בסמכותו של בית משפט או בית דין אחר'.

"באופן זה החוק אינו מעניק באופן מפורש סמכות לבקר את חקיקת הכנסת. מצד שני, החוק מתיר לבית המשפט להמשיך לפתח את מוסד הביקורת השיפוטית באותן פרצות שימצא.

"חוסר ההכרעה בחוק אפשרה למעשה את פסק הדין בעניין בנק המזרחי ב-1995".

(על פי יהושע שגב, "מדוע לישראל אין ולא תהיה חוקה", 2003, עמ' 37)

4 ע"פ 107/73, נגב תחנת שירות לאוטומובילים בע"מ נ' מדינת ישראל (1974).

5 פסק דין ברגמן נ' שר האוצר משנת 1969.

6 בג"ץ 1715/97, לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר.

- ב-2005 דחה בג"ץ עתירה של תושבי חבל עזה נגד פינויים במסגרת תוכנית ההתנתקות, אך קבע שמרכיבי הפיצוי למפונים בחוק ההתנתקות אינם הולמים את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והורה לשפרם.⁷
- ב-2006 ביטל בג"ץ חוק שקבע כי מדינת ישראל לא תפצה אוכלוסיית אויב שנפגעה כתוצאה מפעולה מלחמתית של צה"ל, כל עוד לא הייתה לחיילים כוונה זדונית לפגוע באזרחים. בג"ץ קבע כי מדובר בפגיעה בלתי מידתית בזכות הקניין של פלסטינים שנפגעו כתוצאה מפעילות צה"ל בזמן האינתיפאדה השנייה.⁸
- ב-2013 ביטל בג"ץ תיקון שחוקקה הכנסת לחוק למניעת הסתננות, ולפיו ניתן לעצור מי שהסתנן שלא כחוק לישראל למשך תקופה של שלוש שנים (אלא אם הוא מסכים לעזוב את ישראל). בג"ץ קבע כי החוק פוגע באופן בלתי מידתי בזכותם של אותם מסתננים לחירות אישית, על רקע העובדה שרבים מהם מגיעים ממדינות שבהן מצב השמירה על זכויות האדם בכי רע.⁹ הכנסת שבה וחוקקה את החוק באופן מתון יותר עוד פעמיים, אך בג"ץ שב ופסל את החוק שלוש פעמים במצטבר.

בית המשפט מרחיב את הזכויות בחקיקה קיימת

בשנותיה הראשונות של המהפכה החוקתית הקפיד בית המשפט להישען בפסיקתו על זכויות הכתובות במפורש בחוקי היסוד. על אף אמרות אגב של שופטים מסוימים, בית המשפט נמנע מלהכיר במעמד חוקתי של זכויות אשר אינן מנויות בחוקי היסוד שחוקקה הכנסת, כגון הזכות לחופש הביטוי או הזכות לשוויון.

בחלוף השנים הרחיב בית המשפט את חוקי היסוד אף מעבר לרשימת הזכויות המנויות בהם. כך, למשל, הזכות למשפחה אינה מופיעה בחוקי היסוד, אך בשנת 2006 קבע בית המשפט, במסגרת עתירה של אזרחים ישראלים שנישאו לבני זוג פלסטינים וביקשו להכניס לישראל את בני זוגם, כי יש לפרש את הזכות למשפחה כנגזרת של הזכות לכבוד, המופיעה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁰

דוגמא מעניינת במיוחד לתהליך זה ניתן לראות ביחס לזכות לשוויון. הזכות לשוויון הופיעה בהצעת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אך הכנסת בחרה להימנע מלחוקק אותה, בשל חששות מהשלכותיה על הסטטוס-קוו בענייני דת ומדינה וכך נחקק חוק היסוד ללא הזכות לשוויון. אף על פי כן קבע בית המשפט, כי יש לפרש את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ככולל הגנה על הזכות לשוויון, במסגרת פרשנות המושג "כבוד האדם".¹¹

חלק מחברי הכנסת שתמכו בחקיקת חוקי היסוד ב-1992 ביקרו את הפרשנות שנתן בית המשפט לחוקי היסוד, וטענו כי לא העלו בדעתם שמשמעות החקיקה היא הענקת סמכות לבית המשפט לבטל את חוקי הכנסת. במבחן התוצאה, מאז 1992 לא חוקקה הכנסת עוד חוק יסוד שעניינו זכויות אדם. מצד שני, הכנסת נמנעה מלבטל את חוקי היסוד הללו, חרף קריאות חוזרות ונשנות של ח"כים לבטלם. יש הרואים בכך הסכמה שבשתיקה של הכנסת למהפכה החוקתית.

7 בג"ץ 1661/05, המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל.

8 בג"ץ 8276/05 עדאלה נ' שר הביטחון.

9 בג"ץ 7146/12, אדם נ' הכנסת (2013).

10 בג"ץ 7052/03, עדאלה נ' שר הפנים (2006).

11 בג"ץ 6298/07, רסלר נ' כנסת ישראל (2012).

בעד ונגד המהפכה החוקתית

המהפכה החוקתית והאופן בו התרחשה עוררה מחלוקת ציבורית וערכית, הנמשכת עד היום.



© בעד ונגד .shutterstock

הטיעונים בעד "המהפכה החוקתית":

1. **הכנסת היא שיצרה את המהפכה החוקתית, והיא מוסמכת לכך:** לכנסת יש סמכות לכונן חוקה **כרשות מכוננת**, והיא מממשת את סמכותה זו בעת שהיא מחוקקת חוקי יסוד. מקור הסמכות של בית המשפט לבטל חוקי כנסת נובע מחוקי היסוד שחוקקה הכנסת ולא מהכרעתו של בית המשפט. לכן, **לא בית המשפט מבטל את חוקי הכנסת, אלא חוקי היסוד**, שאותם חוקקה הכנסת עצמה, הם אלה שגוברים על חקיקת הכנסת הרגילה.
2. **חוקי היסוד** המגינים על זכויות אדם - חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק - **ממשים את מחויבותה המוסרית הראויה של מדינת ישראל לרעיון הליברלי של זכויות האדם**, שכן הם מאפשרים הגנה על זכויות אדם גם מפני המחוקק. **המהפכה החוקתית ממשיכה מסורת של בתי משפט בהגנה על זכויות**. יש ללמוד מלקחי עבר בארץ ובעולם לגבי חשיבות ההגנה המשפטית על זכויות האדם והאזרח.
3. **מרבית מדינות העולם אימצו בחוקתן את סמכותם של בתי המשפט לבטל חוקים**, ולמעשה רואות בצורה חיובית את הצעד הזה. כך גם בעשור הראשון לקיומה של ישראל, כאשר בית המשפט נקט מהלך אקטיביסטי באופן חד-צדדי, וביטל החלטות של הרשות המבצעת שעמדו בסתירה לזכויות אדם, למרות שזכויות האדם האלה לא התבססו על הוראת חוק מפורשת (למשל, בפסק דין "קול העם"). גם אז בית המשפט פעל ללא הסמכה ברורה בחוק, אך המהלך השיפוטי היה נכון וזכה בתמיכה רחבה. לפי טענה זו, גם "המהפכה החוקתית" היא מהלך נועז של בית המשפט, שהיה נחוץ כדי להגן על זכויות האדם בישראל, ואכן זכה לתמיכה רחבה.
4. טענתם של חלק מחברי כנסת, שתמכו בחוקי היסוד וטענו מאוחר יותר כי לא התכוונו לכונן חוקה, אינה רלוונטית, כיוון שתפקידו של שופט הוא לפרש את החוק ולא לפרש את הכוונות האישיות של מחוקקיו.

הטיעונים נגד "המהפכה החוקתית":

1. **העם לא הסמיך את הכנסת לאמץ חוקה:** הכנסת הראשונה נבחרה אמנם כאסיפה מכוננת, אך מאז שהפכה לרשות מחוקקת, ב-1949, **האזרחים הבוחרים לכנסת יודעים שהם בוחרים רשות מחוקקת ולא אסיפה מכוננת**. אילו ידעו שהם בוחרים אסיפה מכוננת, ייתכן ששיקולי הבחירה שלהם ואופן הצבעתם היו משתנים.
2. **הכנסת עצמה לא התכוונה לאמץ חוקה:*** חוקות מתקבלות ברגעים מכוננים בחייה של אומה - בהתכנסות ציבורית רחבה לאחר הכרזת עצמאות או בעקבות יציאה ממשבר חריף. לחילופין, חוקות מתקבלות לאחר דיון ציבורי ארוך ומקיף (כמו בקנדה). כך או כך, **כל החוקות בעולם הדמוקרטי התקבלו תוך מודעות מלאה של מי שכונן אותן לכך שהוא מכונן חוקה**. לעומת זאת, חוקי היסוד שנחקקו בישראל ב-1992 עברו ללא כל דיון ציבורי ממשי, ובנוכחות מצומצמת של חברי כנסת.¹²

* "מהפכה חוקתית באקראי"

"אני רוצה להזכיר לחברי הכנסת כיצד חוקקנו בשלהי הכנסת ה-12 את חוקי היסוד: אני הייתי אז יו"ר סיעת העבודה... אפילו ח"כ [אמנון] רובינשטיין [איש תנועת מרצ, שיזם את החוק], בוודאי לא אני - לא חשבנו שתהיה פרשנות כפי שבית המשפט פירש... אני קורא למהפכה החוקתית הזאת: מהפכה חוקתית באקראי, כי המחוקק לא התכוון לה".

(ח"כ חיים רמון בנאום בכנסת, דברי ימי הכנסת, 168, 5799, התשנ"ח)

12 את הטענה העיקרית בעניין זה הציג השופט מישאל שיין בדעת המיעוט בפסק דין המזרחי.

3. **בית המשפט יוצר את החוקה, אך הוא אינו מוסמך ולא ראוי שיהיה מוסמך לעשות זאת:** בניגוד לכל חוקה ברחבי העולם, שנודעה כחוקה ביום כינונה, המהפכה החוקתית בישראל לא התרחשה בעת חקיקת חוקי היסוד, אלא עם מתן פסק הדין, שפירש את חוקי היסוד כ"חוקתיים" (פסק דין "המזרחי", 1995). אין בעולם תקדים לכך שקיומה של החוקה מתברר במסגרת פסק דין מאוחר. למעשה, החוקה היא יצירה של בית המשפט ולא יצירה של הציבור או נבחריו.¹³ העובדה שבית המשפט ממשיך לחדש זכויות חוקתיות נוספות באמצעות פרשנויות חדשות, גם 20 שנה לאחר חקיקת חוקי היסוד, רק מחדדת את הקביעה כי את החוקה בישראל יצר וממשיך ליצור בית המשפט. ואולם, בית המשפט מעולם לא הוסמך לכונן חוקה וגם לא ראוי שיוסמך לכך, כיוון שאיננו נבחר ציבור. אל מול הטענה שהחוקה היא זו שעומדת מעל לנבחר הציבור, טוענים המבקרים כי אם בית המשפט הוא זה שקובע למעשה את החוקה, הרי שלא מדובר בשלטון החוקה אלא בשלטון המשפטנים.



חוקה. shutterstock.

בהמשך לכך נטען, כי אף לשיטתו של מי שרואה בדמוקרטיה חוקתית מודל ראוי, הדבר מותנה בחוקה מפורשת. **מצב שבו בית המשפט הוא המכריז על החוקה, פוגע בעיקרון הדמוקרטי של הפרדת רשויות.**

האם נחוצה לישראל חוקה?

סוגיית הצורך בכינונה של חוקה מלאה (שהיא שאלה שונה מהשאלה שבה דנו עד עתה אודות האופן בו התרחשה המהפכה החוקתית בישראל) שרויה במחלוקת עמוקה בחברה הישראלית. נציג את עיקרי הטענות.

טיעונים בעד כינון חוקה:

1. **הגנה על זכויות אדם, ערכים ועקרונות יסוד:** לכל מדינה צריכים להיות ערכי יסוד נעלים, ובכלל זה ההגנה על זכויות האדם. חוקה נועדה לעגן את אותם זכויות, ערכים ועקרונות יסוד, והיא מבטיחה שהרשות המחוקקת לא תפגע בהם.
2. **מניעת עריצות הרוב:** עיקרון יסוד בדמוקרטיה הוא עקרון הכרעת הרוב, אך יש חשש שהרוב ינצל את כוחו ויפגע באופן בלתי הוגן בזכויות אדם ובזכויות המיעוט. חוקה נועדה להבטיח שגם רוב דמוקרטי בפרלמנט לא יוכל לפגוע בזכויות היסוד של המיעוט.
3. **יציבות:** חוקה מעניקה יציבות להסדרים החוקתיים היסודיים. בעוד שחוק רגיל עשוי להשתנות בכל יום בידי הרשות המחוקקת, קביעת הסדרים עקרוניים בחוקה הופכת אותם ליציבים יותר. כך לגבי מועדי בחירות וגבולות הסמכות העקרוניים של כל אחת מרשויות השלטון, וכך גם ביחס לערכים בסיסיים של החברה. מדינה כמו ישראל, המתחבטת, למשל, בשאלת היחס בין דת למדינה, יכולה לקבל פשרה כזו או אחרת ולקבע אותה בחוקה.
4. **לכידות חברתית:** מדינה זקוקה לחוקה שתלכד בחזון משותף את כל המחנות, תאפשר להכיל את מגוון הזרמים בחברה, ותעניק לכל הקבוצות תחושה של שייכות. בחוקה כזו חשוב הן החלק המשטרי - הנותן הכשר למוסדות ולמנגנוני קבלת החלטות, גם כאשר ההחלטות אינן לרוחן של קבוצות כאלה או אחרות - והן החלק של העקרונות הכלליים ומגילת זכויות האדם, כחזון שיכול ליצור לכידות חברתית וערכית בחברה על כל קבוצותיה.

הטיעון הדתי

רבים סבורים כי אחד הטיעונים המרכזיים נגד כינון חוקה מגיע מצד המגזר הדתי, כיוון שחוקת העם היהודי היא התורה ולא ראוי לאמץ חוקה אחרת. עם זאת, מתברר כי בשנותיה הראשונות של המדינה, וגם בדיונים על חוקה בתחילת המאה ה-21, נמצאו ח"כים דתיים וחילוניים התומכים בכינון חוקה, ומולם ח"כים דתיים וחילוניים המתנגדים לחוקה. ח"כים דתיים וגם חרדים הסבירו כי השתתפותם בכינון חוקה אינה סותרת את מחויבותם לתורה, בדיוק כמו השתתפותם בחקיקה רגילה.

(על פי גדעון ספיר, **המהפכה החוקתית עבר הווה ועתיד**, ידיעות אחרונות-ספרי חמד, תש"ע 2010)

13 טענה זו הושמעה בצורה חזקה על ידי מי שהיה נשיא בית המשפט העליון, השופט משה לנדוי.

5. **תיקון ליקויים הנובעים מהמהפכה החוקתית:** המצב הנוכחי בישראל, שבו מתקיימים הסדרים חוקתיים חלקיים, מייצר חוסר ודאות ופרצות רבות, אותן ממלאות הכרעות בתי המשפט. המצב הזה מותיר בידי בית המשפט כוח רב לקבל הכרעות לגבי עקרונות משטריים ולגבי ערכים חברתיים. לכן, יש להתקדם לעבר כינונה של חוקה, שתסדיר מחדש את שאלות היסוד בדרך של **הסכמה רחבה**.

ביקורת שיפוטית על הכנסת

בסמכותו של הגוף השופט לפקח על מידת התאמתו של חוק לנורמות החוקתיות במדינה. המטרה: להבטיח את חוקתיות החלטותיה של הרשות המחוקקת.

טיעונים נגד כינון חוקה:

1. **פגיעה בעקרון שלטון העם:** חוקה מעניקה לשופטים ממונים סמכות לבטל חוקים שחוקקו נבחרו, ופוגעת בכך בעקרון שלטון העם.
2. **כפיית ערכים על הדורות הבאים:** חוקה קובעת עקרונות יסוד שיחייבו את המחוקקים גם בעתיד. בכך בעצם כופה דור אחד את ערכיו על הדורות שיבואו אחריו, אם יבקשו לחוקק חוקים המשקפים ערכים אחרים. בנושאים ערכיים רבים ניתן לזהות תמורות משמעותיות עם השנים. למשל, ביחס למוסד המשפחה, ובכלל זה לנישואים חד-מיניים. חוקה עלולה להפריע למחוקק להתאים את חוקי המדינה לערכים ולצרכים המשתנים של החברה.
3. **חוקה אינה מגינה בהכרח על זכויות אדם:** חוקה מעבירה מהמחוקק לבית המשפט את ההכרעה בעת התנגשות בין ערכים. אין ערובה מוחלטת לכך שדווקא בית משפט, המקבל סמכות לפסול חוקים, יגן על זכויות אדם יותר מהמחוקק, המבקש כביכול לפגוע בהן. לדוגמה, במאה ה-19 ביקשו בתי המחוקקים במדינות הצפון בארצות הברית לחוקק חוקים שיאפשרו שחרור עבדים. בית המשפט העליון של ארצות הברית ביטל את החוקים, והעדיף את זכות הקניין של בעלי העבדים.
- פסקי דין שניתנו בשנים האחרונות בארץ ובעולם, וביטלו חוקים, מכילים לא פעם ויכוח בשאלה, האם עמדתו של בית המשפט היא זו שמשקפת את האיזון המוסרי הראוי, או שדווקא המחוקק ביצע את האיזון המוסרי הראוי, בחוק שבית המשפט פסל.
- בנוסף מצביעים המבקרים על מדינות טוטליטריות שקיימות בהן חוקות, כאשר לא פעם דווקא החוקה מהווה כלי לדיכוי זכויות האדם, תוך שימוש בשיח של שמירה לכאורה על זכויות האדם.
4. **ניתן להגן על זכויות ללא חוקה:** בבריטניה אין חוקה, ובכל זאת מערכת המשפט הבריטית יודעת להגן על זכויות האדם. גם בישראל ידעה מערכת המשפט להגן על זכויות האדם באמצעות פסקי דין וחוקים רגילים (דוגמת חוק שיווי זכויות האישה). על כן, אין כל ערובה לכך שחוקה תגביר את השמירה על זכויות אדם.
5. **פגיעה בלכידות החברתית:** בניגוד לטיעון שהוצג לעיל, ולפיו חוקה עשויה להגביר את הלכידות החברתית, יש הטוענים כי על רקע חילוקי הדעות והשסעים בחברה הישראלית, לא ניתן להגיע לחוקה מוסכמת. על רקע זה, כל חוקה שתקבל תהיה שנויה במחלוקת ודווקא תחריף את הבעיות החברתיות.

הצעות חוקה בשנות האלפיים

- אל החלל של היעדר חוקה נזרקות בשנים האחרונות יוזמות שונות של הצעות לחוקה לישראל. הבולטות שבהן הן:
1. הצעת החוקה של המכון הישראלי לדמוקרטיה: "חוקה בהסכמה" (2005).
 2. הצעת החוקה של המכון לאסטרטגיה ציונית: "חוקת מדינת ישראל" (2006).

משימה ברשת:



בחרו שלוש הצעות חוקה ועיינו בפרק המבוא שלהן: ¹⁴

- ★ מה היו המטרות של כתיבת הצעת החוקה?
- ★ במרו ליני נולדתי, ופלוני אקדיהם בין לולל הפצרות
- ★ בסבירו איצו הצצה מתאימה ארלקבת צולומב. נמקו.

3. הצעת החוקה של מרכז עדאלה (המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל): "החוקה הדמוקרטית" (2007).

4. הצעת החוקה של ח"כ מיכאל איתן ופרופ' משה קופל: "חוקה לישראל" (2011).

5. הצעה לנוסח סעיפי חוקה, המרכזת את

הרעיונות העיקריים שנדונו בוועדת החוקה של הכנסת ה-16 (בסעיפים רבים הוצעו יותר מחלופה אחת).

יש בין החוקות הבדלים משמעותיים, בכל הפרקים. ההבדלים העיקריים נעוצים באופייה של המדינה, בסדרי המשטר (מעמדן של הרשויות זו כלפי זו), ובזהותה הלאומית של ישראל, בדגש על זכויות אדם וביחס לזכויות חברתיות. חשוב במיוחד לבחון את התייחסותן של ההצעות לעיגון החוקתי של חזון המדינה. ארבע מההצעות מבקשות שחוקת מדינת ישראל תמשיך לעגן בדרך זו או אחרת את אופייה כמדינה יהודית ודמוקרטית. לעומתן, הצעת "החוקה הדמוקרטית" של מרכז עדאלה מבקשת להגדיר את ישראל כמדינה דמוקרטית בלבד.

אחרית דבר - החוקה לאן?

הוויכוח בנושא חוקה לישראל לא נדון כיום באופן פעיל בכנסת. בשנת 2003 הוביל יו"ר ועדת החוקה של הכנסת דאז, ח"כ מיכאל איתן, ניסיון לייצר חוקה בהסכמה רחבה. הוועדה קיימה למעלה מ-80 דיונים במהלך כשלוש שנים. בדיונים השתתפו נציגים ממגזרים שונים בחברה, אנשי משפט, אנשי אקדמיה ואזרחים מן השורה. על שולחן הוועדה הונחו ניירות עמדה, מאמרים, הצעות שונות ומסמכי רקע לדיונים. בפברואר 2006 הונח על שולחן הכנסת דו"ח מסכם של דיוני הוועדה, שאיגד את כל הרעיונות והגרסאות שהועלו בפניה. הוועדה הביעה תקווה שבקדנציה הבאה תשלם הכנסת את המהלך.

ועדת החוקה של הכנסת ה-17 אכן המשיכה בדיונים, אך לא הצליחה לגבש הצעה מוסכמת, ובכנסות הבאות כבר ירד נושא החוקה מסדר היום הציבורי. כמו בשנותיה הראשונות של המדינה, למעשה הוחלט בכך שלא להחליט. בפרק הבא נעסוק ביסודות חוקתיים נוספים - שְׁבַת ואזרחות - המבטאים את היותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית.

תרגול

1. הסבירו מהו מעמדה המשפטי של מגילת העצמאות? התייחסו בתשובתכם לוויכוח על מעמדה לפני ואחרי 1994 (השנה שבה נוספו לחוקי היסוד של 1992 הסעיפים הרלוונטיים).
2. הסבירו במה נבדלים חוקי היסוד שנחקקו ב-1992 מחוקי היסוד שנחקקו קודם לכן. מה היו השלכותיהם על מעמדו של בית המשפט ביחס לרשות המחוקקת?
3. עיינו בפירמידות שבתחילת הפרק. היכן, לדעתכם, יש למקם את חוקי היסוד? הסבירו.
4. האם, לדעתכם, יש לחוקק חוקה למדינת ישראל? נמקו.

14 על ההצעות לחוקה בישראל קראו באתרים של יוזמי ההצעות.



פרק כ"ה: אזרחות ושבֹות

אזרחות

"לא תישלל מאדם אזרחותו
דרך שרירות, ולא תקופח דרך
שרירות זכותו להחליף את
אזרחותו".

(ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות
אדם, סעיף ט"ו)

הגדרת האזרח

"אנו אומרים כי מי שבידיו
האפשרות להשתתף בתפקיד-
שלטון של הרשות המייעצת או
השופטת של פוליס מסוימת,
הוא אזרח של אותה פוליס".

(אריסטו, פוליטיקה)

אזרחות היא מעמד משפטי חוקי, המסדיר את מערכת הכללים בין האדם לבין המדינה שבה הוא חי, ומגדיר את האזרחים כחברים מלאים בקהילה פוליטית מסוימת. חברות זו נושאת עימה זכויות וחובות - הן של האזרח כלפי המדינה והן של המדינה כלפי האזרח.

עם הזכויות והחובות האלה נמנים, בין השאר, חובתה של המדינה להגן על אזרחיה וחובתה לאפשר להם לבחור ולהיבחר למוסדות השלטון. בכך מממשת המדינה את זכויות אזרחיה. האזרחים מצידם מחויבים למילוי חובות המעוגנות בחוק, כמו: שמירת נאמנות למדינה, תשלום מיסים ולעיתים גם שירות לטובת המדינה (צבאי/לאומי).¹

מאפיין עיקרי בריבונות של מדינות הוא השליטה במדיניות ההגירה אליהן ובסוגיית ההתאזרחות. זכות זו של כל מדינה מוכרת על ידי המשפט הבינלאומי. כל מדינה קובעת בחוק את תנאי ההתאזרחות, וגם ישראל קבעה אפשרויות שונות לקבלת אזרחות, כאשר הבולטת ביניהן היא באמצעות חוק השבות.

בפרק זה נתמודד עם השאלות:

- מהן הדרכים לקבלת אזרחות במדינות השונות?
- מהן הדרכים לקבלת אזרחות ישראלית?

1 על חובות האדם כאזרח המדינה ראו בפרק ט"ו, "עקרונות זכויות האדם והאזרח", בחלק השני.

מהן הדרכים לקבלת אזרחות במדינות השונות?

השיטות המקובלות בעולם לקבלת אזרחות מבוססות על השתייכות אתנית - **דין הדם**, או על השתייכות טריטוריאלית - **דין הקרקע**.

- **שיטת דין הדם:** האזרחות עוברת בירושה מהורים לילדים, ללא קשר למקום לידתם של הילדים. לדוגמה, ילד שנולד באוסטריה להורה בעל אזרחות אמריקאית מקבל אזרחות אמריקאית בזכות היותו בן לאזרח אמריקאי.
- **שיטת דין הקרקע:** האזרחות מוענקת לכל מי שנולד בשטח המדינה, ללא קשר לאזרחות של הוריו. לדוגמה, ילד שנולד לזוג ישראלים בעלי אשרת עבודה זמנית בארצות הברית מקבל אזרחות אמריקאית, משום שנולד בארצות הברית.

רוב המדינות מעדיפות אחת מהשיטות על פני זולתה, ואחרות משלבות יסודות משתיהן. בצרפת, לדוגמה, אדם מקבל אזרחות עם היוולדו באחד משני מקרים: אם שני הוריו צרפתים, או שאחד מהוריו צרפתי והוא נולד על אדמת צרפת. במדינות הקולטות מהגרים, כמו אוסטרליה וקנדה, העדפת דין הקרקע מעודדת זיקה משותפת בין כל אזרחיהן, ללא הבדלי מוצא. לעומתן, במדינות שחלק מאוכלוסייתן הלאום שלהן נמצא מחוץ לשטח המדינה (כמו רוסיה לאחר נפילת

ברית המועצות), דין הדם מאפשר לשמור על האזרחות ללא קשר למקום המגורים, ומעניק תמריץ לחזרתם של בני הלאום אל מולדתם ההיסטורית. מצד שני, מדינות אלה לא יעניקו אזרחות לבן של אזרחים זרים, גם אם נולד בשטחן.

שאלת חשיבה:



★ טצב מלפינצ' צ'כית פלאומית אל המדינה (אתנית) / תיבותית או אצ'ריות) אל מדינות פפאירפ אל?

התאזרחות

התאזרחות היא קבלת מעמד של אזרח, שלא מתקופ לידה לאזרחי המדינה או בשטח המדינה, אלא על ידי הגירה למדינה. כל מדינה מעצבת לעצמה מדיניות הגירה, וקובעת בחוק מי זכאי להיכנס לתחומה ולקבל אזרחות, בהתאם לקריטריונים כגון:

- **זיקה אתנית** - כלומר, שייכות אתנית ללאום הדומיננטי במדינה.
- **זיקה תרבותית** - כלומר, השתייכות לתרבות הדומיננטית של המדינה.
- **התרומה למדינה** - שניתן לצפות מאותו אדם.
- **היכולת הכלכלית** - של האדם.



אזרחות אמריקנית.
Fotolia Kelpfish

בנוסף, כל מדינה תובעת תנאים מסוימים לשם קבלת אזרחות. למשל, דרישה לתקופת תושבות מינימלית. מדינות רבות גם דורשות ידע בסיסי בשפה ובהיסטוריה המקומיות והבעת נאמנות למדינה. יש מדינות המבקשות להבטיח שהמתאזרח לא יהפוך לנטל כלכלי על המדינה, ומציבות תנאי סף כלכליים מהמתאזרחים.

חוקי אזרחות במדינות העולם משתנים מעת לעת. מדינות שאימצו בעבר מדיניות המבוססת על דין הקרקע, ונחשבו מקילות בקבלת מהגרים, מקשיחות כיום את תהליך ההתאזרחות, כתגובת נגד לשינויים דמוגרפיים שחוללה הגירת יתר ולאירועי הטרור של שנות האלפיים.

לעומתן, מדינות המזוהות עם לאום אתני-תרבותי, ואשר סירבו בעבר לאזרח מהגרים בני לאומים אחרים, החליטו לפתוח את דלת האזרחות בפני מהגרים ומשפחותיהם.

תנאים לקבלת אזרחות בשתי מדינות דמוקרטיות

ארצות הברית

אזרחות אמריקאית נרכשת בדרך כלל על סמך לידה בשטחה של ארצות הברית (אלא אם האם שהתה בארה"ב בעת הלידה בניגוד לחוק). כלומר, על פי דין הקרקע: "כל מי שנולד או התאזרח בארצות הברית, והוא נתון לשיפוטה, הינו אזרח ארצות הברית והמדינה שבה הוא גר".² אזרחות אמריקאית נרכשת גם במקרה של לידה מחוץ לשטחה של ארצות הברית להורים שהם אזרחים אמריקאים, אם אחד מהם גר בעבר בארצות הברית, ולעיתים במקרה של לידה להורה אחד שהוא אזרח אמריקאי ואשר חי בארצות הברית (דין הדם). כלומר, שילוב של שתי השיטות.

התנאים להתאזרחות כוללים את היותו של המבקש בעל "אופי מוסרי טוב"; תושבות קבועה רצופה ונוכחות פיזית בארצות הברית במשך חמש שנים לפחות;

יכולת לקרוא, לכתוב ולדבר אנגלית; עמידה במבחן אזרחות והכרת עקרונות ההיסטוריה והממשל של ארצות הברית. ניתן להקל בתנאים במקרים שבהם המבקש הוא קרוב משפחה של אזרחים אמריקאים או ששירת בצבא ארצות הברית. בכל מקרה, נדרשת השתלבות בחברה ובמדינה.

אזרחות עשויה להתבטל או להישלל על ידי ויתור מרצון, עקב שירות בצבא או בממשל של מדינה זרה ובמקרה של בגידה בארצות הברית.

דנמרק

כל אדם המבקש להתאזרח בדנמרק נדרש להתחייב כי ישתלב בתרבות הדנית, וכי זיקתו לדנמרק תהיה עדיפה על פני כל מדינה אחרת. בנוסף, נבחנת יכולתם הכלכלית של המבקשים להתאזרח, גם במקרים של איחוד משפחות. החוק הדני קובע תקופת המתנה של שבע שנות תושבות קבע במקרים של התאזרחות על רקע איחוד משפחות.

מִהֵן הַדְּרִיכִים לְקַבֵּל אֶזְרָחוֹת יִשְׂרָאֵלִית?

וכיצד נשללת אזרחות בישראל

שבות ואזרחות

בבואה לעסוק בסוגיית האזרחות ניצבה ישראל בפני אתגר גדול, הנובע מרצונם של מרבית אזרחי המדינה שישראל תהיה מדינת הלאום של העם היהודי, הפתוחה לכלל יהודי העולם. הרצון הזה התבטא בהבטחה המופיעה במגילת העצמאות, ולפיה מדינת ישראל תהיה מדינה יהודית ה"פתוחה לעלייה יהודית", במקביל למחויבותה לערכי הדמוקרטיה: "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה, בלי הבדל דת, גזע ומין".

הכנסת החלה להתמודד עם האתגר הכפול הזה מיד עם לידתה, בין השאר על ידי עיסוק בנושא ההגירה וחקיקת חוקי **שבות ואזרחות**. השאיפה הייתה לעודד עלייה יהודית למדינת ישראל, בלי להפלות בין אזרחיה הקיימים של המדינה על בסיס השתייכות לאומית.

2 צ'רלס הרמן פריצ'ט, החוקה האמריקאית, תל אביב: זמורה ביתן, 1982, עמ' 161.

הגירה

מעבר ממדינה אחת למדינה אחרת למטרה של התישבות קבע.

עלייה

שיבת יהודים למולדתם, ישראל. המושג "עלייה" אוּצָר בתוכו משמעות לאומית ודתית וגם משמעות רוחנית ותרבותית, האומרות כי בעלייה ארצה יש משום התעלות רוחנית.

חוק השבות*

* שבות

שיבה, חזרה אל המצב הקודם.
חוק השבות רואה ביהודי מי
ששב למולדתו. "כי הנה ימים
באים, נאום ה', ושבתי את
שבות עמי ישראל ויהודה, אמר
ה', והשיבותים אל הארץ אשר
נתתי לאבותם ויירשוה".
(ירמיהו ל', ג)

שנתיים לאחר קום המדינה נחקק בכנסת חוק השבות, הנחשב לחוק מכונן של מדינת ישראל כמדינה יהודית, ולביטוי המעשי המרכזי בעיצוב אופייה הלאומי היהודי של ישראל.

החוק התקבל ב-1950, וכך אמר במליאת הכנסת ראש הממשלה דאז, דוד בן-גוריון, ביום שבו נחקק חוק השבות:

"חוק השבות הוא חוק ההתמדה של ההיסטוריה הישראלית"

"חוק השבות הוא מחוקי השתייה [הבסיס] של מדינת ישראל. הוא מכיל ייעוד מרכזי של מדינתנו, הייעוד של קיבוץ גלויות. חוק זה קובע, שלא המדינה מקנה ליהודי חוץ לארץ זכות להתיישב במדינה, אלא זכות זו טבועה בו באשר הוא יהודי... אין המדינה מקנה ליהודי הגולה זכות לשוב - זכות זו קדמה למדינת ישראל, והיא היא שבנתה המדינה. זכות זו מקורה בקשר ההיסטורי שלא נפסק אף פעם בין העם ובין המולדת, וגם משפט העמים הכיר בקשר זה הלכה למעשה. "אין חוק השבות מסוגי חוקי ההגירה, הקובעים באלה תנאים מקבלת המדינה מהגרים ואלה סוגים... חוק השבות אין לו דבר עם חוקי הגירה. זהו חוק ההתמדה של ההיסטוריה הישראלית".

(ראש הממשלה, דוד בן גוריון, בדברים שנשא במליאת הכנסת בעת שהציג בפניה את הצעת חוק השבות, דברי הכנסת, כרך 6, 1950, עמ' 2036-2037. ההדגשות אינן במקור)



מטלה:

חוק השבות (תשי"ו-1950)³

- כל יהודי זכאי לעלות ארצה.
- (א) העלייה תהיה על פי אשרת עולה.
(ב) אשרת עולה תינתן לכל יהודי שהביע את רצונו להשתקע בישראל, חוץ אם נוכח שר הפנים שהמבקש -
(1) פועל נגד העם היהודי; או
(2) עלול לסכן את בריאות הציבור או ביטחון המדינה; או
(3) בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור.
- (א) יהודי שבא לישראל, ולאחר בואו הביע את רצונו להשתקע בה, רשאי, בעודו בישראל, לקבל תעודת עולה.
(ב) הסייגים המפורשים בסעיף 2(ב) יחולו גם על מתן תעודת עולה, אלא לא ייחשב אדם למסכן בריאות הציבור לרגל מחלה שלקה בה אחרי בואו לישראל.
- כל יהודי שעלה לארץ לפני תחילת תוקפו של חוק זה, וכל יהודי שנולד בארץ בין לפני תחילת תוקפו של חוק זה ובין לאחריה, דינו כדין מי שעלה לפי חוק זה.
- א. (א) הזכויות של יהודי לפי חוק זה והזכויות של עולה לפי חוק האזרחות (תשי"ב-1952), וכן הזכויות של עולה לפי כל חיקוק אחר, מוקנות גם לילד ולנכד של יהודי, לבן זוג של יהודי ולבן זוג של ילד ושל נכד של יהודי; להוציא אדם שהיה יהודי והמיר דתו מרצון.
(ב) אין נפקא מינה [לא משנה] אם יהודי שמכוחו נתבעת זכות לפי סעיף קטן (א) עוודו בחיים או לאו ואם עלה ארצה או לאו.
(ג) הסייגים והתנאים הקבועים לגבי יהודי או עולה בחוק זה או על פיו, או בחיקוקים כאמור בסעיף קטן (א), יחולו גם על מי שתובע זכות לפי סעיף קטן (א).
ב. לעניין חוק זה, "יהודי" - מי שנולד לאם יהודיה או שנתגייר, והוא אינו בן דת אחרת.
5. שר הפנים ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו וכן למתן אשרות עולה ותעודות עולה לקטינים עד גיל 18.

3 מתוך אתר הכנסת. חוק השבות אושר בכ' בתמוז תשי"ו (5 ביולי 1950), יום הזיכרון למוותו של חוזה המדינה בנימין זאב הרצל. לנוסח החוק המקורי נוספו שני תיקונים: תיקון ראשון ב-1.9.1954, כאשר לסעיף 2(ב) נוסף תת-סעיף 3), ותיקון שני מ-19.3.1970, כאשר לסעיף 4 נוספו פסקאות א' ו-ב'.

חוק השבות קבע את זכותו של כל יהודי לעלות ארצה, למעט חריגים מעטים. זוהי זכות גורפת בכמה היבטים: עליית יהודים אינה מוגבלת למכסות הגירה, אינה מוגבלת מטעמים כלכליים של העולה, או מטעמי יכולת קליטה של המדינה; זכות העלייה היא זכות אישית של היהודי העולה, ולא רק זכותה של המדינה לקלוט אותו. בדרך כלל אשורת עולה ניתנת לכל יהודי שהביע את רצונו להשתקע בישראל, בין אם עשה זאת לפני הגיעו לארץ ובין אם לאחר מכן.

סוגיית "מיהו יהודי"

ב-1950, כאשר נחקק חוק השבות, בחרו מנסחי החוק בכנסת שלא להגדיר מיהו יהודי. על פי ההגדרה הדתית האורתודוקסית, יהודי הוא מי שנולד לאם יהודייה או התגייר גיור אורתודוקסי, שכולל לימוד יהדות, מילה, טבילה וקבלת עול מצוות. ישנם מי שלא מקבלים את ההגדרה הדתית האורתודוקסית, ומגדירים יהודי באופנים שונים למשל, כל מי שאחד מהוריו הוא יהודי, כל מי שקיבל חינוך יהודי או כל מי שמגדיר עצמו כיהודי מבחינה תרבותית ולאומית.⁴ העובדה שלא הוגדר בחוק מיהו יהודי אפשרה גמישות מסוימת בקביעת יהדות לצורך זכאות לשבות או ברישום במרשם האוכלוסין,⁵ במסמכים כמו תעודת לידה ותעודת זהות. נסקור כמה מקרים שמציגים את מורכבות הבעיה:

בג"ץ רופאיזן

אוסוואלד רופאיזן* (האח דניאל), יהודי ניצול שואה שהמיר את דתו לנצרות בעת שנמלט על נפשו למנזר ב-1942, עלה לישראל ב-1958, וביקש ממשרד הפנים להעניק לו תעודת עולה (בהתאם לחוק השבות) ותעודת זהות (בהתאם לפקודת מרשם התושבים), שבה יצוין בסעיף "הלאום" כי הוא יהודי (למרות שהמיר והתנצר).

רופאיזן ציין שני נימוקים לבקשתו:

- א. הוא רואה את עצמו כבן ללאום היהודי, ותובע משום כך הכרה כיהודי על פי לאומיות, אף על פי שאינו רואה את עצמו כיהודי על פי דתו.
- ב. על פי ההלכה היהודית הוא יהודי, שכן מי שנולד יהודי נשאר יהודי גם אם המיר את דתו.

בית המשפט הגבוה לצדק דחה את העתירה, בנימוק שחוק השבות הוא חוק לאומי ולא דתי, ולכן, אין לפרש את החוק על פי ההלכה היהודית. בג"ץ גרס כי על פי התפיסה המקובלת, יהודי שהתנצר אינו יכול להיקרא יהודי.

בג"ץ שליט

רב-סרן בנימין שליט, ששירת כקצין בחיל הים, עתר לבג"ץ בשנת 1968 נגד שר הפנים, על שסירב לרשום בתעודת הזהות את ילדיו כבני הלאום היהודי וחסרי דת, משום שמוצאה של אמם נוצרי והיא הצהירה על עצמה כחסרת דת. שליט נימק את עתירתו בכך שהוא ואשתו אינם מאמינים בדת כלשהי, אך מתכוונים לחיות בארץ ולחנך את ילדיהם כבני הלאום היהודי.

* אוסוואלד רופאיזן

נולד בפולין להורים יהודים, התחנך כיהודי והיה פעיל בתנועת נוער ציונית. במלחמת העולם השנייה התחפש רופאיזן לגרמני נוצרי, ושימש מזכיר ומתורגמן בתחנת המשטרה הגרמנית בעיר מיר שבבלארוס. כשגודע לו על כוונת הגרמנים לחסל את הגטו, הוא העביר את המידע ליהודים, ורבים מהם הצליחו להימלט. ב-1942 התגלתה זהותו לגרמנים, אך רופאיזן הצליח להימלט, מצא מסתור במנזר ושם המיר את דתו. ב-1948 הצטרף למנזר הכרמליתים, וב-1958 הגיע ארצה והצטרף למנזר בחיפה. שמואל אוסוואלד רופאיזן נפטר בישראל ב-1998.

4 הכרה בגיורים שנעשים על ידי רבנים רפורמים וקונסרבטיבים נמצאים בוויכוח בחברה הישראלית.

5 במרשם האוכלוסין רשומים כל הפרטים האישיים שחייב כל תושב בישראל להצהיר עליהם, כמו: דת, לאום, אזרחות ומצב משפחתי.

בית המשפט הגבוה לצדק קיבל את העתירה (בדעת רוב של חמישה שופטים נגד דעת ארבעה שופטים, מה שמעיד על המחלוקת הרחבה בנושא), וקבע שעל משרד הפנים לרשום בסעיף הלאום את הילדים כיהודים. הנימוק היה שאין לתת פרשנות דתית למושג "יהודי" בסעיף הלאום. בית המשפט קבע כי על משרד הפנים לרשום כיהודי כל אדם המצהיר שהוא יהודי ואינו בן דת אחרת, בתנאי שהצהרה ניתנת בתום לב. אין בסמכותו של שר הפנים או פקיד הרישום לבצע רישום כלשהו בניגוד להצהרתו של האדם ולהכרתו הלאומית.

יחד עם זאת, בג"ץ הגביל את פסיקתו לעניין המרשם בלבד, והסביר כי פסיקתו מדריכה את פקיד המרשם במצבי ספק בלבד. בנוסף, בג"ץ נמנע מלקבוע שילדיו של שליט הם יהודים לעניין הדין המהותי (למשל, לעניין הזכות לעלות לארץ אילו לא היו אזרחים ישראלים ממילא).

פסיקת בג"ץ, שהביאה לרישום ילדיו של בנימין שליט כיהודים בסעיף הלאום למרות שאינם יהודים על פי ההלכה (משום שאביהם אמנם יהודי אך אמם אינה יהודייה), עוררה סערה בציבור הדתי והמסורתי.

בעקבות שני פסקי הדין הונסו ב-1970 תיקונים לחוק השבות שקבעו:

א. זכות העלייה שמורה גם לילד ולנכד של יהודי, לבן זוג של יהודי ולבן זוג של ילד ושל נכד של יהודי, אלא אם היה יהודי והמיר את דתו מרצון.

ב. התיקון הגדיר את משמעות המושג "יהודי" לעניין הזכאות לשבות: מי שנולד לאם יהודייה או התגייר, ואינו בן דת אחרת.⁶ בשנים האחרונות עולות שאלות הנוגעות להיקף התחולה של חוק השבות, ונשמעים קולות הקוראים לצמצם את תחולתו. בין היתר מתקיים דיון בשאלות הבאות:

- האם יש לצמצם את החלת חוק השבות, ולא להעניק לנכדי יהודים אפשרות לעלות לארץ?
- האם לאפשר עלייה לארץ ליהודים שאין להם זיקה לעם היהודי ולתרבותו?
- האם לאפשר עלייה של בן משפחה או בן זוג של יהודי, כאשר אותו יהודי אינו עולה לארץ?

מטלה:



קראו את שלושת הקטעים:

- ★ א. רצאן נקודות הסכמה ונקודות מחלוקת בין "אמנת אביזון מידן" ואורי גורדון.
- ★ ב. רצאן את מודעת ביום לחוק השבות. האם אתם תומכים בהחלטתו, במצבואו או בהיקפו הנכחו? נא קו.

בית לאומי לכל יהודי העולם

"בהכרזת בלפור ב-1917 ובהחלטת האו"ם בכ"ט בנובמבר 1947 ניתנה הלגיטימציה הבינלאומית להקמת מדינת ישראל על סמך מצוקת העם היהודי כולו. ישראל הוקמה, וזכתה להכרה בינלאומית, משום שהכריזה על עצמה כעל ארץ מקלט וביית לאומי לכל יהודי העולם. אם ישראל אינה מדינת היהודים אלא מדינת 'הארץ-ישראליים' - איזו זכות מוסרית יש לנו למנוע את שיבתם של ערביי יפו, חיפה ורמלה חזרה לבתי אבותיהם?... 'יש להכיר בעובדה שישראל אינה מדינה ככל המדינות, ואחד המאפיינים הבולטים לכך הוא קיומו של חוק השבות, החוק המתיר לכל יהודי בעולם (למעט חריגים מועטים) לעלות לארץ ולהיהפך לאזרח ישראלי. נכון, יש בכך משום אפליה כלפי בני עמים אחרים, אבל זוהי מגבלה הנובעת מכך שישראל היא מדינת הלאום היהודי. נרצה או לא נרצה - יש גם שותפות גורל בינינו. כשיהודים נרצחים בבואנוס-איירס כואבים את השכול גם בירושלים, ואת המאבק למען השבויים והנעדרים שלנו מנהלים לא רק הישראלים אלא גם היהודים בניו-יורק, בפריז ובלונדון".

(אורי גורדון, מעריב, 18.10.94)

6 עוד על סוגיית המחלוקת הדתיות בקרב יהודי מדינת ישראל ראו בפרק ה', "המאפיינים היהודיים של המדינה: הלכה למעשה", בחלק הראשון, ובפרק ל"ז, "אתגר החיים המשותפים בחברה הישראלית", בחלק הרביעי.

מתוך "אמנת גביון מידן"

א. עקרון השבות ברמת חוק יסוד יקבע:

1. כל בן לעם היהודי זכאי לעלות ארצה. פרטים ייקבעו בחוק.
2. אין לשנות חוק יסוד זה, אלא ברוב של 80 חברי כנסת.
3. חוק היסוד יתקבל ברוב הנדרש לשינויו.
4. בחוק יסוד זה, "בן לעם היהודי" הוא: (1) בן לאב או לאם יהודיים על פי ההלכה, או (2) מי שהצטרף לעם היהודי, ואשר מתקיים בו אחד מאלה: (א) הוא מקיים אורח חיים יהודי (ב) הוא נרדף בשל יהדותו, ובלבד שלא יהיה אדם בן לעם היהודי אם הוא רואה עצמו כבן דת אחרת.

בהסדרים אחרים יפורט כי:

5. השר הממונה, באישור הממשלה, יקבע קני מידה לקביעה של דרכי הצטרפות ושל מילוי תנאים א' ו-ב'. התנאי "מקיים אורח חיים יהודי" יכלול חיים על פי ההלכה או על פי מסורת יהודית מוסכמת (מובהר כי קבוצות נוצריות, כגון "יהודים משיחיים", לא ייחשבו יהודיות). קני מידה אלה יכול (ורצוי) שייקבעו בתקנות שיינתן להן פרסום. על קני מידה אלה לא תהיה ביקורת שיפוטית.

ב. הסדרי קניית אזרחות:

4. בני משפחתו הגרעינית (בן זוגו וילדיו הקטינים הבאים עימו) של זכאי עלייה על פי חוק השבות ("בן העם היהודי") יהיו זכאים, כמוהו, לרישיון כניסה וישיבה בארץ. התאזרח העולה - יקבלו אזרחות גם בן זוגו וילדיו הקטינים בעת התאזרחותם, אם יעמדו בדרישות חוק ההתאזרחות.

ההצעה המצוטטת כאן היא חלק מהצעה רחבה יותר. ראו יואב ארציאלי, אמנת גביון-מדן - עיקרים ועקרונות: מסד לאמנה חדשה בין יהודים בענייני דת ומדינה בישראל, ירושלים: באדיבות המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן אבי חי, 2003, עמ' 18-19)

לצמצם, להרחיב או לבטל את חוק השבות?

סקר שערך מכון "פאנלס" עבור ערוץ הכנסת מלמד כי 83% מהציבור סבורים שחוק השבות, שנועד לתת ליהודים באשר הם בית לאומי, הוא עדיין חוק רלוונטי. 53% סבורים שיש לצמצם אותו, כך שיחול רק על מי שהוא עצמו יהודי. לעומתם, 27% סבורים שיש להרחיב את החוק, ולהחיל אותו גם על לא-יהודי שקשר את גורלו עם מדינת ישראל.

מבין הנשאלים, רק 5% השיבו כי אין מקום לחוק השבות בספר החוקים, ויש לבטלו כליל.

(אריק בנדר, "חוק השבות: גזעני או ליברלי", nrg, 10.4.2008)

צמצום חוק השבות בנוגע לבן זוג של יהודי שהוא אזרח ישראלי

מאז התיקון לחוק השבות ב-1970 ועד 1999 נהג משרד הפנים להכיר בזכות לשבות של מי שבן זוגו הוא יהודי אזרח הארץ. מאותה שנה ואילך, בעקבות פסק דין בבג"ץ, אומצה מדיניות שלפיה הזכות לשבות שמורה לבן זוג של יהודי רק כאשר שני בני הזוג עולים ארצה יחדיו. שיקול עיקרי שגרם לשינוי היה הרצון שלא להעדיף יהודי אזרח ישראל על פני לא-יהודי שהוא אזרח ישראל.

האם חוק השבות הוא חוק מבחין או חוק מפלה?

קיומו של חוק השבות מעורר מחלוקת: האם הוא מבטא הבחנה מותרת, העדפה מתקנת או אפליה פסולה? האם ישראל, כמדינה דמוקרטית המחויבת לשמור על זכויות כל אזרחיה, רשאית לחוקק חוק המבחין בין יהודים ללא-יהודים בנוגע לעלייה ולהתאזרחות במדינה?

"חוק השבות הוא בעייתי בעיני"

חבר הכנסת אחמד טיבי: "חוק השבות הוא בעייתי בעיניי. זה בלתי אנושי שדודתי, שגרה בטייבה וגורשה מפה לכוויית, לא יכלה לבוא אפילו לביקור. "דודתי מתה לפני שנתיים, אבל אין משפחה ערבית שאין לה סיפור כזה. ובינתיים, כל עולה יכול להגיע מחוץ לארץ ולהתנחל בחוץ לארץ [שטחי יהודה ושומרון], והוא רוצה לגרש אותי לחוץ לארץ".

(נרית וורגפט, "מדינת כל אזרחיה? אני מתנגד לזה", הארץ, 15.3.2006)

יש הרואים בחוק השבות **חוק מפלה**. הם מנמקים את עמדתם, בין השאר, בטיעונים הבאים:

1. חוק השבות פוגע בעקרון השוויון, כיוון שהוא מעניק עדיפות ליהודים ובני משפחתם על פני מי שאינם יהודים. יתר על כן, חוק השבות מאפשר ליהודים שמעולם לא חיו בישראל להיכנס אליה, ובאותה עת מונע זאת מערבים פלסטינים, שחיו בטריטוריה זו עד לפני כ-70 שנה.
2. החוק עלול לפגוע בכבודם של אזרחי ישראל הערבים, כי המדינה משדרת להם שהם שייכים לקבוצה אשר המדינה אינה מעוניינת לעודד את גידולה באמצעות הגירה מבחוץ.
3. החוק מפלה במדיניות ההתאזרחות, כיוון שיהודים שעלו מכוח חוק השבות מקבלים אזרחות באופן אוטומטי, לפי חוק האזרחות עליו נלמד בהמשך, ואילו בני לאומים אחרים אינם זוכים לכך.
4. גם אם חוק השבות נועד להבטיח רוב יהודי במדינת ישראל, משהושג הרוב הזה אין צורך בחוק. העדפה מתקנת אמורה להיות זמנית, ועליה להיפסק כאשר שוקמו זכויות הנפגעים.

רוב אזרחיה היהודים של מדינת ישראל **תומכים בעמדה שלפיה חוק השבות הוא חוק מבחין מוצדק ולגיטימי**. הם מנמקים זאת, בין השאר, בטיעונים הבאים:

1. חוק השבות מבטיח המשך קיומו של רוב דמוגרפי יהודי יציב במדינת ישראל, ובכך הוא מאפשר לרוב היהודי לממש את הזכות הקולקטיבית להגדרה עצמית במדינה משלו, ואת זכותו לתרבות יהודית במרחב הציבורי בישראל. החוק עושה זאת בכך שהוא פועל להבטחת הרוב היהודי גם לאחר שהרוב הזה הושג, כי קיומו אינו מובטח כל עוד לא הוגדרו סופית גבולות המדינה ולא הוסרה התביעה ל"זכות השיבה" של הפלסטינים.
2. החוק מבטיח את האפשרות של כל יהודי ברחבי תבל לממש את הזכות האישית לתרבות לאומית יהודית ולהפחתת ההסתברות להתבוללות ילדיו. זכות אישית זו, להבדיל מהזכות הקולקטיבית, עומדת לכל יהודי בעולם, ללא תלות בשאלה אם זהותה היהודית של מדינת ישראל כבר יציבה ומוגנת.

חוק ההונגרים

חוק שמעניק זכויות מיוחדות לבני המיעוטים ההונגריים החיים מחוץ להונגריה בבואם להונגריה. החוק מעניק זכויות למי שמוצאו הונגרי, גם אם אינו אזרח הונגרי ואינו מבקש להיות אזרח הונגרי, עם הגיעו להונגריה. למשל, עבודה זמנית.

(על פי פרופ' אמנון רובינשטיין, "דמוקרטיה, מדינת לאום וזכויות מיעוטים", 2008 מאתר אמנון רובנשטיין)

3. החוק מבטא את עקרון ההעדפה המתקנת ואת מימושו כלפי יהודים, שלא הייתה לה מדינה משלהם. מדינת ישראל היא בבחינת **תיקון העוול ההיסטורי** שנעשה ליהודים.
4. חוק השבות נועד **להגן על היהודים מפני רדיפות, גירוש והשמדה** מצד הרוב הלאומי במדינות אחרות, תופעות שמהן סבלו לאורך ההיסטוריה.
5. החוק פועל בשם המשפט הבינלאומי, המכיר בשליטתן של מדינות במדיניות ההגירה שלהן כמאפיין עיקרי של ריבונותן. מדינות רבות בעולם נוהגות כישראל, ומאמצות חוק מבחין, המקל על בני הלאום שנמצאים מחוץ לגבולות המדינה לשוב למולדתם. גופים בינלאומיים העוסקים בזכויות אדם הכירו במדיניות זו (למשל, האמנה הבינלאומית נגד כל צורות האפליה הגזעית, שהתקבלה על ידי עצרת האו"ם ב-1965). מדינות אירופיות רבות אימצו מדיניות כזו, ובהן: פינלנד, אירלנד, יוון, פולין, הונגריה, בולגריה, סלובקיה,

צ'כיה, סלובניה, קרואטיה, ארמניה, אוקראינה ורוסיה. חוקת גרמניה, לדוגמה, מעניקה אזרחות אוטומטית לאנשים ממוצא גרמני ולצאצאיהם, שהפכו לפליטים ולעקורים בתקופה שבין ינואר 1933 למאי 1945 (ימי שלטונו של היטלר).

6. חוק השבות אינו מפלה בין אזרחי המדינה. הוא עוסק בהתאזרחותם של מי שאינם אזרחי המדינה, וכלפיהם מדינה אינה חייבת לנהוג בשוויון. גם מדינות שאינן מבחינות בין מהגרים על בסיס לאומי מבצעות הבחנה על בסיס בלתי שוויוני אחר, כדוגמת רמת הכנסה או מקצוע.

7. **מדינת ישראל הוקמה כמדינתו של העם היהודי** - כך נקבע בהחלטת האו"ם מכ"ט בנובמבר 1947 וכך נקבע בהכרזה על הקמתה במגילת העצמאות.



מגדלור ויקימדיה, Aconcagua.

מגדלור ושמו חוק השבות

"כמו כל חוק הגירה זהו [חוק השבות] חוק מפלה - מפלה בין יהודים ללא-יהודים. אך זוהי הדוגמה המוצלחת ביותר לאפליה [העדפה] מתקנת: חוק השבות מתקן את האפליה הנוראה שממנה סבלו יהודים לפני הקמת מדינת ישראל, משום שלא היתה להם מדינה משלהם ומשום שבעת צרה נחשבו לזרים ולבלתי רצויים. כך היה לא רק בגרמניה הנאצית, אלא גם באנגליה, בארצות הברית, בקנדה ובכל מדינה דמוקרטית בעולם. רק רפאל טרוחיו, הדיקטטור של הרפובליקה הדומיניקנית, היה מוכן לתת מקלט לקומץ יהודים, כי קיווה לפתח את מדינתו בדרך זו..."

"זאת ועוד, חוק השבות הוא חוק סולידרי, שכן הוא קובע את זכותו של כל יהודי לעלות ארצה, לא מתוך שיקולי מדינת ישראל ושיקולי אלה החיים בה, אלא מתוך הזדהות וסולידריות עם כל יהודי בעולם. בזה שונה החוק ממרבית חוקי ההגירה

בעולם: מדינות דמוקרטיות קובעות היום את מדיניות ההגירה שלהן על פי צרכיהן, ופותחות את שעריהן לפני בעלי מקצועות ומיומנויות הדרושים להן, או למי שבאפשרותו להשקיע אצלן סכום כסף נכבד. במילים אחרות, הן פתוחות למי שטוב לו, לא למי שרע לו; לעשיר ולא לעני..."

"כשם שהאפליה המתקנת האמריקאית בתחום החינוך תיקנה עוולות היסטוריות נוראות כלפי השחורים, כך תיקן חוק השבות עוול מחריד, שהביא לרצח של מיליוני יהודים בתקופת השואה... שום מדינה לא היתה מוכנה לקלוט אותם, וגם ארץ ישראל המנדטורית היתה סגורה בפניהם. זה, לפחות, לא יקרה עוד - מה שמחייב, מנגד, את ישראל לפתח מדיניות מושכלת והומנית... המבקשת לאזן בין צורכי המדינה לבין שיקולים הומניטריים.

"אבל חוק השבות - ממש כמו אנדרטת החירות של ניו יורק, הוא מגדלור של אנושיות ומוסריות. מי שמתעלם מכך מראה אטימות מוסרית שקשה להבינה".

(פרופ' שלמה אבינרי, "מגדלור ושמו חוק השבות", הארץ, 25.10.2012)

★ בסביון כ"ז אדר ב' כ"ה את חוק פלבות

דרכים לרכישת אזרחות ישראלית

חוק האזרחות משנת 1952 קובע שבע דרכים לרכישת אזרחות ישראלית:

1. **מכוח שבות.** החוק קובע כי זכאי חוק השבות זכאים גם לאזרחות. כל מי שחל עליו חוק השבות, כלומר יהודים ובני משפחתם העולים לארץ, מקבלים מיידית ואוטומטית אזרחות ישראלית. אנו מבחינים בין אזרחות לבין שבות: חוק השבות קובע את זכותו של כל יהודי לעלות לישראל, אך לא מעניק לו אזרחות ישראלית, ואילו חוק האזרחות מעניק אזרחות מכוח שבות.
2. **מכוח ישיבה בארץ.** תושבים שחיו בישראל עם קום המדינה זכאים לאזרחות. קביעה זו מתייחסת הן למי שנולדו לתושבים יהודים והן למי שנולדו לתושבים שאינם יהודים.

3. **מכוח לידה.** החוק מבחין בין מי שנולדו בישראל לבין מי שנולדו מחוצה לה.

א. מי שנולד בישראל לאב או לאם שהם אזרחים ישראלים - יהיה אזרחי ישראלי. ב. מי שנולד מחוץ לישראל זכאי לאזרחות ישראלית, אם אביו או אמו היו אזרחים ישראליים מכוח שבות או ישיבה בישראל או התאזרחות או לידה בישראל או אימוץ. מכאן, שהזכאות לאזרחות ישראלית לפי דין הדם מצטמצמת לגבי מי שנולד בחוץ לארץ לדור אחד בלבד - דור הבנים. ילדיהם של אותם בנים כבר אינם זכאים לאזרחות ישראלית אם נולדו מחוץ לישראל. עם זאת, שר הפנים מוסמך להעניק אזרחות גם לנכדים של אזרחים ישראלים שהיגרו מהארץ (ההבחנה בין ילידי ישראל לילידי חוץ לארץ נוספה בתיקון לחוק משנת 1980).

המסלול מכוח לידה הוא המסלול העיקרי ליהודים וללא-יהודים, והמרכיב העיקרי שבו הוא מרכיב ההורשה, כלומר דין הדם (ולא עצם הלידה בשטח ישראל). מי שנולד בישראל להורים שאינם אזרחי ישראל (למשל, בן של עובדים זרים או של תיירים) אינו זכאי לאזרחות. מפני שחוק האזרחות לא מכיר בדין הקרקע.

4. **מכוח לידה וישיבה בישראל.** בחוק נקבעה זכאות לאזרחות גם לתושבי ישראל שנולדו לאחר קום המדינה ולא הייתה להם מעולם שום אזרחות (במשתמע, לא יהודים). זאת, בתנאי שהיו תושבים חמש שנים רצופות ובתנאי שהגישו בקשה לקבלת אזרחות ישראלית בתקופה שבין יום ההולדת ה-18 לבין יום ההולדת ה-21 שלהם. הזכאות הזו אינה מוחלטת, והיא טעונה אישור של שר הפנים. די שאחד ההורים יהיה אזרח או תושב, כדי שילדו יקבל אזרחות מכוח לידה.

5. **מכוח אימוץ.** סעיף זה בחוק מתייחס לקטין שאינו אזרחי ישראלי, שאומץ על ידי הורים אזרחי ישראל.

6. **מכוח התאזרחות.** אדם שאינו אזרחי ישראלי ומבקש להתאזרח בישראל, נדרש לעמוד בתנאים הבאים:

א. הוא נמצא בישראל;

ב. היה בישראל במשך שלוש שנים מתוך חמש השנים שקדמו למועד הגשת בקשת ההתאזרחות;

ג. זכאי לשבת בישראל ישיבת קבע;

ד. השתקע בישראל או שיש בכוונתו להשתקע בה*;

ה. יודע ידע-מה את השפה העברית;

ו. ויתר על אזרחותו הקודמת או הוכיח שיחדל מלהיות אזרח-חוץ כאשר יהיה לאזרחי ישראלי.

* הבעת רצון להשתקע

חוק השבות מתנה את אשרת העולה של זכאי שבות בהבעת רצונו של האדם להשתקע בישראל. כך, לדוגמה, יהודי שמגיע ארצה לביקור ומבקש אזרחות ישראלית - לא יקבל אזרחות.

לפני קבלת האזרחות יצהיר המבקש: "אני מצהיר שאהיה אזרח נאמן למדינת ישראל" כמדינה יהודית ודמוקרטית, ואני מתחייב לכבד את חוקי המדינה."

על פי החוק, גם אם המבקש להתאזרח עמד בכל התנאים, לשר הפנים יש שיקול דעת אם להעניק לו אזרחות. כמו כן, השר מוסמך להוסיף תנאים להענקת האזרחות או לפטור אדם מקיום חלק מהתנאים, אולם הדבר כמעט ולא נעשה.

החוק קובע הקלות לבן זוג של אזרחי ישראלי המבקש להתאזרח. ב-1999 חייב בג"ץ את שר הפנים לקבוע תבחינים קבועים לנוהל ההתאזרחות, ומאז שיקול דעתו מוגבל.

התנאים להתאזרחות אינם נדרשים ממי שמקבל אזרחות מכוח שבות.



הענקת אות חסידי אומות העולם בפולין 2000.
לע"מ, הצלם: יעקב סער.

7. **מכוח הענקה.** שר הפנים רשאי להעניק אזרחות ישראלית לקטין על פי בקשת הוריו, וכן לתושב ישראל הנמצא בישראל, אם השר שוכנע כי הוא מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה, וכן אם הוא או בן משפחתו שירתו שירות פעיל בצה"ל או פעלו פעולה של ממש לקידום ענייני המדינה. בנוסף, במקרה של קשר נישואין בין אזרח ישראלי לבן זוג זר (שאינו אזרח ישראלי ואינו יהודי) רשאי שר הפנים להעניק אזרחות לבן זוג הזר על פי שיקול דעתו.

על פי חוק "יד ושם" זכאים חסידי אומות העולם ל"אזרחות כבוד" של מדינת ישראל לאות הוקרה על פועלם, ואחדים מהם אכן קבעו בה את מקום מושבם. לאלה מהם שהלכו לעולמם מבטיח החוק "אזרחות זיכרון" של מדינת ישראל.

הגבלת אזרחות וישיבה בישראל

חוק שנחקק בשנת 2003 מטיל הגבלות על הענקת כניסה לישראל ועל התאזרחות של בני זוג של אזרחים ישראלים המגיעים ממדינות עוינות. החוק אמנם נחקק כהוראת שעה לשנה אחת, אך הוארך מאז שוב ושוב. החוק מקשה על אזרחים ישראלים להשיג אזרחות ישראלית לבני זוג שאינם יהודים, ואשר מתגוררים באזורים המוגדרים על פי החוק כאסורים לכניסה לישראל. שתי עתירות לבג"ץ בנושא קבלת האזרחות לבני הזוג נדחו בידי רוב השופטים, אשר קבעו כי האילוצים הביטחוניים מצדיקים את הפגיעה שפוגע החוק בזכויות למשפחה ולשוויון.

ביטול אזרחות

החוק קובע את המקרים שבהם אפשר לבטל אזרחות ישראלית, לאחר אישור הביטול בהליך שיפוטי:

1. **יציאת אזרח ישראלי מישראל שלא כדין** לאחת מהמדינות המפורטות בחוק למניעת הסתננות, או רכישת אזרחות במדינה כזו. אם נולד לאותו אזרח ילד מחוץ לישראל, תישלל הזכות לאזרחות ישראלית גם מילדו.
2. **מעשה של הפרת אמונים כלפי המדינה**, כלומר מעשה טרור, בגידה או ריגול חמור, או רכישת אזרחות או זכות לישיבת קבע במדינות אויב. אם בשל כך האדם ייוותר ללא אזרחות, יינתן לו רישיון ישיבה בארץ. ביטול אזרחות בשל סיבה זו הוא נדיר. הסמכות לביטול האזרחות נתונה לבית המשפט, לפי בקשת שר הפנים.
3. **רכישת האזרחות על יסוד פרטים כוזבים.** כלומר, כאשר קבלת האזרחות הישראלית התבססה על מידע שקרי.
4. **ויתור מרצון על האזרחות.** האפשרות הזו מוגבלת מאוד, והוויתור כרוך בהסכמת שר הפנים.

סיכום

* "חוק היסוד הראשון של ישראל"

"אין לשכוח, כי חוק השבות הוא מחוקיה היסודיים ביותר של המדינה. אם תרצה, זהו חוק היסוד הראשון שלה".

(בג"ץ 265/87, ברספורד נגד משרד הפנים)

"מן הראוי לכונן את חוק השבות כחוק יסוד".

(פרופ' אהרן ברק, שופט בחברה דמוקרטית, ירושלים: הוצאת כתר, 2004, עמ' 88)

אחד התנאים ההכרחיים להגדרת מדינה ריבונית ולקיומה הוא אוכלוסייה, וכל מדינה קובעת כללים לגבי מי יהיה בה אזרח. ישראל, כמדינת לאום יהודית ודמוקרטית, מאפשרת קבלת אזרחות במספר מסלולים, תוך מתן העדפה לבני הלאום היהודי. **חוק השבות וחוק האזרחות** הם בעלי תוכן חוקתי, ויש הסבורים כי ראוי שיהיו חלק מהחוקה העתידית של מדינת ישראל*.

גם שלטון הוא תנאי הכרחי לקיומה של מדינה. בפרקים הבאים דון במבנה השלטון וברשויות השלטון בישראל.

תרגול

1. הסבירו כיצד רעיון **האמנה החברתית** ועקרון **שלטון העם** באים לידי ביטוי במושג האזרחות במדינה הדמוקרטית.
2. השוו בין התנאים הנדרשים לצורך התאזרחות בארצות הברית ובישראל.
3. הסבירו כיצד חוק השבות וחוק האזרחות מבטאים את היותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית.
4. ציינו ופרטו שתי דרכים לרכישת אזרחות ישראלית העומדות בפני מי שאינו יהודי.
5. כפי שלמדנו, התשובות השונות לשאלה מי הוא יהודי מבטאות השקפות ערכיות שונות. קראו את הקטע והסבירו מיהו יהודי על פי הכותב.

מי הוא יהודי

"להיות יהודי אין פירוש הדבר להחזיק באמונות מסוימות או לקיים פולחן זה או אחר, אלא להשתייך, מרצון או מכוח העובדות, לקבוצה ההיסטורית והעכשווית של היהודים. מי שמכיר בשייכות אקזיסטנציאלית [קיומית] זו ומאשר אותה, עשוי להוסיף לה רובד אישי בעל משמעות רבה יותר - למשל, רגש לאומי, אמונה דתית, מחויבות היסטורית, הסתגרות כיתתית או ייעוד קוסמופוליטי כלל-אנושי; ומכאן יכולים להיוולד רגשי הזדהות, אכפתיות, ביקורת כואבת או תובענות כלפי יהודים אחרים. אבל הבסיס לכל אלה אינו אמונה זו או אחרת, אלא הפנמה של מצב קיומי-היסטורי הקודם לכל אידיאולוגיה".

(פרופ' ירמיהו יובל, "מבוא כללי: מודרניזציה וחילון בתרבות היהודית", בתוך: זמן יהודי חדש, כרך ראשון, ירושלים: כתר ולמדא באדיבות "קרן פוזן", 2008, עמ' 17)



פרק כ"ו: בחירות בישראל

כפי שלמדנו, בחירות הן תנאי הכרחי ובסיסי במשטר דמוקרטי, וכל מדינה קובעת את שיטת הבחירות שלה. בפרק זה נדון בשיטת הבחירות הנהוגה בישראל, בהצעות לשינוי השיטה ובמערכת הבחירות.



בחירות כלליות.
Fotolia© gubh83

השאלות המרכזיות בפרק הן:

- מהי שיטת הבחירות הנהוגת בישראל?
- מהם הנושאים המרכזיים במערכות הבחירות?
- מה כוחם והשפעתם של תעמולת בחירות וסקרים?
- הצבעה בבחירות - זכות או חובה?

1 ראו פרק י"ב, "עקרונות שלטון העם ובחירות", ופרק י"ז, "עקרונות הגבלת השלטון", בחלק השני.

מהי שיטת הבחירות הנוהגת בישראל?

מה יתרונותיה וחסרונותיה - והאם הגיעה העת להחליפה

החקיקה המסדירה את שיטת הבחירות בישראל:

- **חוק יסוד הכנסת** קובע את עקרונות היסוד של הבחירות, את שיטתן ואת מועדן:
- **שיטת הבחירות:** הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות.
- **הזכות לבחור:** כל אזרח ישראלי שמלאו לו 18 שנה ומעלה, ובתנאי שבית המשפט לא שלל ממנו זכות זו.
- **הזכות להגיש רשימת מועמדים:** רשימת מועמדים לכנסת תוגש על ידי מפלגה בלבד.
- **הזכות להיבחר:** כל אזרח ישראלי שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בן 21 שנה ומעלה, ובתנאי שבית המשפט לא שלל ממנו זכות זו.
- **יום הבחירות:** יום ג' השלישי לחודש חשוון של השנה שבה תמה כהונתה של הכנסת היוצאת. גם כאשר הכנסת מקדימה את מועד הבחירות, הן ייערכו ביום שלישי.

שאלת חשיבה:



- ★ מדוע, לדעתכם, נקבע גיל 18 בגיל הבחירות?
- ★ לזכות לבחור - וגיל 21 לזכות להיבחר?
- ★ מה נדיל מכם על מנת לזכות להצביע?
- ★ איזה מידע מצוי בטלפון?
- ★ מה משמעות הפיל הבחור בטלפון?

הידעתם?!



רק אזרחים רשאים לבחור ולהיבחר לכנסת. תושבי קבע שאינם אזרחים, כמו רבים מתושבי מזרח ירושלים, זכאים להשתתף רק בבחירות מקומיות.

שאלת חשיבה:



- ★ מדוע, לדעתכם, אדם שהולך בחירה ליל צימח קלון אינו יכול להתמודד בבחירות לכנסת וזליו אצור "תקופת צינון" לא לבד לניח מאז סיימ ארצות את צולו.
- ★ מה נדיל מכם על מנת לזכות להצביע?
- ★ אלו רלויות מצרכות בהצבעות בבחירות?
- ★ מה נדיל מכם ציבור?

הגבלות חוקיות על הזכות לבחור ולהיבחר

- **הזכות לבחור:** כל אזרח ישראלי זכאי לבחור. הזכות נשללת מהלוקים בשכלם ובנפשם לקות קשה.
 - **הזכות להיבחר:** מותנית בכך שהמועמד הגיע לגיל 21 ומחזיק באזרחות ישראלית. הזכות להיבחר נשללת ממי שבית המשפט הרשיע אותו בעבירה שיש עימה קלון, הטיל עליו עונש מאסר של שלושה חודשים ומעלה, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם חלפו שבע שנים מיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל.
- החוק קובע סייגים שונים למי שאינו יכול להיות מועמד לכנסת: שופטים, עובדי מדינה בכירים, הרמטכ"ל, הרבנים הראשיים, נשיא המדינה, מבקר המדינה ועוד. החוק פוסל מועמד או מפלגה שעמדותיה או מעשיה שוללים את קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, מסיתים לגזענות או מהווים תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד מדינת ישראל.

ועדת הבחירות המרכזית - שהינה גוף פוליטי, המורכב מנציגי הסיעות בכנסת ובראשם שופט בית המשפט העליון- היא זו שמחליטה בעניין פסילת מועמדים ורשימות לכנסת. ניתן לערער על החלטת הוועדה לפסול רשימה לבית המשפט העליון, שדוחה בעשורים האחרונים פעם אחר פעם פסילות מועמדים על ידי ועדת הבחירות המרכזית.²



© אחוז החסימה. Fotolia iQconcept.

* אחוז חסימה

אמצעי המגביל את הכניסה של רשימות קטנות לפרלמנט. כל מדינה קובעת בחוק הבחירות את שיעור הקולות המינימלי שצריכה מפלגה לקבל, על מנת להיות מיוצגת בפרלמנט. אחוז החסימה בישראל מאז שנת 2014 הוא 3.25%.

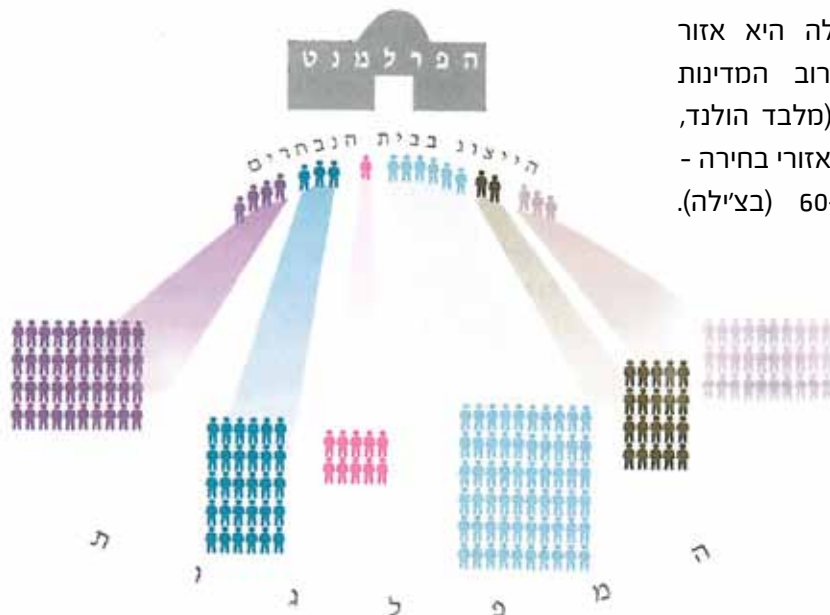
מאפייניה של שיטת הבחירות בישראל

השיטה הנהוגה בישראל כוללת מאפיינים שונים, והבחירות הן: כלליות, שוות, חשאיות, מחזוריות, ונדרשת יכולת התמודדות חופשית.³ שיטת הבחירות בישראל היא:

- **יחסית** - מספר המושבים בכנסת של כל מפלגה הינו יחסי למספר הקולות שבהם זכתה המפלגה בבחירות. **אחוז החסימה*** משמש מנגנון למיתון היחסיות, שכן הוא מציב דרישת סף של מספר הקולות הנדרשים על מנת שמפלגה תזכה לייצוג בכנסת.
- **ארצית** - כל הארץ מהווה מחוז בחירה אחד, שבו נבחרים כל 120 חברי הכנסת. אין חלוקה לאזורים גיאוגרפיים.
- **רשימתית** - לבחור אין כל אפשרות להשפיע ביום הבחירות על הרכב רשימת המועמדים. הרשימה נקבעת על ידי מוסדות המפלגה או על ידי בחירות מקדימות (פריימריז) במפלגה. זאת בניגוד למדינות אחרות, המאפשרות בחירה אישית של מועמדים.

מידת היחסיות שונה ממדינה למדינה, וגם המנגנונים למיתון היחסיות במדינות השונות נבדלים זה מזה. בישראל שיטת הבחירות היחסית מלאה, שכן הארץ כולה היא אזור בחירה אחד. לעומת זאת, ברוב המדינות בעלות שיטת הבחירות היחסית (מלבד הולנד, סלובקיה וישראל) קיימת חלוקה לאזורי בחירה - בין ארבעה (בלוקסמבורג) ל-60 (בצ'ילה). במדינות רבות קיים אחוז חסימה, והוא נע לרוב בין שלושה לחמישה אחוזים.

שיטת הבחירות היחסית



2 ראו הדיון על פסילת מועמדים ומפלגות בפרק כ', "גבולות וביטחון בדמוקרטיה", בחלק השני. פסילת מועמד באופן אישי דורשת אישור של בית משפט ולא רק זכות ערעור לבית משפט, כמו בפסילת רשימה.
3 על תנאי בחירות דמוקרטיות ראו פרק י"ז, "עקרונות הגבלת השלטון", בחלק השני.

יתרונותיה של שיטת הבחירות הישראלית

היחסיות מאפשרת:

- **ביטוי טוב יותר של רצון העם:** קיימת הלימה גבוהה בין ההעדפות של המצביעים לבין חלוקת "עוגת" המושבים בכנסת. בכך באה לידי ביטוי ריבונות העם באופן מרבי ומתמשש עקרון שלטון העם.
- **ייצוגיות:** הרכב הכנסת מהווה שיקוף של החברה הישראלית על קבוצותיה - הלאומיות, העדתיות, הדתיות והרעיוניות. שיקוף זה מפחית את הניכור כלפי המערכת השלטונית. אילו נהגה בארץ שיטת הבחירות האזורית-רובית, ייתכן שלא היה בכנסת ייצוג נפרד לקבוצות המיעוט, כי הן לא היו מצליחות לנצח בשום אזור.
- **הסכמיות:** השיטה מעודדת שיתופי פעולה בין מפלגות ונכונות לפשרות. יש לכך חשיבות רבה לאור הטרוגניות והשסעים המאפיינים את החברה הישראלית.

עמדה:



★ מנהיג ארצות, ליטל בבחירות הפדרציה בישראל: בליטל היחסית רליגיונית ארצית, בליטל ברובית ארצית או ליטל ארצית? (וינין אס בסיק י"ה, "צקרין לטון רצון" בחלק ב') נאקו חלובתב.

"הרשימה המשותפת"

בעקבות העלאת אחוז החסימה בבחירות לכנסת ה-20, שהתקיימו ב-2015, והחשש שהמפלגות הערביות לא יעברו את סף הכניסה הנדרש ולא יהיה להן ייצוג בכנסת, החליטו ראשי ארבע המפלגות - חד"ש, בל"ד, רע"ם ותע"ל - להתמודד בבחירות יחד, במסגרת "הרשימה המשותפת". הרשימה זכתה בבחירות ב-13 מנדטים, לעומת 11 חברי כנסת שהיו למפלגות הללו בכנסת ה-19.

החסרונות של שיטת הבחירות הישראלית

- **ריבוי מפלגות:** שיטת הבחירות היחסית מאפשרת כניסתן של מפלגות רבות לכנסת. כתוצאה מכך, המפלגה שזכתה במספר הקולות הרב ביותר, מבין המפלגות, מתקשה לעיתים להקים קואליציה איתנה ולתחזק את הממשלה לאורך זמן. פעמים רבות נאלצת המפלגה הגדולה להתמודד עם תביעות של מפלגות קטנות יחסית, הזכות בפועל לכוח גדול מכוחן האלקטורלי. כתוצאה מכך עלולה השיטה היחסית להקשות על תכנון ויישום של מדיניות.
- **ריבוי מפלגות מגזריות:** השיטה מעודדת הקמת מפלגות מגזריות (ערבים, חרדים, עולים, דתיים-לאומיים ועוד). מפלגות מסוג זה, הבנויות על שונות, מקדמות אינטרסים מגזריים וניזונות מהסקטוריאליזם שלהן, מעמיקות את השסעים החברתיים, ועלולות להחליש פעולות לטובת המדינה והחברה בכללותה.
- **היעדר ייצוג אזורי:** השיטה הארצית אינה מאפשרת ייצוג הולם של אינטרסים אזוריים. בישראל בולט לרוב ייצוג חסר של הפריפריה הגיאוגרפית, כלומר צפון הארץ ודרומה.
- **קשר רפוי ומחויבות נמוכה של הנבחרים לבוחרים:** ההצבעה ללא אזורי בחירה והעובדה שמצביעים עבור רשימה סגורה, בלי יכולת להשפיע על הרכבה, יוצרות מרחק בין הנבחרים לבוחרים הנבחר מרגיש מחויב בעיקר לגוף שסייע לו - ועשוי לסייע לו שוב - להיבחר לרשימה המפלגתית ולא לבוחריו.



לע"מ, סילנר משה.

"שיטת הבחירות האזוריות תיתן 'מכת מוות' למפלגות האידיאולוגיות"

"זעם וביקורת במפלגות הקטנות בעקבות פרסום היוזמה לשינוי שיטת הבחירות הנהוגה, לשיטה שבה ייבחרו מחצית מחברי הכנסת בבחירות אזוריות".

"ח"כ מהמפד"ל אמר כי 'מאחורי התאחדות המפלגות הגדולות סביב שיטת הבחירות האזוריות עומדת כוונה ברורה, לעריצות הרוב ולהתעלמות ממגוון הדעות בחברה הישראלית'. לדבריו, שיטת הבחירות המוצעת תיתן 'מכת מוות' למפלגות האידיאולוגיות: 'החברה הישראלית המקוטבת, שנמצאת תחת איומים ביטחוניים, לא יכולה להרשות לעצמה שהכנסת תתנהל על ידי ח"כים המייצגים אינטרסים מקומיים. יש לתת עדיפות ברורה להתנהלות פרלמנטרית הנובעת מנקודת מבט של אחריות לאומית כוללת".

"ח"כ מחד"ש אמר כי 'ההצעה לשינוי שיטת הבחירות גרועה מכמה בחינות: ראשית, הניסיון בעולם מוכיח שבחירות אזוריות יחזקו את יכולתם של בעלי אינטרסים להשפיע על הנבחרים ולשלוט בהם. שנית, הצעת החוק מבקשת לחזק את המפלגות הגדולות על חשבון הקטנות באמצעות פתרון כוחני, ולכסות בדרך זו על המשבר העמוק, הערכי והרעיוני, של כל המפלגות הגדולות בישראל. דווקא המפלגות הקטנות מצליחות לייצר עבודה פרלמנטרית טובה יותר, ולייצג מסרים ערכיים ייחודיים, החיוניים לקידום הדין הציבורי".

"ח"כ מרע"מ-תע"ל תקף את ההצעה ואמר כי אינה מתאימה למספר האזרחים והבוחרים, לחלוקה הגיאוגרפית ובעיקר לרב-תרבותיות שמאפיינת את החברה הישראלית. 'אין ספק שתוצר הלוואי של השיטה יהיה פגיעה במפלגות קטנות, לרבות המפלגות הערביות. צר לי שמובילים הצעה כזאת בשעה שבמדינות רבות הולכים בכיוון של בחירות יחסיות כלל ארציות, ומוותרים על שיטת הבחירות האזוריות. המפלגות הערביות ייקחו חלק במאבק נגד הצעת החוק".

"התנגדות לבחירות אזוריות נרשמה גם בקרב החרדים. ח"כ מיהדות התורה אמר כי הניסיון לשנות את חוקי הבחירות נובע ממשבר מנהיגות במפלגות. 'מטרת הניסיון הזה, שנעשה גם בעבר, היא להסיט את תשומת הלב מהבעיה האמיתית, שהיא חוסר היציבות במפלגות הגדולות".

(אמנון מרנדה, "המפלגות הקטנות: ניאבק נגד שינוי שיטת הבחירות", ynet, 10.03.08)

★ הסבירו מדוע חוללות הפאסאזות בקטנות מפקסות פאמיט פאזורי אלטת בבחירות?

"אנחנו כלואים בשיטת בחירות מיושנת"

"סקר שפורסם לאחרונה באחד הבלוגים הפוליטיים מאשש את מה שכבר ידענו: הבחירות האחרונות היו אישיות לחלוטין. הציבור לא הצביע למפלגה או לאידיאולוגיה, אלא בחר במנהיג. הקמפינים היו אישיים, ההחלטות היו אישיות והכל נע סביב אישיותם של ראשי הרשימות. המסקנה: הציבור הישראלי מעוניין לבחור את נציגו באופן ישיר, אך הוא כלוא בשיטת בחירות מיושנת, שעודנה רואה במפלגה את חזות הכל, וכופה לשלשל בקלפי פתק שהבוחר אינו מזדהה איתו באמת".

"חוסר ההתאמה בין שיטת הבחירות לבין הרצון האמיתי של הבוחרים מוביל לשורה של עיוותים באופן שבו מתנהלת הדמוקרטיה שלנו. כך, למשל, הדומיננטיות של המפלגות הובילה לכך שבכנסת ה-19 לא היה ייצוג נאות לפריפריה. דוגמה נוספת נוגעת לח"כים שאינם מצליחים להיבחר מחדש: מחקר עדכני מצא, כי בניגוד לזלזול הרווח בציבור כלפי חברי הכנסת, בין 70% ל-80% מהם דווקא עושים עבודה עניינית ומקצועית - אך רובם לא מצליחים להיבחר מחדש. רק בבחירות האחרונות לא הצליחו להיבחר קרוב למחצית הח"כים, לרבות מחוקקים מצטיינים. הסיבה: הקשר בין הח"כים לבוחרים רופף, ורוב הבוחרים כלל לא מודעים ליוזמות שמקדמים עבורם הח"כים. אין מנגנונים מסודרים של מתן דין וחשבון ושל אחריותיות (accountability) מצד נבחר ציבור כלפי בוחריו".

(דורה קדישה, "שיטת הבחירות מפגרת אחר הבחור", ynet, 12.03.2013. באדיבות דורה קדישה יו"ר ארגון הידידים של "המרכז להעצמת האזרח", הפועל לחיזוק האפקטיביות של המגזר הציבורי)

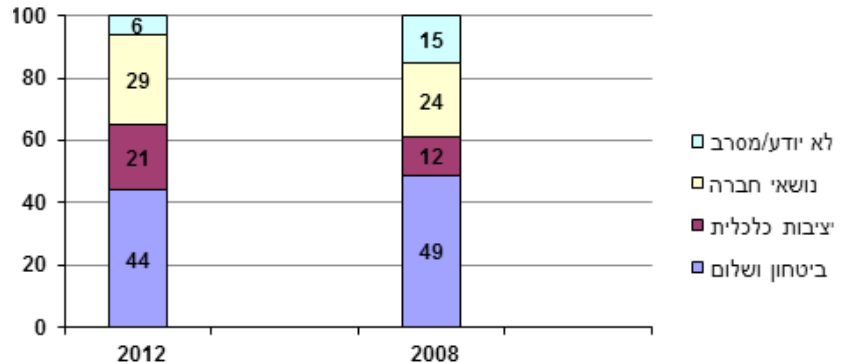
★ הסבירו כיצד לינוי ליטת בבחירות בישראל - מיוסית ולמנית ארצית ארובית אילית אזורית - עליו אסטר או אפמור כל אמת מפקציות פאולולות בקטע?

מהם הנושאים המרכזיים במערכות הבחירות?

באופן מסורתי תופס הממד הביטחוני-מדיני מקום דומיננטי ברבות ממערכות הבחירות בישראל. לדוגמה: סוגיות כגון עתיד שטחי יהודה ושומרון, המשא ומתן עם הפלסטינים, האיום הגרעיני ומעמדה של ישראל במזרח התיכון. בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, במערכות הבחירות ב-2013 וב-2015 הסתמן שינוי, וסדר היום החברתי-כלכלי קיבל אף הוא דגש. מפלגות מרכז כמו "יש עתיד" ו"כולנו" זכו לאמון נרחב על רקע תביעות בתחום הכלכלי-חברתי, אם כי רוב הבוחרים הוסיפו להצביע על פי שיקולים מדיניים-ביטחוניים או מסיבות כמו שבטיות ומשפחתיות.

הנושאים החשובים למצביעים בבחירות לכנסת ה-18 לעומת הבחירות לכנסת ה-19 (כלל הציבור, באחוזים)⁶

כפי שניתן לראות בתרשים, באוקטובר 2012 היו עמדות המפלגה בנושא הכלכלי-חברתי חשובות לציבור יותר מאשר עמדותיה בנושא המדיני-ביטחוני: 50% לנושאי כלכלה וחברה לעומת 44% לנושא הביטחוני. כמו כן, נמצא הבדל מובהק בין המרואיינים היהודים לערבים בשאלה "מה יהיה לך הכי חשוב כשתחשוב על איזו מפלגה להצביע?": בעוד שלרוב היהודים חשוב יותר הנושא החברתי-כלכלי, רוב הערבים ענו שיכריעו לפי עמדת המפלגה בנושאי ביטחון ושלום.



הנושא החשוב ביותר לבוחר בבואו להצביע (לפי לאום, באחוזים, ב-2012)⁷

	כלל הציבור	יהודים	ערבים
עמדות המפלגה בנושאי ביטחון ושלום	44	42	60
עמדות המפלגה לגבי שמירת היציבות הכלכלית	21	21	25.5
עמדות המפלגה בנושאי חברה, כגון צמצום פערים וחינוך	29	31	12
אין עמדה / לא יודע / מסרב להשיב	6	6	2.5

6 אלה הלא, "אידיאולוגיה או מנהיג? ביטחון או חברה?", שיקולי הצבעה בבחירות 2013, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2013.
7 שם

מה כוחם והשפעתם של תעמולת בחירות וסקרים?

ומה מקומם בעידן הרשתות החברתיות והסלולר

שניים מגורמי ההשפעה על התנהגות הבוחרים הם **תעמולת הבחירות וסקרי ההצבעה**. מטה הבחירות של כל מפלגה מאויש כיום באנשי מקצוע מגוונים, העושים שימוש אינטנסיבי באמצעי תקשורת: כתבות ומודעות בעיתונים, ברדיו, בטלוויזיה ובמדיות החדשות. ממערכת בחירות אחת לשנייה גדל השימוש באינטרנט (באמצעות הרשתות החברתיות, הדואר האלקטרוני, אתרים שונים ובלוגים) ובטלפונים הסלולריים. עם המעבר של זירת התעמולה המרכזית למרחב האינטרנט, חלה ירידה ניכרת בשיעור החשיפה לתשדירי הבחירות בטלוויזיה.

חוק בחירות דרכי תעמולה (תשי"ט-1959)

קובע את הדרכים המותרות לתעמולה ומציב הגבלות וסייגים, כדי להבטיח שמסע התעמולה של המפלגות יהיה הוגן ושוויוני. במהלך השנים נוספו לחוק סעיפים הנוגעים לפרסום חוצות, לשידורי התעמולה בערוצי הטלוויזיה המסחריים וברדיו האזורי, ועם התגברות השימוש בסקרים נוספו גם קריטריונים לפרסום סקרי בחירות. עם זאת, החוק עדיין אינו מתייחס לפרסום בערוצי טכנולוגיה חדשים, דוגמת האינטרנט והסלולר: רשתות חברתיות, יוטיוב, דואר אלקטרוני ועוד. היות שחלק הארי של תעמולת הבחירות מתנהל כיום בזירה הדיגיטלית, חוק דרכי התעמולה נדמה כלא עדכני ובלתי רלוונטי. ואכן, לאחר הבחירות לכנסת ה-20, ב-2015, הוחלט על הקמת ועדה שתבחן את החוק מחדש.

תעמולת הבחירות

מתקיימת מכוח חוק הבחירות (דרכי תעמולה), היא ביטוי חשוב לעקרונות הדמוקרטיים של זכות הציבור לדעת וחופש הביטוי. ממחקרים עולה כי השפעתם העיקרית של תשדירי הבחירות, חוד החנית של תעמולת הבחירות, היא בחיזוק ובגיבוש עמדות קיימות של המצביעים כלפי המפלגות. ייתכן שהתשדירים משנים במעט את הצבעת הבוחרים, אך הדבר עשוי להכריע את הבחירות רק במקרה של מאבק צמוד בין מפלגות. תשדירי התעמולה עשויים גם לעודד את ההשתתפות בבחירות, באמצעות חיזוק המעורבות האישית והרגשית של האזרחים.

מטלה:



קראו את הקטעים על תעמולת הבחירות:

- ★ בסביו מפי חליבות אל תמולות בבחירות אפי כל קטן.
- ★ בדקו בקרב בני מלסחותיכם, האם תמולות בבחירות בלסיון אוריכם.
- ★ בלון בין ממצאי בבדיקה אלכם לבין בקטלים.
- ★ בציף את מסקנותיכם.

האם תעמולת המפלגות לקראת בחירות 2015 סייעה למפלגות בשכנוע הבוחרים?

הקמפיינים עובדים

"בסקר של מכון המחקר 'פאנלס פוליטיקס' נמצא כי המאמצים הכבירים שמשקיעות המפלגות בקמפיינים באמת נושאים פרי.

"הממצא הראשון, והחשוב מכולם, הוא שלפחות 25% מהמצביעים מדווחים ששינו את החלטתם בנוגע לזהות המפלגה שתקבל את קולם בחודשיים האחרונים. נתון מעניין נוסף הוא שאחוז השינוי הגבוה ביותר נרשם בקרב תושבי הדרום: 34% מהם שינו את דעתם בחודשיים האחרונים. 29% מהציבור עדיין לא החליטו למי להצביע. מדובר בהרבה מאוד קולות".

(מדד הקמפיין: נלחמים על הבית", מאקו, 16.2.2015)

שאלת חשיבה:



- ★ האם, לדעתכם, יש ארומי את מלדיי בתמולות בחרוזי בללוויזיה? בללו נימוקים בוד ונוד.

רוב האנשים יודעים למי יצביעו לפני תחילת התעמולה

"באופן מעשי, תעמולת הבחירות, ובכלל זה תשדירי הבחירות, תורמים לחיזוקן ולגיבושן של הנטיות הפוליטיות המוקדמות, ומסייעים בהפיכת ההעדפות הקיימות למושכלות יותר. במילים אחרות, רוב האנשים כבר יודעים למי יצביעו לפני תחילת התעמולה, אך זו עוזרת להם להסביר לעצמם ולאחרים מדוע יצביעו דווקא למפלגה מסוימת ולא לאחרת".

(דנה בלאנדר, "תעמולת הבחירות בטלוויזיה: חבל על הזמן"? המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015)

הסקרים המתפרסמים בתקשורת כמעט על בסיס יומיומי מהווים כיום חלק בלתי נפרד מכל מערכת בחירות במדינות הדמוקרטיות. לקראת הבחירות לכנסת השביעית, ב-1969, הופיעו לראשונה בעיתונים בישראל דיווחים על סקרים ותוצאותיהם. גם הטלוויזיה החלה בהדרגה לפרסם סקרים, ומאז שנות ה-90 ניתן לומר כי סקרי בחירות הם נושא מרכזי בכלי התקשורת. תוצאותיהם מסייעות לקבלת החלטות - הן של המועמדים לגבי המשך מסע התעמולה והן של הבוחרים. למרות זאת, מידת אמינותם של הסקרים עדיין שנויה במחלוקת, בשל פערים גדולים בינם לבין תוצאות האמת.

בבחירות 2015, לדוגמה, הפכו הסקרים עצמם למרכיב מרכזי בתעמולת הבחירות. סקרים שניבאו שוב ושוב הפסד צורב לליכוד הובילו לשינוי כיוון בתעמולה מצידו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שהחל לשכנע מצביעים לעזוב מפלגות קטנות מגוש הימין ולהצביע לליכוד. ואכן, הליכוד קיבל בבחירות מנדטים רבים יותר מכפי שניבאו הסקרים.

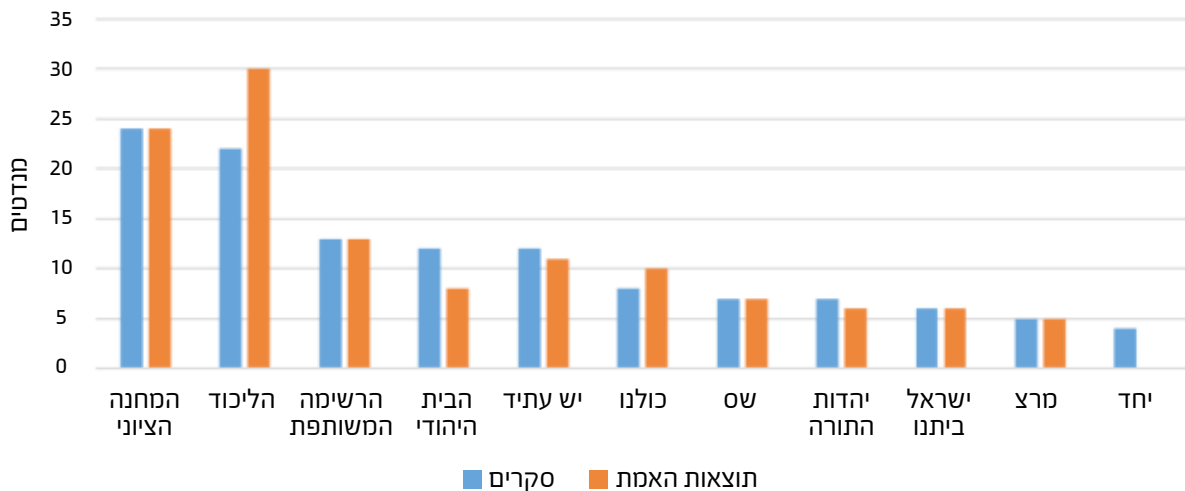
יש הרואים בכך הוכחה לחוסר יכולתם של הסקרים לנבא את תוצאות הבחירות, ויש הרואים בכך הוכחה לכך שהסקרים עצמם הפכו למכשיר תעמולה ולשיקול מכריע אצל הבוחר. יש הטוענים שהסקרים כשלו בניבוי תוצאות הבחירות מפני שהם ניבאו תוצאות מוטות, על פי משאלות הלב של מזמיני הסקרים.



סקרים. ויקיפדיה, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons.

[CC BY-SA 3.0], via Wikimedia Commons.

השוואה בין הסקרים לתוצאות האמת בבחירות לכנסת ה-20⁸



8 טל גלילי, אתר סקר רע, www.sekerra.com. כל הגרפים שבאתר משוחררים תחת רישיון CC-BYSA.

הצבעה בבחירות - זכות או חובה?

עמדה:



★ *האם אתם ביצד או נגד חוקיקת חוק האזרחים? האזרחים חייבים להצביע בבחירות בישראל? נאמרו וזמרתם. (וינו אף בספר י"ז, "צקרון האזרחים") - בחירות דמוקרטיות בחלק פלני.*

השתתפות בבחירות הינה אחת מזכויות היסוד, העומדות בבסיסו של כל משטר דמוקרטי - אך מעבר להיותה זכות, להשתתפות בבחירות יש חשיבות רבה להמשך קיומה של הדמוקרטיה. הימנעות של ציבור רחב מהשתתפות בבחירות עלולה להביא לפער ניכר בין רצונות האזרחים לבין מימושם. פער כזה עלול להגדיל את הריחוק בין האזרחים לנבחרים, למנוע מהנבחרים להבין את דרישותיו והעדפותיו של הציבור, ולגרום להם לפעול בניגוד לרצון של חלקים גדולים בעם. האינטרס הציבורי לא יזכה לייצוג ראוי, ובסיס הלגיטימציה של השלטון יאבד.

במדינות בודדות - כמו אוסטרליה, בלגיה, איטליה וצ'ילה - האזרחים חייבים על פי חוק להשתתף בבחירות. בחלק מהמדינות לא מדובר בחובת הצבעה, וכל שנדרש מהבוחר הוא להתייצב בקלפי ביום הבחירות. באוסטרליה יש חובה לשלשל פתק הצבעה, אבל זה יכול להיות, כמובן, פתק לבן או פתק לא כשר. באיטליה רושמים בתעודת הזהות של אזרחים שנמנעו מלממש את זכות ההצבעה שלהם, כי הם לא השתתפו בבחירות. אחוזי הבחירות במדינות הללו הינם מהגבוהים בעולם - מעל 90%.

סיכום !

שיטת הבחירות בישראל מעודדת ייצוגיות גבוהה למגוון קבוצות - אידיאולוגיות, לאומיות, דתיות, תרבותיות, עדתיות - אך מעוררת קשיים בהרכבת הממשלה ובמשילות, ומביאה לקיומן של מערכות בחירות תכופות. הנושאים המרכזיים העולים במערכות הבחירות הם רעיונות, צרכים ואינטרסים של קבוצות שונות באוכלוסייה, אלה מעסיקים גם התארגנויות פוליטיות, ובכלל זה מפלגות, בהן נדון בפרק הבא.

תרגול

1. הסבירו כיצד משפיעה שיטת הבחירות על הקשר בין בוחרים לנבחרים ועל מידת האחריות של הנבחרים?
2. ערכו שאלון בין קרובי משפחה בעלי זכות בחירה, ובדקו מה היו גורמים המרכזיים שהשפיעו על החלטתם עבור מי להצביע בשתי מערכות הבחירות האחרונות.
 - מה המסקנות שלכם מתוצאות השאלון? התייחסו בתשובתכם למונחים שנלמדו בפרק.
3. הסבירו מדוע שיעור השתתפות נמוך בבחירות מהווה סכנה לדמוקרטיה?



פרק כ"ז: מפלגות וקבוצות אינטרס במדינה דמוקרטית ובישראל

חברות במפלגה ופעילות במסגרת קבוצות אינטרס הן דוגמאות להשתתפות אזרחית בפוליטיקה. ואולם, יש הבדל מהותי בין שתי ההתארגנויות: מפלגות חותרות להשתתף בשלטון ולקבוע את המדיניות, ואילו קבוצות אינטרס מעוניינות להשפיע על התהליך הפוליטי בלי ליטול חלק בשלטון.

חוק המפלגות שנחקק בישראל ב-1992 קובע: "מפלגה היא תָּכָךְ בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות, ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים. למפלגה יש רעיונות, ארגון ומוסדות, חברים, פעילים, מצביעים ונציגים במוסדות השלטון".

מפלגה, כארגון פוליטי השואף לעוצמה, אינה תופעה דמוקרטית בלבד. מפלגות היו ועודן קיימות גם במשטרים לא דמוקרטיים כדוגמת סין, מצרים וסוריה.

בפרק זה נעסוק בשאלות:

- מהם תפקידי המפלגות במדינה דמוקרטית?
- מהם סוגי המפלגות והמערכות המפלגתיות במדינות הדמוקרטיות?
- מהו אופייה של המערכת המפלגתית בישראל?
- מהי מפת המפלגות בישראל?
- מהן קבוצות אינטרס?

מהם תפקידי המפלגות במדינה דמוקרטית?

מקור המילה מפלגה הוא השורש פ.ל.ג, כלומר חלק - ייצוג בפרלמנט של חלק מהאוכלוסייה, והיא מהווה כלי רב ערך במדינות דמוקרטיות.

תפקידי המפלגות:

- 1. ייצוג.** של קבוצות בעלות רעיונות או אינטרסים שונים.
- 2. תיווך.** בין קבוצות האזרחים לבין השלטון. המפלגות הינן צינורות תקשורת: מצד אחד הן משמשות במה לאזרח להשמיע את דעתו, ומסייעות לשלטון לעמוד על הלכי הרוח של חברי המפלגות, ומנגד מעביר השלטון באמצעות המפלגות מידע לציבור על מדיניותו.
- 3. יצירת הזדהות.** המפלגות מספקות לאזרחים מוקד של הזדהות ותחושת שייכות. מפלגות מגזריות, למשל, מעניקות תחושת שייכות לבוחרים הבאים מאותו מגזר.
- 4. חיברות פוליטי.**¹ המפלגות משפיעות על התרבות הפוליטית של החברה ועל ערכיה. הפעילות במפלגה מסייעת לחבריה, המגיעים מרקעים שונים, להתחשב בדעות אחרות ונבדלות משלהם, להתגמש ולהגיע להסכמות עמן.
- 5. צמיחה של מנהיגות פוליטית.** המפלגות מהוות כר לצמיחת מנהיגות, שעשויה להגיע בהמשך לעמדות שלטוניות. קיים שוני מהותי בין תפקידיה ואופן פעולתה של המפלגה במדינות דמוקרטיות לבין מאפייני מפלגות במדינות שאינן דמוקרטיות. במשטרים לא דמוקרטיים המפלגה משמשת זרוע של השלטון, משתלטת על כל מוסדות המדינה, ומשמשת בעיקר כמנגנון שליטה על ההמון. במדינות דמוקרטיות, לעומת זאת, המפלגות מבוססות על עקרון הפלורליזם, המכיר ברב-גוניות של החברה, ושואפות לתת לו ביטוי, תוך הכרה בזכותו של הציבור להשפיע על עיצוב החיים הפוליטיים.

מהם סוגי המפלגות במדינות הדמוקרטיות?

1. מפלגה שמייצגת קבוצה חברתית. כגון מעמד חברתי-כלכלי (בורגנות, פועלים, בעלי הון), קבוצה אתנית, קבוצה דתית או קבוצה לאומית. לדוגמה: ש"ס מייצגת ציבור מזרחי חרדי ומסורתי; חלק מרכזי מתומכי "הבית היהודי" באים משורות הציבור הדתי-לאומי; "ישראל ביתנו" ייצגה בראשית דרכה את העולים מחבר העמים; "יש עתיד" מייצגת את האינטרסים של מעמד הביניים; "הרשימה (הערבית) המשותפת" זכתה לתמיכת רוב גדול מקרב המצביעים הערבים בבחירות 2015.

2. מפלגה אידיאולוגית ומפלגה פרגמטית. ההבחנה תיעשה על פי מידת המחויבות למצע: למפלגה אידיאולוגית יש מחויבות עמוקה למצע רעיוני, בעוד שמפלגה פרגמטית מתאימה את מצעה ביתר קלות לתנאים משתנים או לקהל רחב של בוחרים, בעל השקפות עולם מגוונות. מפלגות אינן נוטות להציג את עצמן כחסרות כל מחויבות אידיאולוגית.

3. מפלגת המון ומפלגת שלד. היסוד המבחין ביניהן הוא רמת הפעילות והמעורבות החברתית. מאפייניה של מפלגת המון הם, בין השאר, פעילות במשך כל ימות השנה, ובתחומים רבים: כלכלה, חברה, תרבות וחינוך. פעילות כזו מגבירה את הזיקה של אוהדים למפלגה ומגדילה את מספר חבריה. מפלגות המון היו, למשל, המפלגות הסוציאליסטיות, שהוקמו באירופה במחצית השנייה של המאה ה-19. גם מפא"י (מפלגת פועלי ארץ ישראל ומפלגת השלטון בישראל עד שנת 1977) פעלה כמפלגת המון - היא העניקה לחבריה שירותים רבים, כולל תנועת נוער, פעילות תרבותית, מקומות עבודה.

מטלה:



★ מני דואמה ישראלית אמסאק
אידיאולוגית ואמסאק פראמטית
נחקו את תלבושתם.

1 הסבר על המושג ראו פרק י"ט, "תרבות פוליטית דמוקרטית", בחלק השני.

מפלגת שלד, לעומת זאת, מתאפיינת בפעילות פוליטית צרה יחסית, בעיקר בסמוך למועד הבחירות. כיום לא קיימות מפלגות המון רבות, ובאופן כללי היקף פעילותן של כל המפלגות צומצם. בישראל ניתן לציין את ש"ס, כמפלגה שהיקף פעילותה רחב יחסית וניכר בתחומי חיים רבים. חשוב לציין, כי אין קשר בין העובדה שמפלגה היא מפלגת שלד או מפלגת המון לבין מספר המנדטים שבהם זכתה בבחירות.

4. מפלגות מצרפיות ומפלגות חד-נושאיות. ההבחנה כאן היא על פי היקף הנושאים שבהם הן מתמקדות. מפלגות מצרפיות חובקות מגוון רחב של נושאים ואינטרסים בנושאי חוץ וביטחון, כלכלה, חברה ועוד, והן פונות לקהל רחב. מפלגות חד-נושאיות מתמקדות בקידום נושא בודד. בישראל, דוגמאות למפלגות מצרפיות הן הליכוד והעבודה, ודוגמאות למפלגות חד-נושאיות: מפלגת הגמלאים ו"הירוקים".

בדרך כלל יש למפלגה כמה מאפיינים. לדוגמה, מפלגה יכולה להיות מפלגת המון ומפלגה מצרפית גם יחד.

מהם סוגי המערכות המפלגתיות במדינות הדמוקרטיות?

שאלת חשיבה:



★ *כאם יציבות אל מציבות דו-מפלגתיות
היא בכח ימיון אדמוקרטיה?*

ניתן לזהות במדינות דמוקרטיות מערכות מפלגתיות, הנבדלות במספר המפלגות המרכיבות אותן, במידת השוני והקיטוב בין המפלגות הללו ובמידת יציבותה של המערכת הכללית. ההבחנה המרכזית הינה בין מערכת דו-מפלגתית (או דו-גושית) לבין מערכת רב-מפלגתית.

מערכת דו-גושית היא מערכת פוליטית המושתתת על שתי מפלגות עיקריות, שזכות לתמיכת רוב גדול של הציבור ומחזיקות ברוב מושבי הפרלמנט. זוהי מערכת יציבה, שבה מפלגה אחת אוחזת בשלטון, ואילו השנייה משמשת באופוזיציה וממתינה לתורה לגבור על מפלגת השלטון ולתפוס את מקומה. כך זה, למשל, בארצות הברית (המפלגה הדמוקרטית מול המפלגה הרפובליקנית) ובאוסטרליה (מפלגת הלייבור משמאל, מול גוש ימני של המפלגה הליברלית והמפלגה הלאומית).

מערכת רב-מפלגתית מורכבת ממספר רב של מפלגות, היוצרות יחד רוב בפרלמנט ומרכיבות קואליציה - כפי שקורה בהולנד, ישראל, גרמניה, ספרד ויפן. מערכת רב-מפלגתית עשויה לסבול מחוסר יציבות, שכן הממשלה מורכבת מקואליציה של מפלגות, ועלולה להתפרק עם פרישתה של אחת מהן. אולם, גם מערכות רב-מפלגתיות רבות מצטיינות ביציבות, למשל, במדינות סקנדינביה.

שיטת הבחירות ומבנה החברה קובעים אם המערכת הפוליטית תהיה רב-מפלגתית או דו-מפלגתית.

מעמדן של המפלגות במאה ה-21:

ומדוע מעמדן התערער ומספר חבריהן התדרדר

במדינות דמוקרטיות רבות, המפלגות נסוגות בשנים האחרונות ממרבית התפקידים שאותם ביצעו בעבר, והן גם זוכות לרמת אמון נמוכה מהציבור. התופעה של שקיעת המפלגות היא כיום תופעה עולמית.

לירידת מעמדן של המפלגות ולצמצום במספר חבריהן הפעילים יש סיבות רבות. חלקן נעוצות באופן ההתנהלות של המפלגות, וחלקן נובע מהשינויים החברתיים שמתחוללים במדינות המודרניות:

1. מפלגות רבות זנחו את תפקידן כמייצגות ומשלבות אינטרסים חברתיים, ומתמקדות במאבק על שלטון ועל תפקידים.
2. במדינות רבות חלו שינויים חברתיים גדולים. בוחרים שהשתייכו למעמד חברתי מסוים ובחרו במפלגה שייצגה אותו, נטשו את המפלגה כאשר מעמדם החברתי השתנה, אך לא הצטרפו למפלגה אחרת.
3. אם בעבר הייתה למפלגות השפעה גדולה על סדר היום הפוליטי, כיום ניתן להשפיע על סדר היום גם בערוצים אחרים, כמו התקשורת והרשתות החברתיות.
4. הממד האישי בפוליטיקה מעמיד בצל במקרים רבים את הממד האידיאולוגי. יועצי התקשורת עסוקים בהבלטת דמותו של המנהיג ומאפשרים לו לפנות לבוחרים באופן ישיר, בלי צורך ברשת ארגונית מפלגתית.

מהו אופייה של המערכת המפלגתית בישראל?

מתי היו המפלגות בשיא כוחן - ולמה הן נחלשו בעשורים האחרונים

מדינת ישראל כונתה בראשיתה "מדינת מפלגות". בניגוד לרוב ארצות העולם, המפלגות בישראל קדמו למדינה. ניתן לזהות שלוש תקופות במערכת המפלגתית הישראלית:

1. מקום המדינה ועד בחירות 1977 - מערכת רב-מפלגתית

עם מפלגה דומיננטית. לאורך 29 השנים הללו (וקודם לכן גם בתקופת "המדינה שבדרך") שלטה בישראל תנועת "העבודה" על גלגליה השונים (מפא"י, המערך, העבודה) בשילוב עם המפלגות הדתיות, מפ"ם ו"אחדות העבודה". מפא"י זכתה בכל מערכות הבחירות שהתקיימו בתקופה הזו במספר המנדטים הגבוה ביותר, והרכיבה את כל הממשלות. היא עיצבה ושיקפה את רוח התקופה, הרוח של בניית המדינה.

2. המהפך - בבחירות 1977 התחולל שינוי דרמטי, שזכה לשם

"המהפך", כאשר "הליכוד", שהיה מורכב מרשימה משותפת של מספר מפלגות ותנועות עלה לשלטון, ו"תנועת העבודה" איבדה לראשונה את הבכורה. כך נוצרה בישראל מערכת דו-גושית תחרותית: מפלגות הימין ובראשן הליכוד מזה, מול מפלגות השמאל ובראשן העבודה מזה.

בבחירות לכנסת השביעית, ב-1969, זכתה הרשימה הגדולה ביותר - המערך (בו היו שותפות מפא"י, אחדות העבודה, מפ"ם ורפ"י) - ב-56 מנדטים.

בבחירות לכנסת ה-18, ב-2009, זכתה הרשימה הגדולה ביותר - קדימה - ב-28 מנדטים בלבד.

בבחירות לכנסת ה-19, ב-2013, זכתה רשימת הליכוד-ביתנו (שכללה את מפלגות הליכוד וישראל ביתנו) ב-31 מנדטים.

בבחירות לכנסת ה-20, ב-2015, זכה הליכוד ב-30 מנדטים.

מגמה זו התחזקה ב-1981, כאשר נסגר בכנסת העשירית פער המנדטים בין שתי המפלגות הגדולות (48 לליכוד מול 47 למערך), וסך המנדטים שלהן הגיע לשיא (95). המפלגות הקטנות החלו להיות מזוהות עם אחת משתי המפלגות הגדולות, וחלקן הצטרפו לסירוגין למפלגת השלטון.

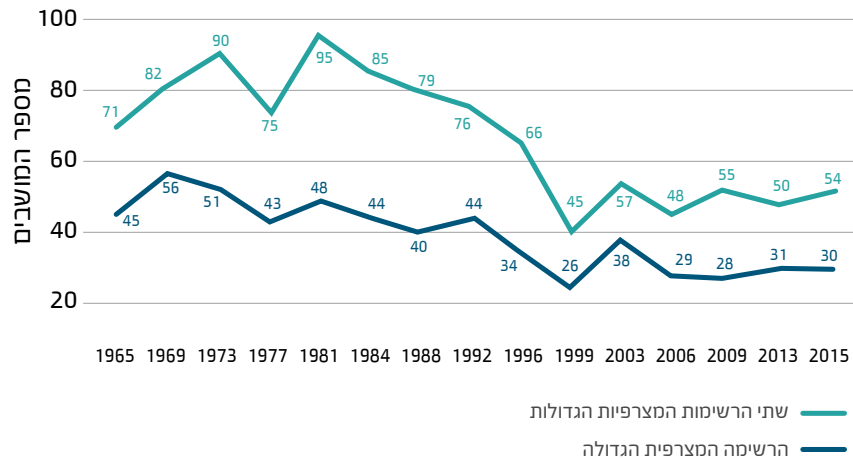
3. תקופת המפץ - מ-1996 ועד היום - תקופה שהחלה עם החלתו של חוק הבחירה הישירה בראש הממשלה (שבוטל ב-2003). התקופה מאופיינת בצמצום כוחן של המפלגות הגדולות. עם זאת, בבחירות 2015 הסתמן אולי שינוי מגמה.



מאפייני תקופת המפץ:

א. פיצול המערכת המפלגתית והיחלשותן של המפלגות הגדולות.

תרשים: כוחן של המפלגות הגדולות 1965-2015²



אמון במפלגות:
 בשנת 2012 רק 35.6% מהציבור הישראלי הביעו אמון במוסד המפלגות. זוהי מידת האמון הנמוכה ביותר שנרשמה ביחס למוסדות פוליטיים (מלבד מוסד ראש הממשלה שזכה ל 31.9% תמיכה).
 (פרופ' אשר אריאן, מיכאל פיליפוב ואנה קנפלמן, "מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009-2020 שנה לעלייה מברית המועצות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרכז גוטמן)

ניתן ללמוד מהתרשים, כי עד 1996 הצליחה הרשימה הגדולה לזכות בשליש מהמושבים בכנסת לפחות, ובשש מערכות הבחירות שנערכו מאז חל צמצום בכוחה של המפלגה הגדולה. בשלוש מהמערכות לא הגיעה המפלגה הגדולה אפילו לרבע מהמושבים. אם נביט בכוחן המשותף של שתי הרשימות הגדולות, נבחין במגמה דומה: שתי המפלגות הגדולות אחזו באופן מסורתי ברוב המושבים בכנסת עד 1996, ומאז צנח כוחן המשותף אל מתחת למחצית חברי הכנסת. בכנסת שנבחרה ב-2015 מונות שתי המפלגות הגדולות 54 מנדטים.

ב. טשטוש אידיאולוגי. ההבדלים הערכיים בין המפלגות הגדולות היטשטשו, מה שהוביל לנדידת בוחרים ולהיחלשות הנאמנות המפלגתית. התנועה של המצביעים לא הייתה לרוב מגוש הימין לגוש השמאל, אלא בתוך הגושים או מהימין ומהשמאל אל מפלגות המרכז.

התוצאות של היחלשות המפלגות הגדולות:

1. בעיית אמון: המפלגות בישראל זוכות לשיעור האמון הנמוך ביותר בסקרים ביחס לשאר המוסדות הפוליטיים (בארץ ובעולם)³. חשוב לציין, כי למרות מידת האמון הנמוכה מכיר רוב הציבור (67%) בחשיבותן של המפלגות כמוסד דמוקרטי, ואינו מוכן לוותר עליהן.

2. בעיית משילות: מאחר שמספר המנדטים של המפלגות הגדולות פחת, קשה למפלגה הגדולה ולממשלה שהיא עומדת בראשה לממש את מדיניותה. הדבר מביא לדחיית הכרעות שנויות במחלוקת, מונע תכנון ארוך טווח ומתבטא בהליכה תכופה לבחירות.

2 פרופ' גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), "איך מתקנים את שיטת הממשל בישראל - המלצות עיקריות", תיקון שיטת הממשל בישראל, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת עם עובד, 2013, עמ' 13.
 3 פרופ' אשר אריאן, מיכאל פיליפוב ואנה קנפלמן, "מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009-2020 שנה לעלייה מברית המועצות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרכז גוטמן.

מהי מפת המפלגות בישראל?

למרות העמסום האידיאולוגי, ניתן למקם מפלגות על פני הרצף של ימין ושמאל, בארבעה תחומים מרכזיים: **התחום הכלכלי-חברתי, מדיניות חוץ וביטחון, יחסי דת ומדינה וזהותה היהודית של המדינה.**

עם זאת, קשה למקם את המפלגות במדויק, בשל מספר סיבות:

- א. מפלגה יכולה להיות בצד אחד של הרצף בנושא מסוים, ובצד אחר בנושא שונה. למשל: להיות ימנית (ניאו-ליברלית) בתפיסתה הכלכלית-חברתית ושמאלית (יונית) בנושאי חוץ וביטחון.
- ב. לא כל המפלגות מפרסמות מצעים המבטאים בבירור את מדיניותן, וגם אלה שעושות כן, מצען לא מתייחס בהכרח לארבעת הנושאים המרכזיים שציינו.
- ג. לא פעם נשמעות התבטאויות - וגם מבוצעים מעשים - שאינם עולים בקנה אחד עם המצע, ואף מנוגדים לו. ידוע בהקשר הזה הביטוי שטבע אחד מראשי הממשלה: **"דברים שרואים מכאן [מלשכת ראש הממשלה] לא רואים משם"** [מהאופוזיציה]. לדוגמה: ראש הממשלה אריאל שרון הוביל ב-2005 מהלך מרחיק לכת, שהיה מנוגד לחלוטין למצע שעימו התמודד בבחירות לכנסת בראש הליכוד, כאשר ביצע את ההתנתקות מרצועת עזה.
- ד. ברוב המפלגות, ובעיקר במפלגות הגדולות, לא קיימת אחידות אידיאולוגית בין כלל החברים. ניתן למצוא בהן בעלי דעות כלכליות, מדיניות וחברתיות מגוונות, כולל דעות שהולמות יותר את צידה האחר של המפה הפוליטית.

- **רצף חוץ וביטחון:** מקור החלוקה האידיאולוגית בסוגיה זו, בין "יונים" (שמאל) ל"ניצים" (ימין), נעוץ עוד בתקופת היישוב. המשתייכים למחנה הניצי הם אלה שדוגלים בדרך כלל ב"ארץ ישראל השלמה", מתנגדים לוותורים טריטוריאליים ביהודה ושומרון, במזרח ירושלים וברמת הגולן ואחרים מסכימים לוותורים קלים. ההתנגדות נובעת מתפיסה שאזורים אלה הם כור מחצבתו של העם היהודי, מאמונה בכך שהשליטה בהם חיונית לביטחונה של ישראל, ומצדדים באקטיביזם ביטחוני, כלומר בגישה הרואה ביכולות הצבאיות את האמצעי היעיל ביותר להבטחת הביטחון הלאומי של ישראל. על פי ההשקפה הניצית, ויתורים טריטוריאליים אינם מתכון לשלום אלא דווקא מעודדים תוקפנות. אנשי המחנה היוני נוטים או מוכנים לוותורים טריטוריאליים משמעותיים, עד כדי נסיגה לקווי 1967 עם תיקוני גבול קלים. לדעתם פשרה טריטוריאלית חיונית למען השגת שלום עם הפלסטינים ועם מדינות ערב התומכות בהן, שלום אשר ישפר הן את מצבה הביטחוני של ישראל, הן את מצבה המדיני והן את מצבה הכלכלי. אנשי המחנה היוני טוענים ששליטת ישראל בשטחי יהודה ושומרון ובפלסטינים החיים בהם היא כיבוש בלתי מוסרי. עוד הם טוענים שהדרך הדמוגרפית היחידה להבטיח מדינה יהודית ודמוקרטית היא באמצעות היפרדות משטחים אלו תוך יצירת שתי מדינות לשני עמים שיחיו זו לצד זו בשלום. לאורך כל השנים, ועד היום, המחלוקת בענייני חוץ וביטחון היא המחלוקת המרכזית בישראל.
- **הרצף הכלכלי-חברתי:** נמתח בין שני קטבים - שמאל וימין: מפלגות שמאל מזוהות עם מדיניות סוציאל-דמוקרטית ומפלגות ימין עם מדיניות ניאו-ליברלית. על הרצף מצויות מפלגות שונות, שחלקן נוטות לימין וחלקן לשמאל.
- **רצף דת ומדינה:** ההבדלים בתחום זה מתייחסים למידת התמיכה של המפלגות בשילובה של הדת במדינה - ממפלגות דתיות ומסורתיות, הדוגלות בהידוק הקשר בין הדת היהודית לבין המדינה, ולעיתים אף בהחלת דינים דתיים, ועד מפלגות חילוניות, הקוראות להפרדה בין דת ומדינה. במרכז הרצף מצויות המפלגות התומכות פחות או יותר בשימור הסטטוס-קוו. גם בין המפלגות הערביות יש חילוניות, התומכות בהפרדת הדת מהמדינה, וישנה מפלגה בעלת אופי דתי, שתומכת בחיזוק המוסדות הדתיים האיסלאמיים וביחזוק כוחם של בתי הדין המוסלמיים.
- **הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.** המפלגות היהודיות תומכות בכך שישראל תוגדר ותתנהל כמדינה יהודית ודמוקרטית. מנגד, המפלגות הערביות תומכות בהגדרתה של ישראל כמדינת לאום אזרחית, ללא צביון יהודי רשמי.



★ במרו לתי מוסלמות ציינו במצוינות, ונציגן את הסליטים המצוינים על מיקומן בסוגיית דת ומדינה.

כיצד נקבעות רשימות המועמדים של המפלגות?

המפלגות בישראל נהנות מעצמאות מוחלטת בבואן לאמץ שיטה לבחירת מועמדים ולהרכבת רשימת המועמדים לכנסת, ואין למעשה מנגנון שכופה שיטה מסוימת. כתוצאה מכך, ישראל מתאפיינת בטווח רחב של שיטות לבחירת מועמדים:

- **מנהיג המפלגה** קובע את רשימת המועמדים לכנסת. כך, למשל, במפלגות "יש עתיד" ו"ישראל ביתנו".
- **המנהיגים הרוחניים** של המפלגה קובעים את המועמדים. כך זה, למשל, בש"ס ("מועצת החכמים") וב"הדות התורה" ("מועצת גדולי התורה"). למעשה אלה שתי מועצות, של שתי התנועות המרכיבות את המפלגה: "אגודת ישראל" החסידית ו"דגל התורה" של ה"מתנגדים".
- **גוף בוחר**, כדוגמת מרכז המפלגה או ועידת המפלגה. כלומר, גופים המונים מאות ואף אלפי אנשים הם שקובעים את הרכב הרשימה. לדוגמה: מרצ וחד"ש.
- **פריימריז**, כלומר בחירות מקדימות, שבהן משתתפים כל מי שהתפקדו למפלגה או אפילו כלל הבוחרים. זו השיטה שהנהיגו בליכוד, בעבודה וב"בית היהודי" בין השאר כדי לחזק את הלגיטימציה שלהן. בעבר נהגו חלק מהמפלגות לעצב את רשימות המועמדים שלהן לכנסת באמצעות ועדת מינויים או "ועדה מסדרת".

היתרונות והחסרונות של הפריימריז לעומת השיטות האחרות:

ההשלכות של הפריימריז מבחינה דמוקרטית הן מורכבות. **יש לשיטה יתרונות** בולטים, ובהם שקיפות, שיתוף רחב של חברים, ביסוס התרבות הדמוקרטית, ייצוגיות, אפשרות לקידום מועמדים חדשים, הגברת תחושת ההשפעה של ציבור האוהדים ובהמשך לכך צמצום תחושת הניכור ביחס לפוליטיקה. בכך באים לידי ביטוי העקרונות הדמוקרטיים של שלטון העם והכרעת רוב.

אבל יש לשיטה גם חסרונות: הפריימריז מובילים להצטרפות חברים שאינם פעילים במפלגה, ולפעמים גם לא תומכים בה, אינם מזדהים איתה ואפילו אינם מצביעים עבורה בבחירות לכנסת - אשר כל רצונם הוא לקדם מועמדים מסוימים (לעיתים מגויסים למשימה "קבלני קולות"). כבר נרשמו בתולדות הפוליטיקה הישראלית ניסיונות של "השתלטות עוינת" על מפלגה, כדי להטות אותה לדרך קיצונית יותר. ואולם, לעת עתה התופעה אינה נפוצה.

נוסף על כך, פריימריז מצריכים משאבים כספיים גדולים, והצורך בגיוס כספים עלול ליצור קשרים לא בריאים בין פוליטיקאים לבין בעלי הון, ולכך שבעלי ההון האלה "יתוגמלו" בתמורה על ידי הפוליטיקאים (תופעת "הון-שלטון").

פגם נוסף הוא הפיחות בהשפעה של האידיאולוגיה על עיצוב הרשימה, ומכאן על שמירת צביונה ועל השגת משמעת סיעתית. חברי הכנסת, התלויים עתה בקולות ציבור הבוחרים, אינם מוכנים להיכנע לתכתיבים של ראשי המפלגה, אם סיכוייהם להיבחר עלולים להיפגע.

במערכות הבחירות האחרונות, בחלק מהמפלגות שהתקיימו בהן פריימריז, ניתנה לראש המפלגה אפשרות לשריין מספר מועמדים במקומות ריאליים ברשימה, על פי בחירתו.



★ כיצד ניתן לשמור את ימיונותיך לא שיטת הפריימריז, ובמקביל לתת את חסיונותיך?

מהן קבוצות אינטרס?

ארגון של אנשים בעלי מטרה משותפת, שפועלים יחד כדי להשפיע על מדיניות ציבורית, נקרא קבוצת אינטרס. בשונה ממפלגות פוליטיות, קבוצות אינטרס אינן מבקשות להתמודד בבחירות ולכהן בפרלמנט ובממשלה, אלא להשפיע "מבחוץ" על קביעת מדיניות. קבוצה כזו פועלת לרוב בשם אינטרס מובהק אחד. פעולתה מכוונת תמיד כלפי רשויות השלטון, ומיועדת להשפיע על מדיניותן.

חוק הלוביסטים

בשנת 2008 נכנס לתוקפו "חוק הלוביסטים", שמסדיר את עבודת השדלנים בכנסת ונועד להטיל מגבלות על פעילותם ולהגביר את השקיפות.

קבוצת אינטרס יכולה לפעול לקידום **עניין מסוים**, למשל חיילי מילואים, אמהות חד-הוריות, מעסיקים, או לפעול לקידום אינטרס **ציבורי**, כגון איכות הסביבה או איכות הממשל (לדוגמה: "אדם טבע ודין" או "התנועה למען איכות השלטון"). קבוצת אינטרס יכולה לפעול גם לקידום **אידיאולוגיה** פוליטית (למשל: "אם תרצו" ו"שלום עכשיו").

כיצד פועלות קבוצות האינטרס?

דרכי הפעולה של קבוצות האינטרס מגוונות ותכליתן, כאמור, להשפיע על מקבלי ההחלטות. דרך הפעולה השכיחה ביותר היא **שדלנות** (לוביזם), הבנויה על יצירת קשר אישי בין נציגי קבוצות האינטרס לבין נבחרי הציבור. מטרת השדלנים (הלוביסטים) היא לשכנע את נבחרי הציבור לקדם חקיקה, להצביע או לפעול בהתאם לאינטרסים של הקבוצות שהם מייצגים. תופעת הלוביזם נפוצה לא רק בישראל, אלא גם בארצות הברית ובאירופה. דרך אחרת מבוססת על **שיתוף פעולה** מובנה בין קבוצות אינטרס לבין השלטון, באמצעות **הסכמים**. למשל, ההסתדרות הכללית, שהיא קבוצת אינטרס של השכירים במדינה, חותמת על הסכמי שכר ותנאי עבודה עם הממשלה.



משימה ברשת:

קראו את חוק הלוביסטים באתר הכנסת.

★ א. פסביו את מטרותיו.

★ ב. פצאן את פאקאלות ל"חוק פאוביסטים" מילי זל פאוביסטים.

עוד אמצעי של קבוצות אינטרס הוא **הפעלת סנקציות**. לדוגמה, עובדי חברת החשמל יכולים למנוע אספקת חשמל בניסיון לשפר תנאי עבודה ושכר.

קבוצות האינטרס שמתחרות בהשפעתן על הממשל אינן שוות בכוחן. קיימות קבוצות אינטרס חזקות, השייכות לעולם העסקי, למקצועות החופשיים (מורים) או נמצאות בנקודות אסטרטגיות (שדות התעופה, הנמלים), ולעומתן קבוצות עם השפעה פחותה, כמו ארגון "קו לעובד", שמגן, בין היתר, על זכויותיהם של העובדים הזרים בישראל, או הארגונים שמנסים לסייע לניצולי שואה עריריים, למהגרים ולחסרי אמצעים.

סיכום !

הצגנו בפרק שני סוגי ארגונים - מפלגות וקבוצות אינטרס - המבטאים רעיונות ואינטרסים של קבוצות באוכלוסייה, ומאפשרים השתתפות אזרחית. המפלגות מזמנות לחבריהן את היכולת להשתלב במערכת הפוליטית ולהשפיע עליה מבפנים, קבוצות האינטרס מסתפקות בהשפעה מבחוץ - אבל אלה כמו אלה מממשות עקרונות דמוקרטיים כמו שלטון העם, פלורליזם והסכמיות. מעמדן של המפלגות אמנם נמצא בירידה בשנים האחרונות, אבל ערכן רב לקיומו של הליך דמוקרטי תקין.

בפרק הבא נלמד על הכנסת, הרשות המחוקקת של ישראל, שהציבור שולח אליה את נציגיו באמצעות הבחירות והמפלגות.

1. הציגו עקרונות וזכויות הבאים לידי ביטוי בהתארגנות של מפלגות.
2. קראו את הקטעים מתוך שני מצעי המפלגות.
ציינו והסבירו את הגישות הכלכליות-חברתיות המוצגות בכל אחד מהם.

מתוך מצע מפלגת "מרצ" לבחירות 2015

מאבק בהפרטה והחזרת האחריות למדינה

תהליכי ההפרטה הגורפים שעברו על המשק הישראלי בעשורים האחרונים לא הביאו לשיפור התחרות או ליעילות כלכלית, אלא לריכוז ההון בידיים בודדות, למערכת קשרי הון-שלטון המאיימת על הדמוקרטיה הישראלית, לפגיעה באיכות ובכמות של השירותים החברתיים ולפגיעה בזכויות העובדים.

יש לפעול לעצירת תהליכי ההפרטה ולשינוי המגמה הקיימת:

- עצירה מיידית של תהליכי ההפרטה ומיקור החוץ בשירותים החברתיים, בשירותי החינוך והבריאות. במקביל יש לפעול להחזרת האחריות על שירותים אלה למדינה ולהתוות תוכנית ארוכת טווח להלאמתם.
- ביטול ועצירת הפרטת אוצרות ומשאבי הטבע בישראל ועצירת ההפרטה של מונופולים טבעיים, כולל בחינה מיוחדת של הפרטת מפעלי ים המלח ומצבורי הגז.

(מתוך אתר "מרצ")

מתוך מצע מפלגת "הבית היהודי" לבחירות 2015

כלכלה חופשית עם רגישות כלכלית

מדינת ישראל היא הצלחה כלכלית חסרת תקדים. עם זאת, ישנו ציבור גדול שאינו נהנה מפירות שגשוג זה. אנו נפעל לשוויון הזדמנויות, על מנת לתת הזדמנות ראויה לכל צעיר וצעירה בישראל. זה יושג בעיקר על ידי שיפור דרמטי במערכת החינוך, חיזוק התחרותיות במשק, שבירת המונופולים (כפי שחווינו בחברות הסלולריות) והוועדים הגדולים, והורדת מיסים על שכבות הביניים. מדינת ישראל חייבת להעניק רשת ביטחון של חיים בכבוד לאלה, ורק לאלה, שאינם מסוגלים לקיים את עצמם.

(מתוך אתר "הבית היהודי")

3. הסבירו את מאפייניה של המערכת המפלגתית הישראלית כיום.
4. עיינו באתר של שתי קבוצות אינטרס, כגון הסתדרות המורים, אגוד העיתונאים, "אם תרצו", "שלום עכשיו", "התנועה למען איכות השלטון", מועצת התלמידים והנוער הארצית, ארגון "עדאלה", תנועת נשים דמוקרטיות (תנד"י).
א. בדקו את יעדיהן המוצהרים, דרכי פעולתן והישגיהן.
ב. האם תצטרפו לאחת מקבוצות האינטרס או תקימו קבוצה משלכם? נמקו.
5. חוק המפלגות אינו מחייב את המפלגות לקיים בחירות דמוקרטיות פנימיות לקביעת המועמדים שלהן לכנסת (פריימריז). הציגו נימוקים בעד ונגד חיוב בחוק של המפלגות להתנהלות דמוקרטית.



פרק כ"ח: הרשות המחוקקת: הכנסת

"ברגש של יראת כבוד והדרת קודש אני קם לפתוח את האסיפה המכוננת של מדינת ישראל, את כנסת ישראל הראשונה בימינו, בעיר הנצחית ירושלים. ברגע הגדול הזה בתולדות עמנו ניתן שבח והודיה לאלוהי ישראל, שבחסדו זכינו לראות בגאולה לאחר דורות של סבל וייסורים..."

"היום אנו ניצבים על סף תקופה חדשה. יצאנו מפרוזדור המשטר הזמני ואנו נכנסים לטרקלין של המשטר הדמוקרטי המסודר והקבוע. הכנסת הזאת נבחרה על ידי כל קהל אזרחי ישראל. רצון העם כולו בא לידי ביטוי חופשי ומלא בבחירות האלו..."

"אינני יודע במה זכה דווקא דורנו זה שיבוא לידו לקיים את המאוויים והכיסופים של כל הדורות הקודמים, שנמקו בחשכת הגלות. אפשר זכינו לכך בשל כל התלאות והפורענויות, הסבל והייסורים, שהיו מנת חלקנו בשבעים השנים האחרונות, עת נגדע מגוף עמנו אבר אחר עד שהושמד באחרונה שלישי העם כולו".

(מתוך נאום הפתיחה של נשיא מועצת המדינה הזמנית, ד"ר חיים ויצמן, בישיבת הפתיחה של האסיפה המכוננת, 14 בפברואר 1949. דברי הכנסת, כרך ראשון, מושב ראשון של הכנסת הראשונה, פברואר-יוני 1949, ירושלים-תל אביב: עמ' 5-6)

ד"ר חיים ויצמן (1874-1952),

נשיאה הראשון של מדינת ישראל וקודם לכן נשיא ההסתדרות הציונית העולמית ונשיא מועצת המדינה הזמנית, היה מדען בעל שם עולמי בתחום הכימיה, והקים ברחובות את מכון זיו, שהפך למכון ויצמן למדע.

"יום גדול הוא זה ורב-חשיבות, בו חוגג היישוב את פתיחת הכנסת... אל עליון זיכנו בייצוג חלק נכבד מהאזרחים הערבים, ואני תפילה שיצליח את דרכנו לעשות למען האזרחים כולם, בלי הבדל... עיניהם של אזרחי ישראל הערבים נשואות אל האסיפה המכוננת, שוחרת הצדק וטובת הכלל".

(מתוך דברי חבר הכנסת אמין-סלים ג'רג'ורה, מסיעת "הרשימה הדמוקרטית של נצרת", בישיבה השנייה של האסיפה המכוננת, 15 בפברואר 1949. שם, עמ' 23)

דבריהם של נציגי היישוב היהודי והיישוב הערבי במדינת ישראל שצוטטו כאן מבטאים את תחושת החגיגות והראשוניות של חברי האספה המכוננת עם כינונה של המדינה.

השאלות שבהן נדון בפרק הן:

- מהו מוסד הכנסת ומהם תפקידיה?
- מהו מבנה הכנסת וכיצד היא פועלת?
- מהו מעמדם של חברי הכנסת?

האסיפה המכוננת

נבחרה ב-25 בינואר 1949, התכנסה ב-14 בפברואר 1949, ויומיים לאחר מכן שינתה את שמה ל"כנסת".



קריקטורה של אריה נבון הכנסת עוברת לירושלים 1949. ויקיפדיה, היוצר: אריה נבון.

מהו מוסד הכנסת ומהם תפקידיה?

כיצד היא מייצגת את העם, כיצד באים חוקים לעולם ומה יתר סמכויותיה

חוק יסוד הכנסת מגדיר את הכנסת כ"בית הנבחרים של המדינה", וחברי הכנסת הם נציגי ציבור האזרחים. קיומה של הכנסת מושתת על עקרונות שלטון העם וריבונות העם: בני האדם הסכימו על אמנה חברתית, שלפיה הם יקיימו שלטון, אשר ישמור על זכויותיהם וייצג את האינטרסים שלהם. הכנסת עומדת לבחירה, על פי חוק, אחת לארבע שנים.

מתוקף מעמדה כנציגת העם, לכנסת סמכות עליונה ביחס לשתי רשויות השלטון האחרות: הרשות המבצעת (הממשלה) והרשות השופטת. בממשל הפרלמנטרי הנוהג בישראל, הממשלה נשענת על אמון הכנסת ותלויה בתמיכתה. עבודתם של בתי המשפט כפופה לחוקים ולחוקי היסוד שמחוקקת הכנסת.

"סמכויותיה רחבות עד מאוד"

"כתבנו: 'הכנסת היא בית המחוקקים של המדינה'. עכשיו שינינו... וכתבנו: 'הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה'. מדוע? כי בעצם ברור שהכנסת היא רשות מחוקקת... אבל מחוץ לחוקים - סמכויותיה רחבות עד מאוד".

(ח"כ נחום ניר-רפאלקס מסביר בשם ועדת החוקה חוק ומשפט את נוסח הצעת "חוק יסוד: הכנסת". דברי הכנסת, כרך XXIII, מושב שלישי, אוקטובר 1957-מארס 1958, עמ' 868)

תפקידי הכנסת



1 על תהליך כינונה של הממשלה בישראל, ראו פרק כ"ט, "הרשות המבצעת: הממשלה", חלק שלישי, עמ' 363-364.



מסכן הכנסת, מבט מדרום, 2007. היוצר: Beny Shlevich, ויקיפדיה.

הכנסת כמייצגת את העם

הכנסת מונה 120 חברים, נציגי הרשימות והמפלגות שהשתתפו בבחירות ועברו את אחוז החסימה.² חבר כנסת נבחר כדי לייצג את ציבור בוחריו, ואת רוב תפקידיו הוא מבצע כנציגם. על כן, מאבקים של חברי הכנסת למען בוחריהם הם לגיטימיים, ומבטאים את העיקרון הדמוקרטי של שלטון העם באמצעות נציגיו.

מגוון חברי הכנסת משקף את הפלורליזם בחברה

הישראלית ואת שיעור התומכים במפלגות השונות בקרב האזרחים שהשתתפו בבחירות. כמוסד המייצג את אזרחי המדינה יש בכנסת, בין השאר, ייצוג ליהודים ולערבים, לגברים ולנשים, לתושבי אזורים שונים, לוותיקים, לעולים חדשים, לבני עדות שונות, לצעירים ולמבוגרים, לדתיים ולחילונים. במובן זה הכנסת מייצגת את העם בישראל יותר משעושה זאת הממשלה, המייצגת רק חלק מהסיעות - אלה שמשתייכות לקואליציה - ולכן מייצגת רק חלק מהאזרחים.

משימה ברשת:



★ אלול בארץ הכנסת ומצאו בצורת חוק
בצורה אסדר ולאחר אל חבר כנסת
למבטאות בבירור את פוקריונות או
באיןטרסס אל קבל בוחריו.

דוגמה לחקיקה בתחום הטכנולוגי:

חוק פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה ועל-תנאי (תשע"ג-2013).

דוגמה לחקיקה בתחום החברתי:

חוק שירותי רווחה (מענק הסתגלות לנשים ששהו במקלט לנשים מוכות - תשע"ג-2012).

הכנסת כרשות מחוקקת

הכנסת היא הרשות המוסמכת לחוקק חוקים, הקובעים את דרכי ההתנהגות ואת סדרי השלטון במדינה. החוקים מחייבים את האזרחים ואת שלוש הרשויות: המחוקקת, המבצעת והשופטת.

חקיקת הכנסת מתנהלת בהתאם לכללי המשחק הדמוקרטי, בדרך של משא ומתן בדיוני המליאה והוועדות, ובהתאם לעקרונות הדמוקרטיים של שלטון העם ושל הכרעת הרוב. העיקרון הזה מתממש בהצבעות בוועדות ובמליאה.

החקיקה המתבצעת בכנסת נקראת חקיקה ראשית, ובמסגרתה קובעים חברי הכנסת את הוראות החוק. הממשלה פועלת בהתאם לחוקי החקיקה הראשית, ומוסיפה עליהם בחלק מהמקרים חקיקת משנה: תקנות וצווים. התקנות והצווים משלימים את החקיקה הראשית באותם מקרים שבהם היא נותרה ברמה הכללית בלבד. אסור, כמובן, שחקיקת המשנה תסתור את החקיקה הראשית, מתוקף עליונות הכנסת כנציגת העם. הכנסת גם מחוקקת חוקי יסוד, אשר לפי פסיקת בית המשפט מעמדם בכיר מזה של חקיקה ראשית רגילה. בסוגיה זו דנו בפרק היסודות החוקתיים של ישראל.

חלק מהצעות החוק הן יוזמות של חברי כנסת. במקרים אלה זו תהיה הצעת חוק פרטית (חברי כנסת שהם שרים או סגני שרים אינם יכולים ליזום הצעת חוק פרטית). גם ועדות הכנסת רשאיות ליזום הצעות חוק בתחומי עיסוקיהן ולהכיין ל"קריאה ראשונה".

שאלת חשיבה:



★ מדוע, אצלכם, חברי כנסת לבק לרים או סגני לרים יבאין לבק בתפקיד יולג ראל בכנסת או סגנו, ואינן יבאין איצום בצורת חוק פרטית?

2 על אחוז החסימה קראו בפרק כ"ו, "בחירות בישראל", בחלק השלישי.

למשל, ועדת החוקה חוק ומשפט רשאית ליזום חוקי יסוד, ועדת הכנסת - חוקים שעניינם עבודת הכנסת, חברי הכנסת, הבחירות לכנסת, מפלגות ומימון מפלגות, והוועדה לביקורת המדינה רשאית ליזום חוקים שינחו את מבקר המדינה. חלק נכבד מהצעות החוק יזמת הממשלה, ואז זו תהיה הצעת חוק ממשלתית.

תהליך החקיקה

השלב הטרומי (מקדמי)

שני הצעדים הראשונים שאותם צריכה לעבור הצעת חוק פרטית הם אישור נשיאות הכנסת ומליאת הכנסת.

היזום (חבר כנסת בודד) או היוזמים (מספר חברי כנסת) של הצעת החוק מגישים אותה תחילה לאישור נשיאות הכנסת, הכוללת את יושב ראש הכנסת וסגניו. הנשיאות בודקת אם הצעת החוק אינה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או שאינה גזענית במהותה. במקרים בודדים נפסלו הצעות חוק פרטיות בשלב הזה.

לאחר שהצעת החוק אושרה בידי נשיאות הכנסת, היא מועלת להצבעה בקריאה טרומית (מוקדמת) במליאת הכנסת. רק אם הצעת החוק אושרה בקריאה הטרומית היא עוברת לדין באחת מוועדות הכנסת. קביעת הוועדה שתטפל

בהצעת החוק מושפעת משיקולים ענייניים ופוליטיים. לעיתים נקבעת לשם כך ועדה משותפת, * הכוללת נציגים של כמה ועדות. אם מתעוררת מחלוקת בשאלת הוועדה שתטפל בהצעת חוק כלשהי, ועדת הכנסת מכריעה במחלוקת. הוועדה שדנה בהצעת החוק יכולה לאשר אותה, להציע לכנסת לדחותה או לאשרה בשינויים. לאחר מכן היא מביאה את ההצעה להצבעה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת. מכאן ואילך יעברו הצעת חוק פרטית והצעת חוק ממשלתית תהליך חקיקה זהה.

הצעת חוק ממשלתית

המסלול שעוברת הצעת חוק ממשלתית שונה. המשרד הממשלתי שיזם את הצעת החוק מפיץ תחילה תזכיר חוק. התזכיר כולל טיוטה ראשונה של הצעת החוק, בתוספת הסבר מפורט על מטרותיו. התזכיר נועד לדין ראשוני בממשלה, במשרדיה ובקרב הגורמים המייעצים לה.

לוועדת השרים לענייני חקיקה, בראשות שר המשפטים, יש תפקיד מרכזי בהגשת הצעות חוק ממשלתיות. הוועדה מגבשת

את עמדת הממשלה בנושא, מתקנת את הצעת החוק תוך התחשבות בהערות של הדרגים המקצועיים במשרדי הממשלה, ולבסוף מאשרת אותה להגשה לכנסת. בנוסף, הוועדה מעיינת בהצעות חוק פרטיות ומחליטה אם חברי הקואליציה יתמכו בהצעת חוק מסוימת או יתנגדו לה. בכך היא חורצת לרוב את גורלה.

הצעת חוק ממשלתית אינה טעונה אישור של נשיאות הכנסת, ולא מתקיים לגביה שלב הקריאה הטרומית. הממשלה מגישה אותה לקריאה ראשונה במליאה, ומפרסמת את הצעת החוק ב"רשומות".

* ועדה משותפת

"חוק המאגר הביומטרי" (חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, תש"ע-2009) שנוי במחלוקת. כדי לטפל בחוק הוקמה ביולי 2013 ועדה משותפת רחבה, שכללה נציגי שלוש ועדות של הכנסת: ועדת המדע והטכנולוגיה, ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת החוקה חוק ומשפט.

משימה ברשת:



היכנסו לאתר משרד המשפטים, ומצאו בו תזכירי חוק ממשלתיים.

★ בחור אחד אפס, וכצ'אן את מכון אל
כחוק ואת אטרומי.

השלב הפרלמנטרי - חקיקה בכנסת

הליך החקיקה של חוק - הן כשמדובר בהצעת חוק פרטית והן בהצעת חוק ממשלתית - כולל **שלושה שלבים**, שכל אחד מהם מכונה **קריאה**: * קריאה ראשונה, קריאה שנייה וקריאה שלישית. בסופה של כל קריאה עומדת הצעת החוק להצבעה, וחייבת לקבל רוב כדי להתקדם לשלב הבא.

קריאה ראשונה

הצעת החוק מוצגת במליאת הכנסת על ידי חבר הכנסת שיזם אותה, על ידי השר או סגן השר הנוגע לעניין, או על ידי יושב ראש הוועדה שיזמה את ההצעה. מליאת הכנסת מקיימת **דין כללי** בהצעת החוק, ובסופו **הצבעה**. אם הצעת החוק התקבלה, היא חוזרת לוועדה שדנה בה לקראת הקריאה הראשונה (במקרה של הצעת חוק פרטית), או לוועדה שקובע יו"ר ישיבת הכנסת (במקרה של הצעת חוק ממשלתית).

שלב הוועדה

דיוני הוועדה, שאמורה להכין את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית לאור הדיון במליאה בקריאה הראשונה, נערכים, בדרך כלל, בדלתיים פתוחות. הוועדה מעבדת את הצעת החוק בשיתוף פעולה עם נציגי היועץ המשפטי של הכנסת ונציגי היועץ המשפטי לממשלה, ושומעת עמדות ודעות של גופים בעלי עניין בנושא החקיקה. בהם גופים פורמליים, כמו משרדי ממשלה, מכוני מחקר, חברות כלכליות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, וכן גורמים בלתי-פורמליים, כגון מומחי אקדמיה, שדלנים³ וגם אזרחים מן השורה, שפונים למזכירות הוועדה ומבקשים רשות להשתתף בדיון זה או אחר. כלומר, מוצגות בדיון מגוון עמדות, שאמורות לשקף **ריבוי דעות ופולרליזם מחשבות**.

הדיון בוועדה בהכנה לקריאה שנייה ושלישית הוא השלב היסודי והמקצועי ביותר בהליך החקיקה, ובו דנים חברי הכנסת ומומחים ביתרונותיה ובחסרונותיה של הצעת החוק ובחלופות שונות לנוסח של כל סעיף. הוועדה מחליטה בהצבעה מהו הנוסח אותו תעלה למליאה לקריאה שנייה ושלישית (אלא אם תמליץ למליאה להתנגד לחלוטין להצעה), אך כל חבר כנסת, גם אם אינו חבר בוועדה, יכול להגיש הסתייגות לנוסח הצעת החוק שאישרה הוועדה, ולהביא את ההסתייגות להכרעת מליאת הכנסת בקריאה השנייה.

קריאה שנייה

מליאת הכנסת שומעת את נימוקי חברי הכנסת והשרים שהגישו הסתייגויות, ומצביעה עליהן. אם אין הסתייגויות, המליאה מצביעה על הנוסח שגיבשה הוועדה. ההצבעה מתבצעת על **כל סעיף וסעיף בנפרד**, אלא אם מתקבלת הסכמה כללית אחרת.

* קריאה

שלב בהליך הדיון ההצבעה על הצעת חוק במליאת הכנסת.

אישור הצעת חוק

מליאת הכנסת אישרה בקריאה טרומית את הצעת חוק הכנסת להרחבת הפיקוח על שדלנות, התשע"ג-2013.

דחיית הצעת חוק

מליאת הכנסת דחתה בקריאה טרומית את הצעת חוק המשטרה, התשע"ג-2013. ההצעה ביקשה לקבוע כי קבלת החלטה בידי שוטר בעניין חקירה שיש לו נגיעה אישית לגביה תהווה עבירת משמעת.

דוגמה לסדר היום של ועדת כנסת

ריבוי ההטרדות המיניות וניצול מעמד במשטרה - ארגון מחדש, אכיפה ונורמות	ועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי	כ"ז שבט תשע"ה, 16/02/2015 14:00
--	---------------------------------------	---------------------------------------

3 ראו להלן פירוט של נושא השדלנות.

בכל שלב של הקריאה השנייה רשאים הממשלה, הוועדה שהכינה את הצעת החוק או הח"כ שיזם אותה להציע למליאה להחזיר את ההצעה או חלק ממנה לוועדה. אם ההצעה מתקבלת, הקריאה השנייה מופסקת.

משימה ברשת:



צפו באתר הכנסת בשידורי הדיונים של אחת מוועדות הכנסת, וכתבו:

- ★ א. מהו נושא הדיון?
- ★ ב. מי המאמץ ואיך הוא מייצג?
- ★ ג. האם התקבלה החלטה ומה הסיבות בהצבעה?
- ★ ד. מדוע, לדעתכם, מלמדות וצדדיות הכנסת בתהליכי החקיקה נציגי קבוצות ואיגודים ואצטיונים?

עם זאת, חוק יסוד: משק המדינה קובע כי הצעת חוק פרטית, שלא קיבלה את הסכמת הממשלה ועלותה התקציבית גבוהה מכשישה מיליון שקלים, נזקקת לתמיכה של 50 חברי כנסת לפחות בכל שלוש הקריאות.

בחוקים מיוחדים, בדרך כלל חוקי יסוד, נקבע רוב מיוחד של חברי כנסת הדרוש על מנת לאשר אותם, לבטלם או לערוך בהם שינויים.

שאלת חשיבה:



★ מדוע, לדעתכם, קבוצה בכנסת לרצות חוק של חברי כנסת לעלותה גבוהה צקוקה אמונה אל אפחות 50 ח"כים?

חתימות ופרסום

הליך החקיקה מסתיים לאחר שחתמו על החוק נשיא המדינה, ראש הממשלה, יו"ר הכנסת והשר שהחוק נוגע לענייני משרדו. החוק יהיה תקף משפטית רק לאחר פרסומו ב"רשומות", אם לא נקבע בחוק עצמו מועד מאוחר יותר להחלתו.

יודגש, כי הליך החקיקה הוא על פי רוב ארוך ומסורבל, משום שמטרתו לאפשר השמעת מגוון דעות - של הסיעות בכנסת, של מומחים לדבר ושל כלל האזרחים. כך קטנה הסכנה של חקיקה חפוזה ושל חוק שלא נשקלו עמדות הציבור טרם קבלתו.

הכנסת כרשות מכוננת - חקיקת חוקי יסוד

חוקי יסוד נחקקים בדיוק כמו חוקים רגילים, ולא נדרשים עבורם רוב מיוחד או שלבי חקיקה חריגים. מה שהופך דבר חקיקה לחוק יסוד הוא הכותרת "חוק יסוד" שבחר להעניק לו מציע החוק. ואולם, על אף השיטה הרגילה שבה נחקקים חוקי יסוד, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון יש לחוקי היסוד מעמד עליון והם גוברים על חוקים רגילים (כפי שלמדנו בפרק היסודות החוקתיים). בהתאם לסמכותה של הכנסת כאסיפה מכוננת, היא מוסמכת גם לאמץ חוקה שלמה למדינת ישראל - אך טרם עשתה זאת.

שאלת חשיבה:

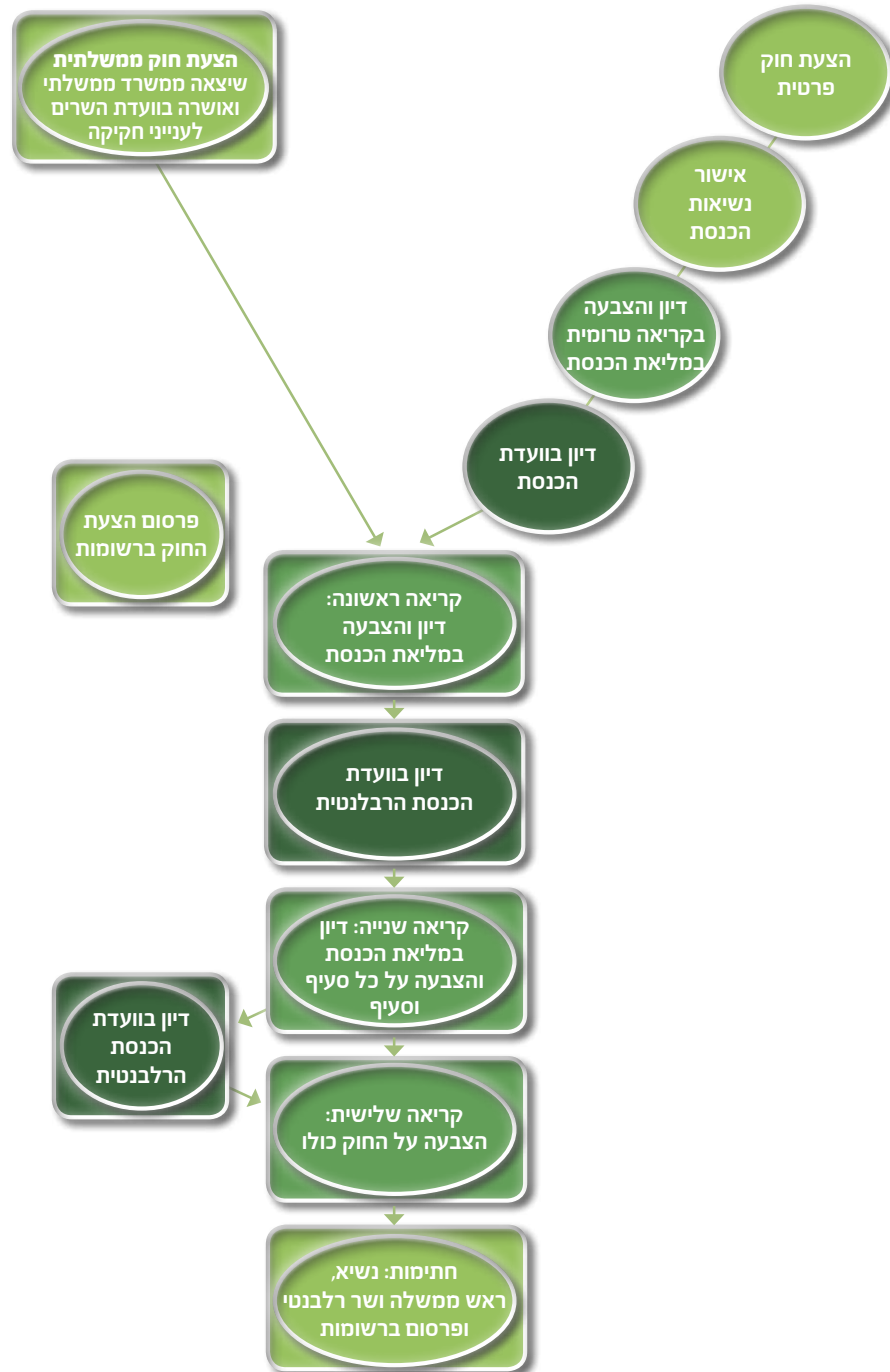


★ מדוע, לדעתכם, מתבססות בצורת החוק האמלתיים ב"רשומות"?

ספר החוקים "רשומות"

רשומות הוא הפרסום הרשמי של המדינה בו מתפרסמות הודעות רשמיות של המדינה וכן כל החוקים, הצעות חוק פרטיות שעברו קריאה טרומית, הצעות חוק ממשלתיות, התקנות, הצווים וחוקי העזר העירוניים.

גלגולה של הצעת חוק



הכנסת כרשות מבקרת ומפקחת

אחד מתפקידי הכנסת הוא פיקוח על פעילות הממשלה וריסון עוצמתה, והיא עושה זאת בעזרת מנגנונים שונים:

א. הצעת אי-אמון. שבאמצעותה יכולה הכנסת להביא להפלת הממשלה. כדי להביא להחלפת הממשלה, הכנסת נדרשת להוכיח כי קיימת ממשלה חלופית. במילים אחרות, הבעת אי-אמון חייבת לכלול החלטה של רוב חברי הכנסת על מועמד חלופי, שהסכים לכהן כראש ממשלה. הצעה כזו מכונה **אי-אמון קונסטרוקטיבי**.



ספר הוראות התקציב. ויקיפדיה, היוצר: אשר ברק, 2007 רישיון CC ייחוס-שיתוף זהה 3.0.

ב. אישור התקציב. בלי תקציב מאושר הממשלה אינה יכולה לכהן. אם הצעת התקציב לא הופכת לחוק בתוך שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים, הכנסת מתפזרת. לאחר הבחירות ניתנים לממשלה ולכנסת 100 ימים להעברת תקציב.

ג. דרישה וקבלת מידע מן הממשלה על פעולותיה. מתוקף חוקים שונים, הכנסת מוסמכת לדרוש ולקבל מידע על פעולות הממשלה, באמצעות **שאלתה***. כלומר, בקשה של חבר כנסת לקבל מידע משר בנוגע לתחום תפקידו, ודרישת תשובה בדבר ביצוע או אי-ביצוע של פעולה מסוימת. השר או סגנו חייבים להשיב על השאלתה במליאת הכנסת בתוך 21 יום מיום הגשתה. ישנה גם שאלתה דחופה, שיו"ר הכנסת קבע כי יש לה חשיבות מיוחדת, והתשובה לה תימסר במליאת הכנסת בשבוע שבו הופנתה.

*שאלתה

שאלה קטנה (בארמית)

ברוב המדינות הדמוקרטיות, וכך גם בישראל, יעילותה של השאלתה ככלי לפיקוח על הממשלה נמוכה, משום שהיא אינה זוכה לחשיפה גדולה בתקשורת וליחס רציני מצד השרים שאליהם מופנות השאלות. מאידך, מוטלת על הממשלה חובת **דיווח תקופתי** לכנסת. למשל, חובתו של שר האוצר לדווח על ביצוע תקציב המדינה.

משימה ברשת:



היכנסו לאתר הכנסת ובחנו שתי שאלות והצעה לסדר של חברי כנסת שונים.

★ *ציון האהב בקצוסקות.*

★ *האם הביקורת היא צד אצלך או לך? או לפיך נוצרה אמנון פזואל? או מארד אמלתי?*

ד. הצעה לסדר היום. חבר כנסת רשאי להציע ליו"ר הכנסת לכלול בסדר יומה דיון בעניין מסוים, לרבות עניין הנוגע למדיניות הממשלה או לתפקודה. הבקשה זקוקה לאישור יו"ר הכנסת. תקנון הכנסת מבחין בין הצעה רגילה לסדר היום לבין הצעה דחופה.

השאלתה וההצעה לסדר היום הן אמצעי פיקוח המאפשרים לחברי כנסת לעורר תשומת לב ציבורית למדיניותה ולפעילותה של הממשלה בנושאים מסוימים.

ה. הופעת ראש הממשלה בכנסת. הכנסת יכולה לחייב את ראש הממשלה להופיע בפניה, אם חתמו על הדרישה 40 חברי כנסת.

ו. ועדות הכנסת. כל ועדה מוסמכת לזמן לדיונה שר או עובד מדינה מטעמו, כדי להשיב על שאלות הנוגעות לענייני משרדם ולשאוב מהם מידע. עם זאת, ככלל, אין לוועדות סמכות לנקוט סנקציות נגד מי שמסרבים להופיע בפניהן. לעיתים, ועדות הכנסת מוסמכות לאשר **חקיקת משנה** של הממשלה.

ז. ועדות חקירה פרלמנטריות. ועדות חקירה שהכנסת מקימה כדי לדון בנושא מוגדר.

הכנסת כבוחרת וממנה

הכנסת היא שממנה את **נשיא המדינה** ואת **מבקר המדינה**, ובסמכותה להעבירם מתפקידיהם. מבקר המדינה משמש כזרועה הארוכה של הכנסת לצורך ביקורת על משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות. הכנסת גם ממנה נציגים מטעמה לוועדת לבחירת נושאי משרה שונים, ובהם שופטים ודיינים.⁴

שאלת חשיבה:



★ *מדוע, לדעתכם, יו"ר הכנסת אמלא את מקום נשיא המדינה ולא ראש הממשלה אמלא?*

4 ראו פרק ל"ד, "מוסד הנשיאות בישראל", חלק שלישי.

מהו מבנה הכנסת וכיצד היא פועלת?

מבנה הכנסת

הכנסת מורכבת מסיעות, שחלקן חברות בקואליציה וחלקן באופוזיציה. היא פועלת במליאה ובוועדות, ונשיאות הכנסת מנהלת את פעילותה.

- **נשיאות הכנסת** כוללת את יו"ר הכנסת וסגניו. הם מנהלים את דיוני הכנסת, קובעים את פרק הזמן המוקצב לכל דובר, ורשאים להוציא מהמליאה חבר כנסת שמונע את התנהלותה התקינה של הישיבה. היו"ר קובע את סדר ההצבעה על הצעות החוק ומוסמך לפרש הוראות של תקנון הכנסת, שעל פיהן מתקיימים הדיונים וההצבעות. כאשר נבצר מנשיא המדינה למלא את תפקידו, יו"ר הכנסת ממלא את מקומו.
- הנציגות של מפלגה בכנסת נקראת **סיעה**. ואולם, סיעה עשויה לכלול גם צירוף של מפלגות שונות, שהסכימו לפעול בכנסת במשותף. למשל, נציגי המפלגות חד"ש, תע"ל, רע"ם ובל"ד, שהקימו את "הרשימה המשותפת" לקראת הבחירות לכנסת ה-20 ב-2015 מחשש שלא יעברו את אחוז החסימה המוגדל אם יתמודדו בנפרד.
- סיעות יכולות גם להתפלג, אך יש על כך מגבלות (למשל, ח"כים שמבקשים להתפלג מסיעתם, ללא הסכמתה, חייבים לכלול לפחות שליש מהסיעה), ונדרש אישור של ועדת הכנסת.

קואליציה מול אופוזיציה

סיעות הקואליציה הן הסיעות התומכות בממשלה ומשתתפות בה, והן כוללות בדרך כלל את רוב חברי הכנסת. סיעות האופוזיציה הן הסיעות שאינן תומכות בממשלה. חברי הכנסת מסיעות הקואליציה ישתפו פעולה לרוב עם פעילות הממשלה, ויתמכו בהצעות החוק המוגשות מטעמה לכנסת. חברי הכנסת מהאופוזיציה יתנגדו בדרך כלל למדיניות הממשלה ולהצעות החוק המועלות מטעמה, וישתדלו לפקח על פעילותה ולהצר את צעדיה ככל יכולתם. אף על פי כן, במקרים רבים חברי כנסת מהקואליציה והאופוזיציה משתפים פעולה בייזום הצעות חוק.*

האופוזיציה

לאופוזיציה הפרלמנטרית שלושה תפקידים עיקריים: לבקר את עבודת הממשלה, לפקח על פעולותיה ולהציג חלופה שלטונית.

האופוזיציה פועלת להגן על מיעוטים, לייצג אינטרסים שונים מאלה שמיוצגים בקואליציה ולקיים דיון פוליטי רב-דעות. קיומה של האופוזיציה בכנסת מבסס את עקרונות הפלורליזם, הייצוגיות, הזכות לחופש דעה וביטוי ואת זכויות המיעוט. לכן, אופוזיציה פעילה חיונית לקיומו של משטר דמוקרטי.

המונחים העבריים הם

קואליציה - יְחִידָה

אופוזיציה - נִגְדָה

פילוגים בכנסות ה-18-19

1. **דצמבר 2012**: שבעה חברי כנסת מתפלגים מתנועת "קדימה" ומקימים את סיעת "התנועה".
2. **דצמבר 2012**: ח"כ טלב אל-סאנע פורש מסיעת רע"ם-תע"ל ומקים את סיעת מד"ע.
3. **דצמבר 2012**: ח"כ חיים אמסלם פורש מסיעת ש"ס והופך לח"כ יחיד.
4. **יולי 2014**: מפלגת "ישראל ביתנו" פורשת מסיעת "הליכוד-ישראל ביתנו". חברי הליכוד קוראים לסיעתם "הליכוד - תנועה לאומית ליברלית".

*הצעת חוק מעונות יום שיקומיים התשע"ג-3 ביוני 2013

הצעת התיקון לחוק מאפשרת להעניק שירותי תזונה לפעוטות עם מוגבלות קשה, הנמצאים במעונות יום שיקומיים. יוזמי הצעת החוק היו 11 חברי כנסת מחמש מפלגות, בהן מפלגות השייכות לקואליציה: "הליכוד-ישראל ביתנו" ו"יש עתיד", ומפלגות השייכות לאופוזיציה: "מרצ", "מפלגת העבודה" ו"החזית הדמוקרטית לשלום ושוויון" (חד"ש).

משימה ברשת:



1. מצאו באתר הכנסת את הרכב חברי הכנסת על פי קריטריונים של מגדר, גיל, מוצא ולאום.
2. מצאו באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, את שיעור הנשים, יוצאי ארצות המזרח, האשכנזים והערבים באוכלוסיית מדינת ישראל.

★ מן המסקנות לאתם מסיקים ממצאי בדיקתכם?

מעמדו של ראש האופוזיציה מוגדר בחוק הכנסת, הקובע כי ראש האופוזיציה הוא חבר כנסת מהסיעה הגדולה באופוזיציה. על ראש הממשלה לעדכן את ראש האופוזיציה בענייני המדינה לפחות פעם בחודש, ויש לו מעמד ייחודי בדיוני הכנסת ובטקסים ממלכתיים.

כוחה של האופוזיציה. בפועל, יכולתה של האופוזיציה לבקר את הממשלה ולפקח עליה מצומצמת, מעצם היותה מיעוט בכנסת. כיוון שכך, כוחה העיקרי של האופוזיציה מתבטא במישור הביקורת הציבורית ולא בסמכויות מעשיות.

פעילות הכנסת

המליאה והוועדות

כאמור, עבודת הכנסת נעשית על ידי חברי הכנסת **במליאה** ו**בוועדות**. מרבית הפעילות הינה פומבית ושקופה לציבור, והיא מתפרסמת באתר האינטרנט של הכנסת. פרוטוקולים של ועדת החוץ והביטחון ושל הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון - חסויים.⁵

• **המליאה:** אסיפת כל חברי הכנסת באולם הישיבות של הכנסת. החוק אינו מחייב את חברי הכנסת להשתתף בכל ישיבות המליאה, ואינו קובע מספר מינימום של חברי כנסת כתנאי לקבלת החלטות ולאישור חוקים. לכן, בישיבות רבות של המליאה משתתפים רק חלק מחברי הכנסת, ולפעמים חברי כנסת בודדים בלבד.

• **וועדות הכנסת:** עיקר העבודה של הכנסת מתבצע בוועדות: דיונים בהצעות חוק, בדיקת תקנות שהותקנו על ידי הרשות המבצעת (חקיקת משנה) ואישורן, טיפול בנושאים שהובאו בפני הכנסת. יש לכנסת **וועדות קבועות**, **וועדות משנה** לוועדות הקבועות (למשל, ועדה למאבק בזנות במסגרת הוועדה לקידום מעמד האישה), **וועדות מיוחדות**, המתמנות לתקופה מוגבלת (למשל, בנושא המאבק בסמים, פניות הציבור), **וועדות משותפות**, הכוללות נציגי כמה ועדות.

הייצוג של הסיעות בוועדות הכנסת נקבע על פי גודלן, ולסיעות הקואליציה יש רוב בכל הוועדות, שכן הן מהוות

את הרוב בכנסת. הרוב הזה מסייע לממשלה לקדם חוקים ונושאים שהיא מעוניינת לקדם. עם זאת ראוי לציין, שנהוג כי יו"רים של חלק מוועדות הכנסת, כגון הוועדה לענייני ביקורת המדינה או ועדת הכלכלה, הם חברי האופוזיציה ומתוקף תפקידם הם יכולים לעכב דיונים בהצעות שברצונם לבלום, אם כי בוועדות עצמן יש רוב לקואליציה.

ועדות הכנסת

בכנסת פועלות 12 ועדות

קבועות:

- ועדת הכנסת
- ועדת הכספים
- ועדת הכלכלה
- ועדת חוץ וביטחון
- ועדת הפנים והגנת הסביבה
- ועדת חוקה חוק ומשפט
- ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות
- ועדת החינוך, התרבות והספורט
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות
- הוועדה לביקורת המדינה
- הוועדה לקידום מעמד האישה
- ועדת המדע והטכנולוגיה

משימה ברשת:



- ★ בחרו למי ויצרות כנסת וברקו האתר הכנסת באלו נושאים בן דני לאחרונה.
- ★ חפשו את פוסטיו בתקלורת באותה תקופה דיווחים על פניולאים לנדון בוועדות בלון?
- ★ אם כן, מה כלל בדיווח?

5 תקנון הכנסת, סעיף 120(ב).

היועץ המשפטי לכנסת

היועץ המשפטי לכנסת מייצג את הכנסת בערכאות משפטיות, ומספק שירותי ייעוץ, בעיקר בתחום החקיקה, לכנסת ולוועדותיה, לנושאי תפקידים בה ולחברי הכנסת השונים בעבודתם הפרלמנטרית.

פיזור הכנסת

הכנסת יכולה להתפזר לפני תום תקופת כהונתה, מתוקף חוק שהתקבל ברוב של 61 חברי כנסת לפחות. מטרתה של דרישה זו היא למנוע מצב של הליכה לבחירות בעקבות הצבעה של רוב מקרי. הכנסת ה-19, למשל, התפזרה לאחר פחות משתי שנות כהונה, בחוק מיוחד שקיבלה, והבחירות הוקדמו מ-2017 ל-2015.

במקרה של הבעת אי-אמון של רוב חברי הכנסת בממשלה, חייבת הכנסת להצביע יחד עם האי-אמון על אמון בממשלה אחרת, בראשותו של חבר כנסת אחר.



דלתות הכנסת. האומן: שרגא וייל 1966, פיקיוויקי, Dr. Avishai Teicher Pikiwiki Israel [CC-BY-2.5].

לראש הממשלה יש סמכות לפזר בצו את הכנסת, אם נוכח שקיים בה רוב המתנגד לממשלה. ואולם, הכנסת יכולה למנוע מהלך כזה, אם תוך 21 ימים מפרסום הצו יבקשו רוב חבריה בכתב מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על חבר כנסת כלשהו, שהסכים לכך בכתב ואינו ראש הממשלה.

הכנסת מתפזרת גם כאשר חוק התקציב אינו עובר בכנסת בתוך פרק הזמן הקצוב בחוק מאז תחילת שנת הכספים. חוק התקציב הוא תוכנית הפעולה הכספית של הממשלה, ובהיעדרו מוגבלת יכולתם של משרדי הממשלה לממש את מדיניותם.

מהו מעמדם של חברי הכנסת?

מדוע חשוב להגן עליהם - ומדוע צריך גם להטיל עליהם הגבלות

חסינות

חסינות

הגנה מפני נשיאה באחריות פלילית או אזרחית, או מפני העמדה לדין.

חברי הכנסת זוכים לחסינות מתוקף חוק יסוד: הכנסת.⁶ החסינות מעניקה להם הגנה מיוחדת: היא מאפשרת להם לבצע את תפקידם כנציגי הציבור ללא הפרעה או רדיפה מצד יריבים פוליטיים או מצד הרשות המבצעת, השולטת בארגונים רבי-עוצמה כמו המשטרה, השב"כ והצבא, ועלולה להפעילם כנגד מי שמותח עליה ביקורת ויוזם חקיקה נגדה.

"להבטיח למחוקק את חופש הדעה והביטוי"

"לפנינו זכות יתר [החסינות העניינית/מהותית] בעלת חשיבות חוקתית ממדרגה ראשונה, באשר היא נועדה להבטיח לחברי המוסד המחוקק של המדינה את חופש הדעה, הביטוי והוויכוח, למען יוכלו למלא את תפקידם בתורת שכאלה, ללא הרגשת מורא ופחד".

(נשיא בית המשפט העליון שמעון אגרנט, ע"פ 255/68, מדינת ישראל נגד אברהם בן משה)

6 מדובר בסעיף 17 לחוק יסוד: הכנסת, שבו נקבע כי "לחברי הכנסת תהיה חסינות". מהותה וכלליה של החסינות נקבעו בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תשי"א-1951).

החוק מבחין בשני סוגים של חסינות:

חסינות עניינית/מהותית

חסינות זו מגינה על חבר הכנסת ופוטרת אותו מפני נשיאה באחריות פלילית או אזרחית לגבי הצבעה, מעשה שעשה או דעה שהביע, בעל פה או בכתב, במסגרת תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר כנסת. החסינות חלה גם על מעשיו של חבר הכנסת מחוץ לכנסת. היא תקפה למשך כל ימי חייו, אולם רק לגבי מעשים ודברים שעשה ואמר בתקופת כהונתו בכנסת. זאת, כדי שחברי כנסת לא יימנעו מלפעול, מתוך חשש שהשלטון יבוא עימם חשבון לאחר שיעזבו את הכנסת. זוהי חסינות מוחלטת, ואין להסירה או לוותר עליה. כל המדינות הדמוקרטיות מקיימות חסינות כזו, אבל ברובן היא אינה חלה על מעשים. ישראל יוצאת דופן בכך שהחסינות העניינית חלה גם על מעשיו של חבר הכנסת, ולא רק על דבריו. בשנת 2002 תוקן חוק החסינות, ונקבע שהחסינות העניינית לא תחול בארבעה מצבים: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי; שלילת אופייה הדמוקרטי של המדינה; הסתה לגזענות; תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או במעשי טרור, נגד מדינת ישראל או נגד יהודים או ערבים, בשל היותם יהודים או ערבים, בארץ או בחוץ לארץ.⁷

חסינות דיונית

החסינות הדיונית נועדה להגביל את יכולתה של הרשות המבצעת לנקוט הליכים פוגעניים נגד חברי כנסת ולהטרידם בהגשת אישומי שווא, תוך שימוש בעילות שאינן קשורות למילוי תפקידם. לכן היא חלה בכל מצב שבו מבקשת הרשות המבצעת לנקוט הליכי מעצר, חיפוש, האזנה או העמדה לדין כנגד חבר כנסת בעודו מכהן, על רקע חשד לעבירות שאינן קשורות למילוי תפקידו כחבר כנסת.

החסינות הדיונית רחבה הרבה יותר מהחסינות המהותית מבחינת היקף המקרים שעליהם היא חלה, אך מצומצמת ממנה מבחינת עוצמת ההגנה שהיא מספקת.

בשנת 2005 צומצמה מאוד החסינות הדיונית והיא חדלה להיות אוטומטית: כיום רשאי היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום נגד חבר כנסת מכהן, בעניין שלא חלה עליו חסינות מהותית, אך נתונים לחבר הכנסת 30 יום לפנות לוועדת הכנסת ולשכנעה להעניק לו חסינות דיונית.

חסינות משכן הכנסת

החוק מעניק חסינות לשטח משכן הכנסת. לרשות המבצעת (למשל, המשטרה) מותר לפעול בשטח זה אך ורק באישור גורמי הכנסת.

חסינות, מטבעה, פוגעת בעקרון השוויון בפני החוק, ונשאלת השאלה מדוע היא ניתנת לחברי הכנסת. התשובה לכך נעוצה בחשיבות הרבה שיש לשמירה על עצמאותם של חברי הכנסת מול הרשות המבצעת.

הרשות המבצעת היא הגורם בעל העוצמה הגדולה ביותר במדינה, והוגי הרעיון הדמוקרטי השקיעו מלכתחילה מחשבה רבה בשאלה כיצד להגביל את הרשות המבצעת, כדי שלא תנצל לרעה את כוחה ולא תפגע בזכויותיהם של אזרחי המדינה. לולא החסינות, קיים חשש שחברי הכנסת לא היו יכולים לייצג את הציבור ולפקח על הממשלה, מצב שהיה טומן בחובו סכנה לדמוקרטיה.

שאלת חשיבה:



★ בסביבו מדוץ, אדלרפמ, יל ארעונית חסינות אולטן בכנסת ומדוץ יל אכנסת מלטר מלטר.

7 חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תשי"א-1951), סעיף 1(א). גם לפני התיקון, אם חבר כנסת הסית לגזענות או תמך במעשי טרור, החסינות לא חלה עליו, כי המעשים האלה לא נחשבו כחלק ממילוי תפקידו. ראו פרק י"ט, "גבולות וביטחון בדמוקרטיה", חלק שני.

זכויות והגבלות על חברי הכנסת

חברי הכנסת נהנים משורת הטבות, שמטרתן לסייע להם במילוי תפקידם ובקיום הקשר עם הבוחרים. כך, למשל, חברי הכנסת קובעים את שכרם ויכולים להסתייע לפעילותם בתקציב נוסף ובעוזרים פרלמנטריים. הם נהנים מהזכות לחופש תנועה ללא הגבלות בתחום המדינה, וזכאים להשתתפות של המדינה בהוצאות משפטיות, אם הן נגרמו עקב מעשה שעשו במסגרת מילוי תפקידם כחברי כנסת.

בו בזמן, חלים על חברי הכנסת איסורים ומגבלות שמטרתם כפולה: למנוע מצב של ניגוד עניינים, כלומר מצב שבו חבר הכנסת פועל למען טובתו האישית ובניגוד לחובתו כשליח ציבור, ולהבטיח שחבר הכנסת מקדיש את כל זמנו ומרצו לעבודתו בכנסת:

- אסור לחבר הכנסת **לעסוק בעיסוק נוסף**, למעט עיסוק בהתנדבות וללא תמורה.
- אסור לחבר הכנסת **לכהן כנבחר** בגוף כלשהו ולשמש בתפקיד ציבורי, כגון נשיא המדינה, שופט או רמטכ"ל, וגם לא כראש רשות מקומית.
- חבר הכנסת נדרש להגיש **הצהרת הון**.
- חבר כנסת חייב **לותר על אזרחות נוספת**, אם הוא מחזיק בה.
- אסור להשתמש בתואר חבר כנסת בכל פעולה הכרוכה בעסק או במקצוע. האיסור חל גם לאחר שחבר הכנסת סיים את כהונתו.
- חבר הכנסת כפוף לכללי האתיקה* שקבעה ועדת הכנסת ולהחלטות שונות של ועדת האתיקה. הכללים עוסקים במגוון עניינים, כגון הגבלות על קבלת מתנות וטובות הנאה ומניעת ניגוד עניינים.

סיום כהונה

כהונת חברי הכנסת מסתיימת עם סיום כהונתה של הכנסת וכינוסה של הכנסת הבאה.

חבר כנסת עשוי לסיים את כהונתו גם במקרים הבאים: אם מונה לתפקיד המונע ממנו לכהן כחבר כנסת (למשל, נשיא המדינה), אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית שבית המשפט קבע כי יש עימה קלון (גם אם לא נגזר עליו עונש מאסר בפועל), אם התפטר מחברותו בכנסת או אם נפטר. כהונת חבר כנסת נפסקת גם במקרה של השעיה.

במקומו של חבר כנסת שסיים את כהונתו ייכנס הבא בתור ברשימת המועמדים של מפלגתו.

שאלת חשיבה:



★ מדוע, לדעתכם, חבר הכנסת צריך לוותר על אזרחות נוספת אם הוא מחזיק בה?

*החלטות ועדת האתיקה בעניין הגשת הצהרת הון והיעדרות משיבות הכנסת

החלטה מיום 16.12.2014 מי שהחל לכהן ביום ה-101 לפני יום הבחירות לכנסת או לאחר שנוצרה עילה לעריכת בחירות ולא נבחר לכהן בכנסת הבאה, לא יידרש להגיש הצהרת הון.

החלטה מיום 18.11.2014 נקבעה שלילת שכר ליום אחד לחבר כנסת על היעדרות משיבות הכנסת



© המנורה מול הכנסת. ויקימדיה, By Borya (Israel) CC BY-SA 2.0.

משימה ברשת:



היכנסו לאתר הכנסת ומצאו את "מרכז מחקר ומידע".

- ★ **כיצד מנהיג מטרות פנימיות?**
- ★ **צינון לני אסמאכיס להמריכז סרסס לאחורונכ.**
- ★ **הסבירו כיצד מחזק מריכז המחקר והמידע של הכנסת את צרכון הפרדת הילוויות.**

השעיית כהונה

על פי תיקון לחוק יסוד: הכנסת, שנחקק בשנת 2015 (בשלב ראשון כהוראת שעה לכנסת ה-20), שר או סגן שר רשאים להתפטר זמנית מהכנסת, ולאפשר לבא בתור ברשימת המועמדים של מפלגתם לכהן במקומם בכנסת. במקרה שהשר או סגן השר חדלו לכהן בממשלה - הם יחזרו לכהונתם בכנסת, והח"כ האחרון ברשימה יפסיק לכהן בה. נקבע גם מנגנון המאפשר לחברי ממשלה מאותה מפלגה להחליף ביניהם את השעיית הכהונה מהכנסת.

סיכום

הכנסת היא בית הנבחרים של אזרחי מדינת ישראל ומבטאת את ריבונות העם. בפעולתה מתמודדת הכנסת עם המתח בין עליונותה על פני רשויות השלטון האחרות לבין עוצמתה של הממשלה. עוצמת הממשלה נובעת, בין היתר, מצורת הממשל הפרלמנטרי.

המתח הזה מכתוב את תפקידיה של הכנסת ודרכי פעולתה ואת מעמדם של חבריה. על הממשלה בישראל נדון בפרק הבא.

תרגול

1. ציינו והציגו שלושה עקרונות דמוקרטיים הבאים לידי ביטוי בפעולתה של הכנסת.
2. מהם תפקידיה של האופוזיציה בכנסת, ומדוע חשובה פעילותה?
3. קראו את הקטע הבא:
 - א. ציינו באיזה סוג חסינות עוסק הקטע. בסו תשובתכם.
 - ב. הסבירו מהי עמדת כותב הקטע ביחס לחסינות.
 - ג. האם, לדעתכם, ניתן להצדיק את סוג החסינות שמבוטא בקטע? נמקו.

"בשנים האחרונות הועלו ביקורות רבות... בדבר הצורך במוסד חסינות חברי הפרלמנט. עוד במהלך שנות ה-40 של המאה הקודמת נשמעו בארצות הברית טענות לפיהן סנטורים (חברי הפרלמנט) עושים שימוש [לא ראוי בחסינות] על מנת להשמיץ את יריביהם ולהוציא את דיבתם רעה, וכי יש להסיר מהם את חסינותם. באנגליה התעוררה סערה לאחר שמספר חברי פרלמנט ניסו לטעון שהם חסינים מפני העמדה לדין על כך שחייבו את המדינה בהוצאות אישיות על סך עשרות אלפי לירות שטרלינג. ..."

(ג'ואי לייטסטון, "חסינות חברי כנסת ושאליות אסורות", אתר משפט ועסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה, 24.2.2013)

4. חברי הכנסת נהנים מזכויות יתר אך מוטלות על פעילותם הגבלות. האם, לדעתכם, המצב הקיים רצוי - או שיש לשנותו. אם כן, מהו השינוי הרצוי? נמקו את עמדתכם.



פרק כ"ט: הרשות המבצעת: הממשלה

חוק יסוד: הממשלה קובע: "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה".
הרשות המבצעת בישראל יונקת את סמכותה מהרשות המחוקקת, הכנסת, כיוון שהממשל בישראל הוא פרלמנטרי.
הממשלה קמה ופועלת מכוח אמון שמעניקה לה הכנסת, והכנסת רשאית להחליף את הממשלה ברוב של 61 חברי כנסת.
הדימוי המקובל של הממשלה הוא של גוף בעל "חרב וארנק". כלומר, מצויים בידיו הכוח המעשי והשליטה בגורמי האכיפה, בצבא ובתקציב המדינה.

בפרק זה נעסוק בשאלות:

- מהו תהליך כינונה של ממשלה בישראל?
- מהי ממשלה קואליציונית?
- מהם סמכויותיה ותפקידיה של הממשלה ומה מעמדו של ראש הממשלה?
- מה בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי?
- מה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי?

מהו תהליך כינונה של ממשלה בישראל?



שולחן הממשלה. לע"מ, צלם: מילנר משה.

ועל מי מוטלת המשימה להרכיבה

על פי חוק יסוד: הממשלה, לקראת הרכבת ממשלה חדשה, הנשיא מטיל על אחד מחברי הכנסת להרכיב אותה, לאחר שהתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת. בדרך כלל מוטל התפקיד על מנהיג המפלגה הגדולה ביותר, אך זה לא הכרחי. בבחירות 2009, למשל, זכתה מפלגת "קדימה" במושב אחד יותר מאשר הליכוד (28 לעומת 27). מנהיגת המפלגה דרשה לקבל מהנשיא

את תפקיד הרכבת הממשלה, אך הנשיא בחר להטיל את התפקיד על ראש הליכוד. הוא עשה זאת לאחר שנוכח לדעת, בעקבות ההתייעצויות שקיים עם נציגי הסיעות, כי התמיכה בראש הליכוד רחבה יותר, ולכן סיכויי הצליח להרכיב ממשלה גדולים יותר.

לאחר שהנשיא מטיל את המשימה, חבר הכנסת הנבחר מקבל 28 ימים לצורך הרכבת הממשלה, והנשיא רשאי להאריך את התקופה ב-14 ימים נוספים. אם לא הצליח חבר הכנסת במלאכת ההרכבה, מטיל הנשיא על חבר כנסת אחר להרכיב ממשלה, ומוקצבים לו 28 ימים. אם לא הצליח במשימתו, יכולים רוב חברי הכנסת לבקש להטיל על חבר כנסת שלישי את הרכבת הממשלה, ומוקצבים לו לשם כך 14 ימים.

אם כשלו כל הניסיונות הללו, ייערכו בחירות חדשות לכנסת.

מהי ממשלה קואליציונית?*

והאם בהכרח ממשלה רחבה עדיפה על ממשלה צרה

ישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית רב-מפלגתית, אשר מעולם לא זכתה בה מפלגה אחת ברוב מוחלט של מנדטים (61 ומעלה). המצב הזה חייב תמיד שיתוף פעולה בין הסיעה שקיבלה את האפשרות להרכיב ממשלה לבין סיעות אחרות, כדי להקים ממשלה ולזכות ברוב בכנסת. במילים אחרות: כל הממשלות שכינה בישראל עד כה היו ממשלות קואליציוניות.

במובן זה ישראל אינה שונה מרוב המשטרים הפרלמנטריים בעולם. שיטת הבחירות היחסית יוצרת גם בהן מערכת רב-מפלגתית, המחייבת הקמת קואליציה. אפשר למנות בכלל זה את הולנד, נורבגיה, גרמניה, שבדיה, ספרד ואוסטריה.

הקמת קואליציה מוצאת את ביטויה בהסכם קואליציוני - הסכם פוליטי, המסדיר את העקרונות המנחים ואת חלוקת המשרות בין הסיעות שחברו יחד (תפקידי שרים, סגני שרים, ראשות ועדות בכנסת). כדי לייצר הסכם קואליציוני, המפלגות חייבות כמובן להתפשר על עמדותיהן, כמו גם על המשרות ששאפו לקבל. לאחר חתימת ההסכמים הקואליציוניים בין המפלגות נקבעים על ידן קווי היסוד של הממשלה, שיהוו את הבסיס לעבודתה.

יש הטוענים שהפוליטיקה הקואליציונית פוגעת בערכי הדמוקרטיה ובעקרון הכרעת הרוב, כיוון שמפלגות קטנות מהוות לעיתים לשון מאזניים, וכוח המיקוח שלהן גדול מכוחן בציבור, כלומר ממספר המנדטים בו זכו. כך, הרוב מוצא את עצמו לא פעם נכנע לדרישות של המיעוט. לעומתם יש הרואים במשא ומתן הקואליציוני את שעתה היפה של הפוליטיקה, שכן נרקמות במהלכו בריתות בין מפלגות ומתגבשת מדיניות מוסכמת, המבוססת על פשרות.

* קואליציה

שותפות בין מדינות, ארגונים או מפלגות, כדי לפעול ביחד לקידום אינטרסים משותפים. מפלגות שחוברות יחד על מנת להרכיב ממשלה מקימות קואליציה.



fotolia AKS.

סוגי קואליציות



משימה ברשת:

היכנסו לאתר משרד ראש הממשלה/ מסמכי ממשלה/ הסכמים קואליציוניים, ועיינו בהסכמים הקואליציוניים של הממשלה המכהנת.

- ★ א. סכמו את זיקרי הפסטיבל.
- ★ ב. בחרו באחת המפלגות לחתום על הסכם קואליציוני. בלוו בין מצדף לבין הפסטיבל, וזיינו באלו נושאים יל התאמה בין לני המסמכים וריכ רק לני.
- ★ ג. האם, אצלכם, המפלגה למידה הפסטיבל על הפסטיבל לאלו אבוזיה? בססו תלבתם.

מעמדו המשפטי של הסכם קואליציוני

חלה חובה לפרסם את פרטיהם של כל ההסכמים הקואליציוניים, על מנת לאפשר ביקורת ציבורית. ואולם, להסכם קואליציוני אין מעמד של חוזה, ולכן אין אפשרות לתבוע על פיו בבית המשפט.



ממשלת אחדות.
fotolia Santhosh Kumar.

• **קואליציה רחבה:** מורכבת משתי מפלגות או יותר, שכוחן המשותף גדול מהרוב המינימלי הנחוץ לשם הקמת ממשלה (61 ח"כים). רוב הקואליציות שהוקמו בישראל היו קואליציות רחבות, שמנו 70 חברי כנסת ויותר, מארבע מפלגות לפחות.

השיקולים בעד הקמת קואליציה רחבה:

- רצונם של מכוני הממשלות להשיג הסכמה רחבה בעת קבלת ההחלטות, במיוחד על רקע הפילוגים והשסעים המאפיינים את החברה הישראלית.
- הרצון להבטיח את יציבותה של הממשלה: ככל שהקואליציה רחבה האופוזיציה קטנה, וכך נחלשת ההתנגדות לממשלה בכנסת.
- הבטחת משילות: ככל שמספר השותפות בקואליציה גדול יותר, כך יורד כוחה היחסי של כל מפלגה, מצמצמת יכולת הסחטנות ומתמעטים איומי הפרישה של הסיעות השותפות ושל ח"כים בודדים. לדוגמה: הקואליציה שתמכה בממשלה ה-33 בשנת 2013 הורכבה מ-68 חברי כנסת של הליכוד, "ישראל ביתנו", "יש עתיד", "הבית היהודי" ו"התנועה". "התנועה", שמנתה שישה ח"כים, לא היוותה משום כך איום על שלמותה של הממשלה.

• מצבי חירום, כגון מלחמה או משבר כלכלי חריף, מחייבים שיתוף פעולה ובסיס רחב של הסכמה.

מקרה מיוחד של קואליציה רחבה קרוי "ממשלת אחדות לאומית". בממשלה כזו חברות שתי המפלגות הגדולות היריבות, שכל אחת מהן ניסתה לזכות בהרכבת הממשלה, והיא נותנת מענה למצבי חירום או למצב שבו הגושים היריבים אינם מסוגלים לכונן ממשלה בנפרד. ממשלת אחדות לאומית מותרת אופוזיציה קטנה ונטולת עוצמה.

בישראל הוקמו ממשלות אחדות לאומית מספר פעמים. בחלק מהמקרים, מאחר שהיה שוויון או כמעט שוויון בין שתי המפלגות הגדולות, אף סוכם על "רוטציה" (חילופים) בראשות הממשלה באמצע ה"קדנציה" (תקופת הכהונה) של ממשלת האחדות.

• **קואליציה צרה** (מינימלית): כוללת מספר מפלגות, שכוחן המשותף מבטיח רוב מזערי בכנסת. בהקמת קואליציה צרה שואפות המפלגות השותפות למקסם את כוחן, על ידי חלוקת "השלל" השלטוני בין מספר קטן של שותפים. קואליציה כזו מורכבת פעמים רבות ממפלגות קרובות זו לזו מבחינה אידיאולוגית, ולכן היא עשויה להיות יציבה. מאידך, פרישת אחת המפלגות, ואולי אפילו של ח"כ בודד, מביאה לאיבוד הרוב הפרלמנטרי ולנפילת הממשלה. עד כה, רק ארבע ממשלות בישראל נשענו על קואליציה צרה. למשל, הקואליציה שהוקמה בשנת 2015.

* הסכמי אוסלו

סדרה של הסכמים שנחתמו בין ישראל לבין הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) מאז שנת 1993, בניסיון לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני בדרכי שלום.

• **קואליציית מיעוט:** בקואליציה כזו מספר חברי הכנסת השותפים בה אינו מגיע ל-61. קואליציה כזו תשרוד בתנאי שתיהנה מתמיכתן של סיעות אופוזיציה, שמוכנות לא לפעול להפלת הממשלה אם כי אינן מעוניינות לשבת בה (או שהממשלה לא מעוניינים לצרפן). בישראל, בעקבות משברים פוליטיים, כיהנו לתקופות קצרות כמה ממשלות מיעוט. כזו הייתה ממשלתו השנייה של יצחק רבין, ב-1993, לאחר פרישתה של ש"ס. בממשלה נותרו רק מפלגות העבודה ומרצ, אך היא שרדה ואף הביאה לאישור הכנסת את הסכמי אוסלו,* משום שזכתה לתמיכה של סיעות מחוץ לקואליציה.

שאלת חשיבה:



- ★ *אילו התנאים ארכיבי את הממשלה, ראש היימק מצדיקים אקבל קואליציה צרה או קואליציה רחבה?*
- ★ *כיצד את היתרונות והחסרונות של כל חלופה נמקו את החלטתכם.*

יציבותה של כל ממשלה, יכולתה להעביר חוקים בכנסת וסיכוייה להשלים את כהונתה תלויים ביחסי הגומלין בין השותפות הקואליציוניות, והם גם שמכתיבים את מידת השפעתם של ראש הממשלה והשרים על תהליך קבלת ההחלטות ועל קידום מדיניותם. האיום על חוסנה של הממשלה עלול, אפוא, להגיע מתוך הקואליציה ולא רק מהאופוזיציה. ליו"ר הקואליציה יש תפקיד מפתח בעיצוב יחסי השותפות הקואליציוניות. הוא אמור לדאוג לתיאום בין הסיעות, לעיתים לפשר ביניהן, ולוודא שחברי הקואליציה יופיעו להצבעות ולדיונים במליאה ובוועדות, כך שהחלטות הממשלה, החוקים שהיא מבקשת לחוקק ומניעת החקיקה של חוקים שהיא מתנגדת להם - יקבלו כולם רוב בכנסת. חשוב לציין, כי פרישה של מפלגה מקואליציה אינה צעד לא דמוקרטי. לעיתים זהו ביטוי של נאמנות לציבור הבוחרים ולאדיאולוגיה שלה, אם הממשלה חרגה מקווי המדיניות שסוכמו בתחילה, או בשעה שהממשלה נוקטת מדיניות שאינה עולה בקנה אחד עם ערכי המפלגה.

פיזור ממשלה (שלא בגלל סיום כהונתה של הכנסת)

ממשלה יכולה להתפזר לפני תום תקופת כהונתה בשל כמה סיבות. הסעיפים הבאים מתוך חוק יסוד: הממשלה מדגימים כמה מהן:

1. ראש ממשלה הורשע בעבירה שיש עימה קלון.
2. ראש ממשלה מתפטר, והתפטרותו כהתפטרות הממשלה כולה.
3. ראש ממשלה נפטר, או שנבצר ממנו למלא תפקידו למעלה מ-101 ימים.
4. ראש ממשלה חדל להיות חבר כנסת.
5. הבעת אי-אמון של הכנסת בממשלה (מוגדרת כהבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי): הכנסת רשאית ברוב מוחלט של חברה (לפחות 61) להצביע אי-אמון בממשלה ולהביא להפלתה, ובתנאי שבאותה הצבעה הביעה אמון בממשלה חלופית. כלומר, הביעה אמון בממשלה חדשה, שהודיעה על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים.
6. התפזרות הממשלה בשל אי-קבלת חוק תקציב. אם הממשלה לא הצליחה להעביר את חוק התקציב בכנסת בתוך שלושה חודשים מיום כניסתה של שנת הכספים, יראו ביום שלאחר סיום התקופה כאילו הכריזה הכנסת על התפזרותה ויערכו בחירות מוקדמות.

מהם סמכויותיה ותפקידיה של הממשלה?

ומה ההבדל העקרוני בין מה שמותר לאזרח לעשות לבין מה שמותר לממשלה

סמכות הממשלה

• סמכות שיורית - "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל

דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת" (חוק יסוד: הממשלה, סעיף 32). בידי הממשלה סמכויות רחבות לפעול בשם המדינה, אך לא כולן מפורטות בחוק. הן כוללות, בין השאר, את ניהול יחסי החוץ של המדינה, כגון חתימה על אמנות ועל הסכמים בינלאומיים, ניהול המערכת הכלכלית ומתן תמיכה ממשלתית למוסדות ציבור ולענפי משק שונים.

הסמכות השיורית מפקידה בידי הממשלה סמכות רחבה מאוד, אך היא גם קובעת את גבולות הסמכות: הממשלה אינה רשאית לפעול בתחומים המסורים לפי דין לגורם אחר (למשל, בתי המשפט).

ההגדרה הרחבה של הסמכות השיורית חיונית לתפקודה של הממשלה, לאור עיקרון חשוב שעלינו להכיר: **עקרון חוקיות המינהל***. עיקרון זה קובע, כי בעוד שאדם פרטי רשאי לעשות הכל, למעט מה שנאסר עליו בחוק, הרי שלרשויות השלטון אסור לעשות דבר, למעט מה שהחוק מתיר להן.

הסמכות השיורית של הממשלה מהווה חריג לעקרון חוקיות המינהל. כאמור, בשונה מהרשות המחוקקת ומהרשות השופטת, הרשות המבצעת רשאית לפעול אך ורק בעניינים שהיא הוסמכה להם בחוק. ואולם, לממשלה יש סמכות לפעול גם כאשר אין חוק ספציפי המסמיך אותה, בתנאי שאין חוק האוסר עליה לפעול או חוק שמסמיך במפורש גורם אחר לפעול בעניין.

בג"ץ 5128/94, נועם פדרמן נגד שר המשטרה, מדגים את סמכותה השיורית של הממשלה. במקרה הנדון החליט שר המשטרה על שיגור משלחת של אנשי משטרה מישראל, כדי שיצטרפו לכוח הפיקוח הרב-לאומי, שפעל בהאיטי. זאת, בעקבות החלטה של מועצת הביטחון של האו"ם וביזמת ממשלת ארצות הברית. העותר טען כי יש להימנע משיגור המשלחת, משום שבפקודת המשטרה אין הסמכה של שר המשטרה או המפקח לערב כוחות משטרה מחוץ לגבולות המדינה שלא לצורך ענייני המדינה הישירים. בית המשפט העליון דחה את העתירה, והסביר כי הממשלה שואבת את הסמכות להחליט על שיגור המשלחת מכוח סעיף הסמכות השיורית: ניהול יחסי החוץ של ישראל וקבלת החלטות במישור הבינלאומי אינם מוסדרים בחקיקה של הכנסת, ועל כן הם בגדר "פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת".

* כללי המשפט המינהלי

1. עקרון חוקיות המינהל - רשות אינה יכולה לפעול בלי מקור סמכות בחוק לכל פעולה שהיא מבצעת.
2. הרשות היא נאמן הציבור, ולכן מחויבת לפעול בהגינות, בשוויון ובתום לב, ללא משוא פנים ובלי לשקול שיקולים זרים.
3. החלטות הרשות צריכות להיות מבוססות על העובדות הרלוונטיות.
4. מידתיות: רשות מינהלית לא תקבל החלטה מינהלית הפוגעת בזכויות יסוד (חירות, קניין וכו') במידה שאינה עולה על הנדרש.
5. סבירות: רשות מינהלית תקבל החלטה מינהלית, לפי שיקול דעתה, לאחר שנתנה משקל ראוי לכל אחד מהשיקולים הנוגעים לעניין.
6. רשות מינהלית תפעל תוך שמירה על טוהר המידות ומינהל תקין.

תפקידי הממשלה

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

החוק מתווה עקרונות ומטרות יסוד, מספק הגדרות ברורות (מהי מוגבלות, מהו גוף ציבורי ומהי אפליה), ואף מפרט את העונשים הצפויים למי שעובר עליו.

החוק מטיל על משרדי הממשלה השונים (רווחה, בריאות, חינוך, תחבורה ועוד) ליישם אותו, ומתיר להם להתקין לצורך כך את התקנות הנדרשות לביצוע החוק במישורים השונים.



Fotolia© creative.

• **קביעת מדיניות וביצועה** - הממשלה, כרשות המבצעת, היא הקובעת מדיניות ומקבלת החלטות **בענייני פנים ובענייני חוץ**, ומוציאה את ההחלטות לפועל. כך, למשל, הממשלה היא זו שמחליטה אם לצאת למלחמה, לחתום על הסכם שלום, לפעול לקידום תוכניות רווחה, חינוך, בריאות, קליטה וביטחון פנים. כמו כן, היא מחליטה אם להקצות משאבים לפיתוח מטוס קרב ו/או להרחבת חינוך חנים, בכפוף לחוק התקציב ולאישור ועדת הכספים של הכנסת.

• **בתחום החקיקה** - יש לממשלה מספר תפקידים. היא **יוזמת חקיקה**, על ידי הצעות חוק ממשלתיות שהיא מניחה על שולחן הכנסת להצבעה, לאחר שעברו את אישורה של ועדת השרים לענייני חקיקה. זאת, על מנת ליישם את מדיניותה הלכה למעשה. לדוגמה, בשנת 2014 יזמה הממשלה את חקיקתו של חוק השידור הציבורי במטרה להגשים החלטה שקיבלה לשנות את מדיניות הפעלת השידור הציבורי (שידורי הרדיו של קול ישראל, שידורי הערוץ הראשון בטלוויזיה ועוד) בכמה היבטים עקרוניים ולבטל את האגרה שנדרשו האזרחים לשלם לפני שנחקק החוק.

בנוסף, הממשלה עוסקת **בחקיקת משנה** של תקנות וצווים. חקיקת המשנה נועדה להשלים את החקיקה הראשית, ואינה יכולה לעמוד בסתירה אליה. הכנסת היא שמסמיכה את השרים לחוקק חקיקת משנה והם עושים שימוש בסמכותם זו כשליחיה של הכנסת. חקיקת משנה נועדה, אם כן, להוות השלמה לעבודת הכנסת, ואינה ניתנת להאצלה. כלומר, שרי הממשלה אינם יכולים להעביר את סמכויות חקיקת המשנה לפקידים המכהנים תחתיהם או לגוף אחר.

כך, לדוגמה, הותקנו תקנות שהשלימו את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תשנ"ח-1998). החוק נועד למנוע את אפלייתם ולשמור על כבודם של אנשים בעלי מוגבלות בתחום התעסוקה, השירותים הציבוריים, החינוך וההשכלה. בהמשך לכך הותקנו גם תקנות מפורטות יותר בעניין: "ניתן שירות ציבורי במקום ציבורי שהוא בניין ציבורי חדש, יתקיימו הוראות אלה (1): בסמוך לכניסה המיועדת לשימוש הציבורי, שאינה נגישה לאדם עם מוגבלות, יימצא שלט הכוונה המורה אל כניסה נגישה; כניסה המיועדת לשימוש הציבורי שהיא נגישה תשולט בסמל הנגישות הבינלאומי".

(מתוך תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התאמות נגישות לשירות, תשע"ג-2013, לפי סעיף 19יב לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות).

חקיקה ראשית לעומת חקיקת משנה

סוג החקיקה	קריטריונים	חקיקה ראשית	חקיקת משנה (חקיקה מינהלית)
מי מחוקק?		הכנסת	הממשלה, שרים, רשויות מקומיות
מכוח איזו סמכות?		גוף המייצג את הריבון, העם	הכנסת מאצילה את הסמכות
תוכן החוק		קובע את הנורמות והכללים	מפרט את החקיקה הראשית ונותן הנחיות לביצוע, אינו יכול לסתור חקיקה ראשית
תחולה על האזרחים		חל ונאכף על כל האזרחים	חל ונאכף על כל האזרחים

למה צריך חקיקת משנה?

"במדינות רבות רשאי הפרלמנט להאציל סמכויות חקיקה לרשות המבצעת, המפעילה סמכות זו באמצעות חקיקת משנה..."

"חקיקת משנה היא הכרח במציאות של משטר פרלמנטרי. יתרונותיה הם, בין היתר, החיסכון בזמן פרלמנטרי, היכולת להסדיר נושאים טכניים מורכבים והגמישות שלה. עם זאת, קיים חשש מהחלשת כוחו של הפרלמנט כתוצאה מהאצלת סמכויות חקיקה רבות מדי לרשות המבצעת..."

"לאור זאת, במדינות רבות נקבע מנגנון לפיקוח פרלמנטרי על חקיקת משנה (באמצעותו מוודא הפרלמנט כי חקיקת המשנה אינה חורגת מהסמכות שניתנה לרשות המבצעת, ואינה משנה את המדיניות הקבועה בחוק הראשי)".

(דפנה בן-פורת, "פיקוח פרלמנטרי על חקיקת משנה - מבט משווה", הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 11.5.2004)

• **קביעת תקנות לשעת חירום** - עם קום המדינה העניקה הכנסת לממשלה את הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום, שיבטיחו את התנהלותה התקינה של המדינה גם בשעת משבר. תקנות אלו הן חלק מחקיקת המשנה עליה אמונה הממשלה. בשונה מתקנות רגילות של חקיקת המשנה, בכוחן של תקנות לשעת חירום לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים. תקנות חירום יכולות להיות גם בניגוד לחוקים קיימים, אם קבעה הממשלה שהן דרושות לשם הגנת המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים.

הסיבות שבגינן העניקה הכנסת את הסמכות הזו לממשלה: במצב חירום יש צורך בתגובות מהירות למציאות משתנה, תוך פרק זמן שאינו מאפשר קיום תהליך חקיקה ראשית סדור. בנוסף, הרשות המבצעת אחראית לשלום הציבור, ובידיה הידע אודות צרכים דחופים. מדובר בהסדר חוקי, המאפשר במצבי חירום סטייה מתהליכי חקיקה מקובלים.

על מנת שתקנה לשעת חירום תקבל תוקף, דרושים שני תנאים מצטברים: האחד, הכרזת מצב חירום על ידי הכנסת (או הממשלה, אם אין לכנסת אפשרות להתכנס). והשני, התקנת תקנת שעת חירום הנוגעת ישירות למצב על ידי הממשלה. עד 1996 מצב החירום שרר כמצב תמידי. משנה זו, ובעקבות שינוי של חוק יסוד: הממשלה, נקבע כי הכנסת רשאית, לא רק ביוזמת הממשלה, להכריז על מצב חירום לתקופה של עד שנה, ולהאריך את ההכרזה שוב. לעת עתה, הכרזה כזו ניתנת מדי שנה.¹

כוחו של צו

"הממשלה מתכוונת להוציא צווי ריתוק לעובדי הקריה למחקר גרעיני בדימונה ובקריה למחקר גרעיני בשורק, בעקבות עיצומים שנוקטים לאחרונה עובדי המחקר בשני המקומות. מהחלטת הממשלה עולה כי עבודת סגל המחקר בשני גופים רגישים אלה חיונית לצורכי בטיחות, שפגיעה בה עשויה לפגוע באינטרסים חיוניים של ישראל. "העובדים פתחו בשביתה במטרה להפעיל לחץ על האוצר, להעלות את שכרם ולחתום עימם על הסכם עבודה קיבוצי חדש. על פי ההחלטה היום תוכל הוועדה לאנרגיה אטומית, שאחראית על המתקן בדימונה, לחייב 15% מהעובדים, אשר נוכחותם חיונית לצורכי הבטיחות ולהמשך ביצוע פרויקטים, להתייצב לעבודה ולבצע את המוטל עליהם גם בעת שביתה מלאה או חלקית".

(צ'יקו מנשה, "הממשלה תוציא צווי ריתוק לעובדי המחקר השובתים בדימונה ובשורק", נענע 10, 24.2.2010)

★ *הסבירו מה ניתן לאנוש מפקטץ על כוחה של הממשלה?*

1 דיון מורחב בסוגיית תקנות לשעת חירום ראו פרק כ', "גבולות וביטחון בדמוקרטיה", חלק שני.

מה מעמדו של ראש הממשלה בממשלה?

ומה היחס בינו לבין שריו - ומי נושא באחריות על מה



משימה ברשת:

היכנסו לאתר משרד ראש הממשלה, אגפים ויחידות.

★ א. בחו לולש אופים פאסונפים אקלרד וסמאן את ציקרי פצולתם.

★ ב. הסבירו כיצד מסייעים אופים אלה לעבודתו של ראש הממשלה, וכיצד הם מציעים את כוחו.

בשונה משאר השרים, ראש הממשלה חייב להיות חבר כנסת.

הממשלה פועלת כגוף אחד. היא מקיימת ישיבה שבועית, לרוב בימי ראשון, וההצבעות בישיבותיה מתנהלות באופן שוויוני. ראש הממשלה מוגדר כ"ראשון בין שווים", ולכן קולו שווה לקולם של שריו. כלומר, הממשלה יכולה לקבל החלטות המנוגדות לעמדת ראש הממשלה.

הסמכויות הייחודיות המוקנות לראש הממשלה

1. רשאי לפטר שרים כאשר ימצא לנכון, גם ללא אישור הממשלה. עם זאת, הוא זקוק לתמיכת רוב חברי הממשלה ולאישור הכנסת במינוי שרים.
2. השרים אחראים בפניו על התחומים שבאחריות משרדיהם.
3. רשאי לפזר את הכנסת (בהסכמת נשיא המדינה), אם נוכח שקיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה ונמנעת פעילותה התקינה.
4. התפטרות ראש הממשלה מביאה להתפטרות הממשלה כולה.
5. מוסמך להתקין תקנות לשעת חירום (או להסמיך שר להתקין), אם הממשלה מנועה מלעשות זאת.
6. יושב בראש ישיבות הממשלה ומנהל אותן, וקובע את סדרי הדין וההצבעה.
7. אחראי ישירות על גופים עתירי חשיבות וכוח, כגון המוסד והשב"כ.
8. במסגרת משרד ראש הממשלה פועלים מספר גופים השולטים על ידע רב בתחומים רבים. בנוסף, לרשותו של ראש הממשלה עומדת מערכת ענפה של יועצים, ובהם: המטה לביטחון לאומי, הוועדה לאנרגיה אטומית, מזכיר צבאי, יועץ מדיני, יועץ כלכלי, יועץ תקשורת. כל אלה מאפשרים לו מעורבות פעילה בתהליך קבלת החלטות בכל הנושאים החשובים.

שאלת חשיבה:



★ האם צקרון באחריות המלוותת יל בו כדי ארפסות מואדת אחריות אל כל שר או ארפאיר?

אחריות הממשלה כלפי הכנסת

אחריות משותפת

הממשלה בממשל פרלמנטרי מעצבת מדיניות ומקבלת החלטות כגוף מלוכד. מרגע שאישרה הממשלה החלטה, היא הופכת להחלטת ממשלה ועל השרים ליישמה. מאחר שהממשלה היא גוף מבצע שתפקידו ליישם מדיניות, כל שר מחויב להוציא לפועל את החלטת הממשלה, גם אם התנגד לה.

הממשלה נושאת באחריות משותפת כלפי הכנסת. כלומר, חברי הממשלה אחראים כגוף אחד לכל החלטה שהתקבלה ברוב קולות במליאת הממשלה. בהתאם לכך, השרים רשאים להביע את התנגדותם במליאת הממשלה, אך משהתקבלה החלטה נהוג שהשרים רואים עצמם מנועים מלמתוח עליה ביקורת בפומבי או להצביע נגדה בכנסת. כמו כן, הממשלה אחראית במשותף להחלטותיו של כל שר במשרדו.

האחריות המשותפת נועדה, בין השאר, להבטיח את אמון הציבור בממשלה, כגוף ש"אינו מדבר בכמה קולות" אלא בקול אחד.

אחריות מיניסטריאלית

משרדי הממשלה ה-34

(רשימה חלקית)
משרד ראש הממשלה
משרד הביטחון
משרד האוצר
משרד החוץ
משרד הפנים
משרד החינוך
משרד הכלכלה
משרד התשתיות
משרד הרווחה
משרד הבריאות
משרד התחבורה
משרד המשפטים

כל שר מתווה מדיניות למשרד שעליו הוא מופקד. נתון בידי כוח ביצועי, והוא שולט באופן ישיר בפעילות השלטון בתחומים עליהם הופקד. השרים מייצגים את ענייני משרדם בדיוני הממשלה, ומשמשים כתובת לפניות הציבור בנושאי המשרד עליו הם מופקדים. הסמכות הגדולה והעוצמה הרבה המונחות בידי השרים גוררות בעקבותיהן גם אחריות רבה. האחריות הזו מכונה אחריות מיניסטריאלית (מיניסטר פירושו שר). חוק יסוד: הממשלה קובע בסעיף 4, כי האחריות של השר היא בפני ראש הממשלה בתפקידים שעליהם הוא ממונה.

יחד עם זאת, מושג האחריות המיניסטריאלית (שמקורו בבריטניה) הוא בעל משמעות רחבה יותר. כך, למשל, הדו"חות של ועדות החקירה הממלכתיות השונות שהוקמו לאורך השנים, כמו גם דו"חות מבקר המדינה, השרישו נוהג שלפיו מצורפות לדו"ח המלצות הנוגעות, בין השאר, לאחריותו של הדרג המדיני. האחריות המיניסטריאלית של השר הופכת בכך מאחריות בפני ראש הממשלה לאחריות גם בפני הכנסת והציבור.

המשמעות היא כפולה:

- **אחריות כוללת:** השר אחראי על כל המתרחש במשרדו, אפילו אם נעשה דבר שלא בהסכמתו או שלא בידיעתו. במקרה של מחדל נדרש השר להסביר, להבהיר, לנקוט צעדים - אך האשמה אינה מוטלת על כתפיו. כך, שר החינוך אינו מתפטר בשל כל כישלון של מורה, אם כי מבחינה מיניסטריאלית כוללת הוא אחראי על כל המורים. השר נדרש להסביר בפני הכנסת והציבור מדוע אירע מחדל מסוים, והוא אחראי לתיקון הבעיה. התפטרות היא הביטוי הקיצוני ביותר של אחריות מיניסטריאלית, אך בשום מדינה שבה אומץ העיקרון של אחריות מיניסטריאלית - בריטניה והמדינות האחרות ששאבו ממנה השראה כמו קנדה, אוסטרליה ובמידה מסוימת ישראל - אין חובת ההתפטרות על פי החוק.
- **אחריות אישית:** השר אחראי על מחדליו ומעשיו שלו בתחומי משרדו, על שיקולי הדעת שלו בתכנון מדיניות ובביצועה, ועל תהליכי קבלת החלטות. אם אלה התבררו כשגויים, ייתכן שהשר יתבקש להתפטר מתפקידו - על ידי לחץ ציבורי, ועדת חקירה או על ידי ראש הממשלה.

המשותף לסוגי האחריות הוא שהנושאים בתפקידים צריכים למסור דין וחשבון לציבור ולכנסת. **האחריות בפני הכנסת מבוססת על עקרון הפרדת הרשויות**, כיוון שהיא מבטאת את האיזונים והבלמים בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

מה בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי?

ואיך משלבים בין ערכים ויעדים פוליטיים לבין מקצוענות ויציבות

ראש הממשלה ושרי הממשלה הם הדרג הפוליטי, המקבל את ההחלטות בענייני מדיניות וניהול המדינה, תוך התייעצות עם גורמים מקצועיים בדרג המינהלי - האזרחי והצבאי.

תפקידו של השירות הציבורי

שירות המדינה חובק את כל עשיית הממשלה

"עובדי המדינה הם בפועל 'שליטי המדינה', אם כי להלכה ולמעשה הם כפופים לממשלה ולחוק. בידם ניתן דבר ביצוע המדינה, בהתנהגותם ובמעשיהם תלוי כבוד המדינה, תלוי אמון האזרח... תלוי קיום החוקים"

(ראש הממשלה הראשון דוד בן-גוריון, בתוך: דוד דרי, מינויים פוליטיים בישראל: בין ממלכתיות לתנועתיות, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1993, ע' 38).

"שירות המדינה חובק את כל עשיית הממשלה, בהיותה הרשות המבצעת... היחידות הממשלתיות שונות ורבות. למן יום הקמתה של המדינה, שירות המדינה מהווה אמצעי ראשוני ומרכזי למיצובה, לביסוסה ולהתנהלותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".

(נציב שירות המדינה* משה דיין, "דו"ח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", עמ' 2, ירושלים: תשע"ג, 2013)

* נציב שירות המדינה

ממונה על עובדי המדינה ("השירות הציבורי"), ומתמנה על ידי הממשלה.



Fotolia © StudioPortoSabbia.



מתוך אתר נציבות שירות המדינה.

** אגף התקציבים באוצר

הוא דוגמה להשפעה הרבה של הפקידות על הדרג הפוליטי ולקושי להפריד הפרדה מוחלטת בין מטרות לאמצעים. האגף עוסק בהכנת תקציב המדינה ובהגשתו לאישור הממשלה והכנסת. משום כך, השפעתו על פעילותם של כל משרדי הממשלה עצומה, באמצעות קביעת תקציביהם. פקדי האוצר מנהלים משא ומתן עם המשרדים על גודל תקציבם, אמונים על הערכת כדאיותם של פרויקטים שהמדינה שותפה במימנם, ומכינים את ספר התקציב לכל משרד.

השירות הציבורי הוא המוציא מן הכוח אל הפועל את מדיניות הממשלה ואת החלטות המשרדים השונים, וככזה הוא כפוף בלעדית לממשלה.

זהו ארגון שפועל עבור הציבור מטעם המדינה.

יישום של חוקי הכנסת והחלטות משפטיות נעשה אף הוא על ידי אנשי השירות הציבורי, אך רק בהינתן הוראה מפורשת של הממשלה.

ניתן לומר כי אנשי המינהל הציבורי משמשים בעיקר דרג ביצועי ליישום מפורט ושיטתי של חוקים ושל החלטות מדיניות. הפוליטיקאים, לעומת זאת, עוסקים בעיקר בערכים וביעדים, למרות שבפועל לא נשמרת הפרדה מוחלטת בין התחומים.

ההבדלים בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי (הבירוקרטי)

קריטריונים	דרג	הדרג המינהלי (הפקידותי)
ממונים או נבחרים	נבחרים או נבחרים	ממונים לתפקיד
כישורים נדרשים	לא נדרשים כישורים מקצועיים לתפקיד	נדרשים כישורים מקצועיים לתפקיד

המציאות מלמדת, כי ההבחנה בין העבודה הפוליטית לבין העבודה המינהלית בפעילות הרשות המבצעת אינה חד-משמעית.** הבחנה זו הופכת למורכבת עוד יותר בדרגים הבכירים, ממספר טעמים:

ראשית, עבודתו של הצוות המינהלי כרוכה פעמים רבות בהכרעות ערכיות ובקבלת החלטות בעלת משמעויות פוליטיות.

מסקנותיו של כלכלן מומחה, המתבקש לייעל את מערכת החינוך ולהכין תוכנית קיצוצים, למשל, יובילו בהכרח להכרעות בעלות אופי ערכי: האם לקצץ בשעות הוראה לחינוך המיוחד, האם לקצץ בשכר המורים, האם לקצץ בשעות הוראה של מקצוע מסוים וכו'.

שנית, גם לעובדים המינהליים יש עמדות פוליטיות. האם אסטרטג מומחה, שמבחינת השקפת עולמו הוא חסיד ארץ ישראל השלמה, יכול להשתחרר לחלוטין מתפיסתו הערכית בבואו להעריך את הסיכויים ואת הסיכונים הכרוכים בפשרה טריטוריאלית?

שלישית, אנו עדים בעולם הפוליטי לריבוי מחלוקות גם בקרב מומחים. פוליטיקאים יכולים במקרים רבים לגייס במחלוקת פוליטית את תמיכתם של "טובי המומחים", ופוליטיקאים מהמחנה היריב יסתייעו גם הם ב"מיטב המומחים", כדי "להוכיח" עמדה הפוכה לגמרי.

רביעית, מקבלי ההחלטות - הפוליטיקאים - אינם יכולים להיות אדישים לדרך שבה ניתן לממש את החלטתם. השרים, כפי שצוין לעיל, נושאים באחריות כוללת לנעשה במשרדם. מכאן שיש להם אחריות גם לאמצעים הננקטים כדי ליישם את החלטותיהם. כלומר, לדרך שבה פועלים הפקידים, האמורים לממש את מדיניותם. לכן, נשאלת השאלה אם נבחר ציבור צריך למנות איש פוליטי למימוש המצע שעל בסיסו נבחר, או שמא יש להעדיף סגל מינהלי-מקצועי קבוע - כדי לשרת את ענייני המדינה - על פני סגל שמתחלף כל אימת שההנהגה המדינית מתחלפת.

הדגם הישראלי - יחסי הדרג הפוליטי והמינהל הציבורי

* דגמים ביחסי הדרג הפוליטי והמינהל הציבורי

הדגם האמריקאי - הדרג

הפוליטי רשאי למנות את אנשי אמונו לתפקידי מפתח בשירות הציבורי.

הדגם הבריטי - קיימת הפרדה

ברורה בין פקיד השירות הציבורי לפוליטיקאים. המנהלים הבכירים בשירות הציבורי נמנים עם קבוצה סגורה של אנשי מקצוע, הנהנים מקביעות.

השירות הציבורי בישראל הוא **מודל מעורב** של שני דגמים: האמריקאי והבריטי*. החלק המכריע של עובדי המדינה הבכירים מתמנים בהתאם לכישוריהם בלבד (באמצעות מכרז) ולא בשל זיקה פוליטית או אישית לגורמי הממשלה, נהנים מקביעות במקום עבודתם ונשארים בתפקידיהם ללא קשר לחילופי שלטון. עליהם להוציא לפועל את מדיניות הממשלה המכהנת בלי קשר לדעותיהם האישיות, על בסיס שיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד.

עם זאת, לדרג הפוליטי יש השפעה על הליך בחירתם של בעלי תפקידים בכירים בשירות הציבורי, דוגמת מזכיר הממשלה, המנכ"לים של משרדי הממשלה, שגרירים מסוימים. אלו הן **משרות אמון**, והנושאים בהן מתחלפים עם חילופי הממשלה והשרים.

נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה מתמנים אמנם על ידי הדרג הפוליטי, אבל ממשיכים לכהן גם כאשר הממשלה מתחלפת. במינויים למשרות בכירות כמו החשב הכללי והמומחה על התקציבים במשרד האוצר, נציב המים, ראש השב"כ ועוד, דרוש אישור של הממשלה למועמד שהציע השר.

השיטה הנוהגת בישראל מנסה ליהנות מהיתרונות של שני הדגמים, הבריטי והאמריקאי: מצד אחד, מינוי מקצועי מבטיח רציפות, יציבות, צבירת ניסיון מקצועי, כפיפות אפקטיבית לביקורת, מיתון השפעות בלתי לגיטימיות של פוליטיקאים על העשייה הציבורית ואיזון משרות בידי מועמדים איכותיים, שלא יסכימו לטול תפקיד המסתיים עם חילופי השרים.

מצד שני, מינוי פוליטי לתפקיד בכיר, אם נעשה מסיבות ענייניות, מאפשר לנבחר הציבור לממש במשרד שהופקד בידיו את יעדיו ואת השקפתו - השקפה שמבטאת ומייצגת את רצון הציבור שבחר בו. בעלי תפקידים שמתחלפים עם הממשלה מאפשרים לנבחר הציבור לשנות מדיניות על פי בחירתו, מונעים קיבעון ומספקים לפקידות הבכירה תמריץ לפעול לשביעות רצון הציבור.

מה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי?

וכיצד מבטיחים את הכפיפות של צה"ל לממשלה ולכנסת

"המלחמה אינה אלא המשך המדיניות באמצעים אחרים"

(קרל פיליפ גוטליב פון קלאוזביץ*)²

סוגיית היחסים בין הדרג המדיני לבין הצבא ושאר כוחות הביטחון היא סוגיה מורכבת בכל מדינה דמוקרטית, אשר הצבא ושאר זרועות הביטחון כפופים בה לדרג הפוליטי, ומוציאים לפועל מדיניות שנקבעת על ידי נבחרי הציבור. הפיקוח על הצבא הוא עניין מסובך במיוחד, משום שהצבא חולש באופן ישיר על כוח רב יותר מזה של כל יתר זרועות הממשלה. מעבר לכך, לצבא יש מעמד מיוחד, הנגזר מחשיבותו של נושא הביטחון במדינה.

בישראל, צירוף של גורמים כמו שכיחותם הרבה של אירועי ביטחון, הגדרתה של המדינה כ"מדינה במצור" והיוקרה הרבה לה זוכה צה"ל בציבור היהודי - הופך את הנושא למורכב במיוחד.

בשנותיה הראשונות של המדינה, ההבחנה בין הדרג הצבאי לדרג המדיני לא הייתה ברורה. הרמטכ"ל, למשל, השתתף בישיבות הממשלה ובוועדות השרים לענייני ביטחון כעניין שבשגרה. הצבא היה נתון לפיקוח מוגבל בלבד מצד הממשלה, למעט ראש הממשלה, פירוט תקציב הביטחון לא הובא לידיעת הכנסת, וגם פיקוח הממשלה על תקציב הביטחון היה רופף. הצבא נהנה מאוטונומיה רחבה, ומפקדיו צברו עוצמה חברתית ופוליטית.

החל בשנות ה-70 של המאה הקודמת התפתח בהדרגה הפיקוח של הדרג המדיני על הדרג הצבאי, ונחלשה האוטונומיה של הצבא. סייעו לכך לקחי מלחמות, חילופי ראשי ממשלה ובעיקר מחדלים של הצבא שהובילו לכינון ועדות חקירה** שונות. כל אלה פתחו את הצבא לביקורת ציבורית והביאו לשינוי בנורמות ובחקיקה. ככל שהוגבר הפיקוח של הדרג המדיני על הדרג הצבאי כך גברה גם אחריותו של הדרג המדיני על פעולות הצבא. הצבא איבד מצד אחד מהאוטונומיה שלו, ופעולותיו לא יכלו עוד להתחמק מפיקוח הדרג המדיני ואף מפיקוח פרלמנטרי, ומהצד האחר הוא לא נדרש לשלם לבדו את המחיר על כישלונות וגם הדרג המדיני נתבע לשלם חלק מהמחיר. ההתפתחות הזו עודדה מתיחות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי.

החקיקה המסדירה את יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי והביטחוני

- **חוק יסוד: הממשלה** - סעיף 40 בחוק קובע כי המדינה רשאית לפתוח במלחמה רק מתוקף החלטת ממשלה, וכי על הממשלה לדווח על כך בהקדם האפשרי לוועדת חוץ וביטחון של הכנסת. הסעיף מבהיר, כי אין בכך כדי למנוע פעולות צבאיות הנדרשות למטרת הגנה על המדינה ועל ביטחון הציבור.

2 רוג'ר אשלי לאונרד, **על המלחמה - מדרך קצר לקלאוזביץ** (תרגום: עמנואל לוטם), מערכות, משרד הביטחון - ההוצאה לאור, תל אביב: תשל"ח-1977, עמוד 65.

* קרל פון קלאוזביץ

קצין צבא פרוסי (1780-1831), שנחשב לאבי תורת הלחימה המודרנית. כתב ספרים בנושאי מלחמה מזווית היסטורית וחברתית.

★ הסבירו את דבריו של קלאוזביץ
יצ פאלומה.

** ועדות חקירה ובדיקה

הממשלה היא שמוסמכת להחליט על הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית, על פי חוק ועדות חקירה (תשכ"ט-1968), כדי לברר לעומק נושא בעל חשיבות לאומית גדולה. למשל: ועדת אגרנט בעקבות מחדל מלחמת יום הכיפורים 1973. הממשלה או אחד משרי מוסמכים להקים ועדת בדיקה ממשלתית, על פי חוק הממשלה (תשס"א-2001), כדי לברר עניין שנמצא בתחום אחריותם. למשל, ועדות חקירה לעניינים ביטחוניים רגישים - ועדת זורע ב-1984, בעקבות אירועי קו 300, או ועדת וינוגרד ב-2006, שמונתה כוועדת בדיקה ממשלתית בעקבות מלחמת לבנון השנייה, לבדוק את מוכנותם של כוחות הביטחון, את ניהול הלחימה ואת תהליך קבלת ההחלטות לקראת המלחמה ובמהלכה.

* מתוך חוק יסוד: הצבא
 צבא הגנה לישראל הוא
 צבאה של המדינה.

1. (א) הצבא נתון למרות
 הממשלה.
 (ב) השר הממונה מטעם
 הממשלה על הצבא הוא
 שר הביטחון.

3. (א) הדרג הפיקודי העליון
 בצבא הוא ראש המטה
 הכללי.
 (ב) ראש המטה הכללי נתון
 למרות הממשלה וכפוף
 לשר הביטחון.
 (ג) ראש המטה הכללי
 יתמנה בידי הממשלה לפי
 המלצת שר הביטחון.

4. החובה לשרת בצבא והגיוס
 לצבא יהיו כפי שנקבע
 בחוק או מכוחו.

5. הסמכות להוציא הוראות
 ופקודות המחייבות בצבא
 תיקבע בחוק או מכוחו.

6. אין להקים או לקיים כוח
 מזויין מחוץ לצבא הגנה
 לישראל, אלא על פי חוק.

★ בסביו טצב חוק יסוד הצבא
 וחוק המטה הביטחון לאומי
 מרמיר אחיזקת אל פדמקוריט
 פלראלי?

- **חוק יסוד: הצבא*** - נחקק ב-1976, לאחר מלחמת יום הכיפורים ובעקבות מסקנותיה של ועדת אגרנט, וקובע את כפיפותם של צה"ל והרמטכ"ל לממשלה. עוד קובע החוק, כי השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון, והוא שממליץ לממשלה על מינויו של ראש המטה הכללי - אבל הממשלה כולה נושאת באחריות לפעולות הצבא.
- **חוק שירות הביטחון הכללי** (תשס"ב-2002) - קובע את כפיפות השב"כ למרות הממשלה, וכי ראש הממשלה ממונה עליו מטעם הממשלה.
- **חוק המטה לביטחון לאומי** (תשס"ח-2008) - קובע שראש המטה לביטחון לאומי הוא יועצו הבכיר של ראש הממשלה לענייני חוץ וביטחון ואיש אמונו. כמו כן, החוק קובע כי תפקיד המטה לרכז מבחינה מקצועית את עבודת הממשלה, הקבינט וראש הממשלה בתחום מדיניות החוץ והביטחון, להציע חלופות למדיניותם ולעקוב אחר ביצוע החלטותיהם. בדרך זו הדרג המדיני עשוי ליהנות ממטה מקצועי עצמאי, ולא להיות תלוי במידע ובניתוחים שמספקים לו צה"ל וגופי הביטחון האחרים.

מורכבות היחסים בין הדרג הצבאי לדרג המדיני

לדעת חוקרים רבים, צה"ל אינו רק כלי למימוש מדיניות, אלא גם גורם פעיל בעיצובה. כפי שראינו בקטע שעסק במינהל הציבורי, ההפרדה בין אמצעים לתכלית אינה יכולה להיות חד-משמעית. הדבר נכון ללא ספק גם לגבי יחסי צבא וממשלה: השפעתם של גורמי הצבא, האמונים על האמצעים, משפיעה בהכרח על המטרות שמציב הדרג המדיני. ההחלטות הממשלתיות על מהלכים צבאיים מסתמכות פעמים רבות על הידע שמספקים ראשי הצבא וזרועות הביטחון האחרות.



Fotolia © rashadashurov.

אחת הביקורות בעניין זה גורסת שהדרג המדיני תלוי לחלוטין במידע שזורם אליו מהגורמים הביטחוניים, ואינו מסוגל לנסח באופן עצמאי את דעתו בנושאי הביטחון. ביקורת זו, בנוסף להמלצת ועדת וינוגרד בנוגע למלחמת לבנון השנייה, הן שהביאו לחקיקת חוק המטה לביטחון לאומי ב-2008.

משימה ברשת:

היכנסו לאתר המטה לביטחון לאומי של ישראל, קראו את החזון של הארגון ואת תיאור העבודה של אגפיו השונים.

★ בסביו טצב חוק יסוד הצבא וחוק המטה הביטחון לאומי מרמיר אחיזקת אל פדמקוריט פלראלי?

אף על פי כן, המתחייבות עדיין לא תמו. כך, למשל, דו"ח מבקר המדינה שפורסם ב-2012, בעניין הספינה "מרמרה", חשף יחסים עכורים בין הדרג הצבאי לאזרחי. מהדו"ח עולה כי באותה תקופה מודר המטה לביטחון לאומי מתהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני הגבוה, ונתקל בחוסר שיתוף פעולה שיטתי מצד מערכת הביטחון בניסיונו לבצע עבודת מטה עבור הממשלה.

חרף קיומו של מטה עצמאי לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה, השפעתו של הצבא בקבלת החלטות ממשלתיות עדיין משמעותית. הערכת המצב הלאומי שמכין אגף המודיעין של צה"ל משמשת את הממשלה בהכרעותיה בנושאי מדיניות הביטחון. ועדת חוץ וביטחון של הכנסת מקיימת אף היא דו-שיח ישיר עם צה"ל. בפני הוועדה ניתנות באופן תדיר סקירות של הרמטכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד וראש אגף המודיעין.

סיכום

הרשות המבצעת אוזחת בידיה עוצמה שלטונית גדולה, כדי לקבוע מדיניות ולנהל את ענייני המדינה בתחומי פנים וחוץ, בכפוף לחוקי הכנסת. בישראל מתקשה הממשלה להוציא לפועל את מדיניותה, ונאלצת פעמים רבות לסיים את כהונתה לפני תום ארבע השנים שקוצב לה החוק. הסיבה היא ששיטת הממשל הפרלמנטרית, שיטת הבחירות היחסית רשימתית ארצית, מבנה המערכת הפוליטית והפיצול בחברה הישראלית - כל אלה יוצרים מציאות של ריבוי מפלגות קטנות, המקשות על הרכבת קואליציה יציבה, שנחוצה על מנת למשול. בפרק הבא נלמד על היועץ המשפטי לממשלה, שהוא חלק מהרשות המבצעת.

תרגול

1. בחרו ועדת שרים העוסקת בנושא חשוב בעיניכם. היכנסו לאתר משרד ראש הממשלה ופרטו:
 - א. מהן הסוגיות המרכזיות שבהן עוסקת הוועדה?
 - ב. מהו ההרכב הפוליטי שלה?
 - ג. אלו החלטות הוועדה קיבלה?
 - ד. האם ההחלטות שהתקבלו מספקות אתכם? נמקו.
2. הציגו את הקואליציה הממשלתית הנוכחית (אילו מפלגות שותפות בקואליציה), והסבירו אלו השלכות יש למבנה הקואליציה על יציבות הממשלה.
3. הסבירו את סוגי האחריות שנושאים הממשלה והשרים. האם, לדעתכם, ניתן להפריד בין אחריות מיניסטריאלית אישית לאחריות מיניסטריאלית כוללת?



פרק ל': היועץ המשפטי לממשלה

"מאז קום המדינה כיהנו 11 יועצים משפטיים של הממשלה. הם עמדו במרכזן של הפרשיות המשפטיות שטלטלו את המדינה. כל אחד מהם קם ברגע נתון על רגליו ואמר למנהיגי המדינה: 'עד כאן! - לא יעבור!'. הרגעים האלה שבהם התרחש העימות - בין היועצים המשפטיים לממשלה ובין הדרגים הפוליטיים שמינו אותם לתפקיד - אלה הם מרגעיה המכוננים של מדינת ישראל. אלה הרגעים שהגדירו אותה כמדינת חוק".

(דינה זילבר, בשם החוק, הוצאת דביר, 2012).

אחד מבעלי התפקידים המשמעותיים ביותר ברשות המבצעת הוא היועץ המשפטי לממשלה.

השאלות שבהן נעסוק בפרק:

- מהם תפקידיו העיקריים של היועץ המשפטי לממשלה?
- מדוע חשוב לשמור על עצמאות היועץ המשפטי כראש התביעה הכללית?
- מהן הגישות ביחס לסמכויות היועץ המשפטי - כמייצג הממשלה בפני בית המשפט וכיועץ לה?

מהם תפקידיו העיקריים של היועץ המשפטי לממשלה?

היועץ המשפטי לממשלה חובש על ראשו יותר מכובע אחד, ולעיתים מתגלה סתירה בין תפקידיו השונים:

א. ראש התביעה הכללית - אחראי על ההעמדה לדין פלילי של כל מפר חוק באמצעות תובעים משטרתיים (בעבירות קלות), יחידות תביעה מיוחדות (כמו זו של רשות המיסים) ובעיקר באמצעות פרקליטים מהמחלקות הפליליות בפרקליטות.

הפרקליטות

היועץ המשפטי לממשלה מייצג את הממשלה בפני בתי משפט בעזרת הפרקליטות, שהיא למעשה משרד עורכי הדין הגדול במדינה.

בראש הפרקליטות עומד פרקליט המדינה, הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה. בכל מחוז פועלת פרקליטות מחוז, שתפקידה לייצג את המדינה בפני בתי משפט השלום ובית המשפט המחוזי של אותו מחוז. פרקליטות המדינה מייצגת את המדינה בבית המשפט העליון.

הפרקליטויות מחולקות למחלקות לפי נושאים משפטיים: מחלקה פלילית, המפעילה את סמכות היועץ המשפטי לממשלה כתובע כללי, ולצידה מחלקות המייצגות את המדינה בתחומי המשפט האזרחי, המינהלי, דיני העבודה ועוד. מחלקה מיוחדת בפרקליטות המדינה מייצגת את המדינה בפני בג"ץ.

כל התובעים המגישים כתבי אישום פועלים כשלוחי היועץ המשפטי וכפופים להנחיותיו - בהחלטות להעמיד לדין, בהחלטות הנוגעות לעונש שהתביעה דורשת ובהחלטות להימנע מלהעמיד לדין. במקרים חריגים, כמו כתב אישום נגד נשיא, ראש ממשלה, שר, חבר כנסת או שופט, החוק מחייב את היועץ המשפטי לממשלה לאשר אישית הגשת כתב אישום.

כך למעשה מופקד היועץ המשפטי לממשלה על כלל אכיפת הדין הפלילי בישראל.

ב. ייצוג המדינה בהליכים משפטיים שאינם פליליים - כעורך דינה של הממשלה, היועץ המשפטי לממשלה מופקד על ייצוג הממשלה, שריה, היחידות ונושאי התפקידים הכפופים לה בתחומי המשפט הציבורי, כאשר הם נדרשים להשיב בבית משפט על עתירות לבג"ץ ולבתי משפט לעניינים מינהליים. בנוסף, היועמ"ש מופקד גם על ייצוג הממשלה בתביעות אזרחיות, שבהן המדינה תובעת או נתבעת כמו כל גורם פרטי.

ג. מתן ייעוץ משפטי לממשלה ולרשויות השלטון - היועמ"ש מעניק ייעוץ משפטי לממשלה ולכל הכפופים לה ביחס לכל הפעולות שהיא מבצעת או נמנעת מלבצע. בנוסף, היועץ המשפטי לממשלה מעניק ייעוץ בכל הנוגע ליוזמות חקיקה ממשלתיות או לגיבוש עמדת הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות. במסגרת תפקידו זה מופיעים אנשיו, בין השאר, בפני ועדת השרים לענייני חקיקה, ומלווים את הליכי החקיקה בדיונים בוועדות הכנסת. את תפקידיו האמורים מבצע היועמ"ש בעזרת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

ד. התייצבות בהליכים משפטיים שהמדינה אינה צד בהם, אך יש אינטרס ציבורי בהשמעת קולה - להליכים משפטיים בין צדדים פרטיים עשויות להיות לא פעם השלכות ציבוריות משמעותיות. למשל, קביעת תקדים עקרוני של בית המשפט העליון ("הלכה") בדיני קניין, במסגרת משפט בין בנק לחברה פרטית, יכולה להשפיע על כלל המסחר במשק. במשפט בין זוג הורים אודות משמורת על ילד נוצר לעיתים מצב שבו דווקא האינטרס של הילד עצמו אינו מיוצג. ליועמ"ש הוענקה הסמכות להתייצב (באמצעות הפרקליטות) בהליכים משפטיים שבהם הצדדים הטבעיים לא משקפים את מכלול האינטרסים שעל בית המשפט לשקול. בנושאים מסוימים החוק אף מחייב התייצבות כזו של היועץ המשפטי לממשלה.

משימה ברשת:



★ ביטסו באיזו היווה פולסטי אמאילוב אדק בודלות וברדאיון את פולאזים לברק בוא מטל.

מדוע חשוב לשמור על עצמאות היועץ המשפטי כראש התביעה הכללית?

* חקירות שפתחו יועצים משפטיים נגד אישים בכירים

- אהרן ברק פתח ב-1977 בחקירה פלילית נגד רעיית ראש הממשלה, לאה רבין. החלטתו הובילה להתפטרותו של יצחק רבין מראשות הממשלה ומראשות מפלגת העבודה, ותרמה למהפך בבחירות 1977.
- אליקים רובינשטיין הורה על פתיחת חקירות פליליות נגד ראשי הממשלה בנימין נתניהו, אהוד ברק ואריאל שרון, אך אף אחת מהחקירות לא הבשילה לכתב אישום.
- מני מזוז העמיד לדין את נשיא המדינה משה קצב, שהורשע בעבירות אינוס ונשלח לשבע שנות מאסר, וגם נגד ראש הממשלה אהוד אולמרט, שהורשע במרמה, בהפרת אמונים ובלקיחת שוחד, ונדון למאסר של שנה ושבעה חודשים.

במדינה דמוקרטית יש חשיבות עליונה לכך שהתביעה הפלילית תהיה עצמאית ובלתי תלויה בממשלה ובשריה. במדינה שבה הממשלה מעורבת בהחלטות על הגשת כתבי אישום, יש חשש שאכיפת החוק תושפע מזהותם הפוליטית של החשודים. מפגינים המתנגדים לשלטון, למשל, יואשמו בפלילים על עבירות שונות, ומפגינים שנהגו בדיוק באותה צורה אך משתייכים למחנה הפוליטי של הממשלה - לא יועמדו לדין.

לעצמאותה של התביעה הפלילית יש חשיבות רבה גם במצבים שבהם ראשי השלטון עצמם נחשדים בפלילים. רק תביעה עצמאית מבטיחה במקרי הצורך הגשת כתבי אישום נגד בכירי השלטון, ומסוגלת ליישם את עקרון השוויון בפני החוק. ואכן, בישראל קיימות דוגמאות רבות לאכיפה פלילית שהפעיל היועץ המשפטי לממשלה ללא מורא נגד בכירי השלטון.*

חשוב לציין, כי במקרים לא מעטים החליטו יועצים שלא להגיש כתבי אישום נגד אישי ציבור, בניגוד להמלצת המשטרה. בחלק מהמקרים זכה היועץ בעקבות זאת לביקורת נוקבת מצד פוליטיקאים, ארגונים חוץ-ממשלתיים (כגון "התנועה למען איכות השלטון") ומקרב הציבור הרחב.

כדי להבטיח את עצמאות התביעה הפלילית מקובל בישראל שהיועמ"ש איננו שר בממשלה אלא פקיד ציבור, שכהונתו אינה מותנית בחילופי שלטון. כמו כן נקבע ששר המשפטים אינו מוסמך להתערב בהחלטותיו המקצועיות של היועץ המשפטי לממשלה, על אף שהוא עובד משרדו. בניגוד לכך, בעולם המערבי מקובל שהיועמ"ש הוא שר בממשלה ומכהן כמינוי פוליטי, ולמרות זאת נחשבת מערכת אכיפת החוק במדינות אלה למערכת בלתי תלויה ושוויונית.

משימה ברשת:



** התנועה למען איכות השלטון

* *פינסו לאתי "התנועה למען איכות השלטון" והציגו ביקורת על התנועה ונימוקיה על החלטות של היועץ המשפטי לממשלה.*

מהן הגישות ביחס לסמכויות היועץ המשפטי - כמייצג הממשלה בפני בית המשפט וכיועץ לה?

אף כי מוסכם שעל היועץ המשפטי לממשלה להפעיל את סמכויותיו הפליליות באופן עצמאי לחלוטין, התמונה מורכבת יותר ביחס לסמכויותיו כעורך דינה של הממשלה: כאשר הוא מייצג לממשלה ומייצג אותה בעתירה שהגישו אזרחים נגדה, עולה השאלה אם עליו לפעול לטובת הממשלה הנבחרת או שמא גם כאן עליו לפעול באופן בלתי תלוי בממשלה? האם בנושאים אלה היועמ"ש פועל כעורך דין, המעניק שירות ללקוח, או שגם בעניינים אלה עליו לפעול כגורם בעל סמכויות אכיפה נגד הממשלה.

ההתלבטות הזו מובילה לשתי שאלות מעשיות:

1. האם חוות דעתו של היועמ"ש היא בגדר **המלצה** משפטית, בדומה לזו של עורך דין פרטי ללקוחו, או שהממשלה **חייבת** לפעול לפיה?
2. כאשר היועמ"ש מייצג את הממשלה בבג"ץ, האם עליו לייצג את **עמדת הממשלה**, בדומה לעורך דין המייצג את עמדת לקוחו, או שעליו להציג בשם הממשלה את **עמדתו כיועץ המשפטי**?

גישת היועץ המשפטי לממשלה כמפקח על הממשלה:

הגישה המקובלת כיום בישראל רואה ביועץ המשפטי יועץ לממשלה, שמייצג אותה על פי עמדותיו. תפקידו לאכוף על הממשלה את המשפט - על פי תפיסתו. גישה זו אינה תופסת את היועמ"ש כעורך דין המשרת את לקוחו, אלא כיועץ, המונע מהממשלה לקבל החלטות אשר הוא לא יוכל להגן עליהן בבית המשפט. לפי תפיסה עקרונית זו, חוות דעתו של היועמ"ש **מחייבת את הממשלה** לציית לה, גם כאשר שרי הממשלה מתנגדים לכך, בדומה ליחס אל פסק דין של הרשות השופטת. על פי הגישה הזו, כאשר היועמ"ש משיב בשם הממשלה לעתירה שמוגשת נגדה לבג"ץ, ויש מחלוקת משפטית בינו לבין הממשלה, עליו **להציג בפני בג"ץ את עמדתו שלו ולא את עמדת הממשלה**. התפיסה הזו גורסת גם כי לא ראוי שממשלה תציג בפני בית משפט עמדה משפטית המנוגדת לעמדת יועצה המשפטי. למשל, באמצעות עורך דין אחר.

גישת היועץ המשפטי לממשלה כעורך דין כמעניק שירות משפטי לממשלה:

מנגד קיימת עמדה הגורסת כי היועץ המשפטי לממשלה (היועמ"ש) אמור לייצג לממשלה **ולייצג את הממשלה על פי עמדותיה**. לפי גישה זו, היועמ"ש צריך לתפקד בדומה לעורך דין של אדם או חברה פרטיים: עליו להעניק ייעוץ משפטי, אך הייעוץ אינו **מחייב את הלקוח**. יתר על כן, עליו לייצג בבית משפט כמיטב יכולתו את עמדת הלקוח, גם אם היא סותרת את עמדתו שלו. על פי התפיסה הזו, את תפקיד שומר שלטון החוק ממלא בית המשפט ולא היועמ"ש, ולכן רק בית משפט מוסמך לצוות על הממשלה לשנות את דרכיה. המצדדים בגישה זו טוענים כי יועמ"ש שכופה עמדה על ממשלה נבחרת פוגע בעקרון **שלטון העם**, פוגע בזכות **להליך הוגן** ופוגע ביכולתה של הממשלה לתפקד ביעילות. לדבריהם, לאחרון העבריינים מגיעה בצדק הזכות שעורך דין ייצג את עמדתו כפי שהיא, ולא ייתכן שלממשלה - ולציבור שבחר בה - לא תעמוד הזכות הזו. לבסוף, תומכי הגישה הזו מצביעים על כך שאין בעולם המערבי מקבילה ליועמ"ש שרשאי לכפות את עמדתו על ראש הרשות המבצעת.

החוק בישראל אינו נוקט עמדה ביחס לשאלות שהוצגו כאן, אך אמרות אגב בפסקי דין של בית המשפט העליון הובילו את היועצים המשפטיים לממשלה לקבוע, משנות ה-90 ואילך, כי עמדתם מחייבת את הממשלה, וכי בעת מחלוקת ביניהם, הפרקליטות צריכה להציג בבג"ץ את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולא את עמדת הממשלה.

"הממשלה רשאית לפעול על פי שיקול דעתה"

"הסדר הטוב במדינה מחייב כי בדרך כלל תתייחס הממשלה לחוות דעתו של היועמ"ש כמשקפת את החוק הקיים, כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת. על אף האמור לעיל רשאית הממשלה להחליט כיצד עליה לפעול במקרה מסוים, לפי שיקול דעתה שלה.

"באשר ליתר הרשויות השייכות לזרוע המבצעת, לא יכול להיות ספק כי מחובתן לראות את חוות דעתו של היועמ"ש כמדריכה בשאלות חוק ומשפט."

(מתוך מסקנות ועדה בראשות נשיא בית המשפט העליון שמעון אגרנט, שמונתה ב-1962 לדון ביחסי היועמ"ש והממשלה. המסקנה הזו אומצה על ידי ועדה דומה, בראשות הנשיא מאיר שמגר, ב-1998).

★ בסביבו באיזו מילתי הצמדות להוציא אורח תמכות וצדות למאך ואגרות? נמקו.

קיים ויכוח בשאלה: היכן עובר האיזון הנכון בין רצון הממשלה לבין עמדת היועמ"ש בעניינים שאינם פליליים, אך מוסכם על הכל כי היועץ המשפטי לממשלה מהווה גורם קריטי לקיומו וביצורו של שלטון החוק במדינה.

כפל התפקידים של היועץ המשפטי

האם יש לפצל בין התפקידים אותם ממלא היועץ?



לידיעתכם!

היועץ המשפטי לממשלה מחזיק בידי סמכויות רבות בתחום הפלילי, וגם גורלם של נשיאים וראשי ממשלות מסור בידי. יש חשיבות רבה מאוד גם לייעוץ ולייצוג שהוא מעניק לממשלה בעזרת הפרקליטות בעניינים שאינם פליליים לדוגמה בנושאים כמו: הפרת חוזה ופיטורי עובדי מדינה.

במהלך השנים הועלו הצעות לפצל את תפקיד היועמ"ש בין שני אנשים: האחד יעמוד בראש התביעה הפלילית והשני יעמוד בראש מערך הייעוץ והייצוג של הממשלה בהליכים שאינם פליליים. ההצעה נומקה בכך שיש ניגוד עניינים בין תובע כללי, שצריך לפעול באופן עצמאי ועשוי להורות על פתיחה בחקירה או העמדה לדין גם של שר, לבין יועץ משפטי, שצריך לשרת את מטרותיה של הממשלה הנבחרת. עוד נטען, כי ריכוז סמכויות רבות בידי פקיד ציבור אחד נוגד את התפיסה הדמוקרטית של פיזור הכוח בין גורמים שונים. וטיעון נוסף: מדובר בתפקידים תובעניים מאוד, הדורשים מומחיות שונה, ואדם אחד אינו מסוגל למלא את כולם כראוי.

ההצעה לא התקבלה, כאשר נימוקי המתנגדים נסמכים על אותה הנחה שהעלו התומכים: ההצעה תפגע בעוצמה המרוכזת בידי היועץ המשפטי לממשלה. לשיטת המתנגדים, לשם שמירה על שלטון החוק, חיוני שזכות המילה האחרונה בעניינים משפטיים תישמר ליועץ המשפטי ביחס לממשלה ואין להמתין לבית המשפט שייתן צווים לממשלה. החיבור בין תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה כתובע כללי לבין תפקידו כיועץ משפטי יגרום לשרי הממשלה לחשוש לפעול בניגוד לעמדת היועץ המשפטי בנושאים שבהם הוא מעניק להם ייעוץ משפטי.

סיכום !

עוצמתו של היועץ המשפטי לממשלה רבה מאוד, בשל תפקידיו כיועץ לממשלה, כמייצג אותה בפני בית המשפט וכראש התביעה הכללית. יתר על כן, הוא אינו נדרש לנמק את החלטותיו כראש התביעה הכללית. כל זאת, למרות שאינו נבחר ציבור. לתפקיד היועץ חשיבות רבה לקיום שלטון החוק, בתוקף תפקידו כמי שמחליט על העמדה לדין. יועץ משפטי קיים בכל משרדי הממשלה וגם ברשויות המקומיות, עליהן נלמד בפרק הבא.

1. קראו את הקטע:

- א. הציגו את הביקורת הכלולה בו על עבודתו של היועץ המשפטי לממשלה.
- ב. הסבירו את האמירה "מי יבקר את המבקר", והביעו עמדה על הצורך בקיומה של ביקורת על היועץ המשפטי לממשלה.

התנועה לאיכות השלטון ליועץ המשפטי לממשלה: עליך להסיק מסקנות ולסיים את תפקידך

"בפנייתה ליועץ מציינת התנועה לאיכות השלטון, כי התנהלות מערכת אכיפת החוק, שבראשה הוא עומד, ובפרט בכל הכרוך בקבלת ההחלטה בנוגע לחשדות שנחקרו [נגד שר], מעלה תהיות קשות. זאת, הן על רקע הזמן הממושך שעבר עד לקבלת ההחלטות (שבמהלכו אף הגשנו עתירה לבג"ץ לזירוז ההליך, נוכח הפגיעה בציבור וכמובן בחשוד עצמו), הן על רקע התהיות הקשות העולות מתוך פרסומים על הליכי קבלת ההחלטות בפרשה, והן על רקע הזיכוי. עמדת התנועה לאיכות השלטון [שהטיפול של היועץ המשפטי] מהווה פגיעה קשה ביותר באמון הציבור במערכת אכיפת החוק, בישרותה, בטוהר התנהלותה ובמקצועיותה. אשר על כן, התנועה לאיכות השלטון קוראת ליועמ"ש להסיק את המסקנות המתבקשות ולסיים את תפקידו.

"כמו כן, נוכח חשיבות הנושא והשלכותיו הקשות, ובהיעדר גוף מבקר ייעודי לפרקליטות, התנועה קוראת למבקר המדינה לבחון את התנהלות מערכת אכיפת החוק בפרשה"¹.

2. קראו את הקטע:

- א. הסבירו איזה תפקיד ממלא בקטע היועץ המשפטי לממשלה?
- ב. הסבירו מהם הנימוקים של בית המשפט לדחיית העתירה.

בהחברה להגנת הטבע נגד היועץ המשפטי לממשלה

החברה להגנת הטבע עתרה לבית המשפט העליון, בשבתו כבג"ץ, נגד החלטת הממשלה והיועץ המשפטי לאפשר את הפיכת היאחזות הנח"ל הצבאית בעירון ליישוב אזרחי על שם אילן רמון. החברה טענה, כי החלטת היועץ המשפטי לא לנקוט הליכים פליליים נגד הגורמים המיישבים שפעלו שלא כדין - לא הייתה סבירה.

העתירה נדחתה. בית המשפט דחה את הטענה בדבר אי-סבירות החלטת היועמ"ש. הודגש שהתערבות בשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בנקיטת הליכים פליליים היא מצומצמת, בפרט כאשר האחרון נדרש לעיין בנושא מספר פעמים, כפי שהיה במקרה זה. עוד נקבע, כי בהחלטת היועץ לא נפלו פגמים ולא נשקלו שיקולים זרים. על כן, היא לא חרגה ממתחם הסבירות ושיקול הדעת, ולא נמצאה הצדקה להתערב בה.

(בג"ץ 2147/06, החברה להגנת הטבע נ' היועץ המשפטי לממשלה ואחרים)

3. הסבירו מה חשיבותו של היועץ המשפטי לממשלה לקיומה של הדמוקרטיה.
4. הסבירו את המתח שיש בכפל התפקידים של היועץ המשפטי לממשלה.
5. לאור הנלמד בפרק, האם מוסד היועץ המשפטי לממשלה מחזק או מחליש, לדעתכם, את עבודתה של הרשות המבצעת? נמקו תשובתכם.

1 על פי אתר התנועה למען איכות השלטון, פורסם בנובמבר 2013.

פרק ל"א: השלטון המקומי בישראל

האמנה האירופית לממשל עצמי (1985)

האמנה קובעת כי זכותם של האזרחים לקחת חלק פעיל בניהול השלטון המקומי היא יסוד דמוקרטי חשוב.

ממשל עצמי מקומי משמעו זכותן ויכולתן של רשויות מקומיות לכוון ולנהל תחת אחריותן חלק חשוב מענייני הציבור. יש להן לא רק זכות, אלא גם יכולת לממש את האחריות הזו, ו[לכן] יש לנסח בחוק את סמכויות השלטון המקומי.

(European Charter of Local
Self-Government, Strasbourg,
15.10.1985)

★ תלבו: מדוע תלבו ביב אנסו
אמנכ ביוח צ?

"הנוער האילתי זועק כבר שנים על המחסור במקומות בילוי. הנוער, שרובו נולד באילת או עבר לאילת בגיל צעיר, כבר מיצה את האטרקציות הרבות שהעיר מציעה לתיירים, ביניהן: הטיילת, עיר המלכים והמצפה התת-ימי", סיפרה ל"פרוגי" תלמידת תיכון בעיר, שציינה כי "באילת לא דואגים למסיבות נוער מאורגנות. ניתן לספור על כף היד את מספר מסיבות הנוער שהעירייה דואגת לספק לבני הנוער בשנה האחרונה"¹.

לצד השלטון המרכזי במדינה פועל **שלטון מקומי**. הוא כולל את כל הרשויות המקומיות, המוסמכות לפעול באזור שמוגדר כשטח השיפוט שלהן. הרשויות המקומיות מרכזות בידיהן את הסמכות והאחריות למתן שירותים ציבוריים לתושבים, ואת הפיקוח על השירותים הללו.

במדינות הדמוקרטיות, תושבי הרשות המקומית מצביעים בבחירות מקומיות ובחרים בניציגיהם. זהו ביטוי לרעיון השתתפות האזרח בניהול היישוב שבו הוא מתגורר.

1 ליאור קן-לי, מתוך אתר הנוער "פרוגי", 27.4.2012.

השאלות שעליהן נענה בפרק הן:

- מהו שלטון מקומי, מהם תפקידיו וסמכויותיו - וכיצד הוא נבחר?
- מה מעמדו של השלטון המקומי, ומהן מערכות היחסים בינו לבין השלטון המרכזי?
- מהם הקשיים בניהול הרשויות המקומיות בישראל - ומה דרכי ההתמודדות עימם?

מהו שלטון מקומי, מהם תפקידיו וסמכויותיו - וכיצד הוא נבחר?

הרשויות המקומיות פועלות מכוח פקודות וחוקים, המסדירים את עבודתן - פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות. הפקודות והחוקים כוללים פירוט של סמכויות העיריות והמועצות המקומיות ושל מערכת היחסים בין לבין השלטון המרכזי.



טייבה העיר הערבית השנייה בגודלה באזור המשולש. ויקישיתוף, מאלק 2009.



העיר תל אביב. שאולה הייטנר, מתוך אתר פיקיוויקי.

משימה:



עיינו בטבלה, והציגו שתי מסקנות הנובעות ממנה.

סוגי רשויות מקומיות בישראל

(לפי נתוני משרד הפנים, 2013)

סך הכל	מגזר יהודי ביהודה ושומרון	מגזר לא יהודי	מגזר יהודי	
76	4	11 ²	61	עיריות
125	13	70	42	מועצות מקומיות
54	6	4	44	מועצות אזוריות
2			2	מועצות מקומיות תעשייתיות
257	23	85	149	סה"כ

- **עירייה:** רשות מקומית גדולה, המנהלת את ענייניה של עיר. בראשה עומד ראש העירייה, הנבחר על ידי תושבי העיר. לצידו פועלת מועצת העיר, שאף היא גוף נבחר. דוגמאות לערים בישראל: ירושלים, תל אביב, אשקלון, אום אל-פאחם, נצרת, פתח תקווה.
- **מועצה מקומית:** רשות מקומית המנהלת יישוב קטן יותר מעיר. ראש המועצה המקומית הוא נבחר ציבור, וכך גם המועצה שלצידו. דוגמאות למועצות מקומיות: באר יעקב, בית ג'אן, כפר קרע, מטולה, ירוחם, שוהם.

2 הערים הערביות בישראל הן אום אל-פאחם, באקה אל-גרבייה, טייבה, טירה, טמרה, כפר קאסם, נצרת, סחי'ן, קלנסאוה, רהט ושפרעם.



מועצה תעשייתית מגדל תפן ויקיפדיה, Talmoryair.

איחוד רשויות

אחד הכלים העיקריים להתייעלות הרשויות המקומיות הוא איחוד רשויות. האיחוד הראשון במדינת ישראל היה בין תל אביב ליפו, ומאז בוצעו כמה עשרות איחודים. מקבץ של 12 איחודים בוצע בתחילת שנות האלפיים, אך שלושה מהם בוטלו לאחר מכן. דוגמאות לרשויות מאוחדות: מעלות-תרשיחא, בויעינה-נוג'ידאת, צורן-קדימה. שני היישובים הדרוזיים הגדולים בכרמל - עוספיה ודליית אל-כרמל - אוחדו ב-2003 ל"עיר הכרמל", אך נפרדו שוב.

★ חלבו: מדוע מלכד הפנים מוזנין באיחוד רשויות ומדוע חלק מהרשויות אינן מוזנינות בכך?

מה בין סמכות לתפקיד?

סמכות: זכות המוקנית מכח חוק לנושאי משרה או לארגון לקבל החלטות ולדרוש את ביצוען.
תפקיד: חובה המוטלת מכח חוק על נושאי משרה לבצע אותה.

• **מועצה אזורית:** מנהלת אזור, הכוללת כמה יישובים קטנים, לרוב בעלי אופי כפרי, שמאוגדים במסגרת מועצה אזורית מטעמי יעילות, או שאין ביכולתם הכלכלית לספק לעצמם את כל השירותים הנחוצים. ראשי המועצות האזוריות נבחרים על ידי כלל תושבי האזור, אך חברי המועצה הם נציגי היישובים, ונבחרים על ידי כל יישוב בנפרד. דוגמאות למועצות אזוריות: אל-בטוף, אל קסום, חוף הכרמל, מטה יהודה.

• **מועצה תעשייתית:** רשות המנהלת אזור תעשייה בין-עירוני, הכולל מספר מפעלים, שחולקים תשתית ומערכות ציבוריות משותפות. אזור התעשייה אינו שייך לשום רשות מקומית. תפקידה של המועצה התעשייתית מתמקד בהכשרה ואחזקה של השטחים והמתקנים הציבוריים באתר, ופיקוח על מחזור האנרגיה ועל איכות הסביבה. שתי המועצות התעשייתיות הקיימות בארץ הן רמת חובב בדרום ומגדל תפן בצפון.

• **איגוד ערים:** רשויות מקומיות סמוכות זו לזו, שחוק איגודי ערים (תשט"ו-1955) מאפשר להן לשתף פעולה ביניהן, כדי לטפל בנושאים משותפים כמו מים וביוב. בראש כל איגוד ערים עומדת מועצה, המורכבת מנציגי הרשויות שהתאגדו. לדוגמה, איגוד ערים דן, העוסק בנושאי תברואה וסילוק אשפה, וכולל את הערים בני ברק, בת ים, גבעתיים, חולון, רמת גן, פתח תקווה ותל אביב.

ממועצה מקומית לעיר

כאשר מועצה מקומית גדלה ומתפתחת מקים משרד הפנים ועדה, שבדקת אם ראוי להעניק לה מעמד של עיר. הבחינה כוללת קריטריונים כגון גודל האוכלוסייה, תהליכי עיור לעומת עיסוק בחקלאות, ניהול תקין, קיומה של תשתית פיזית או כלכלית מתאימה, מקורות תעסוקה ויכולת כלכלית לעמוד בהוצאות הרבות הכרוכות באחזקת עיר, קיומה של תוכנית קתאר מאושרת וקיומם של שירותים הניתנים גם לאוכלוסייה שאינה מתגוררת במקום. לעיתים מעניק שר הפנים מעמד של עיר לרשות מקומית שאינה עומדת בכל הקריטריונים, משיקולים אחרים.

סמכויות ותפקידים של הרשות המקומית

בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות מוסמכות הרשויות לעשות כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחומי הרשות, על בריאות הציבור ועל ביטחונן, וכן להקים ולקיים מוסדות בריאות וחינוך.

סמכויות:

- **חקיקת חוקי עזר*** - הרשויות המקומיות מוסמכות לחוקק חקיקת משנה במסגרת חוקי עזר עירוניים, אך הם מוגבלים לנושאים שהכנסת הסמיכה את הרשויות המקומיות לחוקק חקיקת משנה בעניינם. כמובן שחוקי העזר אינם יכולים לסתור חקיקה ראשית של הכנסת. כמו כן, שר הפנים רשאי להתערב בחקיקה מקומית.
- **הטלת מיסים** - לרשות המקומית יש סמכות להטיל על תושביה מיסים מקומיים ותשלומי חובה, כגון ארנונה, בכפוף להסמכה בחקיקה ראשית.
- **שפיטה** - ברשות המקומית קיימים מוסדות מעין-שיפוטיים, שבסמכותם לדון בערעורים של אזרחים על פעולות הרשות המקומית בנושאים כמו ניקיון, תברואה ושירותי סעד.
- **תכנון ובנייה** - חוק התכנון והבנייה מעניק לרשות המקומית, באמצעות ועדות התכנון המקומיות, סמכות לעצב את אופיו של היישוב ואת רמת החיים בו, על פי העדפות ואינטרסים מקומיים. הדבר מתבצע באמצעות היתרי בנייה.
- **רישוי עסקים** - לפי חוק רישוי עסקים, הרשות המקומית מעניקה רישיונות להפעיל בתחומה עסקים, כגון מפעלים, חנויות, אולמות אירועים, מסעדות, בתי מלון וחדרי כושר.

תפקידים:

א. הספקת שירותים ציבוריים כזרוע של השלטון המרכזי, מכוח חקיקה ראשית:

- **שירותי חינוך** - מערכת החינוך בישראל היא ממלכתית: משרד החינוך אחראי עליה, קובע את תוכניות הלימודים ומפקח על יישום המדיניות וכן על המורים והמנהלים. המשרד מקצה לרשויות המקומיות תקציבים להקמת מערכת חינוך מקומית, והרשות המקומית אחראית על הפעלתה: אחזקה של מוסדות החינוך ואספקת שירותי עזר לבתי הספר, כמו שירותי מזכירות. הרשויות המקומיות אחראיות גם על הפעלת חינוך טרום-חובה ובתי הספר העל-יסודיים, ורוב עובדיהם, כולל המורים, הם עובדי הרשויות המקומיות.

הרשות המקומית יכולה להשפיע גם על התכנים הנלמדים. יש רשויות שמשקיעות כסף רב בבתי הספר בתחומן - בקידום פרויקטים עירוניים, במימון שיעורי עזר ובחוגי העשרה, כדי לקדם את התלמידים. מחלקת החינוך של הרשות משפיעה רבות על האופי של בתי הספר העל-יסודיים, תקצובם, רמתם והמגמות שילמדו בהם. מכאן, שרשות מקומית עשירה ומבוססת יכולה להשקיע בחינוך יותר מאשר רשות דלת אמצעים - על ידי הקצאת תקציבים לשיעורי עזר ולרכישת ציוד מתקדם.

- **שירותי רווחה** - גם שירותי הרווחה הינם באחריות השלטון המרכזי. כלומר, משרד הרווחה קובע מדיניות למתן שירותי רווחה ואת אופן הפעלתם, ומקציב את הכספים הדרושים לשם כך. עם זאת, חוק שירותי הסעד מטיל את האחריות למתן שירותי הרווחה על הרשות המקומית: טיפול במשפחות במצוקה, טיפול בילדים ובנוער המצויים במצוקה, טיפול בקשישים, הפעלת תחנות לבריאות הנפש והפעלת טיפות חלב.

* חוק עזר

חוק הנחקק על ידי רשויות מקומיות ואיגודי ערים, ותקף בתחומן של אותן רשויות. חוק עזר חייב להיות מאושר על ידי מועצת הרשות המקומית ועל ידי שר הפנים על מנת שייכנס לתוקף. חוק העזר הינו האמצעי העיקרי שבאמצעותו ניתן להסדיר חובות וזכויות בתחום הרשות המקומית, ולגבות תשלומים למימון פעילות. (אתר משרד הפנים) לדוגמה, בסמכותה של הרשות המקומית, בהסכמת שר התחבורה ושר הפנים, לקבוע בחוק עזר הסדרי חנייה לפי אזורי מגורים, הסדרי חנייה לנכים ואת אופן התשלום על חנייה.



בועינה נוג'דאת. צלם: חוסאם בדארנה. מתוך אתר פיקיוויקי.

- **סלילת כבישים** - מתקיימת חלוקה בין "החברה הלאומית לדרכים", האחראית על סלילה ואחזקה של כבישים בינעירוניים, לבין הרשויות המקומיות, האחראיות על הסלילה והאחזקה של כבישים בתחומן.

מטלה:



בדקו את פעילות הרשות המקומית שבה אתם מתגוררים בתחומי תשתיות הכבישים, תאורת הרחובות, גני שעשועים.

- ★ *כאם פליגות פניקס אטלביאס הוא אלביצות רכונבא?*
- ★ *א א מ, א צותבא, א תפ, יא אים א סנות אא א צאאא איקוי בתפקובא?*

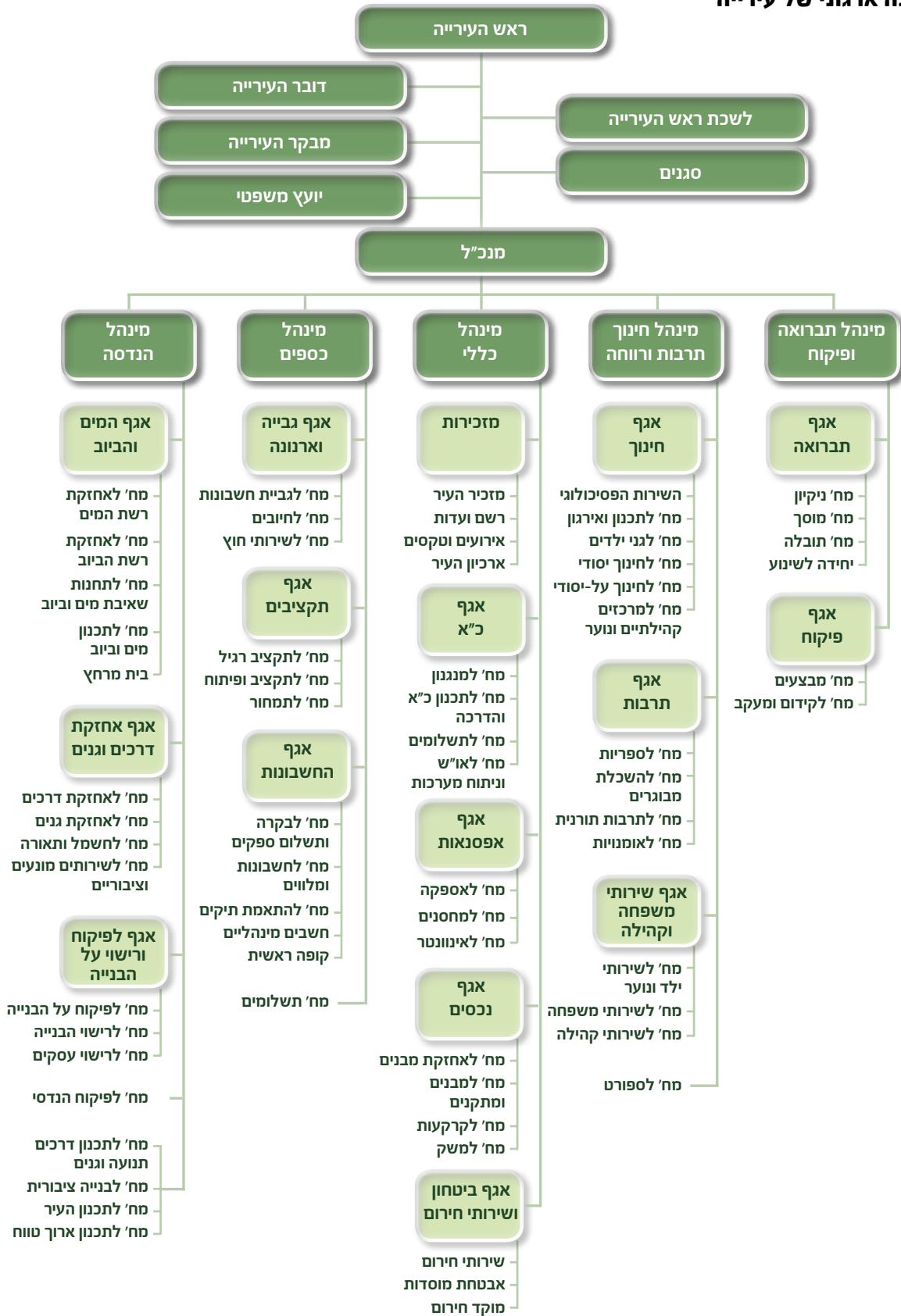
ב. הספקת שירותים שלגביהם יש לרשות המקומית שיקול דעת עצמאי:

- **שירותי הנדסה ובניין** - הרשות המקומית אחראית על תאורת הרחובות, מתן היתרי בנייה וכו'.
- **שירותי תברואה וניקיון, שירותי כבאות, הסדרת שווקים ציבוריים, הסדרת החנייה, טיפוח פני העיר (גינות ציבוריות), שירותי ספורט ותרבות ושירותי דת (עריכת נישואים, אחזקת בתי כנסת ומקוואות, פיקוח על כשרות ושחיטה, כל אלה באמצעות המועצה הדתית והרבנים המקומיים).**



באדיבות דובר עיריית ירושלים מר אלעד אביתר. צילום מאתר עיריית ירושלים נכון לחודש ספטמבר 2013.

★ *כציאן אהבא בתמואיים אהבא אטאאא אקוייה*



מטלה:



קראו את שני הקטעים.

★ פסביו: באם פללויות פאקומיות מילולו, בל אחר מודפואאאות את פסמכויות או פתסקידים פנטנים לאחיות? אם כן, ציינו אלו פסקידים או סמכויות מילול.

- עיריית טבריה אסרה בחוק עזר מכירת בשר חזיר ומוצריו בכל תחומי העיר. עיריית בית שמש וכרמיאל אסרו בחוק עזר מכירת בשר חזיר ומוצריו בחלקים מהעיר, והתירו את מכירתם בחלקים אחרים. שלושתן התבססו על חוק הרשויות המקומיות (הסמכה מיוחדת), הקובע שהרשויות מוסמכות לחוקק חוקי עזר, שיגבילו או יאסרו מכירת בשר חזיר ומוצריו הנועדים לאכילה.

(מבוסס על בג"ץ 953/01, בג"ץ 1355/01, בג"ץ 7406/01, בג"ץ 2283/02)

- המועצה המקומית פרדס-חנה-כרכור רואה באוכלוסיית הגמלאים, המונה כ-4,500 איש, מרכיב חשוב ומשמעותי באופיו הייחודי של היישוב. התושבים הוותיקים נהנים ממגוון תוכניות, פעילויות ושירותים ייחודיים, וממרכזים קהילתיים לגמלאים. המרכז לתרבות הפנאי מקיים פעילות לשעות הפנאי לאוכלוסיית הגמלאים, מפעיל חוגים מגוונים בתחומי ידע שונים, פעילות גופנית, אמנויות ושפות ועוד, ומארגן טיולים ונופשונים בארץ ובחו"ל. המרכז משמש פינה חמה, מפנקת ומחבקת לכל הבא בשעריו.³

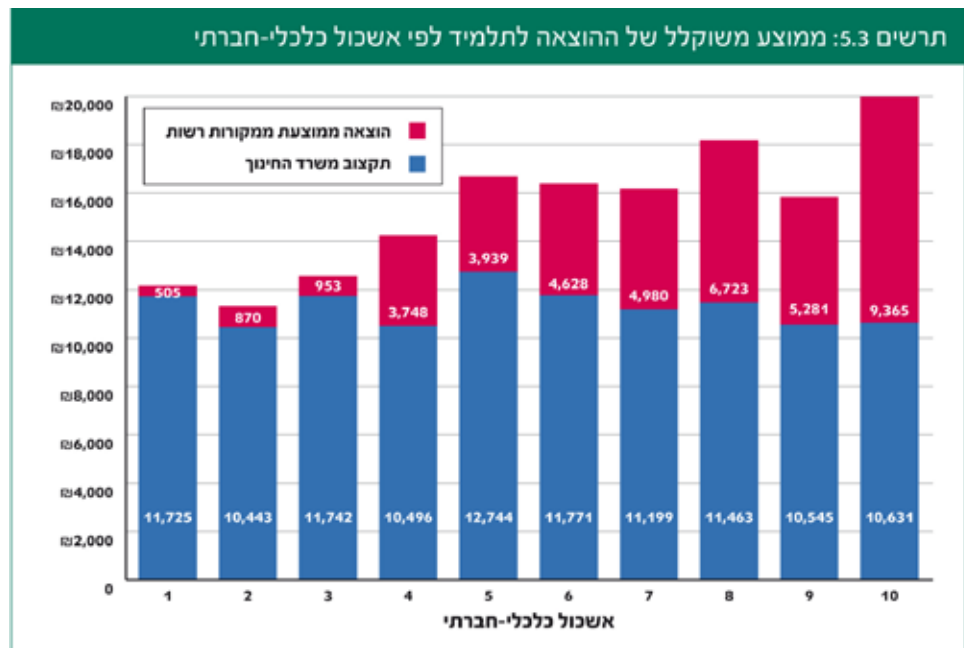
מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות

שאלת חשיבה:



לפניכם תרשים המחלק את הרשויות המקומיות לעשרה אשכולות על פי מצבן הכלכלי (האשכול העני ביותר הוא מס' 1).

★ מה ניתן ללמוד מהתרשים על תקצוב מוצרי החינוך ברשויות המקומיות?



מקור: מכון טילקין, 2012.
נתונים: למ"ס, 2012;
משרד החינוך תשע"א.

3 על פי אתר המועצה המקומית פרדס-חנה-כרכור.

סיוע

מבחינים בתחום זה בשני סוגי מענקים: **מענקים ייעודיים** על ידי משרדי ממשלה ו**מענק כללי לאיזון**, שניתן על ידי משרד הפנים. המענקים הייעודיים נועדו למימון השירותים הממלכתיים המוטלים על הרשויות המקומיות על ידי השלטון המרכזי. הבולטים שבהם הם תקציבים ממשרדי החינוך, הרווחה, האוצר, קליטת העלייה והפנים. לדוגמה, העברות תקציב ממשרד החינוך לרשויות המקומיות לבניית בתי ספר.

מענק איזון הינו סכום שמטרתו להשלים פערים בין ההכנסות של הרשות המקומית לבין הוצאותיה, כדי לאפשר לכל הרשויות להעניק לתושביהן שירותים בסיסיים, שאת חלקם הן מחויבות לספק על פי חוק. כלומר, מדובר בעצם בסבסוד של רשויות מקומיות, אשר אינן מצליחות להתקיים אך ורק ממיסי התושבים, עקב מצבם הכלכלי של תושבי הרשות, מחסור בעסקים ומפעלים (שחייבים במיסים גבוהים יחסית), ניהול כושל או גבייה לקויה של המיסים העירוניים.

הכנסות עצמיות ממיסוי עירוני

ארנונה כללית מוטלת על מחזיקי נכסים (בניינים, דירות, קרקעות, אדמות חקלאיות, בתי עסק, בתי מלון) לפי שטח הנכסים ובהתאם לסוג השימוש שנעשה בהם. שיעור הארנונה נקבע על ידי כל רשות מקומית מדי שנה, אך משרד הפנים ומשרד האוצר קובעים גבולות מינימום ומקסימום לארנונה.

הכנסות עצמיות שאינן מיסויים

- **היטלי פיתוח** - נגבים עבור התקנת תשתיות כגון כבישים ומדרכות, הנחת צינורות מים, התקנת תשתיות ביוב וניקוז - על פי עקרון ההנאה. מי שהשירותים הללו מסופקים לנכס שלו, משלם היטלים.
- **אגרות שילוט** - על שלטי פרסום ומודעות. ההצדקה לגבייתן היא "פיצוי" לתושבים על כיעור ונזק שגורמים השלטים.
- **דמי חנייה וקנסות** - בגין אי-תשלום עבור חנייה בתחום הרשות. קיים פער ביכולת לגבות מיסים ולממן שירותים בין **רשויות חזקות**, שמממנות בעצמן את רוב השירותים שהן מספקות, וזקוקות פחות לתקציבים ממשלתיים, לבין **רשויות חלשות**, שתלויות במענקי איזון.

מטלה:



★ פלאו:

- בין הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ולרשות המקומית.
- בין התנאים להתמודדות לכנסת לבין התנאים להתמודדות בבחירות לרשות מקומית.

★ *כסביו את הכבלים. ומדוע הם נקראו?*

בחירות לרשויות המקומיות

ראשי הערים, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, וכן חברי המועצות שלהן, נבחרים אחת לחמש שנים על ידי התושבים. **הזכות לבחור** לרשות המקומית נתונה לכל מי שמלאו 17 ביום הבחירות והוא רשום בפנקס הבוחרים

של הרשות. **הזכות להיבחר** למועצת הרשות או לראשות הרשות עומדת למי שמלאו 21. כל תושב שרשאי להיבחר למועצת הרשות, רשאי להגיש מועמדות ולהיבחר לראש הרשות. קבוצה של 750 בעלי זכות בחירה רשאית להציע מועמד לראשות הרשות (במועצה אזורית נדרשות 500 חתימות בלבד).

בשונה מהבחירות לכנסת, הבחירות לרשויות המקומיות נערכות על ידי הצבעה **בשני פתקים**: האחד - לבחירה אישית בראש הרשות, והשני - לבחירת חברי המועצה. כלומר, ראש הרשות נבחר בבחירות אישיות ורוביות, ומועצת הרשות נבחרת בשיטה רשימתית יחסית, בדומה לבחירות לכנסת: הבוחר מצביע בעד רשימת מועמדים, והייצוג במועצה הוא ביחס ישר למספר הקולות שבהם זכתה כל רשימה.

שאלת חשיבה:



כדי להיבחר לראשות הרשות יש צורך לקבל בבחירות לפחות 40% מהקולות הכשרים. אם אף מועמד לא זכה ב-40% או ששני מועמדים קיבלו מספר זהה של קולות - יתקיימו בחירות חוזרות כעבור 14 ימים, בין שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר. בבחירות החוזרות ייבחר המועמד שקיבל את מספר הקולות הגדול יותר.

בחירת ראש רשות מקומית מזכירה את הבחירה הישירה של ראש ממשלה בתקופה שבין 1996 ל-2001.

קראו את פרק ל"ה, "סיכום לשיטת הממשל הפרלמנטרי בישראל".

- ★ א. צרכו פלוארה בין בחירת ראש הממשלה ובחירת ראש הרשות המקומית.
- ★ ב. בסביון מדון, אדנות, ליטת הבחירה הישירה לא ראש הממשלה בלבד ובטאה, ואילו ליטת הבחירה בלתי סתמית ארלות המקומית נותרה לא כנה.

שיטת הבחירות האישיה רובית בראש הרשות נועדה לשחרר אותו מתלות בקואליציה שתורכב במועצה, והיא לא תוכל להדיחו. השיטה הזו שונה משיטת הבחירות הארצית יחסית רשימתית הנוהגת בישראל, שבה יכולה הכנסת להפיל את הממשלה. הבחירה האישיה מאפשרת לראש הרשות להתפנות לניהולה, ולא להיות תלוי במאבקי כוח פוליטיים מול חברי מועצת הרשות. ואולם, הפיצול הזה עלול ליצור שיתוק הדדי, אם ראש הרשות ימצא את עצמו מול מועצה לעומתית.

סמכויות ראש הרשות ומועצת הרשות

על פי חוק הרשויות המקומיות (תשל"ה-1975), בחלוקת הסמכויות בין ראש הרשות לבין מועצת הרשות יש כעין הפרדת רשויות, הדומה להפרדה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת.

- **ראש הרשות וסגניו** הם הגוף המבצע. ראש הרשות אחראי על ניהול ענייני הרשות, לרבות מינוי עובדים והפעלתם, ואחראי לכך שהחלטות המועצה יבוצעו כהלכה. כל פעולותיו של ראש הרשות כפופות למסגרת התקציב שאישרה המועצה.



תעמולת בחירות בהרצליה. צילום: דוד שי, Cc-by-sa-3.0, ויקיפדיה.

- **מועצת הרשות** היא בית הנבחרים המקומי, והרשימות השונות מיוצגות בה באופן יחסי לתוצאות הבחירות. מועצת הרשות משמשת כגוף מחוקק, מתווה מדיניות, מנחה ומבקר. כמו בכנסת, גם במועצת הרשות המקומית מתקיימות ישיבות מליאה, שבהן נישאות הצהרות ומתנהל מאבק על תשומת הלב של הציבור ושל התקשורת, ובנוסף, בדומה לכנסת, פועלות בתוך המועצות ועדות חובה ורשות, שמתמחות בנושאים מסוימים. לדוגמה: ועדת מכרזים, ועדת ביטחון, ועדת הנחות, ועדת ערר, ועדת ביקורת וועדת כספים. בישיבות של הוועדות משתתפים נבחרים הציבור, פקידי הרשות ומוזמנים, והחלטותיהן הן בגדר המלצה למועצת הרשות.

משימה ברשת:



היכנסו לאתר הרשמי של יישובכם.

- ★ ציינו את הפולאים הפיקטיים למקומיים באמי.
- ★ האם דיוני המועצה/ הפעולה איויים אביבור?
- ★ האם המידע ארלבים אדכני ומאוי?
- ★ סנו בכתב אמחוקק בלברי ביילוב, ובקלו סיוץ בבירוב למתקנת בה.
- ★ רצינו את מסקנותיכם.

• **שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות, באחוזים⁴**

שנת הבחירות/ יישובים	הבחירות לרשויות המקומיות - 2008	הבחירות לכנסת - 2013	הבחירות לרשויות המקומיות - 2013	הבחירות לכנסת - 2015
כלל האוכלוסייה	51	67.7	51	72.34
יישובים יהודיים	42		47	
יישובים ערביים	78	57	84.8	65

"שיעור ההשתתפות הכללי בבחירות לרשויות המקומיות אמנם נמוך, אך לא בכל היישובים באותה מידה. ביישובים קטנים, ביישובים ערביים ובקרב דתיים - שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות גבוה מהמוצע הארצי"⁵.

יתר על כן, אחוזי ההצבעה בבחירות הכלליות בקרב היהודים גבוהים יותר מאשר במגזר הערבי, ואילו בבחירות לרשויות המקומיות אחוז ההצבעה בקרב היהודים נמוך יותר. ניתן להסביר זאת בכך שבעיני היהודים נתפס השלטון המקומי כזרוע מינהלית, המעניקה בעיקר שירותים. במגזר הערבי, לעומת זאת, רואים בשלטון המקומי אפיק השפעה עיקרי על מצבם החברתי, הכלכלי והפוליטי, ורוב האזרחים הערבים חשים כי אלה בחירות משמעותיות. בשל העובדה שהאוכלוסייה הערבית מהווה מיעוט במדינה, ומאחר שמוסדות השלטון המרכזי - הכנסת, הממשלה, בתי המשפט ורוב הגופים הציבוריים - נמצאים בשליטת הרוב היהודי, העיריות והמועצות המקומיות הערביות מהוות זירה מרכזית לפעילות פוליטית.

- **דפוסי ההצבעה בחברה הערבית** מבוססים, בין היתר, על קשרי משפחה - החמולה* - שהיא גורם מרכזי בפעילות הפוליטית בשלטון המקומי. הדבר בא לידי ביטוי ברשימות מועמדים המבוססות על קשרי משפחה. בעקבות השינויים העוברים על החברה הערבית בישראל, החלו לערוך בחירות מקדימות (פריימריז) בחלק מהחמולות.

*** חמולה**

כוללת כמה בתי אב, שיש ביניהם קשרי משפחה והם מקיימים ביניהם קשר הדוק. הקשר הזה כולל לעיתים קרובות מגורים משותפים או מרוכזים, תקציב משותף, מנהיגות מוסכמת.

השלטון המקומי: מנגנוני פיקוח וביקורת

כמו השלטון המרכזי, גם השלטון ברשות המקומית נתון לפיקוח ולביקורת, שמטרתם להבטיח מינהל תקין, לוודא את חוקיות הפעולות ולמנוע פעולות שרירותיות מצד השלטון.

הפיקוח והביקורת מבוצעים על ידי שלושה גורמים עיקריים: **מוסדות ביקורת פורמליים פנימיים**, הפועלים על פי חוק, כגון מבקר הרשות, היועץ המשפטי והוועדה לענייני ביקורת במועצת הרשות; **מוסדות פיקוח וביקורת פורמליים חיצוניים**, כגון הכנסת, מוסד מבקר המדינה, משרד הפנים ומערכת המשפט; **פיקוח וביקורת ציבורית לא פורמליים**, הפועלים שלא מתוקף חוק, דוגמת התקשורת המקומית (מקומונים, תחנות רדיו אזוריות ורשתות טלוויזיה מקומיות) ואזרחים מעורבים.

4 ד"ר ניר אטמור, "שיעורי ההשתתפות בבחירות 2013 מנקודת מבט מקומית", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
5 ד"ר דנה בלאנדר, "הבחירות לרשויות המקומיות - איך, כמה, מי ולמה", פרלמנט, גיליון 60, אוקטובר, 2008.

מה מעמדו של השלטון המקומי ומהן מערכות היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי?

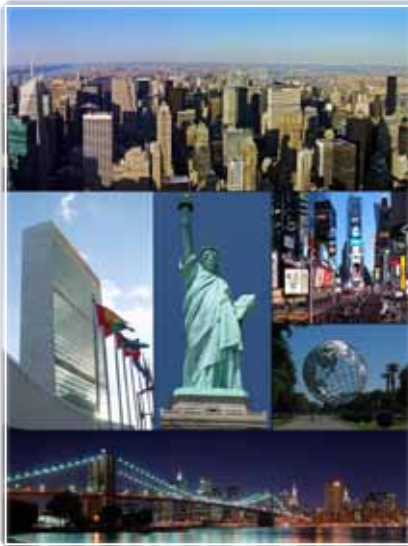
השלטון המקומי ממלא שני תפקידים. האחד: **זרוע מינהלית של השלטון המרכזי**. בתפקידו זה מסייע השלטון המקומי לשלטון המרכזי, וזוכה בהתאם לכך בסמכויות ניהול ושליטה ברמה המקומית. השני: **גוף שלטוני עצמאי**, שנבחר בבחירות דמוקרטיות, ותפקידו לשרת את התושבים, לשאת באחריות כלפיהם ולמסור להם דין וחשבון על הישגיו ועל מחדליו. הצורך למלא את שני התפקידים - שהצרכים והאינטרסים שלהם לא תמיד זהים - יוצר מתחים והתנגשויות בדמוקרטיה המערבית קיימים שני מודלים ליחסי השלטון המרכזי והמקומי. בשניהם יש זיקה בין השניים, והשוני בין שני המודלים מתבטא ברמת הזיקה שבין שתי רשויות השלטון.

מטלה:



חפשו במקומונים במקום מגוריהם כתבות המבקרות את מעשיה או החלטותיה של הרשות המקומית.

★ *כיצד את נלמד בביקורת האם, לדעתם, הביקורת מלשינה או ראלי הולדת? הסבירו כצד.*



סמלי העיר ניו-יורק ארה"ב 2011. ויקיפדיה, הרישיון Creative Commons ייחוס-שיתוף זהה 3.0 לא מותאם.

מודל השליטה מהמרכז (ריכוזי)

השלטון המרכזי אוחד בידיו את כל סמכויות השלטון, את ניהול המדיניות ואת ביצועה. הרשויות המקומיות מבצעות פעילות מינהלית בלבד, בהתאם להחלטות השלטון המרכזי, והן כפופות לו ותלויות בו בכל מהלך.

יתרונות המודל:

- **יעילות:** הטענה היא שראשי רשויות נוטים לספק את קהל בוחריהם, ולכן חורגים ממסגרת התקציב. השלטון המרכזי, שאינו תלוי בתושבי הרשות, יהיה משום כך יעיל יותר. בנוסף, על פי הגישה הזו יש להקים רשויות מקומיות גדולות, הכוללות יישובים אחדים.
 - **מקצועיות:** למשרדי הממשלה יש כוח אדם מנוסה ומקצועי, שאינו מחויב לפוליטיקה המקומית ולבוחרים.
- המודל הריכוזי פועל בבריטניה. השלטון המרכזי שם הקטין את מספר הרשויות המקומיות על ידי מיזוגים, צמצם את סמכויותיהן של הרשויות, והגביל את יכולתן להטיל מיסים מקומיים ללא אישור של השלטון המרכזי.

מודל האוטונומיה המקומית (ביזורי)

הרשויות המקומיות מוסמכות לנהל מדיניות ולבצעה, כיוון שהינן גופים עצמאיים פוליטיים. כלומר, לצד השלטון המרכזי פועלת רשות שלטונית מקומית אוטונומית. כמובן, עליה לפעול תוך תיאום עם השלטון המרכזי.

יתרונות המודל:

- **מימוש עקרונות דמוקרטיים:** נבחרו הציבור המקומיים מייצגים את בוחריהם, ומקבלים אוטונומיה לנהל את ענייני הרשות המקומית. בהיותם נבחרו ציבור הם אחראים בפני בוחריהם, ונותנים דין וחשבון על מעשיהם (לעומת זאת, הצרת צעדיהם אינה מאפשרת את מימוש הבטחותיהם לציבור, ופוגעת בעיקרון של **שלטון העם**). עיקרון דמוקרטי נוסף שמתקיים בזכות המודל האוטונומי הוא **הגבלת עוצמתו של השלטון המרכזי**, באמצעות הסמכויות הנרחבות יחסית שמקבל השלטון המקומי.

- **מחויבות הנבחרים לבוחרים:** ראשי רשויות נבחרים חשים מחויבים כלפי בוחריהם, ויעשו מאמץ גדול יותר לספק את צורכיהם (למשל, להקים מקומות בילוי לבני הנוער), לעומת השלטון המרכזי, שאינו מחויב ישירות לתושבי אזור מסוים, וסדר העדיפויות שלו עשוי להיות שונה לחלוטין.
 - **היכרות קרובה עם צורכי המקום:** ראשי הרשויות המקומיות מכירים את צורכי הרשויות שלהם טוב יותר מפקידי השלטון המרכזי. לדוגמה, צורכי תל אביב וקריית מלאכי אינם דומים, וגם לא הצרכים של שדרות, עכו וס'חנין. באחת ישקיעו בפיתוח התרבות ואזורי קניות, ובשנייה - במערכת החינוך.
- בישראל קיים דיון ציבורי בין תומכי מודל השליטה מהמרכז לבין תומכי מודל האוטונומיה המקומית.

הקרבה לאזרחים מבטיחה את השירותים הטובים ביותר

"במחצית השנייה של המאה ה-20 התנסו מדינות האיחוד האירופי בעלייה מתמדת בתביעות לשירותים חברתיים. נוכח הדרישות התחוללו שינויים חברתיים, ואלה יצרו מציאות שבה הרשויות המקומיות והאזוריות אחראיות לרוב השירותים הציבוריים.

"לעיצוב המציאות הזו תרמה התפיסה, שבזכות קרבתן של הרשויות האלה אל האזרחים, הן נהנות מהיכולת להכיר השקפות ואינטרסים שונים שמקורם בציבור, ולהביא בחשבון את ההשתתפות האזרחית בתהליך הדמוקרטי.

"זאת ועוד, הקרבה לאזרחים מבטיחה את האפשרות הטובה ביותר לקישור הולם בין אספקת שירותים ציבוריים כלליים ובין שאיפות וצרכים מקומיים".

(עמרי מצר, "לקראת איחוד רשויות מקומיות: היבטים משווים של מערכות שלטון מקומי", מרכז מחקר ומידע של הכנסת, 15.4.2003)

★ *פסביו איצ'ה מורל ביוסי סלטון מקומי וסלטון מרכזי באידי ביטוי בקטן?*

תלות ואוטונומיה בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות

ביטויים לתלות של השלטון המקומי

הכנסת היא זאת שמסמיכה ומאפשרת את מרבית פעולותיה של הרשות המקומית: היא קובעת בחוק את הגובה המרבי של מיסי הארנונה, המהווים מקור הכנסה עיקרי של הרשויות; חוק יסודות התקציב מגביל את סמכותן של הרשויות המקומיות ללוות כספים; הסמכות של השלטון המקומי לחוקק חוקי עזר מוגבלת לנושאים ספציפיים, שהכנסת הסמיכה אותו לחוקק בהם, והרשויות אינן רשאיות לחוקק חוקי עזר הסותרים חוק שנחקק בכנסת; שר הפנים מוסמך להתערב בחקיקת חוקי עזר, ולעיתים נדרשת הסכמתו של שר נוסף, שהנושא בתחום סמכותו. לדוגמה, בנושא מחזור פסולת נדרשים אישורים של שר הפנים ושל השר להגנת הסביבה.

ביטויים לאוטונומיה של השלטון המקומי

מאז אמצע שנות ה-80 מתחזקת האוטונומיה של השלטון המקומי, והיא מתבטאת במספר גדל של שירותים הנתונים לשיקול דעתה העצמאי של הרשות ומסופקים על ידה. האוטונומיה מתבטאת באפשרות לקבוע את נותני השירותים (עובדי הרשות או קבלנים), ביכולת להקים עמותות וחברות עירוניות, בחופש להגדיר תפקידים ולגייס עובדים, ובסמכות לקבוע את צביונה ואיכותה של הרשות, תוך השפעה על הרכב האוכלוסייתה.

דוגמה לכך היא התיקון לפקודת העיריות מ-1990, המכונה "חוק ההסמכה". על פי התיקון, הרשות רשאית לחוקק חוקי עזר עירוניים לגבי ההתנהלות בפרהסיה (במרחב הציבורי) בשבת, תוך הפעלת שיקול דעת המבוסס על מסורת דתית. מטרת החוק היא לאפשר לרשויות המקומיות לקבוע באמצעות חוקי עזר את צביונם של השבתות והחגים, למשל בעניינים של פתיחת מרכזי קניות ומרכזי בילוי, בהתאם לאופייה של הרשות ולהרכב האוכלוסייה בה.

במהלך שנות קיומה של מדינת ישראל עוצבה הפוליטיקה המקומית באופן עצמאי מהפוליטיקה הארצית. הדבר משתקף בין היתר בעלייתה של הנהגה מקומית, בהתנתקות המפלגות המקומיות מהמרכזים הארציים, וכן בעלייתם של רשימות מקומיות ומועמדים עצמאיים, שאינם משתייכים למפלגה ארצית. למשל: ראשי העיריות של ירושלים, תל אביב ובאר שבע בשני העשורים הראשונים של המאה ה-21.

מהם הקשיים בניהול הרשויות המקומיות בישראל - ומה דרכי ההתמודדות עימם?

"הזנחנו את השלטון המקומי"

"המצב המשברי בשלטון המקומי נובע משני גורמי כשל מרכזיים. האחד, השלטון המרכזי, והשני, השלטון המקומי.

"ידינו כשלטון מרכזי אינן נקיות. אנחנו הזנחנו הזנחה רבת שנים, כממשלה, ככנסת, את השלטון המקומי. לא הייתה לנו מדיניות, לא סדורה ולא רציפה, בעיקר בשל חילופי שלטון תכופים ובעיקר בשל חילופי שרים.

"אנחנו מיצבנו מדיניות ריכוזית גבוהה, והצבנו מדיניות אחידה, שגויה. לא יכולה להיות מדיניות אחידה כלפי כל הרשויות המקומיות, ללא תלות ברמת העצמאות שלהן".

(מדברי שר הפנים בדיון בהצעה לתיקון חוק העיריות ב-2007, מתוך אתר הכנסת)

★ בסביון אהרן פיו, אבולוציה של הפסיקה בסביבות אקולוגי בליווי פאוקונומיות

רשויות מקומיות רבות נמצאות במשבר בתחום התקציבי והניהולי. לא פעם, קושי בתחום אחד משפיע על תחום אחר. לדוגמה: ליקויים בניהול הרשות גורמים לפגיעה בתשתיות ולהאטה בסלילת כבישים. אי-יכולת לגבות מיסים, בגלל מצבם הסוציו-אקונומי הרעוע של רבים מהתושבים, גורם לכך שהשירותים המוענקים לתושבים הם ברמה נמוכה.

מאידך, קיימות רשויות מקומיות שמנהלות באופן תקין, תקציבן מאוזן והן אינן מצויות במשבר. הרשויות הללו מצויות בדרך כלל באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים, שמתגוררת בהם אוכלוסייה בעלת יכולות כלכליות גבוהות יותר.

הקשיים של הרשויות נובעים ממספר גורמים:

- **גירעון תקציבי** - הרשויות המקומיות מבקשות להבטיח פיתוח מהיר ומתן שירותים ברמה נאותה לתושביהן, אולם חלקן מתקשות לעשות זאת. בין היתר, בגלל גביית מיסים בלתי מספקת, בשל רמת ההכנסה של התושבים. במצב כזה קיים חוסר התאמה בין צורכי הרשות לבין התקציב שהיא מקבלת מהממשלה, והתוצאה היא גירעונות כבדים.
- **צמצום מענקי האיזון כתוצאה מהמצב הכלכלי של המדינה** - יכולותיה ונכונותה של הממשלה לממן גירעונות עירוניים מוגבלות, והשלטון המרכזי לא מאזן תמיד את התקציב של כל רשות ורשות.
- **מתח בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי** - השלטון המרכזי מטיל על הרשויות תפקידים שונים, לא אחת בלי תוספת תקציב. למשל, בתחומי הרווחה וקליטת העלייה. הדבר יוצר מתח, כיוון שהוא מקשה על הרשויות לתכנן ולבצע מדיניות. "בהיעדר הוראות ברורות לגבי סמכויותיהם של ראשי הרשויות, הן נתונות לפרשנות ולרצונם הטוב של פוליטיקאים בזירה הארצית".⁶
- **ניהול כושל** - מספר רשויות מקומיות אינן מנהלות באופן ראוי. לעיתים בשל מינויים לא ראויים, לעיתים בשל מועצה "לעומתית" של ראש הרשות אין בה רוב והוא מתקשה להעביר תקציבים, תוכניות וחוקי עזר.
- **פיצול פוליטי** - ריבוי רשימות במועצה יוצר צורך לספק את דרישותיהן המגוונות, שלא פעם סותרות זו את זו.

קשיים ייחודיים ברשויות המקומיות הערביות

6 ערן רזין, "רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003.



בנוסף לקשיים שהוזכרו לעיל, הרשויות המקומיות הערביות נתקלות בקשיים ייחודיים:

- **שיעור גביית מיסים נמוך.** נתונים שפרסם מרכז המידע של הכנסת העלו כי מתוך הארנונה הכוללת שנגבתה בישראל בשנת 2009, בסך כ-14 מיליארד שקלים, 98.4% נגבו במגזר היהודי ורק 1.6% במגזר הערבי.⁷ שיעור גביית המיסים המקומיים ביישובים הערביים עמד ב-2008 על 30.2%, לעומת 65.6% ביישובים יהודיים. הסיבות לשיעורי הגבייה הנמוכים מצויות במחלוקת בין משרד הפנים לראשי הרשויות הערביות. ראשי הרשויות טוענים לאפליה מצד הממשלה, המתבטאת בדירוג החברתי-כלכלי הנמוך של היישובים הערביים, בהיעדר פיתוח כלכלי ובמחסור בעסקים מניבי הכנסה, שבהם תעריף המס כפול. משרד הפנים טוען מנגד כי רשויות רבות במגזר הערבי נמנעות מלאכוף גביית מיסים עירוניים על תושביהן וזו הסיבה לגבייה הנמוכה. סיבה נוספת לשיעור הגבייה הנמוך היא חוסר לגיטימציה של השלטון המקומי, כדורע של המדינה. כך או כך, ההכנסות מארנונה ומגביית מיסים מהוות רק 25%-30% מתקציבי הרשויות המקומיות הערביות. המצב הזה מקשה מצד אחד על השלטון המקומי לתפקד כראוי ולהתפתח, ומצד שני מאלץ את הממשלה לסבסד גירעונות מקומיים מכספי כלל האזרחים.
- **היעדר תשתית כלכלית מפותחת.** מפעלי תעשייה מהווים מקור מרכזי לתשלומי ארנונה, אך ברוב הרשויות הערביות אין כמעט תעשייה.⁸

יישובים בלתי מוכרים

מזקוקה של לוד יישובים ערביים בלתי מוכרים בחוק - רובם יישובי בדואים בנגב ומיעוטם בקול, לשוכנת עמק הירדן. באוגוסט 2007, לאחר שהיוו עובדה נגד 4% של אזרחי ישראל, קבעו בג"צ שיש להכיר ביישובים כמקומות מגורים, ובהתאם להחלטת בג"צ, ממשלה חייבת להכיר ביישובים כמקומות מגורים, במסגרת חוקי יישובים. התוצאה היא תשתיות הודות, בהן מספר המצבים, פשיעה גדולה ופגיעה בביטחון האזרחים. מעניין לא תקיף, ובאופן כללי ניתן לומר על ידי ההנהגה העירונית, מאז 2007, שניתן ללוד שתי ועדות קראות, בראש הוועדה הארנונית, ולא מגיע אליהם כביש מסודר. שחולל שינויים ושיפורים בעיר. ב-2013 התקיימו בחירות, והתושבים שוב בחרו לעצמם ראש עיר ומועצה. המדינה מבקשת לרכז את תושבי היישובים הערביים הבלתי מוכרים בכמה עיירות מתוכננות,



זאב פבזור. [CC BY-SA 3.0]

איפורה של ירכא אלים ליעבור אליהן, בטענה שהם מנושלים מאדמתם. בירכא מתגוררים כ-16,000 תושבים, ודירוג החברתי-כלכלי באשכולות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הוא 3 מתוך 10. באפריל 2007 החליט שר הפנים על פיזור מועצת ירכא ועל הדחת ראש המועצה. הסיבות להדחה היו גירעונות מצטברים גדולים ואי-יישום תוכנית הבראה, הוצאות חריגות, גביית מיסים נמוכה, אי-תשלום שכר לעובדי הרשות. למרות כל אלה, כניסתו של ראש הוועדה הממונה לתפקידו נתקלה בהתנגדות של חברי המועצה. אולם מים זורמים חזרו להיות מסופקים לכפר, משכורות עובדי המועצה המקומית משולמות, נעשות עבודות לתיקון הביוב, כך שיש תחושה של שינוי לטובה. (על פי אורי טל, "ועדות ממונות (ועדות קראות) 2008", מרכז המחקר והמידע של הכנסת)



הכניסה לעיר ירכא. ויקיפדיה.



קראו את סיפוריהן של לוד ושל ירכא והתבוננו בתרשים בעמ' הבא.

7 * מב נתן אלוזר מלני הסיפורים על ועדות קראות? * נציג את המאמות האלקטרוניות מהתלמידים. תמיר אגמון, "הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה, לפי מגזרים ואשכולות", מרכז המידע של הכנסת, 2009.
8 ראו פרק ל"ז, "אתגר החיים המשותפים בחברה הישראלית", חלק רביעי.

התמודדות הממשלה עם קשיי הרשויות המקומיות

ועדות קרואות

כאשר סבור שר הפנים שרשות מקומית אינה מתפקדת כנדרש, בסמכותו למנות "ועדה קרואה" (או ממונה), שתמלא את תפקידיהם של ראש הרשות והמועצה עד להבראתה.

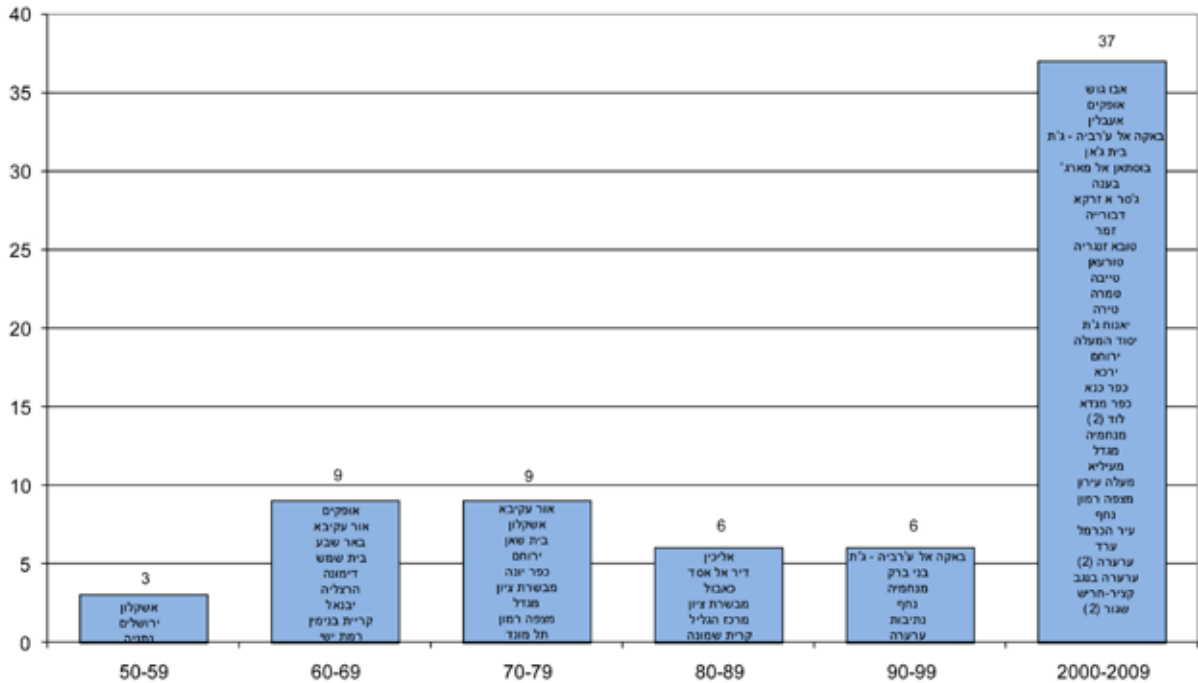
הנסיבות למינוי ועדה קרואה: כאשר בעלי התפקידים אינם ממלאים את תפקידיהם, כאשר מספר חברי המועצה פחת מתחת למינימום הנדרש, כאשר הרשות נקלעת לגירעונות גדולים ושיעורי הגבייה נמוכים, כאשר תוכנית הבראה נכשלת או כאשר לא עבר תקציב בתוך שישה חודשים ממועד אישור תקציב המדינה. תחילה יכול שר הפנים לתת לראש הרשות ולמועצה ארכה של שלושה חודשים, ואחר כך הוא חייב לפזר את המועצה.

ועדה קרואה מורכבת מאנשים שהוכיחו את יכולת הניהול שלהם והם בעלי ניסיון מוניציפלי, כדי שיוכלו להתמודד עם הבעיות של הרשות המקומית, בליווי של משרד הפנים.

מאז קום המדינה מונו קרוב ל-60 ועדות קרואות, באזורי הארץ השונים, ובהם: קריית שמונה, כאבול, נתיבות, באקה אל גרבייה, בני ברק, ירוחם, מעלה עירון וערד. לפי נתוני משרד הפנים מ-2012, מתוך 84 רשויות מקומיות ערביות, 16 נוהלו על ידי ועדות קרואות (כ-19%). בין הרשויות המקומיות היהודיות, שש מתוך 172 רשויות נוהלו על ידי ועדות קרואות (3.5%).⁹ קיומן של ועדות קרואות נמצא במחלוקת ציבורית, כאשר השאלה היא אם יש להעדיף יעילות ניהולית ומשילות מול ייצוגיות.

9 זיאד אבו חבלה, "ממונה בלי ממון", לשכת רואי החשבון בישראל, 23.10.2012.

ועדת ממונות - לפי עשורים



מקור: מנהלת אגף בכיר למינהל מוניציפלי, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים : מכתב, 17 בינואר, 2010.

* הערה: בעשור השישי חלק ניכר ממינוי ועדות ממונות נעשה לאחר פיזור חובה של המועצה על פי דין, עקב אי אישור תקציב שנתי או עקב התנהלותה הכספית של הרשות המקומית, והנתונים התקציביים שחייבו זאת.

ועדות קרואות אינן פתרון

"פיזור רשויות ומינוי נציגי השלטון המרכזי במקומם מנוגדים לרצון התושבים, פוגעים בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה ובזכותם של האזרחים לנהל את עצמם, ומשדרים מסר שלילי כלפי הציבור הערבי בכלל וכלפי ראשי הרשויות הנבחרים בפרט. בנוסף, מינוי ועדות קרואות נתפס כפטרונות, ופוגע ביציבות וברציפות של הרשות המקומית..."

"על משרד הפנים לתת לראשי הרשויות הערביות תמיכה וגיבוי, ולסייע להם במילוי תפקידם ללא מינוי ועדות קרואות. ניתן לעשות זאת בדרכים שונות - ייעוץ וליווי ארגוני ואסטרטגי חיצוני, השתלמויות והדרכות לראשי הרשויות ולפקידים הבכירים והקמת אגף ייחודי לביצוע משימה זאת. הממשלה גם צריכה לדאוג להקצאת משאבים שוויונית לרשויות הערביות, ולהגביר את שיתוף הפעולה הבין-משרדי, כדי לאפשר לרשויות להתגבר על החסמים ולקצר תהליכים ביוקרטניים ממושכים."

(עלי חיידר, "ועדות קרואות לרשויות הערביות אינן פתרון", דה מרקר, 18.10.2012)

★ *הציאן ופסביו את אמדת ונימוקיו אל הכותב באופן אינוי ועדות קרואות באמצע הדרך. בססו תלובתם אל הקטל.*

★ *קראו את הקטלוג אל ועדות קרואות המוסלמים בסרק, והציאן נימוקים בוד ונגד אינוי ועדה קרואה.*

★ *מה דעתכם אל הצעותיו אל כותב הקטלוג?*

לא לוועדה קרואה

מינוי ועדה קרואה הוא שלילת היכולת של תושבי מבשרת [ציון] להחליט על עתידם ומסירת הניהול לפקידים. יש כאן מעשה שהוא לא דמוקרטי. זוהי דיקטטורה של פקידים". (מבוסס על "חברי המועצה יוצאים למאבק נגד הקמת ועדה קרואה", חדשות מבשרת ציון, 14.2.2007)

התארגנות ארצית של הרשויות המקומיות

מרכז השלטון המקומי

שאלה:



הועלתה הצעה שרשויות מקומיות חזקות יתגייסו לטובת רשויות מקומיות חלשות - למשל, על ידי ויתור על תקציבים ומענקים.

★ *האם אתם מוכנים או מתנגדים
לרציון. נא לקו טלויזיה*

מרכז השלטון המקומי הוא גוף וולונטרי (מוסד שאינו פועל מכוח חוק), ומאגדות בו כל העיריות והמועצות המקומיות בישראל, יהודיות וערביות, ללא המועצות האזוריות והמועצות התעשייתיות. תפקידו העיקרי של מרכז השלטון המקומי הוא לייצג את הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן בפני הכנסת ומול גורמי הממשלה השונים, וכן בפני מוסדות וארגונים ממלכתיים וארציים, כדוגמת המוסד לביטוח לאומי, ההסתדרות הכללית של העובדים והתאחדות התעשיינים. מרכז השלטון המקומי משקיע חלק ניכר מפעילותו במאבק בשלטון המרכזי על הקצאת משאבים לרשויות, כדי שיוכלו להעניק לתושביהן רמת שירותים נאותה.

הפעילות מתבצעת בוועדות הכנסת ומול משרדי הממשלה. בנוסף, בשנים האחרונות מתמקד מרכז השלטון המקומי בזירת החקיקה, ומנסה לשכנע את הממשלה והכנסת להסדיר בחוק יסוד את אחריות השלטון המקומי, סמכויותיו והמשאבים שעל הממשלה להקצות לו.

מרכז השלטון המקומי גם מנחה ומייעץ בתחום המקצועי לרשויות המקומיות בתחומי פעילותן השונים.

הוועד הארצי של ראשי המועצות הערביות

ב-1974 הקימו הרשויות המקומיות הערביות את הוועד הארצי של ראשי המועצות המקומיות הערביות. מטרת הקמת הוועד היתה לקדם תביעות של הרשויות המקומיות הערביות במרכז השלטון המקומי, במשרד הפנים ובמשרדי ממשלה אחרים. "הוועד הוא התארגנות וולונטרית של ראשי המועצות הערביות, ויעדו המוצהר הוא לפעול כקבוצת אינטרס בנושאים המשותפים לאנשינו".¹⁰ כיום הוועד מיוצג בוועדת המעקב העליונה.

למען קידום תשתיות

"מרכז השלטון המקומי נאבק למען קידום תשתיות הביוב ופיתוח היישובים הערביים בישראל.

"לאחר מאבק ארוך ועיקש קידם משרד הבריאות את התוכניות לחיבור היישובים ג'ל'וליה וכפר ברא למתקן השפד"ן".

(מתוך אתר המרכז לשלטון מקומי, 14.8.2013)

סיכום !

השלטון המקומי הכרחי לצד השלטון המרכזי, על מנת שתושבי הרשויות יקבלו שירותים נאותים. השלטון המקומי משפיע על חיי כל אזרח, השירותים שהוא מספק ניכרים בחיי היום-יום - ומכאן חשיבותו. למרות שהרשויות המקומיות תלויות בשלטון המרכזי, יש להן תפקידים רבים וגם סמכויות עצמאיות. כל אלה מחייבים את האזרחים להיות מעורבים ולפקח על פעולות הרשות המקומית. לאחר שלמדנו על הרשות המבצעת במישור הארצי והמקומי, נעבור בפרק הבא לרשות השופטת.

10 בנימין נויברגר, ראובן אהרוני ומוסטפא כבהא, החברה הערבית בישראל: מפלגות ובחירות, מנהיגות, תקשורת, כרך ג', עמ' 65, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2010.



פרק ל"ב: הרשות השופטת

"בתי המשפט נקראים לעיתים 'הרשות הפחות מסוכנת', מפני שאין להם 'חרב' או 'ארנק' כמו לרשויות הפוליטיות. הם פסיביים ומחכים שהסכסוכים יובאו בפניהם. בדרך כלל, יש להם כללי סף, המאפשרים לבתי המשפט להגן על עצמם מפני הפיכתם על ידי תביעות או עתירות לתחליפים של הרשויות הפוליטיות. ובעיקר - בתי המשפט אמורים להכריע בסכסוכים על פי דין. על פי דין זאת אומרת לא על פי רצון הממשלה או בעלי השורה. לא על פי לחצים כלכליים. אבל גם לא על פי תפיסות חומקניות, משכנעות ככל שתהיינה, היכולות להיות שנויות במחלוקת, של מוסר".

(פרופ' רות גביון, "ההסדרה החוקתית של הרשות השופטת", נייר רקע לכינוס ה-11 של המועצה הציבורית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 29.2.2000)

בחלק "מהי דמוקרטיה" סקרנו את עקרונות הדמוקרטיה וזכויות האדם, ובכללם הליך משפטי הוגן, המבטיח שמירה על זכויותיהם של חשודים ונאשמים בתהליך העמדתם לדין,¹ שלטון החוק ושוויון בפני החוק של כלל האזרחים וכן עקרון הפרדת רשויות, המבטיח את פיזור העוצמה ומונע את עריצות השלטון.

בפרק זה נעסוק ברשות השופטת בישראל.

1 פירוט הכללים למימוש הזכות להליך הוגן מופיע בפרק ט"ו, "זכויות האדם והאזרח", בחלק השני.



© הרשות השופטת-צדק.
Fotolia #52956667 © 11 Corgarashu.

השאלות המרכזיות שבהן נדון:

- מהם תפקידי הרשות השופטת במדינה דמוקרטית?
- מדוע חשוב לשמור על עצמאותה של הרשות השופטת, וכיצד היא נשמרת בישראל?
- מהם ענפי המשפט המרכזיים?
- מהם המבנה והסמכויות של מערכת בתי המשפט?
- מה מקורותיה של שיטת המשפט הישראלית, ומהו הוויכוח בנושא השימוש במשפט העברי?
- כיצד מתמנים שופטים בישראל, ומהי המחלוקת הציבורית על דרך המינוי הרצויה?
- מהו אקטיביזם שיפוטי?



© בית המשפט פוסק רק על פי החוק.
Fotolia #51887531 © 11 Mendolo.

מהם תפקידי הרשות השופטת במדינה דמוקרטית?

בהתאם לעקרון הפרדת הרשויות, הרשות השופטת עוסקת בהליכי השיפוט במדינה. תפקידה ליישב על פי חוק סכסוכים בין אזרחים, בין מוסדות וכן בין אזרחים או מוסדות לבין המדינה ורשויותיה. במהלך מילוי תפקידה זה ממלאת הרשות השופטת ארבעה תפקידים חיוניים:

- פרשנות חוקי הכנסת והתאמתם לנסיבות החיים המורכבות.
- הגנה על זכויות אדם ואזרח.
- שמירה על שלטון החוק ועל הסדר הציבורי.
- ביקורת לגבי החוקיות של פעולות השלטון.

מדוע חשוב לשמור על עצמאותה של הרשות השופטת, וכיצד היא נשמרת בישראל?

על מנת לממש את זכויותיו של אדם בהליכים משפטיים, ולהבטיח שכל פגיעה בזכויותיו, אם תתרחש, תהיה מוצדקת, יש להבטיח שהרשות השופטת תפעל באופן מקצועי לחלוטין, עצמאי ובלתי תלוי.

המנגנונים המבטיחים את עצמאותה ואי-תלותה של הרשות השופטת

- **מרות הדין.** המרות היחידה לה כפופה הרשות השופטת היא מרות החוק. מרות זו כוללת - בנוסף לחוקי הכנסת - גם את פסיקות בית המשפט העליון, המחייבות את השופטים בערכאות הנמוכות יותר. שופט לא מקבל הוראות מראש הממשלה או מהכנסת. שופט אינו מקבל הוראות גם משופט בכיר ממנו. כל שופט היושב בדין מפרש את החוק על פי מיטב יושרו ומצפונו.
- **הרשות המחוקקת אינה יכולה לבטל פסק דין שניתן על ידי בית המשפט.** היא יכולה לשנות חוק, שישיע על פסיקה עתידית.

שאלת חשיבה:



★ הסבירו טכנולוגיה לאחד מהמאמצים
במאמצים בהסרת מסייעים אלמנטים אי-
תלויים לא הולות פלופט

- **אופן בחירת השופטים. על פי חוק יסוד: השפיטה, את השופטים בישראל בוחרת הוועדה לבחירת שופטים.** בוועדה תשעה חברים: שר המשפטים, העומד בראשה, נשיא בית המשפט העליון, שני שופטי בית המשפט העליון, שאותם בוחרים שאר השופטים, שר נוסף, שני חברי כנסת (נהוג שאחד מהם מהאופוזיציה והשני מהקואליציה) ושני נציגים של לשכת עורכי הדין. עוד נהוג, שלתפקידי נשיאים וסגני נשיאים של בית המשפט העליון מתמנים השופטים הוותיקים ביותר. השיטה הזו מכונה: שיטת הסניוריטי (הוותק). הרכב הוועדה ושיטת הסניוריטי נועדו להבטיח את חוסר תלותם של השופטים בגורם ממנה אחד. יחד עם זאת, בעולם מקובלת יותר שיטת מינוי שונה, ובהמשך הפרק נדון בשיקולים על דרך המינוי הרצויה.
- **תנאי ההעסקה של השופטים.** קיימים מספר תנאים להעסקת שופט, והם נועדו למנוע לחצים, שעלולים להשפיע על שיקול דעתו המקצועי: שופטים נהנים מחסינות, חל עליהם איסור לעבוד בעבודות אחרות או למלא תפקידים ציבוריים (עיקרון המכונה "ייחוד כהונה"), משכורתם גבוהה באופן יחסי, כהונתם רציפה עד לגיל הפרישה (70), ולא מעבירים שופט ממקום כהונתו, אלא בהסכמת נשיא בית המשפט העליון או על פי החלטת בית הדין המשמעת.
- **עקרון הסוביודיציה.** החוק אוסר פרסום תקשורת על תיקים שנידונים בבית המשפט בטרם ניתן פסק דין. מטרת הסוביודיציה היא למנוע התערבות, השפעה ולחץ מצד רשויות השלטון או התקשורת על בית המשפט. אבל איסור הפרסום אינו מוחלט. הכנסת ביקשה לאזן בין שתי זכויות מתנגשות: הזכות להליך משפטי הוגן מול הזכות לחופש הביטוי וזכות הציבור לדעת, וקבעה שכלי התקשורת רשאים לפרסם מידע עובדתי על הנושאים המובאים לבתי המשפט ועל מהלך הדיונים בהם, בתנאי שהפרסום נעשה בתום לב, ללא נקיטת עמדה - ואין חשש שישפיע על ההליך המשפטי. עם זאת, בשנים האחרונות החוק בנושא כמעט אינו נאכף, וכלי תקשורת רבים עוברים עליו.

מהם ענפי המשפט המרכזיים?

- שלושת סוגי המשפט העיקריים הם: משפט אזרחי, משפט פלילי ומשפט ציבורי. כל אחד מהם עוסק בסוג שונה של עבירות, ונסמך על חוקים ודינים שונים.
- **משפט אזרחי - עוסק בסכסוכים בין אזרחים, בין מוסדות ובין חברות,** כאשר גורם פרטי תובע גורם פרטי אחר. משפטים אזרחיים עוסקים בדרך כלל בהפרת חוזים (דיני חוזים), תביעות פיצויים על גרימת נזק (דיני נזיקין), סכסוכים בין בני זוג (דיני משפחה), יחסי עבודה בין עובדים, מעסיקים וארגוני עובדים (דיני עבודה), ובהיבטים משפטיים של חברות מסחריות (דיני חברות). **במשפט האזרחי לא מוטל עונש.** המפסיד במשפט מחויב בדרך כלל בהחזרת חוב, בקיום הסכם או במתן פיצוי.
- גם המדינה יכולה לתבוע או להיתבע במשפט אזרחי, כמו כל גורם פרטי. לדוגמה, כאשר רכב השייך למדינה היה מעורב בתאונה עם רכב של אדם פרטי.

- **משפט פלילי - עוסק בעבירות המפרות את הסדר והביטחון הציבורי**, כגון: רצח, אונס, גניבה, אלימות. המשפט הפלילי עוסק בחובות שהחוק מטיל על האזרחים, ולכן בהליך פלילי המדינה, באמצעות התביעה הכללית, היא שמאשימה את האזרח או את המוסד שעברו עבירה. על מי שמורשע במשפט פלילי מוטל עונש. על מנת להרשיע אדם במשפט הפלילי יש לשכנע את השופט באשמת הנאשם "מעבר לספק סביר". כלומר, התביעה צריכה להציג ראיות מוצקות, הקושרות את הנאשם למעשה באופן שהוא קרוב מאוד לוודאות. במשפט האזרחי והציבורי, לעומת זאת, ניתן להסתפק ברף ראיות נמוך יותר.

שאלת חשיבה:



קראו את תיאור שלושת הבג"צים, והסבירו מדוע מדובר במשפט ציבורי.

- ★ *כמו מה הייתם אתם מחליטים אילו נאשמים צמ לנסות בג"צ*
- ★ *כיצד בכל אחד מהמקרים לנ נאשמים במחשבות את האזרחי הפסוכי.*

- **משפט ציבורי - עוסק ברשויות השלטון**, בסמכויותיהן ובעיקר בחובותיהן כלפי האזרחים, כאשר אזרחים עותרים לבג"ץ או לבתי משפט לעניינים מינהליים נגד רשויות שלטוניות (משרד ממשלתי, רשות מקומית וכו').

במקרים שבהם העותר מבקש לבטל החלטה של רשות שלטונית שאינה הכנסת, התחום הרלוונטי במשפט הציבורי הוא **משפט מינהלי**, וכשהעותר מבקש לבטל חוק של הכנסת, התחום הוא **משפט חוקתי**.

המשפט הציבורי הוא כלי בידי המבקשים להתגונן מפני עוצמת השלטון, והוא מהווה כלי חשוב להגבלת השלטון וריסונו.

דוגמאות לעתירות העוסקות במשפט ציבורי

- **בג"ץ 5936/97 - למ נגד משרד החינוך והספורט**: העתירה הוגשה נגד חוזר מנכ"ל של משרד החינוך, שקבע כי המשרד יכיר באבחונים של לקויות למידה רק אם נעשו על ידי מאבחנים בעלי השכלה מסוימת. היה בכך סירוב להכיר ברישיונותיהם של מאבחנים רבים, שהוסמכו על ידי משרד החינוך עצמו.
- **בג"ץ 2056/04 - מועצת הכפר בית סוריק נגד ממשלת ישראל**: העתירה, שהוגשה בידי תושבי הכפר הפלסטיני, קבלה על כך שגדר ההפרדה, שהממשלה ביקשה להקים ליד כביש 443 מירושלים למודיעין, תגביל את יכולתם להגיע אל שדותיהם שמעבר לגדר המתוכננת (הם יוכלו לעבור רק בשערים מיוחדים, לאחר בידוק ביטחוני). הממשלה טענה שתוואי הגדר שנקבע חיוני לסיכול פיגועים על כביש 443.

אליס מילר נגד שר הביטחון

בג"ץ 4541/94 התבסס על עתירה שהגישה אליס מילר, בגין סירובו של צה"ל לקבל אותה לקורס טיס. מילר טענה כי יש בכך אפליה על רקע מגדרי ופגיעה בעקרון השוויון. פסק הדין קבע כי פסילת שירותן של נשים בקורס טיס ובמקצועות לחימה אחרים מהווה פגיעה בשוויון, וכי יש לבטל את הפסילה על רקע מגדרי.

בג"ץ קיבל את העתירה, וקבע שהתוואי המוצע אינו חוקי, ועל צה"ל להציב את הגדר בתוואי אחר. בג"ץ קבע בפסק הדין, כי למרות שיש תוספת ביטחון בתוואי הגדר שקבעה הממשלה לעומת תוואי אחר, "דמוקרטיה נלחמת בטרור כשידה האחת קשורה בשל מחויבויותיה לזכויות אדם - ובכך גדולתה". במקרה זה, קבעו השופטים, יש ליטול סיכון מסוים, כדי להימנע מפגיעה בזכויות הקניין של בעלי הקרקעות הסמוכות לגדר.

מהם המבנה והסמכויות של מערכת בתי המשפט?

מערכת בתי המשפט הישראלית מורכבת משלוש ערכאות (רמות) מרכזיות: בית משפט עליון, בתי משפט מחוזיים ובתי משפט שלום. הערכאות עומדות זו מעל זו, כך שבית המשפט המחוזי מוסמך לשנות פסיקות שהתקבלו בבית משפט השלום, ובית המשפט העליון מוסמך לשנות פסיקות שהתקבלו בבית המשפט המחוזי.

לכל בית משפט יש כמה תפקידים, וכל אחד מהם מבטא סמכות שונה של אותו בית משפט. ואולם, חשוב להבין את ההפרדה בין המוסד לבין תפקידיו. כך, למשל, נראה שלבית המשפט העליון (המוסד) יש תפקיד אחד כבית משפט לערעורים פליליים, אזרחיים ומנהליים, ותפקיד שני כבית משפט גבוה לצדק (בג"ץ). מדובר באותם שופטים, המכהנים באותו מוסד (בית המשפט העליון), שדנים בדיון אחד בתיק המובא בפני "בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים פליליים", ובדיון אחר בתיק המובא בפני "בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק".

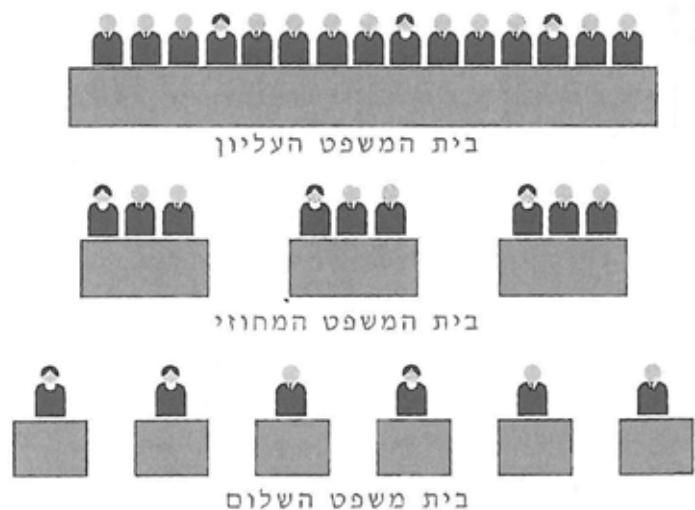
שלוש הערכאות עוסקות במשפט אזרחי ופלילי, ואילו המחוזי והעליון עוסקים גם במשפט ציבורי. נסקור אותן על פי תבחינים של סמכות*, הרכב וערעור.

* סמכות

יכולת חוקית מוסמכת להפעיל עוצמה על אנשים.



היכל המשפט בתל אביב. ויקימדיה, דוד שי, [CC BY-SA 3.0].



בית משפט השלום

בישראל קיימים 30 בתי משפט שלום.

- סמכות:** בית משפט השלום יושב כערכאה ראשונה בעניינים פליליים ואזרחיים. בעניינים פליליים - דן ברוב העבירות שעונשן מאסר לתקופה שאינה עולה על שבע שנים. בעניינים אזרחיים - דן בתביעות אזרחיות (למעט תביעות הנוגעות לבעלות על מקרקעין) שסכום התביעה או שווי הנושא אינו עולה על 2.5 מיליון שקלים ביום הגשת התביעה (הסכום מתעדכן מעת לעת).

בית משפט השלום יושב גם כבית משפט לענייני תעבורה, הדן בעבירות תעבורה וכלי רכב; כבית משפט לנוער, הדן בעניינים של הגנה, טיפול, שיקום, שפיטה וענישה של קטינים, מלבד במקרי רצח או עבירות נגד ביטחון המדינה; כבית משפט לעניינים מקומיים, הדן בעבירות לפי פקודת העיריות, יחסי שוכר-משכיר, רישוי עסקים, חריגות בנייה; כבית משפט לתביעות קטנות, הדן בתביעות עד סכום של 33,800 שקלים (נכון לאפריל 2015).

- **הרכב:** יושב בהרכב שופט אחד, אלא אם נשיא בית משפט השלום החליט אחרת, ואז ישבו בדיון שלושה שופטים.
- **ערעור:** ניתן לערער על פסקי דין שניתנו בבית משפט השלום לבית המשפט המחוזי.

בית משפט לענייני משפחה קיים כמוסד נפרד, מקביל לבית משפט השלום. גם ערעורים על פסיקותיו מוגשים לבית המשפט המחוזי.

בית משפט מחוזי

בישראל קיימים שישה בתי משפט מחוזיים.

- **סמכות:** בית המשפט המחוזי יושב הן כבית משפט של ערכאה ראשונה והן כבית משפט לערעורים על פסקי הדין של בית משפט השלום. כמו כן נידונים בפניו ערעורים על החלטות שיפוטיות ומעין-שיפוטיות של בתי דין מינהליים השייכים לרשות המבצעת. פסק דין שנתן בית משפט מחוזי מנחה את בית משפט השלום, אך אינו מחייב אותו.

בחוק משנת 2000 הועברו סמכויות משמעותיות בתחום המשפט הציבורי, שהיו עד אז בידי בית המשפט העליון, לידי בתי המשפט המחוזיים בשבתם כ**בתי משפט לעניינים מינהליים**. מאז, החקיקה בכנסת מגדילה את היקף הנושאים המטופלים בבתי המשפט לעניינים מינהליים. למשל, בדיני מכרזים, תכנון ובנייה, חינוך והגירה לישראל. ערעורים על החלטות מינהליות שונות ועל החלטות של בתי דין מינהליים מטופלים כיום בבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים.*

כערכאה ראשונה בית המשפט המחוזי דן בכל עניין שאינו בסמכותו של בית משפט השלום ואינו בסמכותו הייחודית של בית דין אחר: בעניינים פליליים - עבירות שדין מאסר העולה על שבע שנים, בעניינים אזרחיים - תביעות כספיות בסכום העולה על 2.5 מיליון שקלים, וכן תביעות בעלות בענייני מקרקעין ללא תלות בשווי התביעה.

כבית משפט לערעורים בית המשפט המחוזי יושב בערעורים על פסקי דין של בתי משפט השלום.

- **הרכב:** כערכאה ראשונה יושב בדיון שופט אחד. בערעורים על פסקי דין של בית משפט שלום דן הרכב של שלושה שופטים. כך גם כאשר בית המשפט המחוזי דן, כערכאה ראשונה, בפשעים חמורים, כגון רצח, ניסיון לרצח, אונס, עבירות מין במשפחה ועבירות נגד ביטחון המדינה, ובכל עניין אחר שנשיא בית המשפט המחוזי או סגנו מינו הרכב של שלושה שופטים לדון בו.

- **ערעור:** פסקי דין של בית משפט מחוזי ניתנים לערעור בפני בית המשפט העליון.

בית המשפט העליון

בית המשפט העליון עומד בראש מערכת השיפוט במדינה. מקום מושבו בירושלים, ותחום שיפוטו - המדינה כולה. על פי **עקרון התקדים המחייב**, הלכה שפוסק בית המשפט העליון מחייבת בישראל כל בית משפט, זולת בית המשפט העליון.

בבית המשפט העליון מכהנים 15 שופטים.

- **סמכות:** בית המשפט העליון פועל כבית משפט לערעורים וכבית משפט גבוה לצדק.



© בית המשפט העליון. ויקיפדיה.

בבג"ץ המדינה היא תמיד בגדר נתבעת, בעוד שבמשפט פלילי (בין אם בבית דין שלום ובין אם במחוזי) - המדינה היא התובעת. במשפט אזרחי, לעומת זאת, יכולה המדינה לשמש הן כתובעת והן כנתבעת.

פנייה לבג"ץ

נעשית על ידי עתירה בכתב. הפונה הוא העותר. הגורם שאליו מופנית העתירה נקרא המשיב.

- **הרכב:** בית המשפט העליון דן בדרך כלל בהרכב של שלושה שופטים, הן כבית משפט לערעורים והן כבג"ץ. במקרים שבהם מחליט נשיא בית המשפט לקיים דיון נוסף על פסק דין שניתן בבית המשפט העליון, בשאלות עקרוניות ולעיתים בעניינים אזרחיים, בית המשפט יושב בהרכב של חמישה שופטים או יותר.

כיצד פועל בג"ץ?

בג"ץ פועל באמצעות צווים ולא באמצעות ענישה. כאשר מוגשת עתירה ובית המשפט שוקל לקבלה, הוא מוציא **צו על תנאי**, שמזמין את הצד המשיב, בדרך כלל הרשות השלטונית, לנמק את מהלכיו. אם הוציא בית המשפט **צו ביניים**, על הצד המשיב לעצור את מהלכיו. אם תתקבל העתירה, יהפוך הצו על תנאי לצו מוחלט נגד הצד המשיב.

דוגמאות לצווי ביניים ולצווים מוחלטים שבג"ץ רשאי להוציא:

- **צו הַבְּיָאָס קוֹרְפוּס** (ובתרגום מלטינית: הביאו את הגופה) - דורש להביא לבית המשפט אדם שנכלא, כדי לברר את טענתו כי נעצר או נאסר שלא כדין.
- **צו עֵשֶׂה או לא תעשה** - מורה לרשות לבצע פעולה מסוימת או לחדול ממנה.
- **צו איסור** - מורה לבית משפט או לבית דין להימנע או לחדול מלדון בעניינו של אדם.

בתי הדין וסמכויותיהם

בישראל קיימים בתי דין הדורשים מהשופטים מומחיות מיוחדת. בתי הדין מוסדרים בחוקים נפרדים, שאינם קשורים למערכת המשפט הרגילה, אך במהלך השנים החל בית המשפט העליון לקיים ביקורת שיפוטית על פעולתם, בתפקידו כבג"ץ.

- **בתי הדין הדתיים** - מצויים תחת מרותו של המשרד לשירותי דת. בסמכותם לדון בנושאים הקשורים למעמד אישי: נישואים, גירושים, מזונות, צוואות ואימוץ. לכל דת יש בית דין המיוחד לה - בתי דין שרעיים למוסלמים, בתי דין דרוזיים, בתי דין נוצריים ובתי דין רבניים ליהודים. השופטים היושבים בדין מכונים דיינים, והם בעלי הכשרה בחוקי ההלכה של הדת ובחוקי המדינה. יש לציין שבבתי הדין הדתיים מכהנים רק גברים.
- **בתי דין לעבודה** - יושבים בשתי ערכאות: אזרית וארצית. בסמכותם לדון בסכסוכי עבודה בין עובדים למעבידים, על כל הקשור בכך: העסקה בלתי חוקית של עובדים, פיצויי פיטורין, פגיעה בזכויות, עוולות המתרחשות במקומות עבודה (כגון העלבת עובד). בנוסף דנים בתי הדין לעבודה בתביעות בענייני זכויות מכוח חוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי. שופטי בית הדין המחוזי יושבים בהרכב של שלושה: בראש ההרכב יושב שופט מקצועי, ועימו נציג עובדים ונציג מצד המעבידים.
- **בתי דין צבאיים** - יחידה עצמאית ונפרדת, הפועלת כמערכת בתי משפט במסגרת הצבא. בסמכותם של בתי הדין הצבאיים לשפוט חיילים, בשירות סדיר ומילואים, וגם אזרחים הכפופים לצבא, בעבירות פליליות או בעבירות על הוראות החוק המיוחדות למערכת הצבאית, כגון עריקות, הפרת משמעת, הפקרת נשק וכדומה, כפי שמפורט בחוק השיפוט הצבאי.
- בראש היחידה עומד נשיא בית הדין הצבאי לערעורים, שהינו משפטן בדרגת אלוף או תת-אלוף.
- כמו כן קיימת מערכת בתי משפט צבאיים, השופטת את תושבי יהודה ושומרון הערבים, הנתונים לשליטה צבאית של ישראל.

מה מקורותיה של שיטת המשפט הישראלית, ומהו הוויכוח בנושא השימוש במשפט העברי?

הידעתם!?



לעומת שיטת המשפט המקובל, הנהוגה בישראל (גם אם לא באופן מלא לגמרי), מתקיימת בארצות רבות שיטת המשפט הקונטיננטלי, הנוהגת, למשל, במדינות האיחוד האירופי ובדרום אמריקה. בשיטה זו המשפט מתנהל על פי קובץ חוקים מפורט שחוקק הפרלמנט, ובחלק מהמקרים השופטים לא מחויבים לתקדימים שקבע בית המשפט העליון. בנוסף, השופט לוקח חלק פעיל בהבאת הראיות ובחקירת הנאשם.

מושבעים

שיטת המשפט המקובל כוללת לרוב גם קיומו של חבר מושבעים - גוף המונה בדרך כלל 12 אנשים מקרב הציבור, ותפקידו לקבוע אם הנאשם זכאי או אשם. בשיטת המשפט הישראלית הגוף הזה אינו קיים.

המשפט המקובל

בהשפעתו של המנדט הבריטי הושתתה שיטת המשפט הישראלית על שיטת "המשפט המקובל", הנהוגה במדינות כגון בריטניה, ארצות הברית ואוסטרליה, אולם עם השנים הלכו ונוספו מקורות השפעה נוספים.

1. השפעת השופטים - המשפט מתפתח בפסיקה, באופן הדרגתי, בדרך של הכרעה מפסק דין לפסק דין, ואינו תוצר בלעדי של חקיקה.

2. תקדימים - תקדים הוא פסק דין שמחייב את בתי המשפט לפסוק כמותו בכל מקרה דומה. פסיקה של בית המשפט העליון מכונה "הלכה", והיא מחייבת את כל יתר המשפט - אבל בית המשפט העליון אינו מחויב לתקדימים של עצמו.

3. השיטה הלעומתית (השיטה האדוורסרית) - המשפט מתנהל בין התובע לנתבע או הנאשם. נטל הבאת הראיות מוטל על הצדדים המסוכסכים, והשופט מתבקש להכריע ביניהם. השופט אינו עוסק בהבאת ראיות, וממעט לחקור ביוזמתו את העדים. תפקידו להחליט אם הראיות, העדים והחקירות הנגדיות קבילים ומשכנעים.

המשפט העברי

שיטת המשפט העברי נהוגה במשפט הישראלי בתחום המעמד האישי. נישואין וגירושין של יהודים מתקיימים בארץ במסגרת בתי הדין הרבניים, הפועלים על פי המשפט העברי, שכן החוק החיל את הדין הדתי על ענייני המעמד האישי בישראל.



נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק כיהן בין השנים: 1995-2006. ויקיפדיה, היצר יונתן קלינגר ייחוס - שיתוף זהה 2.0 לא מותאם.

בנוסף קובע **חוק יסודות המשפט** כלל המאפשר הסתמכות של בתי המשפט האחרים על המשפט העברי במקרה של לקונה (היעדר תקדים משפטי או חקיקה). חוק יסודות המשפט חוקק בשנת 1980, וביטל את הזיקה וההסתמכות על החוק האנגלי. וזו לשונו: "ראה בית המשפט שאלה משפטית הדורשת הכרעה שאין לה תשובה בהלכה פסוקה או בדרך של הקש, יכריע בה לאור עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל". כלומר, החוק קבע כי במקרה של לקונה או במקרה שלשון החוק אינה ברורה, אין לפנות עוד למקורות הצדק האנגלי, אלא להסתמך על "מורשת ישראל".

הדין בנוגע לשילובו של המשפט העברי בפסיקה

המושג "מורשת ישראל", כמו גם מידת חובתם של השופטים להסתמך על המשפט העברי, שנויים במחלוקת.

מאחר שאין הגדרה בחוק, קיימות פרשנויות שונות לגבי משמעות המושג "מורשת ישראל". השופט מנחם אלון, שהיה המשנה לנשיא בית המשפט העליון, פירש זאת כך: "עקרונות המשפט העברי, שהוא ההלכה, ההגות והיצירה היהודית שנוצרה במהלך הדורות".

לעומת זאת, נשיא בית המשפט העליון, אהרן ברק, כתב:

מורשת ישראל היא מושג לאומי, החובק את המורשת של האומה, הישנה והחדשה גם יחד. נכללים בה בוודאי עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום העולים ממקורותינו העתיקים, אך אין הם מוגבלים לאלה בלבד. עלינו להשקיף על רצף ההיסטוריה של העם. מורשת ישראל כוללת את מורשתו של הרצל ואת מורשתו של אחד העם; את המורשת שלפני הקמת המדינה ואת זו שלאחריה; את המורשת העולה מספרות תורנית ואת זו העולה מספרות חילונית.

(אשר מעוז, "ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית", מדינה יהודית ודמוקרטית, בעריכת דפנה ברק-ארז, תל-אביב: אוניברסיטת תל אביב, 1996)

השופטים אלון וברק היו בני-פלוגתא בולטים גם בשאלה השנייה: מתי יש לפנות אל "מורשת ישראל". ברק ביקש לצמצם את המקרים שבהם חייב שופט לפנות אל המשפט העברי:

"לדעתי, לא רק שאין תועלת במתן עדיפות למשפט העברי, אלא שהדבר נוגד את עצם מלאכת הפרשנות... אין זה נכון מבחינה פורמלית, ואין זה רצוי מבחינה מהותית, להעמיד את המשפט העברי כמקור פרשני, אליו חייב השופט לפנות במקום שהוא מתקשה בפירוש החוק... הפניה שכזו, בלא הוראה מפורשת בחוק, אינה עולה בקנה אחד עם מהות הפרשנות, הבאה לפרש מילים וללמוד על כוונה ומטרה מתוך החוק עצמו, על רקע חקיקה הדומה לו, ושאינה משתלבת כלל בהפניה למקור אחר, יהא ערכו הלאומי והתרבותי רב ככל שיהיה".

(ד"נ 13/80, אליעזר הנדלס נ' בנק קופת עם בע"מ ואח')

שאלת עמדה:



- ★ האם, אצלכם, יש אפריזיה את אלוה בולטת רצויה בסטיקה ישראלית?
- ★ נאמן צמדיתם גם לא כי מה אלמדיתם בסרק ר' "פאסייניס פיפודייס אל פאדינה, רכב אמילר".

אלון, לעומת זאת, ביקש להרחיב את המקרים שבהם צריך שופט לפנות למשפט העברי, וטען באותו פסק דין עצמו: "הפנייה למערכת המשפט העברי כמקור השראה ראשי וראשון במעלה לפרשנותו של המשפט הישראלי, כאשר פנייה זו נעשית בעיון הראוי ובהירות הדרושה, לפי צורכי השעה ועניינו של החוק, תעניק למשפט הישראלי שורשים היסטוריים משלו, ותפתח סינתזה זו שבין מערכת המשפט העברית לבין מערכת משפטה של המדינה היהודית... "הדעת נותנת אפוא, שההשראה לפרשנותה של מערכת משפטה של המדינה היהודית תבוא, בראש ובראשונה, ממערכת משפטה הלאומית, שהיא היא רקעה התרבותי-משפטי".

כיצד מתמנים שופטים בישראל, ומה המחלוקת הציבורית על דרך המינוי הרצויה?



איור: גדעון קייר.

כפי שצוין, השופטים בישראל מתמנים על ידי ועדה מיוחדת, שיש בה רוב של אנשי משפט (שלושה שופטי בית המשפט העליון ושני נציגי לשכת עורכי הדין), ועימם פוליטיקאים - שני שרים ושני חברי כנסת. קיימת מחלוקת ציבורית בדבר שיטת המינוי הראויה, בדגש על שאלת מינוי השופטים לבית המשפט העליון.

בחירת שופטים בעולם

במדינות דמוקרטיות שונות. בוחרים שופטים בדרכים שונות. בארצות הברית, לדוגמה, בחירת השופטים לבית המשפט הפדרלי העליון היא פוליטית: הם נבחרים על ידי הנשיא באישור הסנט, שהוא אחד משני בתי המחוקקים. בשווייץ נבחרים שופטי בית המשפט הפדרלי בידי הפרלמנט. בשבדיה וביפן הממשלה בוחרת את השופטים. ביפן מעורב בתהליך המינוי משאל עם. למעשה, כמעט בכל המדינות הדמוקרטיות שופטי הערכאה העליונה מתמנים בידי גורמים פוליטיים.

תומכי השיטה הקיימת בישראל טוענים:

- **בית המשפט הוא גוף מקצועי.** שאמור לשקף עמדות ערכיות. עליו לבצע עבודה מקצועית בלבד, המנותקת מעולם הערכים האישי של השופט, ולכן אין מקום למיון שופטים על רקע אידיאולוגי.
- **תלות בדרג הפוליטי.** מינוי שופטים על ידי הדרג הפוליטי מעורר חשש ששופטים ייבחרו משיקולים פוליטיים ולא על פי כישוריהם. בהתאם, פסיקת השופטים תושפע מעמדותיהם הפוליטיות של נבחריו הציבור שבחרו בהם. בנוסף, יש חשש לפגיעה בביקורת השיפוטית על שתי רשויות השלטון, שהיא חלק מהמערכת של איזונים ובלמים.
- **שמירה על אינטרסים ארוכי טווח.** על מנת להבטיח את הערכים והאינטרסים ארוכי הטווח של המדינה והחברה, יש צורך באי-תלות של השופטים בדרג הפוליטי. מתוקף צורכי השלטון, הפוליטיקאים מושפעים לעיתים בהחלטותיהם מאילוצים שוטפים, וכך עלולים להיפגע אינטרסים ארוכי טווח של הציבור.
- **שמירה על איכות ומציאות.** מינוי שופטים משיקולים של ייצוג מגזרים בחברה עלול לבוא על חשבון מינויים על פי שיקולים של איכות ומציאות בשפיטה.

מבקרי שיטת הבחירה הקיימת בישראל טוענים:

- **בית המשפט עוסק גם בנושאים ערכיים.** מינוי על פי שיקולים שהם בעיקרם מקצועיים אינו מתאים לבחירת שופטים לבית משפט שעוסק בנושאים ערכיים (הטיעון נוגע בייחוד לבית המשפט העליון). כאשר בית משפט מחליט, למשל, אם הגדרת "הודי" במשפט הישראלי נשענת על הגדרה דתית או חילונית, אין תשובה "מקצועית" לעניין זה, אלא השקפת עולמו הערכית של השופט. לכן טוענים המבקרים כי יש להעביר את מינוי השופטים לידיהם של נבחרי ציבור, המשקפים את מפת הערכים של הציבור בישראל לפי מפתח פוליטי.
- **אין שיקוף של החברה הישראלית על כל מגזריה.** הרכב השופטים בבית המשפט העליון אינו משקף את כלל החברה הישראלית: אין בהרכב שופט חרדי, אין שופט שעלה ממדינות ברית המועצות לשעבר, ומספר השופטים הערבים, היהודים הדתיים, יוצאי עדות המזרח והנשים אינו משקף את חלקם באוכלוסייה.
- **במדינות אחרות נוהגים אחרת.** שיטת מינוי השופטים לבית המשפט העליון בישראל שונה מהמקובל במדינות דמוקרטיות אחרות. בארה"ב הנשיא ממנה את שופטי בית המשפט העליון באישור הסנאט (בית המחוקקים העליון), בגרמניה שופטי בית המשפט לחוקה מתמנים בידי שני בתי המחוקקים, בקנדה הממשלה אחראית למינוי. המכנה המשותף הוא שאת שופטי הערכאה העליונה ממנה הדרג הפוליטי. מבקרי שיטת מינוי השופטים הישראלית טוענים, כי אין סיבה שישראל תהיה חריגה בעניין זה ממדינות בעלות מסורת דמוקרטית.
- **מינוי בידי גורמים פוליטיים אינו פוגע בעצמאות השופטים.** לאחר שהתמנו, שופטי בית המשפט העליון אינם תלויים במי שמינה אותם. לראיה מצביעים המתנגדים על תפקודם הבלתי תלוי של השופטים במדינות המערב, שמתמנים בידי גורמים פוליטיים.

שאלת עמדה:



★ **טזצ, אצזחכ, יל אבוור**
לופטימ בילרא?
איקו ולאהככ.

בשנת 2008 נוסף תיקון לחוק בתי המשפט, ולפיו מינוי שופטים לבית המשפט העליון מחייב רוב מיוחס של 7 מול 9 בוועדה לבחירת שופטים. באופן זה מבטיח החוק כי שופט לא יוכל להתמנות לבית המשפט העליון ללא הסכמתו של נציג קואליציה אחד לפחות (כזכור, לקואליציה יש, בדרך כלל, שלושה נציגים בוועדה: שר המשפטים, שר נוסף וח"כ מטעמה). מנגד, לא יוכל להיבחר שופט בניגוד לדעתם של שופטי בית המשפט העליון בוועדה (שמספרם בה הוא שלושה).

מהו אקטיביזם שיפוטי?

וכיצד הוא משפיע על יחסי הגומלין בין הרשות השופטת מצד אחד לבין הרשות המחוקקת או המבצעת מצד שני?

במשך שלושים שנותיה הראשונות של המדינה נקט בית המשפט העליון גישה המכונה "פורמליסטית". כלומר, גישה הרואה את ההכרעה המשפטית כיישום אובייקטיבי של לשון החוק, המוגבלת לאותם מקרים שבהם המחוקק הבהיר את רצונו באופן חד משמעי. על פי גישה זו, בית המשפט ממעט להפעיל את שיקול דעתו הערכי, ומותיר את השיקולים הערכיים להכרעות הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. החל בשנות ה-80 של המאה הקודמת, ובעקבות שינויים סוציולוגיים ופוליטיים רבים שחלו בחברה הישראלית, בית המשפט העליון הגביר משמעותית את השימוש ב"אקטיביזם שיפוטי".

אקטיביזם שיפוטי משמעו נטייה של בית המשפט העליון ליטול לעצמו תפקידים רבים יותר מאלה שמטיל עליו החוק במפורש, תוך מעורבות גוברת בשאלות ערכיות, הנתונות בוויכוח פוליטי, ובנושאים פוליטיים כמו מינוי והדחה של אישי ציבור. בית המשפט האקטיבי שואף להשפיע באמצעות פסיקותיו על המדיניות של גופי הממשל השונים, ולהוות גורם מרכזי ומכוון בחברה. בנוסף, הוא עוסק בשאלת יישום כוונת המחוקק באמצעות פרשנות רחבה, בשאלה לאיזו תכלית, לדעתו, נועד החוק והאם היא ראויה, ועוסק גם ב"חקיקה שיפוטית".

האקטיביזם השיפוטי בא לידי ביטוי במספר אופנים:

- **הרחבת "זכות העמידה" בבג"ץ** - במשך עשרות שנים יכול היה לעתור לבג"ץ רק מי שהוכיח כי קיימת פגיעה אישית ישירה באינטרס שלו. כך למעשה נמנע בג"ץ מלקבל "עתירות ציבוריות", שבהן מעלה עותר עניין בעל חשיבות ציבורית, או מצביע על פגם חמור בפעולת הרשות המבצעת או המחוקקת, בלי שיש לו בעניין נגיעה אישית מיוחדת.

בשנות ה-80 החל בג"ץ לנקוט מדיניות של "דלת פתוחה", ולאפשר לאנשים או לגופים ציבוריים חסרי אינטרס אישי מיוחד לעתור, כאשר הם מזוהים פגיעה של רשות כלשהי בשלטון החוק. באופן זה החל בית המשפט להיות מעורב הרבה יותר בהחלטותיהן ובמעשיהן של הרשויות. כך היה, למשל, בסוגיית גיוס בחורי הישיבות לצה"ל שנדונה ב-1988*. עצם נכונותו של בית המשפט לעסוק בעתירה, שאינה עוסקת בפגיעה באדם קונקרטי באופן ייחודי, מהווה ציון דרך בהרחבת פעילותו של בית המשפט - ממכריע בסכסוכים ומגינם של נפגעים לעמדת ביקורת עקרונית על רשויות השלטון האחרות.

- **ביטול עילת חוסר השפיות** - בית המשפט העליון נמנע עד שנות ה-80 מלדון בנושאים שקיימים בהם חילוקי דעות פוליטיים חריפים בציבור, והגדיר אותם כ"בלתי שפויים". מאז, ובעיקר מאז שנות ה-90, דן בית המשפט כעניין שבשגרה גם בסוגיות הנמצאות בלב המחלוקת הפוליטית: בעניינים הנוגעים לפעילות מלחמתית של צה"ל, בעניינים הנוגעים לסדרי עדיפויות בתקציב המדינה ובעניינים הנוגעים למחלוקות ערכיות בין המגזרים השונים בחברה הישראלית. בשנים האחרונות הוא עוסק גם במדיניות חברתית-כלכלית.

- **חקיקה שיפוטית** - בית המשפט העליון רואה עצמו מוסמך במידת הצורך לפסוק בהתאם לעקרונות שהוא רואה בהם עקרונות יסוד ראויים, גם אם הם אינם מעוגנים בחוק כלשהו. בכך למעשה מבצע בית המשפט פעולת חקיקה באופן מעשי (גם אם מבחינה פורמלית לא מדובר בחקיקה), ולכן מכונה הפעילות הזו "חקיקה שיפוטית".

- **עילת חוסר הסבירות** - האקטיביזם השיפוטי מתבטא בהתערבות רבה של בית המשפט בפעילות המינהל הציבורי (משרדי הממשלה ורשויות שלטוניות). בישראל אין כמעט חוקים המסדירים את פעילות המינהל הציבורי, וכך יוצא שבית המשפט פיתח בחקיקה שיפוטית את רובם המכריע של הכללים המכתיבים את פעולות השלטון. לדוגמה, בית משפט הופך החלטות ראשי ממשלה ושרים בענייני מינוי והדחה של שרים ומנכ"לים, דן בשאלת סבירות מינויו של רמטכ"ל שהתבטא בצורה לא ראויה בריאיון עיתונאי, מתערב בהחלטות היועץ המשפטי לממשלה בנוגע להגשת כתבי אישום, בוחן את סבירותן של החלטות מדיניות וכלכליות של הממשלה.

- **ביטול חוקי הכנסת** - האקטיביזם השיפוטי מתבטא גם במהפכה החוקתית, שבה עסקנו בפרק יסודות חוקתיים, ובמסגרתה קבע בית המשפט כי בסמכותו אף לבטל חוקים של הכנסת, אם הוא מוצא אותם עומדים בסתירה לחוקי היסוד.

נושא האקטיביזם השיפוטי של בית המשפט, בארץ ובעולם, הוא כר פורה לוויכוח מתמשך בקרב משפטנים ופוליטיקאים.

* בג"ץ רסלר נגד שר הביטחון

עו"ד יהודה רסלר עתר לבג"ץ בשנת 1981 נגד אי-גיוסם לצה"ל של בני הישיבות, ונדחה מטעמים של היעדר זכות עמידה.

בשנת 1988 נדחתה עתירה נוספת שלו באותו עניין, אולם הפעם בית המשפט קבע כי יש (לעותר) לרסלר זכות עמידה, בהיותו חלק מהציבור הכללי המשרת במילואים ונושא בנטל אי-גיוס בחורי הישיבות.

בג"ץ דחה גם את טענת חוסר השפיות, ודן במקרה למרות שהוא עומד בלב הוויכוח הפוליטי.

ב-2012 קיבל בג"ץ עתירה נוספת של רסלר בנושא, וביטל חוק של הכנסת שאפשר דחיית שירות לבחורי ישיבות וכונה "חוק טל".

עיקרי הטיעונים של המצדדים באקטיביזם השיפוטי:

- **בית המשפט מוסמך לדון בכל עניין** - האמירה "מלוא כל הארץ משפט" מיוחסת לשופט בדימוס אהרן ברק. לשיטתו, המשפט בלתי מוגבל, ויכול לחול על כל המתרחש במדינה. על פי גישה זו, לא ייתכן כלל מצב שבו נורמה משפטית אינה חלה על פעולה כלשהי. "כל דבר הוא 'עניין משפטי', במובן זה שהמשפט קובע לגביו עמדה, אם מותר הוא או אסור".²
 - **בית המשפט מבטא את ערכיו ורצונותיו המהותיים של העם** - המעוניין בהגבלת עוצמת השלטון ובשמירה על האינטרסים ארוכי הטווח של החברה. האינטרסים הללו נשמרים על ידי בתי המשפט, בעוד שהפוליטיקאים מייצגים אינטרסים קצרי טווח.
 - **הגנה על שלטון החוק ועל זכויות האדם** - כאשר חוק מופר, בית המשפט אינו יכול לעמוד מנגד. הוא חייב להתערב ולדון בעתירות בעלות חשיבות ציבורית. השלמה של בית המשפט עם פגיעה בשלטון החוק יכולה להתפרש בעיני הציבור כמתן אישור לזלזול בשלטון החוק, ולהחמיר תופעות של זלזול בחוק מצד הרשויות.
 - **החלטות השופטים אובייקטיביות ומקצועיות** - נבחרו העם בכנסת מתאימים פחות לדון בשאלות ערכיות, שכן לא פעם הם אינם מסוגלים או אינם מעוניינים להתערב בהן משיקולים פוליטיים. בית המשפט, לעומת זאת, מסוגל לדון בשאלות ערכיות באובייקטיביות ובמקצועיות, ללא משוא פנים פוליטי.
- כדברי פרופ' ברק מדינה: "היתרון של בית המשפט על פני הגופים הפוליטיים אינו דווקא בכישורים לזהות את ההכרעות הנכונות מבחינה מוסרית, אלא בתמריץ הגבוה יותר של בתי המשפט להכריע... מבחינה מוסרית ולא על פי שיקולים אחרים, שאינם ענייניים".³

הטיעונים של מתנגדי האקטיביזם השיפוטי:

האקטיביזם השיפוטי פוגע בעקרון הפרדת הרשויות

"קשה להשתחרר מן הרושם כי את מרכז הבמה מתחיל לתפוס תפקיד מעין חקיקתי, או תפקיד של תיקון עולם והשלטת נורמות ראויות בחברה... עליו מקובלת הגישה לפיה ייחודו של התפקיד השיפוטי הוא ביישום כללים כלליים, שנוצרו בעיקר במקומות ובהליכים אחרים, על מנת להכריע בעניינים ספציפיים... ייחודם של שופטים הוא בכך שהם שופטים, בעוד שהסמכות המחוקקת העיקרית מופקדת בידי גוף אחר, הבנוי ופועל אחרת".

(פרופ' רות גביוון, המהפכה החוקתית - תיאור מציאות או נבואה המגשימה את עצמה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998, עמ' 122-124)

- **טשטוש הגבול בין משפט לפוליטיקה** - בג"ץ קובע בפעולתו נורמות ומכריע בסוגיות שנויות במחלוקת. ראוי לקיים סביב הסוגיות הללו דיון ציבורי, וראוי שהכרעה בהן תתקבל בתוך מסגרת המשא ומתן הפוליטי. גם בהתערבות של בג"ץ במינויים פוליטיים, כמו מינוי שרים, שצריכים להיות נתונים לשיקול דעתו של ראש הממשלה ומבחינה חוקית הם בתחום סמכותו, מבקרי האקטיביזם השיפוטי רואים גלישה של בית המשפט לתחום שאינו בסמכותו.
- **הפרדה בין סמכות לאחריות** - כאשר בית משפט נותן צו בנושא מדיני, ביטחוני או כלכלי כללי, הוא אינו נושא באחריות להשלכות הרחוב של החלטתו, כיוון שאינו מופקד על מכלול תקציב המדינה, ביטחונה או יחסיה המדיניים. מן הראוי להותיר את קבלת ההחלטות בעניינים אלה בידי הרשויות הפוליטיות, שנושאות באחריות הכוללת.

2 בג"ץ 910/86, רסלר נגד שר הביטחון, 1988.

3 פרופ' ברק מדינה, "דמוקרטיה וביקורת שיפוטי", אתר בשער ברשת, 22.5.2008.

- **פגיעה באינטרס הציבורי** - בית המשפט מקדם ערכים כמו זכויות האדם. הדבר עלול לפגוע באינטרסים של כלל הציבור, ואולי גם בביטחון המדינה, כפי שטוען שר המשפטים לשעבר, פרופ' דניאל פרידמן: "המגמה הרדיקלית של זכויות אדם מייחסת משקל מרבי לזכויות של הפרט, תוך שהיא מתעלמת כמעט לחלוטין מהנזק הכבד לציבור, ומהסכנות שההכרה בזכות מרחיקת לכת של אותו פרט תגרום לפרטים אחרים או לכלל הציבור ומפגיעה בביטחון המדינה"⁴.
 - **נטילת סמכויות שאינן מעוגנות בחוק** - למשל, ביטול מינויים של ראשי הערים החשודים בעבירות שונות למרות שהמחוקק קבע כי רק אם יורשעו תיפסק כהונתם. בעניין זה נטען גם כי בית המשפט פגע בהחלטתו **בחזקת החפות**, שהיא עיקרון משפטי חשוב וחלק מהזכות להליך הוגן, והיא אינה תואמת את הוראות החוק.
 - **פסילת חוקים פוגעת בעקרון שלטון העם** - הרשות המחוקקת צריכה להיות החזקה ביותר במדינה דמוקרטית. הכנסת היא המוסד המייצג את האזרחים, ואילו בית המשפט אינו נבחר על ידי העם ואינו מייצג את מבנה החברה. כאשר הוא מתערב בעבודת הכנסת, בית המשפט כופה למעשה נורמות ופרשנות של ערכים המשקפות את תפיסת עולמו, ולא את התפיסות הרווחות בעם. בייחוד נכונים הדברים כשמדובר בחברה הישראלית, שקיימים בה שסעים וחילוקי דעות אידיאולוגיים. יש הטוענים טענה זו גם ביחס לאקטיביזם השיפוטי, שבמסגרתו מבטל בית משפט החלטות מדיניות של הממשלה.
- הדיון על הדרך שבה צריך בית המשפט לנהוג מושפע ממידת האמון של הציבור בבית המשפט, ומהערכה כיצד מידת האמון בו תגבר - האם כאשר ינהג בדרך האקטיביסטית, או כאשר יכפה על עצמו ריסון.

סיכום !

לרשות השופטת תפקיד מכריע בהגנה על שלטון החוק וזכויות האדם והאזרח במדינה. הרשות השופטת היא המקום בו כל אזרח יכול לבקש סעד אם הוא מוצא עצמו נפגע מאזרח אחר או מהשלטון והיא המקום בו עבריינים נשפטים בהליך הוגן. האמון שרווח הציבור למערכת המשפט חיוני לקבלתם של פסקי הדין ולשמירת שלטון החוק במדינה. מידת האמון תלויה בהכרה שפסקי הדין מתקבלים על ידי שופטים מקצועיים, ללא הטיות פוליטיות, ובידיעה שמערכת המשפט מאפשרת לכל אדם לממש את הזכות להליך הוגן. יחד עם זאת, נוכחנו כי סוגיות שונות שנויות במחלוקת לגבי האופן המיטבי ליצירת אמון ציבורי שכזה.

תרגול ✎

1. הסבירו כיצד שמירה על עצמאותה של הרשות השופטת מסייעת, לדעתכם, לשמירה על הדמוקרטיה?
2. ציינו באיזה סוג משפט (פלילי, אזרחי או ציבורי) מדובר בכל אירוע. נמקו את קביעתכם.
 - א. קניתי דירה והתברר לי שהקבלן מכר אותה קודם לכן לאדם אחר.
 - ב. המוסד לביטוח לאומי לא שילם לי קצבת דמי אבטלה, המגיעה לי על פי חוק.
 - ג. חציתי כביש במעבר חצייה, כאשר לפתע הגיחה מכונית והעיפה אותי למרחק. בבית החולים אֶבחנו שיש לי שבר פתוח ברגל בנוסף לחבלות יבשות.
 - ד. בשכונת מגוריי פועל בית ספר יסודי אחד בלבד, ממלכתי, שאינו עונה על צורכי האוכלוסייה הדתית בשכונה.
 - ה. המשטרה תפסה את הפורצים שגנבו מביתי חפצי ערך וגרמו נזק לרהיטים.

4 יהודה יפרח וליאת נטוביץ קושינסקי, "כתב אישום", ריאיון עם פרופ' דניאל פרידמן. מקור ראשון, מוסף "צדק", 22.1.2013.

3. הציגו את תחומי סמכותו של בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, ובאיזה אופן הוא פועל?
4. קראו את הקטע, והציגו יתרון וחיסרון במינוי נשיא בית המשפט העליון בשיטת הסניוריטי.

בישראל מקובלת שיטת הסניוריטי (ותק) לבחירת נשיא בית המשפט העליון, כך שהשופט הוותיק ביותר נבחר לתפקיד. לקראת פרישתה של הנשיאה דורית ביניש, ב-2012, קרא חבר כנסת לשנות את דרך הבחירה באומרו: "הדמוקרטיה דורשת לחדול מהשיטה שבה השופטים ממנים את יורשיהם. יש לאפשר לנציגי הציבור שבוועדה לבחירת שופטים להביע דעתם לגבי זהות נשיא העליון". בתגובה הזהירה ביניש מפני שבירת עקרון הסניוריטי. לטענתה, קביעת שיטה שונה לבחירת הנשיא תגרום לתחרות בין השופטים, ועלולה אף "לגרום לפזילה של שופטים בניסיון לשאת חן בעיני הפוליטיקאים".

(על פי גיא משיח, "עקרון הסניוריטי - טוב או רע לבית המשפט העליון", קפה דה מרקר, 4.7.2011)



פרק ל"ג: פיקוח ובקרה על רשויות השלטון בישראל

"מי ישמור על השומרים?"

(יובנליס, משורר רומי, חי בערך בשנים 60-130 לספירה)

השלטון במדינה דמוקרטית נועד לשרת את האזרחים, אך קיים חשש שבעלי התפקידים יפעלו במקום זאת לטובת עצמם. לכן חיוני להגביל את השלטון, ולמנוע ממנו לפגוע בריבונות האזרחים ובזכויותיהם. במדינת ישראל, מלבד מערכת האיזונים והבלמים בין רשויות השלטון, קיימים מנגנוני פיקוח ובקרה מוסדיים (פורמליים) ולא מוסדיים (לא פורמליים) להגבלת השלטון.

בפרק זה נעסוק בשאלות הבאות:

- מהם מנגנוני הפיקוח והבקרה המוסדיים (הפורמליים) בישראל?
- מהם מנגנוני הפיקוח והבקרה הלא-מוסדיים (הלא פורמליים) בישראל?

מהם מנגנוני הפיקוח והבקרה המוסדיים (הפורמליים) בישראל?

ומדוע אין די במבקר המדינה?

שורה של מנגנונים מוסדיים לפיקוח ובקרה על הרשות המבצעת ועל הרשות השופטת פועלים בישראל מכוח חוק.

פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת

מוסד מבקר המדינה

מבקר המדינה פועל בעיקר מכוח שני חוקים - **חוק יסוד: מבקר המדינה** (תשמ"ח-1988) ו**חוק מבקר המדינה** (תשי"ח-1958). הוא נבחר על ידי הכנסת בהצבעה חשאית, לכהונה אחת שאורכה שבע שנים, ובסמכות הכנסת להעבירו מתפקידו (ברוב של שלושה רבעים מחברי הכנסת). דו"חות מבקר המדינה מסייעים לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לפקח על עבודת הממשלה.

תפקידי מבקר המדינה

- **הגופים המבוקרים:** המבקר מוסמך לקיים ביקורת על משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וכל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, כל חברה ממשלתית, כל גוף שנתמך על ידי המדינה, ארגוני עובדים, וכל גוף שהכנסת תחליט לכלול בתחום סמכותו. אין בסמכותו של מבקר המדינה לבצע ביקורת על עבודת הכנסת או על פסקי דין של בתי המשפט.
- **תחום הביקורת:** המבקר בוחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך. כלומר, היקף הביקורת רחב ביותר ותלוי בשיקול דעתו של המבקר. מקובל לבחון סוגיות הקשורות בניהול, בדיווח כספי ובאתיקה ציבורית.

סמכויות המבקר וכיצד מתבצעת עבודתו

לשם מילוי תפקידו, הוענקו למבקר המדינה סמכויות נרחבות של **חקירה:** הגופים המבוקרים חייבים למסור למבקר דו"חות כספיים שנתיים וכל מידע נוסף שיבקש מהם, ויש בסמכותו לחייב כל אדם להעיד בפניו ולמסור לו מידע. הביקורות נעשות **ביוזמת מבקר המדינה**, במסגרת עבודתו השוטפת ומדי פרקי זמן קבועים, וכן **ביוזמת הכנסת**. הוועדה לענייני ביקורת המדינה רשאית להטיל על המבקר לחקור נושא מסוים. ככלל, הביקורת מתבצעת **לאחר מעשה**. עם זאת, אין איסור בחוק לבצע ביקורת לפני השלמת המעשה, והיו מקרים שבהם המבקר פעל "בזמן אמת" כדי לשפר את פעילות הממשלה או גוף מבוקר אחר. מבקר המדינה פועל **כגורם עצמאי ולא פוליטי**, בשם הכנסת, והוא בלתי תלוי בממשלה.

מי ראוי להיות מבקר המדינה?

ישנן מדינות בעולם שנדרשים בהן כישורים מסוימים מהמבקר, דוגמת גרמניה, שבה המבקר חייב להיות משפטן מוסמך, וקנדה, שם הוא חייב להיות מבקר מוסמך. מדינות אחרות לא דורשות כישורים מסוימים, ובהן ארצות הברית, אוסטרליה, אנגליה, נורבגיה וניו זילנד. בישראל, כל מבקרי המדינה עד כה היו בעלי רקע משפטי. חלקם אף כיהנו בבית המשפט העליון, למרות שאין דרישה פורמלית לרקע משפטי.

אסון הכרמל

דו"ח מבקר המדינה בנושא אסון השריפה בכרמל ב-2010 הצביע על כשלים בהיערכות המוקדמת של הכוחות, בפעולות שנקטו לאחר פרוץ השריפה וביום הראשון, וכן על מידת שיתוף הפעולה בין הארגונים שפעלו לכיבוי השריפה.



© השריפה בכרמל ליד עוספיא. ויקיפדיה, יוצרת - רחובית בן צבי.

מוטלות עליו ועל עובדי משרדו מגבלות חמורות ביחס לעיסוק פוליטי בעת הכהונה ולאחריה. דו"חות המבקר מאפשרים קיומו של דיון ציבורי ופומבי בתקינות פעולת המוסדות המבוקרים, ובכך באה לביטוי **זכות הציבור לדעת**. תקציב משרדו ומשכורתו של מבקר המדינה נקבעים בידי הכנסת ולא בידי הממשלה, כדי להבטיח את עצמאותו. למבקר המדינה עצמו אין כמעט כל סמכויות מעשיות וכוחו הגדול טמון ביכולתו להתריע על תקלות בפני גורמים אחרים.

נציב תלונות הציבור

* אומבוסמן

פירוש המילה הוא נציג ציבור, ומקורה בשבדיה, שם הוקם מוסד האומבוסמן בשנת 1809.

מאז 1971 מבקר המדינה חובש כובע נוסף, לאחר שהוסמך לפעול גם כנציב תלונות הציבור (אומבוסמן)*¹. בכובעו זה, תפקידו הוא **לבקר פגיעות באנשים פרטיים מצד רשויות השלטון**, לרבות שרים, מוסדות מדינה, רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות. יתרונה של הנציבות הוא בנגישותה לאזרח ובמהירות הטיפול בתלונות המוגשות לה.

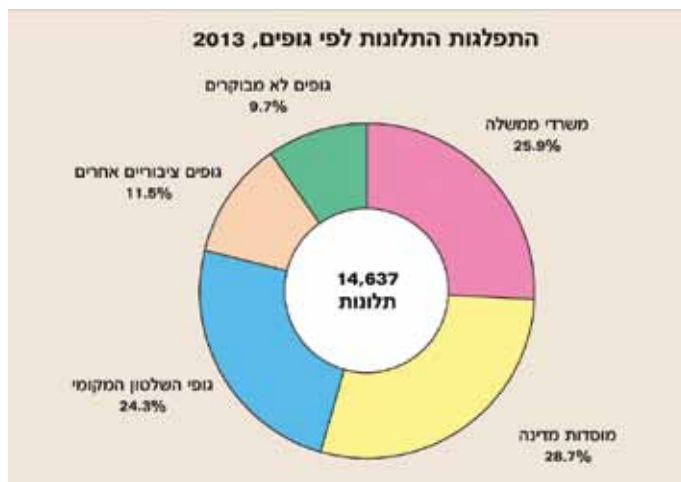
כל אדם רשאי להגיש תלונה לנציבות תלונות הציבור, אם הוא סבור שנפגע ישירות ממעשה או ממחדל של אחד הגופים שמבקר המדינה מוסמך לבקר אותם, ואשר נעשה, לדעתו, בניגוד לחוק, ללא סמכות חוקית או בניגוד לכללי מינהל תקין. אדם יכול להגיש תלונה לנציב תלונות הציבור גם אם לא קיבל שירות ראוי, לא קיבל שירות בזמן, או שנתני שירות לא התייחסו אליו בכבוד. לא ניתן להתלונן בפני נציב תלונות הציבור על מעשה הפוגע באדם אחר או על ליקוי כללי, שאינו פוגע במישרין במתלונן (אלא אם המתלונן הוא חבר כנסת).

התפלגות התלונות לפי סוגי גופים

משימה ברשת:



היכנסו לאתר מבקר המדינה ובדקו במדור נציב תלונות הציבור כיצד מגישים תלונה.



הנתונים מהאתר ובאדיבות משרד מבקר המדינה, דו"ח שנתי 40.

סמכות נציב תלונות הציבור אינה חלה על חלק מגופי השלטון, ובהם נשיא המדינה, פסיקות של בתי משפט או נושאים שנמצאים בדיון משפטי, הכנסת, חבריה וועדותיה, הממשלה ככלל, על חבריה וועדותיה, וגופים במערכת הביטחון. יכולת האכיפה של נציב תלונות הציבור מצומצמת, ומופעלת במקרי שחיתות שנחשפו בידי עובדי ציבור, המאוימים בפיטורין עקב החשיפה. במקרים כאלה מוסמך נציב תלונות הציבור לספק הגנה למתלונן - כדי שלא יענש על החשיפה וכדי שעובדים אחרים לא יחששו לחשוף מעשי שחיתות. אם התלונה הייתה על כך שהעובד פוטר, רשאי הנציב לצוות על ביטול הפיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים.

הנציב מניח על שולחן הכנסת דו"ח שנתי על פעולותיו. ככלל, קביעותיו הן בגדר **המלצה בלבד אך זכות למשקל משמעותי**.

1 עיף 4 בחוק יסוד: מבקר המדינה, והפרק השביעי בחוק מבקר המדינה.

סיפורה של תלונה

תושב בית ג'אן פנה לנציבות תלונות הציבור בעקבות עיקול שהוטל על חשבון הבנק שלו, עקב אי-תשלום דו"ח תנועה. לטענתו, הוא לא קיבל את הדו"ח לביתו וכלל לא ידע על קיומו.

בירור התלונה העלה כי הדו"ח נשלח למתלונן בדואר רשום פעמיים, אך בשתי הפעמים לא הגיע ליעדו והוחזר על ידי הדואר למשטרה.

המשטרה טענה כי מסירת הדו"ח הייתה כדין, משום שלפי החוק גם אם לא חתם הנמען על אישור מסירה, אם חלפו 15 ימים מיום שהדו"ח נשלח בדואר רשום, יראו אותו כאילו הומצא כדין, אלא אם הוכיח הנמען שלא קיבל את הדו"ח מסיבות שאינן תלויות בו, ולא משום שנמנע מלקבלו.

בעקבות התערבותה של הנציבות ונוכח הנסיבות שבהן הוחזר הדו"ח למשטרה על ידי הדואר, בדקה המשטרה פעם נוספת את העניין, והחליטה לבטל את תוספת הפיגורים שנוספה לקנס ולאפשר למתלונן לשלם את הקנס המקורי בלבד. המתלונן הודה לנציבות על טיפולה במקרה ועל הסיוע שנתנה לו.

(מתוך אתר מבקר המדינה, נציב תלונות הציבור, 14.7.2013)

מה יעילות הביקורת של מבקר המדינה?

דו"חות המבקר ונציב התלונות מוגשים לוועדת ביקורת המדינה של הכנסת, ומשמשים אמצעי בידי הכנסת לבקר את פעולות הממשלה ולפקח עליה. היא עושה זאת באמצעות דיוני הוועדה וזימון נציגי הממשלה למתן הסברים. הוועדה מגישה את סיכומיה והמלצותיה למליאת הכנסת, שדנה בהם ומצביעה על הסיכומים וההמלצות.

ממצאי הביקורת מוגשים לראש הממשלה וכן לגופים המבוקרים, לקבלת תגובתם. על משרד ראש הממשלה להגיב על ממצאי הביקורת בתוך עשרה שבועות, תוך התייחסות למה שדורש תיקון ושינוי.

מבקר המדינה יכול להמליץ לוועדת ביקורת המדינה של הכנסת להחליט על מינוי ועדת חקירה ממלכתית, והוועדה רשאית לעשות זאת.

אם מתגלה חשש למעשה פלילי בעת בדיקת מבקר המדינה, המבקר מעביר את ממצאיו ליועץ המשפטי לממשלה בצירוף המלצה לפתוח בחקירה פלילית.

כאמור, למבקר המדינה אין כמעט סמכויות אכיפה מעשיות (בניגוד, למשל, לבית משפט, שיכול לתת צווים לרשות המבצעת, ליועץ המשפטי לממשלה בתפקידו כתובע, המוסמך לפתוח בהליכים פליליים, או לכנסת, השולטת בתקציביה של הרשות המבצעת ושבסמכותה לחוקק חוקים המחייבים אותה). כוחו של המבקר בעצם הצבת הביקורת בפני המבוקרים ובפני הגורמים המוסמכים לנקוט צעדי אכיפה כנגד הגופים המבוקרים. עם זאת, נקבע בפסיקה כי גוף מבוקר חייב להתחשב בביקורת שהפנה כלפיו מבקר המדינה.

למרות שממצאי הביקורת אינם מחייבים, מאז שנות ה-90 התחזק מעמדו הציבורי של המבקר, כמי שפועל לטובת הציבור ללא שיקולים זרים. מעמדו מעניק לדבריו הד רחב בתקשורת והשפעה מסוימת על מעשי השלטון. יתר על כן, עצם קיומה של הביקורת מביא לכך שהגופים המבוקרים מרסנים את פעולותיהם.

המבקר מציג בפני הציבור את מסקנותיו העיקריות מדו"חות הביקורת שלו, וכלי התקשורת מפרסמים את המידע. בשל פומביות הדו"חות, הציבור חשוף לו ומופעל על הממשלה לחץ לתקן ליקויים.

בזבוז שנמנע

"עירייה כרתה חוזה עם יזם להקמת תשעה בתי ספר על אדמת המדינה... תנאי החוזה... נמצאו בלתי סבירים בעליל, ובגדר בזבוז משווע של כספי המדינה. כאשר החוזה שנחתם היה עדיין טעון אישורו של שר הפנים, התערבה מבקרת המדינה. כתוצאה מדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה [של הכנסת], שוכנע השר שאין לאשר את החוזה, ובכך נמנע מהמדינה נזק של יותר מ-32 מיליוני דולר".

(מרים בן-פורת, חוק יסוד: מבקר המדינה, ירושלים: האוניברסיטה העברית, התשס"ה-2005, עמ' 174)

★ בסביבו את יעילות הביקורת

ועדת חקירה ממלכתית

ועדת חקירה ממלכתית פועלת מכוח **חוק ועדות חקירה** (תשכ"ט-1968), ומוקמת כדי לברר סוגיה בעלת חשיבות ציבורית מיוחדת. הממשלה היא שמקימה את ועדת החקירה, היא שקובעת את נושא החקירה ואת גבולותיה, והיא שמקבלת את דו"ח הוועדה עם סיום עבודתה. את חברי הוועדה ממנה נשיא בית המשפט העליון.²

ועדת חקירה ממלכתית תמנה לפחות שלושה חברים, ובראשה יעמוד בדרך כלל שופט בית המשפט העליון או שופט מחוזי, כדי להקנות לה עצמאות ולהבטיח בכך שהציבור ייתן בה את אמונו. הוועדה מוגנת מהתערבות הרשות המבצעת, ומוענקת לה ולחבריה חסינות רחבה.

במסגרת תפקידה עוסקת הוועדה בחקירת העובדות, בהסקת מסקנות ובמתן המלצות לאור הלקחים שהפיקה. יש בידיה סמכויות נרחבות של חקירה, כפייה ודרישת מסמכים, ודיוניה ומסקנותיה פומביים. **הממשלה אינה חייבת לאמץ** את הממצאים או את ההמלצות של הוועדה, אולם על פי הנוהג המקובל הממשלה מאמצת לרוב את ההמלצות האישיות. כך קרה, לדוגמה, בעקבות המלצות ועדת אגרנט, בעקבות מלחמת יום הכיפורים, כאשר הודחו הרמטכ"ל, ראש אנף המודיעין ואלוף פיקוד הדרום, וכך גם פיטוריו של שר הביטחון על ידי ראש הממשלה בעקבות המלצת ועדת פֶּהן, בסיום מלחמת לבנון הראשונה.

ועדות חקירה ממלכתיות

- **ועדת אגרנט** (1973), הוקמה כדי לבחון את המוכנות למלחמת יום הכיפורים.
- **ועדת פֶּהן** (1982), הוקמה על מנת לחקור את הטבח במחנות הפליטים סֶבֶרָה וּשְׁתִּילָה בלבנון.
- **ועדת שמגר** (1995), הוקמה בעקבות רצח רבין.
- **ועדת אור** (2000), הוקמה כדי לחקור את ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ערבים ישראלים, שבמהלכן נהרגו 13 אזרחים.
- **ועדת מצא** (2009), הוקמה כדי לחקור את טיפולן של רשויות השלטון במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, שנאלצו לעזוב את בתיהם בשל ההתנתקות בקיץ 2005.

ועדת אגרנט.



לע"ם, צלם: יעקב סער, מימין לשמאל: רב-אלוף (מיל') חיים לסקוב, נציב קבילות החיילים ורמטכ"ל לשעבר; ד"ר יצחק ארנסט נבנצל, מבקר המדינה; ד"ר שמעון אגרנט, נשיא בית המשפט העליון; משה לנדוי, שופט בית המשפט העליון; רב-אלוף (מיל') פרופ' יגָאל ידן, רמטכ"ל לשעבר.

2 ישראל נבדלת בכך ממדינות אחרות, שבהן הממשלה גם ממנה את חברי הוועדה.

ועדת חקירה פרלמנטרית

הכנסת מוסמכת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית מכוח חוק יסוד: הכנסת, "אם על ידי הסמכת אחת הוועדות הקבועות ואם על ידי בחירת ועדה מבין חבריה, כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה; סמכויותיה ותפקידיה של ועדת חקירה ייקבעו על ידי הכנסת".

ועדות חקירה פרלמנטריות מתמנות לעסוק בנושאים שהכנסת רואה בהם חשיבות לאומית מיוחדת - בדרך כלל נושאים חברתיים ונושאים הקשורים לפעולת ממשלה. ועדה כזו הייתה, למשל, ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטתם בישראל של יוצאי אתיופיה ב-2008.

החוק לא מקנה לוועדת חקירה פרלמנטרית סמכויות של ועדת חקירה ממלכתית, ומעמדה הציבורי גם הוא שונה. תקנון הכנסת מעניק לוועדת חקירה פרלמנטרית סמכויות דומות לאלה של ועדה קבועה של הכנסת.

ביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בתחום המשפטיים

הממשלה אישרה ב-2013 הקמתה של **נציבות הביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות** (נב"ת"מ). הנציבות עורכת ביקורת על פרקליטות המדינה, על מערך התביעה של המשטרה ובקרב עורכי דין שהוסמכו על ידי היועץ המשפטי לממשלה וקיבלו ממנו ייפוי כוח לייצג את המדינה.

פיקוח וביקורת על הרשות השופטת

הרשות השופטת כפופה לפיקוח ולביקורת של **נציב תלונות הציבור על השופטים**, הפועל מכוח **חוק נציב תלונות הציבור על שופטים** (תשס"ב-2002). הנציב מפקח על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות דרך ניהול המשפט, מברר תלונות על שופטים, ומגן בכך על האזרח מפני שימוש לרעה של שופטים בסמכויותיהם.

הנציב נבחר לכהונה אחת של חמש שנים. על פי החוק יכול להתמנות לתפקיד מי ש"כשיר להיות שופט בבית המשפט עליון", ובפועל מילאו את התפקיד עד כה שופטי בית המשפט העליון בדימוס.

במקרים מסוימים רשאי נציב התלונות להמליץ להעמיד שופט לדיון משמעתי, ואף לסיים את כהונתו. אם קיים חשש למעשה פלילי, על הנציב להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון.

ועדות חקירה פרלמנטריות לנושאי:

- **תאונות הדרכים** (1987)
- **הנשירה ממערכת החינוך** (1993)
- **המגזר הבדואי** (1994)
- **אסון גשר המכביה** (2000)
- **משק המים** (2001)
- **אירועי עמונה** (2006)
- **עמלות הבנקים** (2007)

נציבות תלונות הציבור על השופטים

בשנת 2014 התקבלו 794 תלונות על שופטים. 42% מהן היו על התמשכות הליכים ועל עיכוב במתן החלטות ופסקי דין. 55 מהתלונות נמצאו מוצדקות ובשלוש תלונות נמצא כשל מערכתי. הטיפול בתלונות שנמצאו מוצדקות היה טיפול מידי, ובמקרים מסוימים ננקטו צעדים נגד שופטים.

מהם מנגנוני הפיקוח והבקרה הלא מוסדיים (הלא פורמליים) בישראל?



ויקיפדיה.



באדיבות מנכ"ל עדאלה.



הפורום המשפטי למען ישראל.
באדיבות רכזת פעילות הפורום.



באדיבות דובר הפורטל.



באדיבות מרכז מוסאוא.



באדיבות המועצה לשלום הילד.

מנגנוני הפיקוח הלא-מוסדיים נעזרים בחוק חופש המידע, המחייב את הממשלה לחשוף מידע הנתון ברשותה בפני מי שמבקש את המידע. חופש המידע הוא תנאי לכך שאזרחים יקבלו מידע על פעולות השלטון, וכך יוכלו לפקח עליו ולבקר את מעשיו ואת מחדליו. החוק מממש, הלכה למעשה, את זכות הציבור לדעת. בישראל, חוק חופש המידע מעניק לכל אזרח או תושב זכות לקבל מידע משלוש רשויות השלטון - הממשלה, הכנסת ובתי המשפט - בלא צורך לנמק את בקשתו. החוק כולל גם סעיפים המגבילים חשיפת מידע שעלול לפגוע בביטחון המדינה, בפרטיותם של אזרחים או באינטרסים מוגנים אחרים.

ארגונים חוץ-ממשלתיים

אגודות וארגונים רבים, בעלי השקפות שונות, עוסקים בישראל בהגנה על זכויות האדם והאזרח, מניעת שחיתות וקידום מדיניות בתחומים שונים. הם פועלים ביוזמתם ולא מכוח חוק, באמצעות הפעלת לחץ על השלטון, פיקוח על פעילותו וגיוס דעת קהל (באנגלית נקראים ארגונים אלה NGO: Non-Governmental Organization).

לא פעם מדובר בארגונים בעלי השקפות סותרות, ומה שנכון, ראוי והומני בעיני ארגון אחד הוא בדיוק ההיפך בעיני הארגון השני. בכל זאת, כלל הארגונים הללו משקפים יחדיו אזרחות טובה, בזכות עצם מעורבותם בתהליכים המתרחשים במדינה, גם אם תכניה של המעורבות שנויים לעיתים במחלוקת בין הארגונים ובינם לבין חלקים שונים בציבור.

דוגמאות לאגודות וארגונים חוץ-ממשלתיים הפועלים בישראל:

- **האגודה לזכויות האזרח בישראל:** נוסדה ב-1972, במטרה להגן על זכויות אדם על פי השקפתם באמצעות יוזמות חקיקה, עתירות לבתי משפט, הגשת דו"חות לאו"ם בנושאי זכויות אדם ופרסומים חינוכיים.
- **הפורום המשפטי למען ישראל:** הוקם ב-2004, כדי לפעול נגד ההתנתקות מגוש קטיף. מטרתו: שמירה על זכויות האדם, הבטחת תקינות השלטון ושמירה על האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל והעם היהודי בהתאם לאופן שבו הארגון מפרש ערכים אלה על פי השקפתו. הפורום פועל באמצעות עתירות לבג"ץ, השתתפות בדיוני ועדות הכנסת וכן הפקת דו"חות ומידע עבור חברי כנסת ומבקר המדינה.
- **ארגון אדם, טבע ודין:** הוקם בשנת 1990, כדי לקדם את שמירת איכות הסביבה בהתאם להשקפתו. הארגון פועל באמצעות יוזמות חקיקה בכנסת, עתירות לבתי משפט, חינוך והצפת ביקורת נגד אירועים שיש בהם פגיעה בלתי מוצדקת באיכות הסביבה.



Fotolia© Ion Popa.

התקשורת

כלי התקשורת השונים - המודפסים, המשודרים והרשתיים - מפרסמים מיזמתם תחקירים, כתבות, מידע ומאמרי דעה ופרשנות, וגם ביקורת על רשויות השלטון. שום חוק אינו מסמיך את התקשורת לבקר את השלטון, אבל היא מסייעת בכך לציבור לגבש את עמדתו כלפי פעילות השלטון וליישם אותה בבחירות, בהפגנות ובמהלכי פיקוח וביקורת נוספים.³

סיכום

משימה ברשת:



היכנסו לאתרים של שני ארגונים, אגודות או תנועות העוסקים בפיקוח וביקורת.

- ★ א. כצאן את תמוני סצילוחם.
- ★ ב. כצאן נקודות דמיון ונקודות שוני באטריות ובאופן הפצילות של שני האנאונים.
- ★ ג. כצאן ארצותכאן, יל יתרון אריבוי אצודות מסוג צב? נקו חלובתכאן.

חוב גופי הביקורת הנזכרים בפרק הם בעלי סמכות של חקירה אך נעדרי יכולת ביצוע ואכיפה - ובזה חולשתם. יחד עם זאת, המידע אודות מעשי הגופים המבוקרים, באמצעות דו"חות הביקורת ודרך כלי התקשורת, מעניק לציבור כלים לדרוש מנבחרי דין וחשבון, ליטול אחריות על מעשיהם, להסיק מסקנות ולהפיק לקחים. בכך מתממשת עוצמתם של המנגנונים המבוקרים.

תנאי לכך שהציבור יעשה שימוש במידע הוא קיומה של תרבות פוליטית אזרחית.

בפרק הבא נעסוק במוסד הנשיאות, שגם כוחו אינו בסמכויות הביצוע שלו, אלא במעמדו הלא-פוליטי וביקורתו.

תרגול

1. קראו את הקטע והציגו את נימוקיו של השופט ברנזון ליכולת ההשפעה של הביקורת. "בדרך כלל דברו של הנציב יכול ויקונים הלכה למעשה, כלשונו וכרוחו. מי שלא ינהג כך יצטרך לתת את הדין לפני דעת הקהל בארץ והכנסת, אשר לבטח לא תסבול שמעשים נפסדים, שנמצאו על ידי הנציב שאינם לפי דרכו של מינהל תקין, או שיש בהם משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט, יישארו בקלקלתם ולא יתוקנו כדרישתו". (השופט צבי ברנזון, בג"ץ 384/71).

3 הרחבה, ראו פרק ל"ו, "תקשורת ופוליטיקה בישראל", בחלק הרביעי.

2. קראו את הקטעים מתוך דו"ח ועדת אור ועל ועדת מצא (ראו הסבר על שתי הוועדות בפרק: בעמ' 420), והסבירו מה ניתן ללמוד מהם לגבי יעילותה של ועדת חקירה ממלכתית.

א. מתוך דו"ח ועדת אור

1. לקבוע כי ועדת השרים לטיפול במגזר הלא-יהודי, בראשות ראש הממשלה, אשר הוקמה בהחלטה של הממשלה, משיבתה ביום 9.3.2003, תהיה ועדה קבועה.
2. להקים רשות ממשלתית, שתיקרא "הרשות לקידום מגזרי המיעוטים". מטרתה של הרשות היא קידום וטיפול בבעיות הייחודיות של המגזרים הלא-יהודיים, בין השאר בענייני תכנון ובנייה, תקציבים, מניעת הפליה וייצוג הולם בשירות המדינה, קידום החינוך ושילוב בחברה ובכלכלה הישראלית. תפקידה של הרשות יהיה לוודא את ביצוען של החלטות ועדת השרים הנ"ל, לעקוב אחר ביצוען, לקיים מגעים שוטפים עם משרדי הממשלה השונים בקשר לטיפול במגזרי המיעוטים ולדווח על כך לראש הממשלה ולוועדת השרים.
5. להטיל על המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לכונן את הרשות לקידום מגזרי המיעוטים במסגרת משרד ראש הממשלה בתוך שלושה חודשים.⁴

ממשלת ישראל הקימה ב-2011 את "הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה".

ב. ועדת מצא

ועדת החקירה הממלכתית המליצה לממשלה, ב-6 ביוני 2010, לקבל החלטה המאמצת מסגרת פעולה כוללת ומחייבת לטיפול בזירוז בניית בתי הקבע ומבני הציבור למפונים. בעקבות המלצות הוועדה **החליטה הממשלה** ב-31.7.2011 על סיכום המתווה הכולל ליישום המלצות הוועדה. המתווה הוסכם עם נציגי המפונים, ובמסגרתו קיבלה הממשלה החלטות אשר שיפרו באופן משמעותי את הפיצי ואת אופן ויכולת השיקום של מפוני חבל עזה וצפון השומרון. (מתוך אתר ועדת החקירה הממלכתית, החלטות הוועדה, עמ' 471, באתר משרד הבינוי)

3. קראו את הקטע הבא, הלקוח מדו"ח מבקר המדינה לשנת 2012.

הציגו אלו נושאים ותחומי פעילות של המבקר באים לידי ביטוי בדו"ח.

ממצאי מעקב פעולות משרד החינוך לשמירה על טוהר בחינות הבגרות

"שמירה על כללי טוהר בחינות הבגרות נועדה להבטיח שוויון, הגינות ומתן ביטוי נאות לרמת הידע של הנבחנים. תלמיד זכאי לתעודת בגרות אם עמד בבחינות על פי כללים שקבע המשרד.

"בביקורת שעשה מבקר המדינה בחודשים ינואר-יולי 2006 נבדקו כמה היבטים בטיפול בבחינות הבגרות, ובהם טוהר בחינות הבגרות. בחודשים אפריל-יוני 2012 חזר משרד מבקר המדינה ובדק את ההיבט הזה, ובכלל זה את האופן שבו פעל משרד החינוך לתיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת.

"בשנים שחלפו מאז הביקורת הקודמת לא הצליח משרד החינוך לצמצם את שיעור הנבחנים שהפרו את כללי טוהר הבחינות; במרבית מועדי הבחינות בשנים 2010-2011 שיעורם אף היה גדול יותר מזה שנמצא בביקורת הקודמת".

(דו"ח שנתי 63 לשנת 2012 של מבקר המדינה)

4 עסיפים אלו נקבעו בוועדת שרים שהוקמה בהחלטת הממשלה מיום 9.3.2003 עוד לפני שפורסם דו"ח ועדת אור (עמודים 767-766).



פרק ל"ד: מוסד הנשיאות



לשכת הנשיא בירושלים. ויקיפדיה, היוצר: בית השלום at he.wikipedia

מוסד הנשיאות בישראל הוא ייצוגי וסמלי, כמו בדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות. זאת, בשונה ממשטרים דמוקרטיים נשיאותיים, שבהם הנשיא הוא ראש הרשות המבצעת בנוסף להיותו ראש המדינה.

בשיטה הפרלמנטרית, מוסד הנשיאות הוא בלתי מפלגתי: הנשיא אינו מייצג מפלגה ואינו מהווה חלק משלוש רשויות השלטון. הוא אמור לסמל את המאחד במדינה, לייצג את הערכים החברתיים שיש עליהם הסכמה רחבה, ולגשר בין קבוצות שונות בחברה. מקום מושבו של נשיא המדינה הוא הבירה, ירושלים.

נשיא על פי בנימין זאב הרצל

תפקידו של נשיא המדינה, על פי חוזה המדינה, יהיה ייצוגי בעיקרו. הוא יעמוד מעל למחלוקות פוליטיות ויסמל את ערכי החברה:

"האיש שנעמיד בראש חברתנו חייב להיות רק שומר האידיאל. החומריות איננה נוגעת אליו, אך מה שהוא אידיאלי. הוא צריך להיות איש מנוחה [נוח], צדיק ועניו, רחוק ממחלוקת הדעות ילידות הרגע. הן אנו בוחרים בו לשבע שנים... "האיש שנציע לפניכם עודנו צעיר... רוח נכון לו להבין את ענייני הציבור, אף כי איננו נדחק לפניו... בבחורנו אותו, נכבד לא רק את האיש היקר, אך גם נעורר את כל בני הנעורים ליגיעות ישרות, ואנו עושים דבר גדול לעתידות חברתנו החדשה".

(בנימין זאב הרצל, אלטנוילנד, ספר חמישי, פרק חמישי. הרומן אלטנוילנד פירושו: ארץ ישנה-חדשה בתרגום מילולי. מתרגם הספר, נחום סוקולוב, קרא לו תל אביב, וממנו נגזר שמה של העיר העברית הראשונה)

★ פסביון אמן בתכונות לאיחוס הרצל אוליך המדינה?

השאלות המרכזיות עליהן נענה בפרק:

- כיצד נבחר נשיא המדינה ומהם תפקידיו וסמכויותיו?
- מהי חסינות נשיא המדינה?
- האם רצוי שנשיא המדינה יעסוק בנושאים פוליטיים שנויים במחלוקת?
- האם יש לקיים את מוסד הנשיא או לבטלו?

כיצד נבחר נשיא המדינה ומהם תפקידיו וסמכויותיו?



נשיא מדינת ישראל ראובן ריבלין.
2014, לע"מ, צלם: עמוס בן גרשון.

נשיא המדינה נבחר על ידי הכנסת לכהונה אחת בת שבע שנים, וכל אזרחי ישראל שהוא תושב ישראל כשיר להיות מועמד למשרה.

הבחירות נערכות בהצבעה חשאית. בסיבוב הראשון יש צורך ברוב מוחלט של חברי הכנסת (61), ואם לא נבחר מועמד בסיבוב הראשון, יתקיים סיבוב הצבעה שני, בין שני המועמדים שקיבלו את מרב הקולות, וייבחר מי שקיבל בסיבוב הצבעה זה את רוב הקולות של חברי הכנסת שהשתתפו בהצבעה. לאחר בחירתו מצהיר הנשיא וחותם בפני הכנסת על הצהרת אמונים.

לנשיא, על פי חוק, יש סמכויות ושיקול דעת בנושאים מסוימים. בנוסף, הוא ממלא תפקידים סמליים - כאלה שמוגדרים בחוק, ואין לו שיקול דעת לגביהם, וגם כאלה שאינם מוגדרים בחוק.

תפקידי הנשיא

תפקידים מוגדרים בחוק, שיש בהם סמכות ושיקול דעת	תפקידים סמליים ייצוגיים, שאינם מוגדרים בחוק	תפקידים סמליים ייצוגיים המוגדרים בחוק, ואין לנשיא שיקול דעת לגביהם
<ul style="list-style-type: none"> • אחראי, לאחר בחירות לכנסת, להטיל את תפקיד הרכבת ממשלה על אחד מחברי הכנסת, לאחר התייעצות עם נציגי הסיעות. • בסמכותו להיענות או לא להיענות ליוזמת ראש הממשלה לפזר את הכנסת על פי חוק יסוד: הממשלה. • בסמכותו להעניק חנינה. 	<ul style="list-style-type: none"> • מעניק חסות למפעלי תרבות, ספרות, אמנות וספורט. • עורך קבלות פנים ומחלק פרסים לאזרחים מצטיינים בתחומי עשייה שונים, כמתנדבים או במסגרת תפקידם. • מקיים קשרים עם אזרחים המייצגים את הקבוצות השונות בישראל. • מייצג את מדינת ישראל במדינות אחרות, מקיים קשרים עם נשיאים וראשי מדינות במסגרת ביקורים ממלכתיים במדינות שונות, ומקבלם כאזרחים בישראל. • משתתף באירועים ובטקסים המתקיימים בעולם כנציג המדינה. • מטפח קשרים עם יהדות התפוצות. • נוהג לבקר ולנחם משפחות שכולות של חללי צה"ל ונפגעי פעולות איבה. 	<ul style="list-style-type: none"> • חייב לחתום על כל חוק שמחוקקת הכנסת (למעט חוקים הנוגעים לסמכותו). • נותן תוקף רשמי, בין השאר, למינוי של שופטים, דיינים, קאדים, נשיא בית הדין הצבאי לערעורים, נשיא האקדמיה הישראלית למדעים ונגיד בנק ישראל. • חותם לאחר אישור הכנסת על אמנות בינלאומיות עם מדינות אחרות. • מקבל את כתבי ההאמנה של הדיפלומטים המכהנים בישראל מטעם מדינות אחרות. כתב ההאמנה מוגש לנשיא בטקס רשמי בבית הנשיא.

משימה ברשת:



היכנסו לאתר נשיא המדינה,

★ בחזרו לני נליאס לטפון בלבר זלמדו
אל מלכות חייבם וסולאם.

★ קראו ב"סצולות פוליא", ופצאן את
מומין סצולות אל אחד פוליאם.

על פי חוק יסוד: נשיא המדינה סעיף 11(ג) "נשיא המדינה ימלא כל תפקיד אחר ונתונה לו כל סמכות אחרת שיוחדו לו בחוק". משמעות הסעיף הזה היא שלכנסת יש סמכות לקבוע בחוק עוד תפקידים לנשיא.

סמכות החנינה של הנשיא וחשיבותה

רחמים שלאחר המשפט

"קשה מאוד לשרטט אמות מידה לבחינת החנינה - ולא קלה מלאכת הבחינה שעה ששיקול הדעת רחב מאוד אל מול שורת הדין. במסגרת הלשונית, מקור הביטוי 'חנינה' בנבואת זעם של גלות וסבל, שהנביא מסיימה במילים 'אשר לא אָתן לכם חנינה' (ירמיהו ט"ז, י"ג). קרי, רחמים מאת האל. במקורותינו מתוארת חנינת האל כאקט שאינו טעון אמות מידה והסבר: 'אמר רבי מאיר... וחנותי את אשר אחון - אף על פי שאינו הגון; וריחמתי את אשר ארחם - אף על פי שאינו הגון' (בבלי, ברכות ז' ע"ב).

"מידת הרחמים, ממידותיו של הקב"ה שאדם מצווה להידבק בהן (בבלי, שבת קל"ג ע"א), אינה מנותקת משורת הדין - ככלל מטרתה לפתוח פתח לתיקון. אין היא מתעלמת מדברים שנעשו, אך מטרתה לאפשר את תיקונם: 'וחנון... להושיע מי שנפל ולא יוכל קום' (אבן עזרא, שמות ל"ד, ו'). הווה אומר, החנינה והרחמים הם צמדו של המשפט - מול צדק ומשפט, מידות הדין, עומדים חנינה ורחמים, מידות הלב. בדומה לדברי הנביא, "וּאֲרַשְׁתִּיךָ לִי בַצֶּדֶק וּבַמִּשְׁפָּט וּבַחֲסֵד וּבְרַחֲמִים" (הושע ב', כ"א)

"זהו לדעתי גם 'מקומה הגיאומטרי' של החנינה בתפיסה היהודית: בנוסף לרחמים בגדרי המשפט עצמו, ישנה אפשרות של 'רחמים שלאחר המשפט', במקרה המתאים ובזיקה מידתית אליו".

(השופט אליקים רובינשטיין, בג"ץ 10021/06, ניר זוהר נגד שר המשפטים)

חשיבות החנינה

ביסוד מוסד החנינה עומד העיקרון, כי אין לזכור לאדם את חטאו כל ימיו, וכי יש לאפשר לו לפתוח דף חדש בחייו ולעודד את שיקומו ואת השתלבותו המלאה בחיי החברה:

- חנינה **להמתקת הדין ולעשיית צדק**. גזר הדין של בית המשפט נועד להעביר מסר חד משמעי של הוקעת העבירה, ולאחר שהועבר המסר יכולה חנינת הנשיא לבטא גישה שונה למידת חומרת העונש, ולהמתיקו.
- חנינה **כאמצעי לשיקום האסיר**. חנינה מאפשרת לנשיא לקצוב את עונשו של אסיר המביע חרטה על מעשיו, ואשר התנהגותו בתקופת המאסר טובה (מדובר בעיקר באסירים שנשפטו לתקופות מאסר ממושכות, כגון מאסר עולם). גם לעצם האפשרות לקבל חנינה נודעת חשיבות, משום שהיא מעודדת אסירים להתנהג כראוי, מסייעת לשיקומם ותורמת לניסיון להחזירם לחיק החברה בתום תקופת המאסר הקצובה.
- חנינה **בשל שינוי של ממש במצבו האישי של העבריין**. למשל, שינוי במצב בריאותו או במצב משפחתו לאחר תום ההליך המשפטי וגזירת הדין.

התחומים שעליהם חלה סמכות הענקת החנינה של הנשיא

* תקופת התיישנות

תקופה שבמהלכה זכאים גופים רבים לקבל מידע על אודות הרשעה של אדם.

"לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשים על ידי הפחתתם או המרתם"

(חוק יסוד: נשיא המדינה, סעיף 111ב).

משמעותה של סמכות זו היא:

- הענקת **חנינה מלאה**, המוחקת את העונש ואת ההרשעה.
 - **הקלה בעונש**, על ידי קיצור תקופת המאסר או המרתו בעונש אחר, דוגמת קנס כספי.
 - **קציבת מאסר עולם**, על פי המלצת ועדה בראשות שופט. כלומר, המרה של מאסר העולם במאסר לתקופה קצובה של שנים.
 - **קיצור או ביטול תקופת התיישנות*** ו/או **מחיקת רישום פלילי**.¹ הרישום הפלילי מטיל כתם על בעל הרישום, ועלול לסגור בפניו דלתות של מקומות עבודה. מחיקת הרישום הפלילי מקלה על העבריין להשתלב שוב בחברה. מרבית בקשות החנינה המופנות לנשיא נוגעות לרישום פלילי, ולא דווקא להמתקת עונשי מאסר. בקשות החנינה מוגשות למחלקת החנינות במשרד המשפטים, שבוחנת אותן. על סמך הבחינה הזו ממליץ שר המשפטים לנשיא אם להעניק חנינה, כאשר **שיקול דעתו של הנשיא הוא המכריע**.
- בנפרד מסמכות הנשיא, קיים שחרור מוקדם מינהלי (על פי חוק שחרור על תנאי מאסר, תשס"א-2001).



נשיא המדינה חותם על הקמת הממשלה החדשה בנוכחות ראש הממשלה. לע"מ, © אבי אוחיון.

הידעתם!?



בשנת 2001 תוקן חוק שחרור על תנאי מאסר, ונקבע שוועדת השחרורים תמליץ לנשיא שלא לקצוב את עונשו של אסיר עולם שהורשע ברצח ראש הממשלה ממניע פוליטי-אידיאולוגי, ולא תמליץ על מתן חנינה לאסיר כזה.

יקבל החלטות שרירותיות או שגויות, אשר אינן מתיישבות עם עקרון שלטון החוק או עם עקרון השוויון בפני החוק.

הוויכוח על סמכות החנינה

ויכוח ציבורי ער מתנהל סביב סמכות החנינה של הנשיא, והוא מתמקד בשתי שאלות עקרוניות:

א. האם אין בסמכות החנינה של הנשיא משום **פגיעה בסמכות בתי המשפט**, בעקרון שלטון החוק ובשוויון בפני החוק: בית המשפט פועל על פי חוק, מתקיים בו הליך משפטי הוגן על פי כללים קבועים מראש, ומתקיים עקרון השוויון בפני החוק כלפי כל הנאשמים. לעומת זאת, השיקולים המנחים את הנשיא בהענקת חנינה הם לפיגמים משורת הדין - שיקולים אישיים, אנושיים, המתגבשים מתוך התחשבות בקשייו ובמצבו האישי של מבקש החנינה, על פי מידת החסד והרחמים. לכן, בהענקת חנינה על ידי הנשיא אין קריטריונים אחידים ושווים כלפי עבריינים שונים, וזכות השוויון עלולה להיפגע.

ב. האם **סמכות החנינה הבלתי מוגבלת** של הנשיא אינה רחבה מדי, שכן הוא אינו חייב להציג את השיקולים שהנחו אותו במתן החנינה: חוק יסוד: נשיא המדינה מעניק לנשיא חסינות מלאה במילוי תפקידו בפני כל פעולה משפטית. חסינות זו חלה עליו בתקופת כהונתו כנשיא וגם לאחר תום כהונתו. לכן, החלטות בנושא חנינות אינן עומדות לביקורת שיפוטית, ואי-אפשר לערער על החלטותיו של הנשיא בתחום זה בפני בית המשפט. עלול להיווצר מצב שבו הנשיא

1 על פי סעיף 18 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים (תשמ"א-1981).

פרשת קו 300

באפריל 1984 השתלטו ארבעה מחבלים על אוטובוס בקו 300 שהיה בדרכו מתל אביב לאשקלון. במהלך השתלטות כוחות הביטחון על האוטובוס נהרגו אחת הנוסעות ושניים מהמחבלים. שני המחבלים הנותרים הוצאו להורג, לאחר שאנשי השב"כ השתלטו עליהם, בהוראת ראש השב"כ, בניגוד לחוק שאוסר להרוג מחבלים שאינם מהווים עוד סכנה לשלום הציבור. לאחר שורת ועדות ובירורים, בהם שיבשו אנשי השב"כ את הליכי החקירה, ביקש היועץ המשפטי לממשלה להעמיד לדין ארבעה אנשי שב"כ. הנשיא חיים הרצוג העניק להם חנינה בטרם משפט.



הנשיא הרצוג (כהן בשנים 1983-1993) סוקר משמר כבוד בהלסינקי. לע"מ, צלם: יעקב סער.

כדי להגביל את סמכות הנשיא, להגן על שלטון החוק ולאפשר ביקורת על החלטתו, נקבע בחוק סייג: כתב החנינה יקבל תוקף חוקי רק אם יחתום עליו גם שר המשפטים. החתימה השנייה מכונה "חתימת קיום". כלומר, יכולתו הבלתי מוגבלת של הנשיא לחון מבוקרת באמצעות שיקול דעתו של שר המשפטים. כיוון שהשר נושא באחריות בפני הכנסת, הכנסת יכולה לערער על החלטת הנשיא באמצעות שאילתות לשר.

המנגנון של "חתימת קיום" נועד להבטיח שהנשיא לא יעניק חנינה או ידחה בקשה לחנינה מנימוקים שרירותיים. לפי פסיקת בית המשפט העליון, שר המשפטים רשאי במקרים חריגים להימנע מלחתום על חנינה, ובכך לסכל את סמכות החנינה של הנשיא.

דרך נוספת להבטיח מתן חנינות משיקולים ראויים היא באמצעות הפעלת **ביקורת שיפוטית עקיפה**. לבית המשפט יש סמכות לדון בעתירות המוגשות נגד גורמים הקשורים להליך החנינה, כגון שר המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה והשר לביטחון פנים, הממונה על המשטרה ועל שירות בתי הסוהר. במסגרת תפקידם וסמכותם, גורמים אלה מעורבים במידה זו או אחרת בהליך המשפטי, בביצוע גזר הדין וכן בהליך ביצוע החנינה, בחתימת הקיום עליה, בהקלה בעונש או בשחרור האסיר, וניתן לערער על שיקול דעתם.

הגשת עתירות לבית המשפט - המאפשרת ביקורת שיפוטית עקיפה על שיקול הדעת של הנשיא בנושא החנינה - והאחריות שנושא שר המשפטים בפני הכנסת, יוצרים **מנגנונים של פיקוח וביקורת** על סמכות החנינה. מטרתם היא למנוע החלטות שרירותיות לגבי אישור או דחייה של בקשת חנינה, ולהגן על שלטון החוק.

משימה ברשת:



היכנסו לאתר משרד המשפטים, מחלקת החנינות, ולמדו שם על סוגי בקשות חנינה ובקשות התיישנות ומחיקה, ואופן הגשתן.

מהי חסינות נשיא המדינה?

מדוע חשוב להגן עליו ובאלו נסיבות ניתן לסיים את כהונתו?

מתוקף מעמדו הרם, כ"אזרח מספר 1", העומד בראש המדינה, נהנה הנשיא מחסינות רחבה.

א. חסינות דיונית (אישית) מפני העמדה לדין פלילי בתקופת כהונתו, אף כי ניתן לבדוק חשדות ותלונות נגד הנשיא במסגרת חקירה פלילית. חסינות דיונית ניתנה לנשיא כדי לשמור על האיזון הראוי בין שמירה על כבודו של מוסד הנשיאות לבין שלטון החוק והשוויון בפני החוק.

ב. חסינות עניינית הנוגעת למילוי תפקידו וסמכויותיו וחלה גם לאחר סיום כהונתו. חסינות זו אינה חלה על פעולות אסורות שאינן רלוונטיות לתפקידו של הנשיא. עם זאת, חרף החסינות האישית יש לבית המשפט סמכות לדון בתוקפן של החלטות הנשיא, ונתונה לו הסמכות "לפרש את החוק על מנת לקבוע את גבולות תפקידו וסמכויותיו החוקיים של הנשיא"².

כתם על מוסד הנשיאות

נגד הנשיא לשעבר משה קצב נפתחה במהלך תקופת כהונתו חקירה בחשד לביצוע עבירות מין. לאחר שהתפטר מתפקידו הוגש נגד קצב כתב אישום לבית המשפט, והוא הורשע ונדון לשבע שנות מאסר.

הכנסת, כמייצגת את העם, היא שבוחרת בנשיא והיא גם זו שמוסמכת לסיים את כהונתו. חוק יסוד: הנשיא (סעיף 20) מאפשר לכנסת להעביר נשיא מכהונתו כאשר התנהגותו אינה הולמת את מעמדו כנשיא המדינה. החוק אינו מפרש מהי התנהגות שכזו, ומשאיר זאת לחברי הבית.

ההליך של העברת נשיא מכהונתו הוא מעין-שיפוטי: 20 חברי כנסת לפחות צריכים להגיש קובלנה נגד הנשיא לוועדת הכנסת, זו צריכה להציע לכנסת להעביר את הנשיא מכהונתו, ומליאת הכנסת צריכה להחליט לעשות כן. החלטות ועדת הכנסת והמליאה טעונות רוב של שלושה רבעים מחבריהן. כלומר, לפחות 90 חברי כנסת צריכים להצביע במליאה בעד העברת נשיא מכהונתו.

החוק קבע רף כה גבוה, כדי שהכנסת, שהיא גוף פוליטי, לא תנצל את סמכותה לרעה ולא תעביר נשיא מכהונתו מסיבות פוליטיות. סיבה כזו יכולה להיות, למשל, רצונה של הקואליציה להעניש את הנשיא, משום שנקט עמדה המנוגדת לעמדתה והביע תמיכה פומבית בעמדת האופוזיציה.

הכנסת מוסמכת לקבוע כי נבצר מהנשיא, דרך קבע או לתקופה מוגבלת, למלא את תפקידו מטעמי בריאות. במקרה שהנשיא הולך לעולמו או במקרה שהנשיא מתפטר מתפקידו לפני תום תקופת כהונתו, **יושב ראש הכנסת ממלא את מקומו.**

האם רצוי שנשיא המדינה יעסוק בנושאים פוליטיים שנויים במחלוקת?



הנשיא שמעון פרס מעניק למג"ד 710 את תעודת ההצטיינות לשנת 2013. ויקימדיה שיתוף זהה, היוצר: יוסף אבי ויאיר אנגל.

בשל מעמדו הממלכתי הרם, מקובל להניח שהנשיא יימנע מכל פעילות והתבטאות העשויות להתפרש כהתערבות בפוליטיקה, לרבות נקיטת עמדה לצד זה או אחר בוויכוח פוליטי או חברתי.

הממשלה חייבת לדווח לנשיא, ליידע אותו ולעדכן אותו במהלכה המדיניים, אבל הממשלה היא הרשות הבלעדית המוסמכת לקבוע את מדיניותה של ישראל, לנהל את ענייני המדינה, לשאת ולתת בשמה עם מדינות אחרות ולכרות הסכמים המחייבים את המדינה. גם האחריות לכל אלה חלה על ראש הממשלה ועל הממשלה.

עם זאת, מאז הקמת המדינה מביעים נשיאי ישראל את דעתם בענייני חברה ומדינה, ואף מתערבים ופועלים בנושאים פוליטיים. להלן כמה דוגמאות:

2 חוק יסוד: הנשיא, סעיפים 13, 14.



- ★ 1. רציאן באאן נלאים ותמואים דניס הפליאים.
- ★ 2. מה צמחכם אגבי מצוינות פוליטית אל נליא המדינה. נאקו.

קראו את הקטעים הבאים:

הנשיא החמישי, יצחק נבון: במהלך מלחמת לבנון בשנת 1982 ביצעו אנשי הפלנגות הנוצריות טבח במחנות הפליטים הפלסטיניים סברה ושתילה בביירות. הטבח בוצע כאשר יחידות צה"ל שהו באזור. בעקבות הטבח תבע הנשיא נבון מהממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית, שתחקור את האירועים.

נימוקיו היו: "חובתנו כלפי עצמנו וכלפי דמותנו בעיני עצמנו, וכן כלפי אותו חלק מהעולם התרבותי שאנו רואים עצמנו חלק ממנו, חובתנו היא לברר בהקדם ובאופן מדויק, על ידי אנשים מהימנים ובלתי תלויים, את כל מה שאירע בפרשה אומללה זו. ואם יחייב הדבר, להסיק במלואן את המסקנות המתבקשות מבדיקה זו.

"רבותי, אנו עם עתיק יומין, למוד סבל וניסיון, ולנו מורשת קדומה של ערכי מוסר, אמת וצדק. אם ניצמד לערכים אלה, בטוח אני שנצא מחוזקים שבעתיים ונשאב כוח לגבור על כל המכשולים הניצבים כיום בדרכנו" (20.9.1982).

הנשיא השישי, חיים הרצוג: בשנת 1984 הסתיימו הבחירות בישראל בתיקו בין שני הגושים: גוש בראשות הליכוד וגוש בראשות המערך. הנשיא הרצוג מילא תפקיד מרכזי במאמץ לשכנע את שני הצדדים להקים ממשלת אחדות לאומית.

בשנת 1990 נמנה הנשיא הרצוג בין התובעים לשנות את שיטת הממשל בישראל. לדבריו: "קיימת סכנה לדמוקרטיה שלנו, וללא משטר דמוקרטי המבוסס על רצון העם אין עתיד למדינת ישראל. האיום הגדול האורב לישראל היום הוא מבית... ההקצנה מחזקת את הצורך החיוני בממשלה דמוקרטית, חזקה, אשר תדע להגן על הערכים הדמוקרטיים שלנו".

הנשיא התשיעי, שמעון פרס: בשנת 2013, בעקבות חידוש המשא ומתן המדיני בין ישראל לפלסטינים בתיווכו של שר החוץ האמריקאי, קרא הנשיא פרס לקידום רעיון שתי המדינות לשני העמים: "מדינה דו-לאומית סותרת את חזונו של הרצל - היא מסכנת את צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל. הסיכוי לחידוש תהליך השלום עומד על הפרק מחדש, ואסור להחמיצו. אנו מברכים על בואו של מזכיר המדינה של ארצות הברית לישראל. זהו מאמץ לחידוש תהליך השלום וכולנו נסייע להצלחתו"

(מתוך דברי הנשיא פרס בטקס האזכרה הממלכתי לבנימין זאב הרצל, 27.6.2013).

האם יש לקיים את מוסד הנשיא או לבטלו?

במהלך השנים התעורר פעמים רבות דיון ציבורי בשאלת מעמדו של נשיא המדינה. הושמעו קולות שלפיהם יש לבטל את המוסד, ואחרים הקוראים להשאירו על מכוננו.

מטלה:



- ★ א. קראו את המאמרים הבולטים והציגו את המסקנות ביועץ או מוסד הנשיא.
- ★ ב. הציגו את המסקנות בנאום ונאמו.

עמדה תומכת בקיום מוסד הנשיאות:

סוד כוחו ביכולתו להיות ה"ישראלי" ביותר

"בגלל אופיו הסמלי, מוסד הנשיאות מעוצב במידה רבה על ידי המכהן בתפקיד, אולי יותר מאשר על ידי האישים העומדים בראש המוסדות. ליציבותו של מוסד הנשיאות חשיבות רבה עוד יותר, לנוכח התנודות העזות במערכת הפוליטית מאז שנות השמונים ומאז השינויים בשיטת המשטר, עם הנהגתה ועם ביטולה של הבחירה הישירה של ראש הממשלה. טלטלות אלה שינו את מפת המפלגות, את מעמד הכנסת ואת כושר ההיגוי של הממשלה, ואף נתנו את אותותיהן בבית המשפט העליון. מעמדו של מוסד הנשיאות נפגע יחסית פחות, וייתכן שההסבר לכך הוא נחיצותו בעיתות מצוקה פוליטית.

"מוסד הנשיאות הוא בעל חשיבות רבה גם בגלל המרקם העדין של החברה בישראל. סוד כוחו ביכולתו להיות ה"ישראלי" ביותר עבור כל הקבוצות החברתיות: מרוחק משאר הרשויות אך בה בשעה בעל זיקה לפעולתן. הנשיא אינו צד במחלוקות אך אינו מנותק מהמתרחש, ובכוחו להביע את עמדתו באופן ההולם את מעמדו".

(ד"ר דנה בלאנדר, "הנשיאות: מוסד מיותר או סמלי חיוני?", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2.3.2014)

עמדה מתנגדת להמשך קיומו של מוסד הנשיאות:

ממון רב לאוצר המדינה

"קיומו של מוסד הנשיאות עולה ממון רב לאוצר המדינה (כ-62 מיליון שקלים בשנת 2012), כאשר במהלך העשור האחרון גדל התקציב פי שלושה. על פי חוק יסוד: נשיא המדינה, תפקידו של הנשיא הם בעיקר טקסיים וסמליים, המסוגלים להתבצע על ידי רשויות קיימות (משרד החוץ, למשל). כמו כן, גם הסמכות להעניק חנינה לאסירים, שנתונה לנשיא, יכולה להתבצע על ידי אישיות בכירה אחרת. "נוסף על כך, המשטר במדינת ישראל מורכב משלוש רשויות: המחוקקת, המבצעת והשופטת, אך בשנים האחרונות נוצר מצב של מעין רשות רביעית, הנוטלת לעצמה חירות להתערב בתחומי הרשות המבצעת, ולעיתים אף לגרום נזק ולהפעיל לחץ חיצוני על מקבלי ההחלטות. "לפיכך, מוצע לבטל את מוסד הנשיאות במדינת ישראל".

(מתוך דברי ההסבר של ח"כ זבולון כלפה להצעת חוק יסוד: נשיא המדינה (תיקון - ביטול), 24.2.2014)

חלק מהתומכים בהמשך קיומו של מוסד הנשיאות מציעים אף **להרחיב את סמכויות הנשיא**, בהן הסמכות להחזיר לכנסת חוק לשם דיון מחדש, וגם: הפקדת הנשיא על ראשות הוועדה לבחירת שופטים, העמדתו בראש הכוחות החמושים של ישראל - ואפילו להסמיכו למנות את הרמטכ"ל, על פי החלטת ממשלה שיביא בפניו שר הביטחון. עד עתה, הקולות השונים לא באו לידי מימוש, ומעמדו של הנשיא נותר בעינו.

סיכום

הנשיא עומד בראש המדינה, ומייצג את כלל החברה הישראלית. כל נשיא מעצב את תפקידו בהתאם לאישיותו ולמטרות שהציב לעצמו. תפקידו אמור להיות א-פוליטי, אבל מרבית הנשיאים באו מהתחום הפוליטי - מהכנסת ומהממשלה. מרבית הנשיאים אינם מתנזרים מהתבטאויות פוליטיות או מנקיטת עמדות בעניינים שמסעירים את המדינה. מוסד הנשיא זוכה בחברה הישראלית לאמון רב יותר מכל מוסדות השלטון. עובדה זו מבטאת את החשיבות והאהדה שמייחסים אזרחי המדינה למוסד הנשיאות, ולמה שהוא מסמל ומייצג.

תרגול

1. במדינת ישראל נשמעו במהלך השנים קולות הקוראים להרחבת סמכויות נשיא המדינה מצד אחד, ולביטול משרת הנשיא מצד שני.
 - א. ציינו והסבירו שני טיעונים התומכים בכל אחת מהדעות.
 - ב. הציגו ונמקו את עמדתכם בסוגיה.
2. חפשו והציגו תוצאות של שתי מערכות בחירות בישראל. בדקו על מי הטיל הנשיא את תפקיד הרכבת הממשלה בכל אחת מהן, ומדוע.

האם אותו חבר כנסת הצליח להרכיב ממשלה? הסבירו.



פרק ל"ה: סיכום לשיטת הממשל הפרלמנטרי בישראל

כפי שראינו בפרק שלטון העם, מדינות דמוקרטיות מאמצות צורות ממשל שונות זו מזו - בהתאם לתרבות הפוליטית של המדינה, גודלה הגיאוגרפי, היקף אוכלוסייתה ואופייה. שיטת הממשל הנפוצה ביותר במדינות הדמוקרטיות היא השיטה הפרלמנטרית. שיטות דמוקרטיות נוספות הן ממשל נשיאותי וממשל מעורב.

שיטת **הממשל הפרלמנטרית** בישראל מתבטאת במספר מאפיינים:

- הכנסת **נבחרת על ידי העם**, והיא הגוף היחיד הנבחר על ידי העם - הריבון.
- הממשלה **מכהנת מכוח אמון הכנסת**. אם הממשלה מאבדת את אמון הכנסת - מסתיימת כהונתה.
- **ממשלות קואליציוניות**. מאז הקמת המדינה ועד היום שום מפלגה לא זכתה ברוב מוחלט בכנסת, ולכן כל הממשלות בישראל היו קואליציוניות. הן נהנו מתמיכתן של כמה סיעות, שכללו בצוותא את רוב חברי הכנסת.
- **הפרדת הרשויות**. ההפרדה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת בשיטה הפרלמנטרית חלקית בלבד, בניגוד לשיטה הנשיאותית: ראש הממשלה הוא על פי חוק חבר כנסת, ומקובל שכך גם מרבית השרים (אם כי אין חובה כזו לגביהם). הצעות החקיקה מועלות הן על ידי הממשלה והן על ידי חברי כנסת, וכיוון שהממשלה חייבת רוב של תומכים בכנסת, המשמעות היא דו-סיטרית: כל עוד ממשלה מכהנת יש לה רוב בכנסת, והיא תוכל כמעט תמיד להכתיב לכנסת אלו חוקים לחוקק ואלו הצעות חוק לדחות.

עירוב הסמכויות בין שלוש רשויות השלטון בישראל

סמכות החקיקה

- **לכנסת** סמכות ייחודית של חקיקת חוקים, חוקי יסוד וחוקה. עם זאת, כפי שנוכחנו לדעת, לממשלה יש תפקיד חשוב בחקיקה הראשית, באמצעות הצעות חוק ממשלטיות ובאמצעות פעילותה של ועדת השרים לענייני חקיקה. כמו כן, יש לממשלה סמכות נרחבת על פי חוק בתחום חקיקת המשנה, הכוללת, בין השאר, התקנת תקנות על ידי שרים, פרסום צווים על ידי פקידים בכירים וחקיקת חוקי עזר על ידי הרשויות המקומיות.
- **לרשות השופטת** יש השפעה על הליך החקיקה מתוקף חוקי היסוד שהכנסת חוקה. בית המשפט מחליט אם הוראות חוק עומדות בתנאים הפורמליים והמהותיים של חוקי היסוד, וכבר קרה שהוא פסל הוראות חוק שאינן עומדות בתנאים אלה.

סמכות השפיטה

- **לבתי המשפט** סמכות ייחודית של שפיטה. עם זאת, **לממשלה** יש בתי דין מינהליים משלה, הפועלים מכוח חוק בתי דין מינהליים. למשל, בתי דין למשמעת של עובדי מדינה. על החלטות בתי הדין המינהליים, הפועלים בתוך הרשות המבצעת, אפשר לערער בפני בתי המשפט המחוזי והעליון.
- **החלטות "מעין שיפוטיות" של הכנסת.** החלטות אלה עוסקות, למשל, בסמכות להדיח את נשיא המדינה ואת מבקר המדינה מכהונתם. כמו כן בהענקת חסינות לחבר כנסת, שלילת זכויות של חבר כנסת או השעיה מתפקידו בכנסת.

סמכות הביצוע

- **לממשלה** יש סמכות ייחודית של קביעת מדיניות וביצועה ושל יישום חוקי הכנסת. עם זאת, **משמר הכנסת** אחראי על ביטחונה של הכנסת, ומחזיק בסמכויות ביצוע "משמר הכנסת הוא יחידה ממלכתית, ביטחונית... המופקדת על שמירת הביטחון והסדר הציבורי בשטח חסינות הכנסת".¹ **משמר בתי המשפט** הוא גוף האבטחה הממלכתי של מערכת בתי המשפט, המופקד על שמירת הסדר הציבורי בתחומי בתי המשפט ועל הגנת אנשי הרשות השופטת: השופטים, העובדים ובאי בתי המשפט. יחד עם זאת, מדובר בגופי ביצוע הפועלים אך ורק בתוך שתי רשויות השלטון הללו, ואין להם סמכויות מחוצה להן.

במהלך השנים נעשו ניסיונות רבים והועלו הצעות לשינוי מרכיבים שונים של הממשל הפרלמנטרי. נציג חלק מהן - הצעות שהתקבלו וגם הצעות שנדחו.

בחירה ישירה של ראש הממשלה

השיטה שהוצעה - ואף יושמה בשלוש מערכות בחירות (1996, 1999, 2001) - בוטלה לאחר מכן. שיטה זו, שלא נוסתה באותה מתכונת בשום מדינה בעולם, הפכה את ישראל לבעלת **ממשל מעורב**, "מעין נשיאותי": העם בחר בו-זמנית - **בשני פתקים** - את **הכנסת**, בשיטה היחסית, ארצית רשימתית, ואת **ראש ממשלה**, בבחירה אישית. ואולם, בשונה ממשטר נשיאותי, ראש הממשלה ורוב השרים כיהנו גם כחברי כנסת, הפרלמנט יכול היה להביא לפיזור של הממשלה בהצבעת אי-אמון (אם כי בהגבלות מסוימות), וגם ראש הממשלה יכול היה להביא לפיזור הכנסת בהסכמת נשיא המדינה, אם נוצר בכנסת רוב שהקשה על הממשלה לתפקד. תפקידו של הנשיא נותר טקסי, ונלקחה ממנו הסמכות להטיל על אחד הנבחרים את משימת הרכבת הממשלה.

1 מתוך אתר משמר הכנסת, היחידה לאבטחת משכן הכנסת ורחבתו, יעוד.

* משילות

היכולת של הרשות המבצעת לממש את מדיניותה באופן אפקטיבי ולאורך זמן. במילים אחרות, היכולת של הממשלה ליישם את השקפת עולמה, בלי להיות נתונה במלחמת הישרדות בלתי פוסקת, שמחייבת אותה לסטות ממחויבותיה העקרוניות ולהתפשר על יעדיה ושאיפותיה (בשל אילוצים קואליציוניים או הצבעות אי-אמון בכנסת).

בבסיס השינוי עמד הרצון לחיזוק **המשילות*** ולהקטנת תלותו של ראש הממשלה במפלגות קטנות רבות. **השיטה נכשלה** ולא הביאה לשינוי המיוחל, שכן פיצול ההצבעה - פתק אחד לראש הממשלה ופתק אחר למפלגה - חיזק דווקא את כוחן של המפלגות הקטנות על חשבון המפלגות הגדולות. בוחרים רבים, שתמכו במועמד מסוים לראשות הממשלה, הסתפקו בהצבעה האישית עבורו, ונתנו את הפתק השני למפלגה אחרת. כתוצאה מכך, כוחן של שתי המפלגות הגדולות ירד משמעותית (כפי שראינו בפרק המפלגות), תהליך הרכבת הממשלה הפך למורכב עוד יותר מבעבר, ובסך הכל שיטת הבחירות המפוצלת כשלה ולא שיפרה את המשילות.

במרץ 2001 אישרה הכנסת את הצעת **החוק לביטול הבחירה הישירה**, וישראל חזרה לשיטת ממשל פרלמנטרית: ראש הממשלה חייב שוב לקבל את אמון הכנסת, ואינו נבחר ישירות על ידי הציבור. המחוקק - בתיקון הזה ובתיקוני חקיקה שבאו בעקבותיו, בחוק יסוד: הממשלה ובחוק יסוד: הכנסת - דאג בכל זאת לשמר מנגנונים שמטרתם לשפר את שיטת המשטר הפרלמנטרי, תוך יצירת איזון בין רשויות השלטון.

ההסדרים הללו חיזקו את מעמדם של ראש הממשלה והממשלה כלפי הכנסת. כך, למשל, יכול ראש הממשלה כיום לפזר את הכנסת (בהסכמת הנשיא), בניגוד לעבר. מצד שני, החוק חיזק גם את כוחה של הכנסת מול הממשלה, ועם חתימות של 40 חברי כנסת היא יכולה לחייב את ראש הממשלה להופיע בפניה.

הצעות שלא התקבלו:

החוק הנורבגי

קיים במדינות כגון הולנד, בלגיה, שבדיה ונורבגיה.

א. חיזוק הפרלמנט על ידי "החוק הנורבגי" - שיטה שעל פיה חבר כנסת המצטרף לממשלה מחויב להתפטר מהכנסת ולכהן רק בממשלה, ובמקומו נכנס לכנסת המועמד הבא ברשימת המפלגה. אם אותו שר יפסיק מסיבה כלשהי לכהן בממשלה, הוא יחזור לכנסת במקום חבר הכנסת שהחליף אותו. באופן זה מובטח שחברי הכנסת יתמקדו בעבודת הכנסת וחברי הממשלה יתמקדו בתפקידם כשרים. יש בכך חיזוק של עקרון **הפרדת הרשויות**, המאפשר גם פיקוח משמעותי יותר של הכנסת על הממשלה.

בשנת 2015 אישרה הכנסת הוראת שעה, המאפשרת לשר לפנות את מקומו בכנסת לטובת חבר אחר במפלגתו, תוך שמירת זכותו לשוב ולכהן בכנסת, אם יסיים את תפקידו בממשלה, במקום החבר האחרון מרשימתו שהצטרף לכנסת. הוראת השעה אינה מחייבת שרים לנהוג כך.

ב. קביעה שראש הממשלה יהיה ראש הסיעה הגדולה ביותר (שיטה נדירה, הקיימת ביוון) - ההצעה אמרה שראש הסיעה הגדולה ביותר ימונה לאחר הבחירות באופן אוטומטי לראש הממשלה.

ג. אימוץ שיטת הממשל הנשיאותית. יש הסבורים כי הממשל הפרלמנטרי בישראל סובל עדיין מבעיות יסוד, המקשות על המשילות. למשל, ממשלות גדולות, המותירות מעט מדי חברי כנסת לפקח על עבודת הממשלה, ושיטת בחירות המביאה לריבוי מפלגות ולהקמת ממשלות בלתי יעילות, לא מלוכדות וחסרות יציבות, שמתקשות לתמרן בין השותפות הקואליציוניות ולמשול כראוי.

ועדת מגידור

הוקמה בשנת 2005 לצורך בחינת מבנה הממשל בישראל. הוועדה, לא המליצה על כינונו של ממשל נשיאותי, אלא להשאיר על כנה את השיטה הפרלמנטרית. הנימוק העקרוני לכך היה שהנהגת שיטה נשיאותית מחייבת חוקה נוקשה, המטילה סייגים ובלמים על הרשות המבצעת.

בעיות כגון אלה הולידו הצעות לביטול שיטת הממשל הפרלמנטרי ולאיוץ ממשל נשיאותי. מאידך, אחרים סבורים שאין לשנות את השיטה, כיוון שהשיטה הנשיאותית אינה מתאימה למבנה החברתי ולתרבות הפוליטית בישראל, ועלולה לפגוע בעיקרון החשוב של ייצוגיות.

מטלה:



בעד ונגד ממשל נשיאותי בישראל

קראו את החלקים בפרק שלטון העם המסבירים מהו ממשל פרלמנטרי ומהו ממשל נשיאותי.

★ א. זיינו וכזיאן את פנימוקיק אל אביאדור איברמן בוד לינוי ליטת פמאל.

★ ב. פסביו את טיזוניו אל אריק כמאון, פמליב איברמן.

ברור שכך אי-אפשר להמשיך

"ב-11 השנים האחרונות התחלפו שבעה שרי ביטחון, שמונה שרי משפטים, תשעה שרי אוצר ועשרה שרי חוץ. אם זה המצב, מה פלא שאין למדינת ישראל מדיניות עקבית או תכנון אסטרטגי בשום תחום - לא בביטחון, לא בכלכלה ולא במדיניות החוץ?... ברור שכך אי-אפשר להמשיך.

"הצעת חוק 'הפרדת רשויות ומשטר נשיאותי' מטרתה: להנהיג בישראל שיטת משטר דומה לזו הנהוגה בארצות הברית ובצרפת. על פי שיטה זו, ראש הממשלה לא יהיה תלוי בכנסת או באילוצים קואליציוניים למינוי שרים. השרים יהיו טובי המומחים לתחום המשרד שעליו יופקדו: שר האוצר יהיה מומחה עולמי בתחום כלכלת מאקרו, שר המשפטים - אדם שמכיר את המערכת המשפטית מבפנים. הממשלה תהפוך מגוף מסורבל ומבולבל, עם מחלוקות פנימיות בין שרים ממפלגות שונות, לגוף ביצועי טהור, יעיל, ובעיקר מקצועי.

"בשיטה שאני מציע, הממשלה תוכל ליזום הצעות חוק שיעמדו להצבעה מול כלל חברי הכנסת, אשר יצביעו בתורם על כל חוק לגופו של עניין, ללא מגבלות קואליציוניות. כך גם כל חבר כנסת מהשורה יוכל להעלות הצעת חוק, באותם תנאים וסיכויים של הממשלה. גם בתחום הביקורת הפרלמנטרית על פעולות הממשלה יהיה שינוי של ממש: במצב הקיים היום, כשיותר מרבע מתוך 120 חברי הכנסת הם גם חברי ממשלה, הביקורת בוודאי לא 'נושכת'. הפרדת הרשויות תיצור מערכת של איזונים ובלמים, כיאה למדינה מתוקנת.

"אני לא טוען שמשטר נשיאותי הוא פתרון קסם לכלל הבעיות, אבל... אימוץ מודל המשטר הנשיאותי יביא יציבות למערכת הפוליטית ויאפשר לממשלה נבחרת לכהן לתקופה של ארבע שנים רצופות, שבהן תוכל ליישם את מדיניותה במלואה, ומשרדי הממשלה יעברו תהליך הבראה וייעול. הבוחר יידע שנציגו בכנסת נאמן בראש ובראשונה למצע ולעקרונות שבגינם זכה באמון הבוחר, לא לשלמות הקואליציה".

(ח"כ אביגדור ליברמן, "חייבים משטר נשיאותי", ynet, 7.9.2006)

עריצותו של אדם אחד

"[הצגת] אורך החיים הקצר דווקא של ממשלות בישראל בעקבות הבחירה הישירה, הסמי-נשיאותית [היא הטעיה]. ערב ההתנסות בשיטה [המעורבת] כיהנה ממשלת רבין קרוב לארבע שנים. בעשורים שקדמו לבחירה הישירה, ולמרות ריבוי מופרז של מפלגות, השתיים הגדולות (המערך והליכוד) זכו יחד לכשני שלישים מהמושבים בכנסת, ניהלו קואליציות יציבות (אותן צריך וניתן לחזק בעתיד), העלו מיליוני יהודים לישראל במשך קרוב ליובל, הכריזו על שלום, הובילו מלחמות, ביססו את הכלכלה ועוד.

"הגיעה השעה ההיסטורית להבריא את השיטה שלנו מן המסד, על ידי שימוש בסל של תרופות שמגמת תכולתו הפוכה ממה שמציע ליברמן: ביזור העוצמה הפוליטית והאחריות הניהולית, ולא ריכוז יתר שלהן; חיזוק המפלגות ומיגור השחיתות שפשתה בהן על ידי דמוקרטיזציה, ולא ריסוקן, שהוא התוצאה הוודאית של הצעתו; בד בבד, "הינדוס" שיטת הבחירות, כך שמספר המפלגות יקטן ל-5-7; ביזור העוצמה הפוליטית על ידי הכנסת אזוריות לשיטת הבחירות, ושינוי פתק ההצבעה - ולא ריכוז העוצמה בידי אדם אחד שהאינטרס שלו, אם הוא חפץ חיים פוליטיים, להגביר את העמימות ואי-השקיפות; חיזוק הכנסת כגורם המפקח על הממשלה ולא המשך החלשתה.

"כי זאת לדעת, המסד לשיטה האמריקאית איננו הנשיאות לבדה, אלא הפדרציה המבזרת את הכוח הפוליטי בין המרכז והמדינות השונות, ומותירה בידי הרשויות הפדרליות רק חלק מהסמכויות, שבמדינתנו הקטנה ייוותרו לעריצותו של אדם אחד".

(ד"ר אריק כרמון, "ליברמן ואשליית הנשיאות", ynet, דעות, 10.09.2006)

סיכום !

בחלק השלישי של הספר דנו במשטר הדמוקרטי בישראל הלכה למעשה. רשויות השלטון בישראל, האיזונים והבלמים ביניהן, הגופים המבקרים אותן, מעורבותו של הציבור בתהליכים אלה והערכים המנחים את התרבות הפוליטית, החברה והשלטון בישראל, כל אלה מממשים יחדיו את זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הלמידה על אופן פעולתה של כל אחת מרשויות השלטון והכרת יחסי הגומלין ביניהן - וגם מה הן המחויבויות של רשויות השלטון כלפינו, האזרחים - חשובה על מנת להבין מה המשמעות של להיות אזרח במדינת ישראל.

כפי שנוכחנו, בחברה הישראלית מתקיים ויכוח עקרוני על אופיו החוקתי של המשטר הפרלמנטרי, ובו בין היתר דיון על שיטת הבחירות והפרדת הרשויות. בחלק הרביעי ניחשף לסוגיות נוספות, כמו תקשורת ופוליטיקה, אתגרי החברה הישראלית ועמדות באשר לזהותה הרצויה של המדינה.