

סדר חדש

הצעה לשינוי שיטת הבחירות והממשל בישראל

השוואה בין-לאומית, ניתוח משילות ואיזונים, והצעה למשאל עם על שינוי משטרי וחוקה

עו"ד אביטל אופק

הקדמה — מדוע נייר עמדה זה, ומדוע דווקא עכשיו

מדינת ישראל ניצבת היום מול שאלה שאינה טכנית אלא מהותית: האם מבנה השלטון שעליו היא נשענת מאז הקמתה עדיין מתאים למדינה שגדלה והתעצמה כפי שהתעצמה בשבעים ושמונה שנותיה. נייר עמדה זה, "סדר חדש – ישראל בין הבטחות למציאות", עוסק באבחון הבעיה: הפער בין הבטחה פוליטית לביצוע שלטוני, ריבוי מוקדי הכוח, המתח בין משילות לאיזונים, והשחיקה המתמשכת באמון הציבור — ולאחר מכן אינו מסתפק באבחון, אלא מציע מודל משופר לשיטת הבחירות והממשל בישראל.

ההצעה המרכזית של נייר עמדה היא שינוי מבני עמוק: הפרדה מלאה בין הכנסת לממשלה, בחירה ישירה של ראש הממשלה בבחירות ארציות, ובחירה אישית ואזורית של חברי הכנסת שאינם עוד כבולים למנגנון הרשימות המפלגתיות הארצי. זהו שינוי שאינו מסתפק בתיקון קוסמטי של השיטה הקיימת, אלא מבקש לשנות את כללי המשחק עצמם.

בשל עומק השינוי המוצע, נייר עמדה זה קורא לכך שההצעה לא תתקבל כחוק רגיל בכנסת בלבד, אלא תובא לאישור הציבור במשאל עם — לצד הצעה מקבילה לחוקה שלמה למדינת ישראל, מסמך יסוד שהמדינה נעדרת אותו מיום הקמתה. שינוי משטרי בעל השלכות כה מרחיקות לכת מחייב לגיטימציה רחבה יותר מזו שמעניקה קואליציה מזדמנת בכנסת; הוא מחייב הסכמה עמוקה ורחבה של הציבור עצמו.

כדי לבסס את ההצעה, אין די בהצגתה כשלעצמה. יש לבחון אותה גם מול המודלים המוכרים והמיושמים בדמוקרטיות ותיקות ויציבות: ארצות הברית, צרפת, בריטניה וגרמניה. לכל אחת מהמדינות הללו פתרון שונה לשאלת חלוקת הכוח בין הרשויות, ולכל פתרון יתרונות וחסרונות. נייר עמדה זה יבחן כל מודל לגופו, ולאחר מכן יסביר מדוע, לדעת הכותב, המודל המוצע כאן משלב את היתרונות המרכזיים של כל אחת מהשיטות תוך צמצום החסרונות המובנים בהן — בעיקר בשני הממדים הקריטיים ביותר לתפקוד דמוקרטיה מודרנית: משילות מצד אחד, ופיקוח, איזונים ובלמים מצד שני.

חלקו הראשון של נייר העמדה מציג בקצרה את שורשי הבעיה בישראל. חלקו השני סוקר את ארבעת המודלים ההשוואתיים. חלקו השלישי מציג את המודל המוצע לפרטיו. חלקו הרביעי עורך השוואה שיטתית ומסביר את יתרונות המודל. נייר העמדה מסתיים בקריאה למשאל עם ולחוקה, ובנספח המצרף הצעה לרפורמה במערכת המשפט.

מטרת העל: מדינה יהודית ודמוקרטית השווה לכלל אזרחיה

מעל לפרטים המוסדיים והמשפטיים, המטרה העיקרית העומדת בבסיס השינוי המוצע בנייר עמדה זה היא לבסס את מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית הדואגת לכלל אזרחיה על פי קריטריונים שווים: מערכת צדק הוגנת שאינה מבחינה בין אזרח לאזרח על פי מוצאו, מגזרו, או מקום מגוריו (כמתואר בהרחבה בפרק על הרפורמה במערכת המשפט), וחלוקת משאבים ציבוריים הוגנת ושקופה (כמתואר בחלק ג' לעיל).

עם זאת, שוויון בפני החוק ובחלוקת המשאבים אינו שולל מן המדינה את הסמכות לקבוע כי מי שתורם יותר למדינה יזכה לתעודף הולם. כך, למשל, חיילי צה"ל המשרתים ולעיתים נותנים את חייהם עבור הגנת המדינה — הם ובני משפחתם הגרעינית — זכאים לתעודף מתאים בהקצאת משאבים ציבוריים; וכך גם מי שמבצע

שירות לאומי, במקרים שבהם הצבא לא דרש את גיוסו לשירות צבאי. תעדוף כזה אינו סותר את עקרון השוויון אלא משלים אותו: שוויון אמיתי אינו התעלמות מהבדלים בתרומה לחברה ולביטחון המדינה, אלא הכרה הוגנת וגלויה בהם, המוחלת על כלל האזרחים לפי אותם קריטריונים בדיוק — ולא לפי זהות מגזרית או פוליטית.

חלק א' — שורשי הבעיה בקצרה

לפני שנפנה למודלים ההשוואתיים ולהצעה החדשה, ראוי להזכיר בקצרה את הכשלים המבניים שאובחנו לעיל, משום שהם המניע המרכזי לשינוי המוצע.

1. פער בין הבטחה לביצוע

שיטת הבחירות היחסית-ארצית, המבוססת על רשימות מפלגתיות, יוצרת ממשלות המורכבות ממספר רב של שותפים קואליציוניים. המצע שהוצג לציבור ביום הבחירות אינו זה שמיושם בפועל; הוא מוחלף בהסכם קואליציוני שהציבור לא הצביע עליו במישרין.

2. ריבוי מוקדי כוח ופיזור אחריות

הממשלה תלויה בקואליציה, הקואליציה תלויה בשותפים קטנים, ולעיתים קול בודד של חבר כנסת מכריע גורלה של רפורמה שלמה. במצב כזה קשה לזהות מי בדיוק אחראי להצלחה או לכישלון — לא הציבור יכול לתגמל, ולא לשפוט, בבירור.

3. חוסר יציבות ופגיעה בתכנון ארוך טווח

ממשלות המתחלפות בתדירות גבוהה מתקשות לבצע רפורמות הדורשות אופק של שנים: חינוך, בריאות, תשתיות. השר יודע שכהונתו עלולה להסתיים תוך חודשים, והדבר משפיע על סדר העדיפויות שלו.

4. סחטנות פוליטית ותלות בשותפים קטנים

ככל שהקואליציה צרה יותר, כך גדל כוחו של כל שותף בה, גם אם הוא מייצג חלק קטן יחסית מהציבור. מפלגה המונה מספר חד-ספרתי של חברי כנסת יכולה לעכב או לשנות מדיניות לאומית רחבה.

5. ניתוק בין האזרח לנבחרי

שיטת הרשימות הארצית יוצרת מצב שבו רוב האזרחים אינם יודעים למי בדיוק לפנות כאשר יש להם בעיה מול השלטון. אין לחבר הכנסת "אזור אחריות" ברור, ולכן קשה לאזרח לתבוע ממנו דין וחשבון אישי.

הנבחרים מחויבים למפלגה ולא לאזרח.

מסקנת הביניים של ניתוח זה היא שהבעיה איננה בהכרח אישית או מפלגתית, אלא מבנית. שינוי אמיתי מחייב אפוא שינוי במבנה עצמו — לא רק בשחקנים הפועלים בתוכו.

חלק ב' — ארבעה מודלים דמוקרטיים מבוססים, ותקדים ישראלי אחד

בטרם נדון בהצעה החדשה, ראוי לבחון כיצד פתרו דמוקרטיות ותיקות אחרות את אותה דילמה יסודית: כיצד לייצר ממשל בעל יכולת ביצוע (משילות), מבלי לוותר על פיקוח ואיזון (בלמים וריסונים). כל אחת מארבע המדינות הנסקרות להלן — ארצות הברית, צרפת, בריטניה וגרמניה — בחרה בדרך שונה, וכל דרך משקפת פשרה שונה בין שני הערכים הללו.

1. ארצות הברית — הפרדת רשויות נוקשה

המודל האמריקאי מבוסס על הפרדה חדה בין שלוש רשויות: הנשיא (הרשות המבצעת), הקונגרס על שני בתיו (הרשות המחוקקת), ובית המשפט העליון (הרשות השופטת). הנשיא נבחר בבחירות ארציות נפרדות מהבחירות לקונגרס, ואינו יכול להיות חבר קונגרס. שרי הממשלה (המזכירים) אינם חברי קונגרס אלא ממונים, בכפוף לאישור הסנאט.

יתרונות

- הפרדה ברורה בין ביצוע לחקיקה — הנשיא אינו תלוי באמון הקונגרס כדי להמשיך לכהן.
- מנדט אישי חד וברור לנשיא, המאפשר לציבור לתבוע ממנו דין וחשבון ישיר.
- ביקורת שיפוטית עצמאית וחזקה של בית המשפט העליון.

חסרונות

- ממשל מפוצל (Divided Government) כאשר הנשיא והרוב בקונגרס משתייכים למפלגות שונות מוביל לעיתים קרובות למבוי סתום חקיקתי ממושך.
- שיטת הבחירות לקונגרס מבוססת על מחוזות רוב יחסי (First-Past-the-Post) המחזקת מבנה דו-מפלגתי נוקשה ומקטבת.
- הליכי מינוי ואישור ממושכים (כגון מינויים שיפוטיים) הפכו לעיתים לזירת עימות פוליטי חריף המשתק את המערכת.

2. צרפת — המודל הנשיאותי-פרלמנטרי (הרפובליקה החמישית)

צרפת אימצה מודל "חצי-נשיאותי": נשיא הנבחר ישירות על ידי הציבור בבחירות ארציות בשתי סבבים (אם אף מועמד אינו זוכה ברוב מוחלט בסיבוב הראשון, מתמודדים שני המובילים בסיבוב שני), לצידו ראש ממשלה הנשען על אמון האספה הלאומית. הנשיא ממנה את ראש הממשלה ואת שאר הממשלה, אך זו נדרשת לרוב פרלמנטרי כדי לשרוד.

יתרונות

- בחירה ישירה ואישית של הנשיא מעניקה מנדט עממי ברור, בדומה לרעיון המרכזי המוצע בנייר עמדה זה לגבי ראש הממשלה.

- מנגנון הסיבוב השני מבטיח שהנבחר זוכה בתמיכת רוב מוחלט של הבוחרים, ולא רק ברוב יחסי.
- מועצה חוקתית (Conseil constitutionnel) המפקחת על חוקתיות החקיקה.

חסרונות

- תופעת ה"קוהביטציה" (Cohabitation) — כאשר הנשיא וראש הממשלה משתייכים למחנות פוליטיים מנוגדים — יוצרת שיתוק ועימות מתמשך בין שני ראשי הרשות המבצעת.
- האספה הלאומית עדיין נבחרת ברובה במחוזות רוב יחסי דו-סיבוביים, המותירים מקום לפערים בין תוצאת הבחירות למפת הדעות בציבור.
- ריכוז סמכויות ניכר בידי הנשיא בתקופות שבהן הוא נהנה גם מרוב פרלמנטרי, מעורר ביקורת על ריכוז יתר של כוח.

3. בריטניה — המודל הפרלמנטרי הקלאסי

בריטניה מייצגת את המודל שממנו הושפעה שיטת הממשל הישראלית: מיזוג בין הרשות המבצעת למחוקקת. ראש הממשלה הוא מנהיג המפלגה (או גוש המפלגות) שזכה ברוב במושביו בבית הנבחרים, והשרים הם חברי פרלמנט מכהנים. אין לבריטניה חוקה כתובה אחת, אלא מסורת חוקתית ומוסכמות שהתפתחו לאורך מאות שנים.

יתרונות

- בחירה במחוזות אישיים (Constituencies) יוצרת קשר ישיר וברור בין חבר הפרלמנט לבין ציבור בוחריו — עיקרון שהנייר עמדה הזה מבקש לאמץ ולחזק גם במודל הישראלי המוצע.
- יכולת ביצוע גבוהה כאשר קיים רוב יציב לממשלה, המאפשרת חקיקה מהירה ויישום עקבי של מדיניות.
- ריבונות הפרלמנט כעיקרון יסודי מקנה גמישות רבה להתאמת המערכת החוקתית למציאות משתנה.

חסרונות

- היעדר הפרדה בין הרשות המבצעת למחוקקת מרכז כוח רב מדי בידי הממשלה כאשר יש לה רוב יציב, ומחליש את יכולת הפיקוח האפקטיבי של הפרלמנט על שריו-חבריו.
- שיטת הרוב היחסי במחוזות (First-Past-the-Post) עלולה להעניק לממשלה רוב מוחץ במושביו על בסיס פחות ממחצית קולות הבוחרים בפועל.
- היעדר חוקה כתובה מקשה על קביעת גבולות ברורים לסמכות הממשלה ולביקורת השיפוטית עליה.

4. גרמניה — פדרליזם פרלמנטרי עם ריסונים מובנים

גרמניה פיתחה לאחר מלחמת העולם השנייה מודל המבקש למנוע ריכוז כוח מסוכן: הקנצלר נבחר בידי הבונדסטאג (הפרלמנט הפדרלי), אך אינו יכול להיות מודח אלא באמצעות "הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית"

— כלומר, רק אם הפרלמנט בוחר בו-זמנית קנצלר חלופי. שיטת הבחירות משלבת ייצוג אזורי-אישי (מחוזות) עם ייצוג יחסי מרשימות מפלגתיות, בכפוף לאחוז חסימה של חמישה אחוזים. לצד הבונדסטאג פועל הבונדסראט, המייצג את המדינות הפדרליות (הלנדר), ובית משפט חוקתי פדרלי (Bundesverfassungsgericht) בעל סמכויות ביקורת רחבות.

יתרונות

- הצבעת אי-האמון הקונסטרוקטיבית מונעת הפלת ממשלות ללא חלופה מוכנה, ובכך תרמה משמעותית ליציבות פוליטית ארוכת שנים.
- שיטת בחירות מעורבת (אזורית-אישית ויחסית) מאזנת בין ייצוג מפלגתי הוגן לבין קשר אישי בין נבחר לאזור בחירתו.
- בית המשפט החוקתי הפדרלי נהנה מסמכות ומעמד ציבורי חזקים, המאפשרים ביקורת שיפוטית אפקטיבית מבלי לגלוש לעיתים קרובות למחלוקת פוליטית חריפה.

חסרונות

- עדיין נדרשות קואליציות רב-מפלגתיות להקמת ממשלה, ולעיתים משא ומתן קואליציוני ממושך (חודשים ארוכים) מעכב את הקמת הממשלה.
- ראש הממשלה (הקנצלר) אינו נבחר במישרין על ידי הציבור, אלא רק בעקיפין דרך הבונדסטאג, כך שהמנדט האישי שלו חלש יותר מזה של נשיא צרפת.
- החלוקה בין הרשות המבצעת למחוקקת נותרת חלקית — שרים בגרמניה יכולים להיות גם חברי בונדסטאג במקביל.

5. תקדים חשוב מכולם: ישראל עצמה, 1996–2001 — הניסיון שכשל

בטרם נעבור למודל המוצע, יש לעצור ולהתעכב על תקדים שאינו מדינה זרה אלא ישראל עצמה. בין השנים 1996 ל-2001 קיימה ישראל בפועל ניסוי של בחירה ישירה לראשות הממשלה, נפרדת מהבחירות לכנסת — רעיון קרוב מאוד, לכאורה, למודל המוצע בנייר עמדה זה. הניסוי נערך שלוש פעמים (1996, 1999, ו-2001) ובוטל לאחר מכן. הבנת סיבת הכישלון היא קריטית, משום שהיא מבהירה בדיוק מדוע המודל המוצע כאן חייב ללכת עד הסוף בהפרדת הרשויות, ולא להסתפק בחצי-פתרון.

מה בדיוק נעשה אז

הרפורמה של 1992 (שיושמה לראשונה בבחירות 1996) נולדה מתוך משבר קואליציוני חריף — "התרגיל המסריח" של 1990, שבו חברי כנסת עברו מפלגה בתמורה לטובות הנאה תוך כדי ניסיון להרכיב ממשלה. הפתרון שגובש היה להוסיף פתק הצבעה נפרד לראשות הממשלה, לצד פתק ההצבעה הרגיל לרשימה המפלגתית לכנסת. הרעיון היה שראש ממשלה בעל מנדט אישי-ישיר יהיה חזק דיו כדי לרסן את הקואליציה.

מדוע זה נכשל

הפגם המרכזי היה זה: להבדיל מהמודל המוצע בנייר עמדה זה, ראש הממשלה שנבחר בישראל בין 1996 ל-2001 המשיך להיות תלוי לחלוטין באמון הכנסת כדי להקים ולהחזיק ממשלה, והשרים המשיכו להיות חברי כנסת מכהנים. במילים אחרות: התווסף מנגנון בחירה ישירה, אך לא בוצעה הפרדה מבנית אמיתית בין הרשות המבצעת למחוקקת. התוצאה הייתה הרסנית דווקא בגלל מחצית-הפתרון הזו:

- הצבעה מפוצלת (Split-Ticket Voting): מכיוון שלבוחר היו כעת שני פתקים נפרדים, רבים בחרו ראש ממשלה ממפלגה גדולה אחת, ובמקביל הצביעו לרשימה קטנה וסקטוריאלית לכנסת — מבלי לשלם את המחיר הרגיל של "קול מבוזבז". התוצאה: שתי המפלגות הגדולות דווקא נחלשו במושבים, והמפלגות הקטנות התחזקו עוד יותר משהיו קודם לרפורמה.
 - ראש ממשלה חזק על הנייר, חלש בפועל: בבחירות 1996 זכה בנימין נתניהו בראשות הממשלה במנדט אישי ישיר, אך מפלגתו קיבלה מעט מושבים בכנסת ביחס למפלגת העבודה. כדי להקים ממשלה בכלל, הוא נזקק לתמיכת המפלגות הדתיות הקטנות — בדיוק אותה תלות קואליציונית שהרפורמה נועדה לבטל.
 - חוסר יציבות שהחמיר, לא פחת: הממשלות שהוקמו תחת השיטה החדשה לא היו יציבות יותר מקודמותיהן — אהוד ברק, שנבחר ב-1999 במנדט אישי מרשים של 56% מהקולות, פרש בתוך פחות משנתיים, ונאלץ לפזר בחירות מיוחדות לראשות הממשלה בלבד (2001), שבהן הפסיד לאריאל שרון.
 - היחלשות מפלגתית ואישיות-יתר: משאבי הקמפינים עברו להתמקד כמעט לחלוטין באישיות המועמד לראשות הממשלה, על חשבון השיח המפלגתי-אידאולוגי, מבלי שהדבר תרם ליציבות שלטונית.
- בשנת 2001 הוחלט לבטל את השיטה ולחזור למודל הקודם, וזאת רק חמש שנים לאחר שהונהגה.

הלקח למודל המוצע

הניסיון הישראלי אינו מפריך את עקרון הבחירה הישירה — הוא מוכיח בדיוק את ההפך: בחירה ישירה לראשות הרשות המבצעת יכולה להצליח (כפי שהיא מצליחה בצרפת ובארצות הברית), אך רק כאשר היא מלווה בהפרדה מבנית אמיתית ומלאה מהרשות המחוקקת. כל עוד ראש הממשלה הנבחר תלוי באמון הכנסת כדי לשרוד, ההצבעה הישירה אינה פותרת דבר — היא רק מוסיפה שכבת בחירה נוספת מעל אותה תלות קואליציונית ישנה, ואף מזמינה הצבעה טקטית שמחלישה את המפלגות הגדולות. זהו בדיוק הפגם שהמודל המוצע בנייר עמדה זה מתקן: ראש הממשלה במודל המוצע אינו זקוק כלל לאמון הכנסת כדי לכהן ולהרכיב ממשלה, ולכן הפיתוי להצבעה מפוצלת נעלם, וההצבעה הישירה יכולה סוף-סוף להשיג את מה שנועדה להשיג ב-1992 ולא הצליחה.

ארבעת המודלים הזרים, לצד הניסיון הישראלי עצמו, מלמדים כי אין פתרון מושלם: כל מדינה בחרה להקריב מעט מן היציבות לטובת הפיקוח, או מעט מן הפיקוח לטובת היציבות — וישראל עצמה ניסתה פתרון חלקי שהחמיר את הבעיה במקום לפתור אותה. השאלה המרכזית שנייר עמדה זה מבקש לבחון כעת היא האם ניתן לשלב את מוקדי החוזק של כל מודל — הבחירה הישירה הצרפתית, ההפרדה האמריקאית, הקשר האזורי הבריטי, והריסונים המובנים הגרמניים — תוך תיקון הפגם שגילה הניסיון הישראלי, לכדי מודל אחד קוהרנטי, המתאים למציאות הישראלית.

חלק ג' — המודל המוצע: הפרדה מלאה בין הכנסת לממשלה

המודל המוצע בנייר עמדה זה נשען על עיקרון פשוט: הכנסת והממשלה הן שתי רשויות שונות, ולכן עליהן להיבחר, לפעול ולהיבחן כרשויות נפרדות. המטרה אינה לרכז כוח בידי הממשלה או להחליש את הכנסת, אלא ליצור מערכת שבה כל אחת מהרשויות יכולה למלא את ייעודה ללא תלות פוליטית מתמדת בשנייה.

מבנה הבחירות לכנסת — ייצוג אזורי-אישי

- מדינת ישראל מחולקת ל-12 אזורי בחירה, כאשר בכל אזור כחצי מיליון בעלי זכות בחירה.
- כל אזור בוחר, באופן אישי וישיר, 10 נציגים לכנסת (סה"כ 120 חברי כנסת).
- הנציגים רשאים להשתייך למפלגות, אך אינם כפופים למשמעת מפלגתית — הם מחויבים לבחוריהם באזור, לא למפלגה. המפלגה היא בית רעיוני בלבד, ולא מסגרת מחייבת הצבעה.
- מועמד לכנסת חייב להתגורר באזור בחירתו לפחות חמש שנים לפני הגשת מועמדותו — כדי להבטיח היכרות אמיתית עם צורכי האזור.
- חבר כנסת נבחר לתפקיד אחד ויחיד — חברות בכנסת בלבד. הוא אינו יכול לכהן כשר בממשלה, לא בעת הבחירה ולא במהלך כהונתו. חבר כנסת המתפטר מתפקידו אינו רשאי לעבור לכהן ברשות המבצעת: ההתפטרות מהכנסת אינה יכולה לשמש כביש מעקף למינוי כשר, לא באותה כהונה ולא בכהונה הבאה. הפרדה זו היא מוחלטת ואינה ניתנת לעקיפה באמצעות התפטרות.
- נבצר מחבר כנסת להמשיך בכהונתו (מסיבות בריאותיות, פטירה, או התפטרות), נכנס במקומו הבא בתור מבין המועמדים באותו אזור בחירה, ולא ממנגנון מינוי מפלגתי מרכזי.
- חבר כנסת רשאי לכהן לכל היותר ארבע קדנציות רצופות או לא רצופות. הגבלה זו, בדומה להגבלת הכהונות שנקבעה לראש הממשלה, נועדה למנוע התבצרות ארוכת טווח בשלטון גם ברמת הנציג האזורי היחיד.

עיקרון הייצוג האזורי-האישי אינו המצאה תיאורטית: מדינות כמו פינלנד מיישמות שיטת "רשימה פתוחה" באזורי בחירה, שבה הבוחר מצביע לא רק למפלגה אלא למועמד ספציפי בתוך רשימת המפלגה באזורו, ומספר המושבים שמקבל כל מועמד נגזר ישירות ממספר הקולות האישיים שצבר. ניסיון זה מלמד שהצבעה אישית-אזורית, גם כאשר היא משולבת עם ייצוג פרופורציונלי, אינה פוגעת ביציבות המערכת אלא דווקא מחזקת משמעותית את הקשר בין הבוחר לנבחר ואת תחושת האחריות האישית של הנבחר כלפי אזור מגוריו — בדיוק העיקרון שהמודל המוצע מבקש לאמץ ולהעמיק עבור ישראל.

מוסדות נלווים לכנסת: מבקר המדינה, חסינות חברי הכנסת, ואורך הקדנציה

מבקר המדינה

מבקר המדינה ממשיך להיבחר על ידי הכנסת ולשרת אותה, בדיוק כפי שנהוג היום: ועדה ייעודית בוחנת את המועמדים המוצעים לתפקיד וממליצה לכנסת על שניים או שלושה מועמדים מתאימים, והכנסת בוחרת מביניהם. מנגנון זה אינו משתנה במודל המוצע — הוא כבר מבטיח בחירה מקצועית ורחבת הסכמה, ואין צורך לתקנו.

חסינות חברי הכנסת

חברי הכנסת יהנו מחסינות אך ורק לצורך מילוי תפקידם כחברי כנסת — הצבעות, נאומים, פעילות פרלמנטרית ופיקוחית. אף חסינות זו מוגבלת ומסויגת: היא אינה חלה כאשר יש בה כדי לפגוע בביטחון המדינה, ואינה מהווה הגנה גורפת מפני הליכים פליליים שאינם קשורים למילוי התפקיד.

אורך הקדנציה

אורך הקדנציה של הכנסת ושל ראש הממשלה נותר כיום על 4 שנים. ניתן לבחון בעתיד הארכה לחמש שנים לכל קדנציה, כדי להעניק לרשויות הנבחרות עוד שנת פעולה מלאה לביצוע מדיניות ארוכת טווח — אולם זהו שינוי אופציונלי ולא הכרחי ליישום המודל המוצע, ואינו חלק מליבת ההצעה הטעונה משאל עם.

בחירת ראש הממשלה — מנדט אישי וארצי

- ראש הממשלה נבחר במישרין בבחירות ארציות נפרדות מהבחירות לכנסת.
- ראש ממשלה הוא מי שקיבל למעלה ממחצית קולות הבוחרים בפועל.
- אם אף אחד מהמועמדים לא זכה ברוב מוחלט בסיבוב הראשון, ייערך כעבור שבועיים סיבוב שני בין שני המועמדים המובילים, והמנצח בו יהיה ראש הממשלה.
- הגבלת כהונות: ראש ממשלה רשאי לכהן לכל היותר שתי קדנציות מלאות, ברציפות או שלא ברציפות. מגבלה זו נועדה למנוע התבצרות ארוכת טווח בשלטון, גם כאשר ראש הממשלה זוכה בתמיכה ציבורית גבוהה.

סגן ראש הממשלה

המודל המועדף הוא שראש הממשלה יתמודד בבחירות יחד עם סגנו, כ"רשימה" משותפת אחת — בדומה למודל הנשיא וסגן הנשיא בארצות הברית — כך שהציבור בוחר בשניהם יחדיו כבר בקלפי, וסגן ראש הממשלה נהנה אף הוא ממנדט ציבורי ישיר ולא ממינוי פנימי בלבד.

- נבצר מסגן ראש הממשלה להמשיך בתפקידו במהלך הקדנציה (מסיבות בריאותיות, פטירה, או התפטרות), רשאי ראש הממשלה למנות לו סגן חלופי, בכפוף לאישור מינוי זה על ידי הכנסת בוועדת המינויים.

הדחת ראש הממשלה

- הכנסת רשאית להדיח ראש ממשלה מכהונתו ברוב מיוחס של 80 חברי כנסת לפחות.
- הדחת ראש הממשלה בהצבעה זו גוררת עמה, במקביל, גם את פיזור הכנסת עצמה. במילים אחרות: הכנסת אינה יכולה להדיח ראש ממשלה ולהמשיך לכהן כרגיל תחת ראש ממשלה חלופי — היא עצמה הולכת לבחירות חדשות יחד עם הבחירות המחודשות לראשות הממשלה. מנגנון זה נועד להבטיח שהדחה תהיה צעד חמור ואחרון, ולא כלי שגרתי לשינוי הרכב הממשלה ללא פנייה מחודשת לציבור.

נבצרות ראש הממשלה

במקרה של נבצרות קבועה של ראש הממשלה (מחמת מוות, אי-כשירות רפואית מוחלטת, או כל סיבה אחרת המונעת ממנו להמשיך בתפקידו), חל אחד משני מסלולים, בהתאם לפרק הזמן שנותר עד לתום הקדנציה:

- נותרה יותר ממחצית הקדנציה: סגן ראש הממשלה ישמש כראש ממשלה זמני, ובתוך שלושה חודשים ייערכו בחירות מיוחדות ונפרדות לראשות הממשלה. הזוכה בבחירות אלה יכהן בתפקיד עד תום הקדנציה המקורית.
- נותרה פחות ממחצית הקדנציה: גם במקרה זה ייערכו בחירות מיוחדות לראשות הממשלה בתוך שלושה חודשים, אולם הזוכה בהן יכהן לתקופה כוללת של קדנציה מלאה בתוספת יתרת התקופה שנותרה מהקדנציה הקודמת — כדי שמועד סיום כהונתו לא ייפול סמוך מדי למועד הבחירות הבאות.
- בשני המסלולים, בחירות הכנסת אינן מושפעות מנבצרות ראש הממשלה ומתקיימות במועדן הרגיל, ללא קשר לבחירות המיוחדות לראשות הממשלה.

אחריות פלילית של ראש הממשלה

- כשירות לתפקיד: אדם שהוגש נגדו כתב אישום, או שהורשע בעבר בעבירה שנקבע במסגרת פסק הדין המרשיע כי יש עמה קלון, אינו כשיר להיות מועמד לראשות הממשלה. קביעת הקלון היא חלק אינהרנטי מפסק הדין המרשיע עצמו, ונעשית על ידי בית המשפט שדן בתיק — לא על ידי גורם חיצוני נוסף.
- חסינות דיונית בזמן כהונה: בעוד ראש הממשלה מכהן בתפקידו, לא ניתן להגיש נגדו כתב אישום. כל הליך פלילי אפשרי נגדו נדחה עד לתום הקדנציה.
- חריג: אירוע פלילי הקשור לתפקודו של ראש הממשלה בכהונתו מהווה עילה לכך שהכנסת, ברוב רגיל של 61 חברי כנסת ועל בסיס ראשית ראייה, תחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לבירור העניין. החלטת הכנסת אינה קביעת אשמה, אלא פתיחת הליך בירור מקצועי בלבד.
- עם קבלת ההחלטה, הוועדה הממלכתית פותחת בחקירה מקצועית בסיוע גורמי המקצוע הרלוונטיים (כגון גורמי חקירה וביטחון). מאחר שראש הממשלה מצוי בקשר שוטף עם השב"כ וגורמי חקירה וביטחון אחרים, נדרש לנטרל את האפשרות שישפיע עליהם, ולו בעקיפין, במהלך הבירור — ומטעם זה בלבד, לא כענישה מוקדמת, ייכנס ראש הממשלה למעמד של נבצרות זמנית לכל משך עבודת הוועדה, כדי לאפשר לו להיטהר מן החששות באופן שאינו מוטל בספק.

- סגנו של ראש הממשלה ינהל את ענייני המדינה עד להשלמת עבודת הוועדה, אשר תפעל להשלים את בירור העניין מהר ככל האפשר.
- בהתאם למסקנות ועדת החקירה הממלכתית, הכנסת רשאית לפעול להדחת ראש הממשלה. במקרה זה ייערכו בחירות מיוחדות לראשות הממשלה בלבד — בהתאם לאותם כללי הזמנים שנקבעו במסלול הנבצרות לעיל — ולא פיזור של הכנסת כולה כפי שנדרש במסלול ההדחה הרגיל (80 חברי כנסת).
- מסלול זה נבדל במכוון ממסלול ההדחה הפרלמנטרית הרגיל: בעוד הדחה יזומה על ידי הכנסת ברוב של 80 חברים גוררת גם את פיזור הכנסת עצמה, מסלול האחריות הפלילית — המופעל ברוב רגיל אך ורק על בסיס ראשית ראייה, ומוכרע בסופו של דבר על פי ממצאי ועדת חקירה ממלכתית מקצועית ובלתי תלויה — מוביל לבחירות לראשות הממשלה בלבד, בדומה למסלול הנבצרות. הבחנה זו נובעת מהגיון שונה: הדחה פרלמנטרית היא הכרעה פוליטית שראוי שתיבחן מחדש גם ברמת הכנסת; בעוד שהדחה בעקבות ממצאים פליליים מבוססת על בירור עובדתי-משפטי שאינו נוגע כלל להרכב הכנסת או להתנהלותה.

הממשלה — דרג ביצועי מקצועי ונפרד

- ראש הממשלה בוחר 11 שרים מקצועיים שאינם חברי כנסת ולא היו חברי כנסת בעת מינויים.
- כל שר עובר שימוע בוועדה לאישור מועמדים בכנסת, שבה נציג מכל אחד מ-12 אזורי הבחירה, הבוחנת את כשירותו ואת העדר "שלדים בארון".
- מול כל שר מכהנת בכנסת ועדת פיקוח ייעודית, שהרכבה נציג מכל אזור בחירה — כך שהפיקוח על כל משרד ממשלתי נשען על ייצוג ארצי מאוזן.

חיסכון תקציבי ושוויון בהקצאת המשאבים הציבוריים

- לצד היתרונות המבניים והפוליטיים של המודל, יש לו גם תרומה כלכלית ישירה וממשית לכיסו של משלם המסים.
- במקום ממשלה המונה כיום עד כ-38 שרים וסגני שרים — רבים מהם תפקידים שהומצאו כדי לפצות שותפים קואליציוניים ואינם נדרשים לצורך ניהול המדינה בפועל — יכהנו במודל המוצע 11 שרים מקצועיים בלבד. הצמצום החד במספר התיקים, במשרדי הממשלה הנלווים, בתקני כוח האדם, וברכבים, בליווי ובתקציבי הייצוג הכרוכים בכל תפקיד שר וסגן שר, מייצג חיסכון תקציבי משמעותי.
 - מכיוון שכל שר נתון לפיקוח מלא של ועדה ייעודית לאורך כל כהונתו, וכל תקציב משרדי נבחן באופן שוטף על ידי ועדה זו, מצטמצמת באופן ניכר האפשרות להעביר כספי ציבור לגורמים קואליציוניים, לעמותות מזוהות פוליטית או לפרויקטים אזוריים-מגזריים ללא בחינה מקצועית וללא פיקוח — תופעה המוכרת כיום כ"תקציבי קואליציה".
 - התוצאה המצרפית: יותר מכספי הציבור פנויים לשירותים הניתנים לכלל האזרחים באופן שוויוני — בריאות, חינוך, תשתיות ורווחה — במקום להיות מוקצים על פי משא ומתן קואליציוני נקודתי המשרת קהלים מסוימים על חשבון הכלל.

- צמצום היקף ההחלטות השרירותיות והבלתי-שקופות של הרשות המבצעת — שכן כל שר פועל תחת פיקוח הדוק וללא תלות בהישרדות קואליציונית — צפוי להפחית גם את מספר העתירות המוגשות לבג"ץ נגד החלטות ממשלה. חלק ניכר מהעתירות המוגשות כיום נובע ממינויים פוליטיים בלתי מקצועיים, מהחלטות תקציביות המוטות על ידי אילוצי קואליציה, או מהיעדר שקיפות בהליכי קבלת ההחלטות. כאשר ההחלטות מתקבלות באופן מקצועי, שקוף ומפוקח מלכתחילה, פוחת הצורך להיזקק להתערבות שיפוטית, ורק מקרים חריגים באמת — ולא סכסוכים פוליטיים יומיומיים שהוסבו להליך משפטי — יגיעו לפתחו של בית המשפט העליון.

שקיפות מלאה כעיקרון יסוד — בכנסת ובממשלה

שקיפות אינה עוד עיקרון נלווה במודל המוצע, אלא תנאי יסוד להפעלתו — זוהי, למעשה, מהות הדמוקרטיה עצמה: שלטון הנתון לביקורת מתמדת ומיידית של הציבור שבשמו הוא פועל. המודל מחיל חובת שקיפות מלאה על שלוש הזרועות של הרשויות הנבחרות:

- כל דיוני ועדות הכנסת — ובכלל זה ועדת הכספים, ועדת החוקה, והוועדות לאישור מועמדים לשרים ולפיקוח על משרדי הממשלה שתוארו לעיל — יהיו פתוחים לציבור ומתועדים, למעט חריגים מצומצמים וקבועים מראש בחוק (כגון ביטחון המדינה או פרטיות קטינים).
- כל הצבעה במליאת הכנסת ובוועדותיה תהיה גלויה ומתועדת לפי שם המצביע, ותפורסם לציבור באופן מלא ונגיש.
- כל החלטות הממשלה, פרוטוקולי ישיבותיה (למעט חלקים המצדיקים חיסיון ביטחוני מובהק), ותקציבי המשרדים על סעיפיהם השונים יפורסמו ברבים באופן שוטף ונגיש לכל אזרח.
- שקיפות זו חיונית גם לאיכות המינויים במגזר הציבורי: כאשר כל מינוי, תקן ותקציב חשופים לביקורת ציבורית מיידית, פוחת הפיתוי למנות בעלי תפקידים על יסוד קרבה פוליטית במקום כישורים, וגדל הסיכוי שמינויים ציבוריים ייעשו על בסיס ראוי וגלוי.

שקיפות זו אינה עומדת בפני עצמה, אלא משלימה את יתר עקרונות המודל: היא הכלי המעשי שבאמצעותו הציבור, התקשורת, וועדות הפיקוח האזרחיות יכולים לממש הלכה למעשה את הביקורת שהמודל מקנה להם — הן כלפי הממשלה והן כלפי הכנסת עצמה.

בג"ץ — פיקוח שיפוטי על הממשלה ועל חקיקת הכנסת

ההפרדה המוחלטת שמציע המודל בין הכנסת לממשלה מחזקת מאוד את כל אחת משתי הרשויות בתחומה, אך היא גם מחדדת שאלה מכרעת: מי בוחן שהרשות המבצעת פועלת בסמכות ובחוק, ומי בוחן שהרשות המחוקקת אינה חורגת מהעקרונות היסודיים שעליהם מושתתת המדינה? בהיעדר תלות הדדית שוטפת בין הכנסת לממשלה (כפי שקיימת כיום), כאשר הממשלה נשענת על אמון הכנסת, נדרש גורם שלישי, עצמאי ומקצועי, שימלא תפקיד זה — ותפקיד זה ממשיך להיות מופקד בידי בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ.

העיקרון המנחה את כל הפרק הזה הוא זה: בג"ץ קיים כדי להגן על אזרחי ישראל ועל הדמוקרטיה הישראלית — מפני עריצות הרוב מחד, ומפני פגיעה בזכויותיו של הפרט או של המיעוט מאידך. זהו תפקידו, וזהו גבולו.

בג"ץ אינו גוף המכריע במדיניות; הוא הגוף השומר שהמדיניות, יהיה תוכנה אשר יהיה, לא תיפגע באזרח באופן שאינו כדין.

"לא הרוב קובע" — זהו הכלל המסכם את עיקרון המיעוט שביסוד תפקידו של בג"ץ. דמוקרטיה אינה רק שלטון הרוב; היא גם הגנה על מי שאינו נמנה עם הרוב. רוב, ולו הגדול ביותר, אינו רשאי לפעול באמצעות חקיקה או מדיניות ממשלתית כדי לפגוע במיעוט חלש מטעמים שאינם עומדים במבחן התכלית הראויה והמידתיות שתואר לעיל. זהו בדיוק התפקיד שבג"ץ נועד למלא — לא לקבוע מהי המדיניות הנכונה, אלא לוודא שהמדיניות שנבחרה אינה הופכת את המיעוט לקורבן של הרוב.

שני תפקידי הפיקוח של בג"ץ

- ביקורת מנהלית על עבודת הממשלה: בג"ץ מוסמך ואף חייב לבחון שהממשלה פועלת בהתאם להוראות החוק ולתכליתו, ולמנוע מצבים של שחיתות, ניגוד עניינים, או מינויים בלתי ראויים בעליל העלולים להוביל לשחיתות. תפקידו כאן הוא לשמור על זכויות המיעוט ועל תקינות פעולת הרשות המבצעת — לא להכריע בשיקולי מדיניות עצמם.

- ביקורת חוקתית על חקיקת הכנסת: בג"ץ מוסמך לפסול הוראת חוק החוקה הכנסת רק כאשר זו פוגעת במיעוט באופן שאינו מידתי או מוצדק, או כאשר היא עומדת בסתירה מפורשת לחוקה שתאשר במשאל העם (כמתואר בחלק ה' לעיל). ביקורת זו אינה מיועדת לאפשר לבג"ץ להחליף את שיקול דעתה המדיני של הכנסת בשיקול דעתו שלו, אלא רק לוודא שהחקיקה אינה חורגת מהגנת הזכויות שקבעה החוקה עצמה.

שני התפקידים הללו כבר מתקיימים למעשה במערכת המשפט הישראלית כיום, אך המודל המוצע מבקש לחדד את גבולותיהם, לחזק את הלגיטימיות שלהם, ולצמצם את המחלוקת הציבורית סביבם.

מבחן ההתערבות: הצמדות להוראות החוק ולתכליתו

- חוק שסותר את החוקה יבוטל על ידי בג"ץ. עד לאישור החוקה במשאל העם כמתואר בחלק ה' לעיל, ישמשו חוקי היסוד הקיימים כמקור הביקורת החוקתית, וסמכות הביטול תופעל מולם — עד להחלפתם בחוקה.

- פעולה ממשלתית או מדיניות הפוגעת באזרחים ללא תכלית ראויה — כלומר, ללא הצדקה עניינית המתיישבת עם ערכי המדינה כמדינה דמוקרטית, ומעבר לנדרש להשגת אותה תכלית — ניתנת לביטול על ידי בג"ץ.

- העיקרון המנחה הכללי הוא זה: הממשלה והכנסת מחויבות להיצמד להוראות החוק הרלוונטי ולתכליתו. סטייה מהוראות החוק או פעולה החורגת מהתכלית שלשמה הוענקה הסמכות — מקנה לבית המשפט את הסמכות לבטל את הפעולה, את ההחלטה, או את החוק, לפי העניין.

מבחן זה — הצמדות לחוק ולתכליתו כתנאי לתוקף — הוא שמעניק לביקורת השיפוטית את יציבותה: ההתערבות אינה נשענת על העדפה ערכית של השופטים, אלא על בחינה עובדתית וממוקדת של השאלה האם הרשות פעלה בגבולות הסמכות שהוענקה לה בחוק, ולתכלית שלשמה הוענקה.

מנגנון הגנה מקדמי: הערות בית המשפט לפני חקיקה סופית

חשוב להבהיר: מדובר במנגנון הגנה רשות, לא בחובה. אין כל חובה להביא הצעת חוק בפני בית המשפט העליון, ובג"ץ אינו קובע באמצעותו מדיניות. תפקידו מוגבל לבחינה משפטית-טכנית בלבד — האם ניסוח החוק המוצע עומד בדרישות החוק והחוקה — ואם מתגלה תקלה כזו, להציג בפני המחוקק כדי שזה לא ייפול בשוגג בכשל ניסוחי. זהו כלי מונע, בהשראת המודל הצרפתי (ביקורת מקדמית של ה-Conseil constitutionnel, שנסקר בחלק ב' לעיל), ולא כלי המרחיב את מעורבות בית המשפט בתוכן המדיניות.

- הכנסת רשאית, ביוזמתה בלבד ולפי שיקול דעתה, להעביר הצעת חוק שעברה קריאה ראשונה לבחינת ועדה ייעודית בבית המשפט העליון. אין כל חובה לעשות כן לגבי אף הצעת חוק.
- בחינת הוועדה מוגבלת לשאלה משפטית-טכנית צרה: האם נוסח החוק המוצע עלול לעמוד בסתירה לחוקה או לחוקי היסוד. הוועדה אינה מביעה עמדה על נכונות המדיניות שביסוד ההצעה, ואינה ממליצה על ניסוח מועדף — היא רק מצביעה על מקום שבו הניסוח הקיים עלול להיכשל מבחינה חוקתית.
- במקרה שהועלתה הערה כאמור, על המחוקק להתייחס אליה במפורש — לקבלה, לדחותה בנימוקים, או לתקן את נוסח החוק בהתאם. הכנסת אינה מחויבת לאמץ את ההערה; היא מחויבת רק להתייחס אליה במפורש.
- משעה שהחוק עבר את הבחינה המקדמית ותוקן בהתאם להערות שהתקבלו (ככל שהתקבלו), לא ניתן עוד לפסול אותו בביקורת שיפוטית מאוחרת יותר על אותה עילה שכבר נבחנה. ודאות זו היא התמריץ לכנסת להשתמש במנגנון מרצונה: מחיר ההשקעה בבדיקה המקדמית הוא חסינות מלאה מפני ביטול עתידי על אותה עילה.

מנגנון זה אינו סותר את העיקרון שבג"ץ אינו קובע מדיניות — להפך, הוא מבטא אותו במלואו: הוועדה בוחנת רק תקלות ניסוח משפטיות צפויות, לא את תבונת המדיניות עצמה, וההחלטה הסופית אם לקבל, לדחות, או לתקן נותרת תמיד ובאופן בלעדי בידי הכנסת.

יובהר כי אין כאן ניגוד עניינים בין תפקידה של הוועדה בשלב הבדיקה המקדמית לבין ביקורת שיפוטית אפשרית בעתיד, שכן ההיגיון פועל באופן בינארי וחד-משמעי: אם נוסח החוק הסופי תואם את מה שהוועדה בחנה ואישרה (לרבות יישום ההערות שהתקבלו), הרי שהחוק חסין מפני ביטול — ואין כלל תרחיש שבו אותם שופטים נדרשים לשוב ולדון בשאלה שכבר הכריעו בה. ואם נוסח החוק הסופי שונה מזה שנבחן, ואין בו יישום של ההערות שניתנו, ממילא לא חל עליו הישג החסינות, והוא נתון לביקורת שיפוטית רגילה — אך זו אינה חזרה על החלטה קודמת של הוועדה, משום שהוועדה מעולם לא אישרה את הנוסח החדש והשונה. בשני המקרים, אין מצב שבו שופט נדרש לפסול היום מה שאישר אתמול.

מה מחוץ לתחום בג"ץ: מדיניות שאינה נוגעת להגנה על האזרח

במידה שווה לחשיבות הגדרת סמכויותיו, חשוב להגדיר במפורש את גבולות סמכותו של בג"ץ. לבג"ץ אין כל סמכות להכריע בשאלות של מדיניות ממשלתית שאינה נוגעת ישירות להגנה על זכויות האזרח או על עקרונות היסוד הדמוקרטיים. בפרט:

- תושבי יהודה, שומרון ועזה רשאים לפנות לבג"ץ, ואולם לבג"ץ אין סמכות לקבוע אילו פעולות צבאיות מותרות או אסורות, ואין לו סמכות בשאלות מדיניות ביחס ליהודה, שומרון ועזה — לרבות שאלות כגון סיפוח שטח, גירוש מחבלים או בני משפחותיהם, וכיוצא באלה החלטות מדיניות וביטחוניות מובהקות.
- לבג"ץ אין סמכות לכפות על הממשלה פרשנות של דין בינלאומי, ואין הוא רשאי להתערב בנהלים מקצועיים-מבצעיים כגון נוהלי פתיחה באש, נהלי מבצעים צבאיים, ונהלים דומים הנתונים לאחריותם המקצועית הבלעדית של הדרג הביטחוני והממשלה הנבחרת.
- זכויותיהם של עצורי אויב אינן בתחום סמכותו של בג"ץ. סוגיות הנוגעות לתנאי מעצרם, לזכויותיהם, ולאופן הטיפול בהם נתונות למדיניות הממשלה והדרג הביטחוני בלבד, ואינן כפופות להתערבות שיפוטית. הסדר זה מבוסס על גישות הנהוגות במדינות דמוקרטיות גדולות מישראל, המפקידות עניינים אלה בידי הדרג הביטחוני והמדיני הנבחר ולא בידי הערכאות האזרחיות.
- ההבחנה המנחה היא זו: כאשר השאלה היא האם נפגעה זכות יסוד של אזרח ישראלי באופן שאינו כדין — זהו תחום מובהק של בג"ץ. כאשר השאלה היא מהי המדיניות הביטחונית, המדינית או החוץ-ביטחונית הנכונה למדינה לנקוט — זהו תחום מובהק של הממשלה הנבחרת והכנסת המפקחת עליה, ולא של בית המשפט.

סמכויות בג"ץ בראי בין-לאומי: כיצד פועלות מקבילותיו בעולם

ההבחנה המוצעת כאן בין הגנה על זכויות האזרח לבין הכרעה במדיניות חוץ וביטחון אינה חידוש ישראלי, אלא עיקרון המוכר, בניסוחים שונים, בכל אחת מארבע הדמוקרטיות הוותיקות שנסקרו בחלק ב' לעיל. סקירה מלאה של המקבילות לבג"ץ בכל אחת מהן — הרכבן, סמכויותיהן, וכללי הפנייה אליהן — מחזקת את ההצדקה להסדר המוצע, ובפרט לצמצום המוצע בזכות העמידה.

זכות עמידה	ביקורת על הרשות המבצעת	ביקורת על חקיקה	הגוף המוסמך	מדינה
פגיעה קונקרטית וישירה בעותר עצמו בלבד (case or controversy)	סמכות מלאה, בכפוף לדוקטרינת השאלה הפוליטית	סמכות מלאה לפסילה חוקתית	בית המשפט העליון, 9 שופטים בכהונת חיים	ארצות הברית
עד 2008: בעלי תפקידים רשמיים בלבד; מ-2008: רק בעל דין בהליך תלוי ועומד	ביקורת מלאה, בכפוף לדוקטרינת "acte de gouvernement"	ביקורת מקדמית או בדיעבד (QPC), מ-2008: רק בתוך הליך קיים	Conseil constitutionnel (חקיקה) ו-Conseil d'Etat (מנהל), בנפרד	צרפת
פגיעה אישית בזכות יסוד, אך ללא צורך בהליך קודם	קיימת, אך משנית לביקורת החוקתית	סמכות רחבה, כולל ביוזמת אזרח (Verfassungsbeschwerde)	Bundesverfassungsgericht, 16 שופטים ברוב שני-שלישים בבונדסראט ובבונדסראט	גרמניה
"עניין מספיק" (sufficient interest) בתוצאת ההחלטה	לב הביקורת: חוקיות ההליך וסבירותו (Wednesbury)	אין סמכות לפסול חקיקה ראשית (ריבונות הפרלמנט); רק "הכרזת אי-התאמה"	בית המשפט העליון ובית המשפט המנהלי בריטניה	בריטניה
פגיעה ישירה וקונקרטית בעותר עצמו בלבד	ביקורת מנהלית להגנת האזרח והמיעוט; לא בענייני חוץ וביטחון	ביקורת חוקתית מול חוקה כתובה בלבד	בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, מאויש ברפורמה השיפוטית המקצועית	המודל המוצע לישראל

המשותף לכל ארבע המדינות: קיים בהן עיקרון המרחיק את הביקורת השיפוטית מהכרעה במדיניות חוץ, ביטחון ומבצעים צבאיים, תוך שמירה על ביקורת מלאה בתחומי זכויות האזרח והמנהל התקין. המודל המוצע

לבג"ץ בנייר עמדה זה מאמץ את אותה הבחנה בדיוק, ובכך מבסס את גבולות סמכותו על יסוד מוכר ומקובל בדמוקרטיה המובילות בעולם, ולא על המצאה ישראלית ייחודית.

זכות עמידה מוגבלת — לא עתירה לכל דורש

אחד ההבדלים הבולטים ביותר בין בג"ץ הישראלי כיום לבין מקבילותיו בארה"ב ובצרפת נוגע לשאלה מי בכלל רשאי לפנות אליו. כיום מכיר בג"ץ בזכות עמידה רחבה במיוחד — הלכה למעשה, כמעט כל אדם, ארגון או עמותה יכולים לעתור בטענת "עניין ציבורי", גם ללא כל פגיעה אישית וישירה בעותר עצמו. המודל המוצע משנה זאת מן היסוד, ומאמץ את הגישה הנהוגה בארצות הברית ובצרפת:

- רק אדם שנפגע באופן ישיר, אישי וקונקרטי מהחלטת ממשלה או מהוראת חוק — ולא פגיעה עקיפה, תיאורטית, או "עניין ציבורי" כללי — רשאי לעתור לבג"ץ. זהו העיקרון הנהוג בארצות הברית (case or controversy, הדורש injury-in-fact אישי, קשר סיבתי, וסעד בר-מימוש).
- בדומה לגישה הצרפתית לאחר רפורמת ה-QPC משנת 2008, ביקורת חוקתית על חוק תתאפשר רק בגדרו של הליך משפטי קיים ותלוי ועומד, שבו הפגיעה בעותר כבר מתממשת בפועל — לא כעתירה מופשטת "מונעת" נגד חוק שטרם הופעל כלפי איש.
- ארגונים וגופי חברה אזרחית עשויים להצטרף כידידי בית המשפט (Amicus Curiae) ולהביא בפני בג"ץ ידע וטיעונים מקצועיים, אך לא לשמש כעותרים ראשיים בהיעדר פגיעה אישית וישירה בהם או במי שהם מייצגים כדיון.

שינוי זה נועד להשיב את בג"ץ לתפקידו המקורי — הכרעה בסכסוכים אמיתיים שבהם אדם ממשי נפגע — ולמנוע את הפיכתו לזירה מתמדת של מאבק פוליטי, שבו כל החלטת ממשלה או חוק נבחנים מיד בבית המשפט ביוזמת גורמים שלא נפגעו כלל, אלא רק מתנגדים למדיניות מטעמים אידאולוגיים. צמצום זכות העמידה, יחד עם הגדרת גבולות הסמכות שתוארה לעיל, הוא שמאפשר לבג"ץ להתמקד במה שהוא נועד לו מלכתחילה: הגנה על האזרח הנפגע בפועל.

עיגון בחוקה כתובה — פחות פרשנות, יותר ודאות

כיום, בהיעדר חוקה שלמה, נאלץ בג"ץ להסתמך על עקרונות שאובחנו בפסיקה מתוך חוקי היסוד, מה שמעורר ביקורת מתמדת על כך שהוא "ממציא" סמכויות לעצמו. חוקה כתובה, כמוצע בחלק ה' לעיל, תעגן במפורש את זכויות היסוד ואת גבולות הסמכות של כל רשות, ותצמצם משמעותית את מרחב הפרשנות השיפוטית הנדרש כדי להצדיק התערבות — הביקורת החוקתית תיבחן מול טקסט מוסכם וברור, לא מול עקרונות שנגזרים מפרשנות תכליתית בלבד.

מקצועיות המינוי כמקור לגיטימציה

הרפורמה במערכת המשפט המפורטת בנספח לנייר עמדה זה מבטיחה ששופטי בג"ץ יגיעו לתפקידם על בסיס מקצועי-מדיד בלבד, ולא באמצעות מינוי פוליטי. משמעות הדבר היא שהביקורת שמפעיל בג"ץ על הממשלה ועל הכנסת אינה יכולה עוד להיתפס כביקורת של "מחנה" פוליטי אחד כנגד משנהו — שכן אף פוליטיקאי, לא בקואליציה ולא באופוזיציה, לא היה מעורב במינוי השופטים הדנים בעניין. זהו תנאי הכרחי להשבת האמון הציבורי בסמכות הביקורת השיפוטית עצמה.

צמצום היקף ההתדיינות — לא צמצום הסמכות

כפי שצוין לעיל, הפיקוח ההדוק וההרכב המקצועי של הממשלה במודל המוצע — 11 שרים בלבד, תחת ועדות פיקוח ייעודיות ושקיפות מלאה — צפויים להפחית מלכתחילה את מספר ההחלטות השרירותיות או הבלתי-שקופות המגיעות לפתחו של בג"ץ. זהו צמצום בהיקף ההתדיינות בפועל, ולא צמצום בסמכות הביקורת עצמה: בג"ץ ימשיך להחזיק בסמכות מלאה להתערב בכל מקרה המצדיק זאת, אולם מקרים כאלה צפויים להיות נדירים יותר, ומרוכזים בשאלות עקרוניות אמיתיות ולא בסכסוכים פוליטיים יומיומיים שהוסבו להליך משפטי.

שילוב שלוש המרכיבים הללו — עיגון חוקתי, מינוי מקצועי, וממשל מפקח ושקוף מלכתחילה — נועד להשיג את מה שהניסיונות הקודמים לרפורמה במערכת המשפט לא הצליחו להשיג: ביקורת שיפוטית חזקה ולגיטימית, שאינה נתפסת כזירת מאבק פוליטי נוסף בין הרשויות.

עקרונות מסכמים של המודל

- הפרדה מוחלטת בין הרשויות: איש אינו יכול לשרת בו-זמנית, וגם לא ברצף, הן בכנסת והן בממשלה. המעבר בין הרשויות סגור בשני הכיוונים, ולא רק בעת המינוי אלא גם דרך התפטרות.
- אחריות אישית ברורה: הצלחה או כישלון של משרד ממשלתי מיוחסים לשר ולממשלה; הצלחה או כישלון בחקיקה ובפיקוח מיוחסים לכנסת.
- יציבות שלטונית מאוזנת בבלמים: ראש הממשלה אינו תלוי בהישרדות קואליציונית יומיומית ויכול לתכנן מדיניות ארוכת טווח, אך הכנסת שומרת בידה כלי הדחה חמור (רוב של 80 חברי כנסת), המופעל במחיר כבד — פיזור הכנסת עצמה — כך שההדחה אינה הופכת לכלי שגרת.
- מניעת התבצרות: הגבלת כהונות ראש הממשלה לשתי קדנציות מבטיחה חילופין תקופתיים, גם ללא צורך במנגנון הדחה.
- המשכיות מוסדית בעת משבר: מנגנון הנבצרות מבטיח שלמדינה יהיה תמיד ראש ממשלה מתפקד, תוך שמירה על עיקרון הבחירה הישירה גם בבחירות המיוחדות שבעקבות הנבצרות.
- ייצוג ישיר: כל אזרח יודע בדיוק מי מייצג אותו, הן בכנסת והן — דרך ועדות הפיקוח האזוריות — מול כל משרד ממשלתי.
- חיסכון תקציבי וצמצום התדיינות: מעבר מ-38 שרים וסגנים לכל היותר ל-11 שרים מפקחים חוסך כספי ציבור רבים ומצמצם את התלות בתקציבי קואליציה בלתי מפקחים, ובכך גם מקטין את מספר העתירות המגיעות לבג"ץ.
- שקיפות חוצת-רשויות: פרסום מלא של דיוני הכנסת, הצבעותיה, והחלטות הממשלה אינו תוספת קוסמטית אלא תנאי מהותי לפיקוח אפקטיבי ולמינויים ציבוריים ראויים.

חלק ד' — מדוע המודל המוצע עדיף: ניתוח משווה

החלק הזה בוחן את המודל המוצע מול ארבעת המודלים שנסקרו, ומראה כיצד הוא שואב את יתרונותיו המרכזיים של כל אחד מהם, תוך התמודדות עם החולשות המובנות של כל שיטה.

1. מול ארצות הברית — הפרדה בלי שיתוק

כמו במודל האמריקאי, גם במודל המוצע קיימת הפרדה מלאה בין מי שמחוקק ומפקח (הכנסת) לבין מי שמבצע (הממשלה). אולם בניגוד לארצות הברית, שבה ממשל מפוצל בין נשיא מהמפלגה האחת לקונגרס בשליטת המפלגה השנייה עלול להוביל למבוי סתום ממושך, במודל המוצע ראש הממשלה בוחר את שריו ללא תלות ברוב פרלמנטרי קבוע, ואינו זקוק לרוב יציב בכנסת כדי להמשיך לכהן ולפעול. הכנסת מאשרת שרים בשימוע פרטני ומפקחת על ביצועם, אך אינה יכולה להפיל את הממשלה כולה על רקע מאבקי כוח קואליציוניים — כפי שקורה כיום בישראל, ובאופן חלקי גם בווינגטון סביב תקציב ומינויים.

2. מול צרפת — מנדט אישי בלי קוהביטציה משתקת

המודל המוצע מאמץ במישרין את עקרון הבחירה הישירה של ראש הרשות המבצעת בשתי סבבים, כמו בצרפת — עיקרון המבטיח לראש הממשלה מנדט של רוב מוחלט מהציבור, ולא רק רוב יחסי מקרי. אך בשונה מצרפת, אין במודל המוצע שני ראשי רשות מבצעת מקבילים (נשיא וראש ממשלה) העלולים להשתייך למחנות פוליטיים מנוגדים וליצור קוהביטציה משתקת. ראש הממשלה הנבחר הוא ראש הרשות המבצעת היחיד, ולכן אין סיכון למאבק סמכויות פנימי בתוך הרשות המבצעת עצמה.

3. מול בריטניה — קשר אזורי-אישי בלי מיזוג רשויות

מהמודל הבריטי שואב המודל המוצע את עקרון הקשר האישי-אזורי בין הנבחר לבוחריו — כל חבר כנסת מייצג אזור מוגדר וניתן לתביעת דין וחשבון ישירה. אולם בניגוד לבריטניה, שבה מיזוג בין הממשלה לפרלמנט מרכז כוח רב מדי בידי הממשלה כאשר יש לה רוב יציב, המודל המוצע שומר על הפרדה מוחלטת: חבר כנסת אינו יכול להיות שר במקביל, ולכן אינו מצוי בניגוד עניינים מובנה בין נאמנות למפלגה השלטת לבין תפקידו לפקח עליה.

4. מול גרמניה — יציבות בלי תלות בקואליציה

כמו בגרמניה, גם במודל המוצע קיים דגש חזק על יציבות שלטונית ועל מניעת הפלת ממשלות ללא הכרח מוחלט. אולם בעוד שגרמניה משיגה יציבות זו באמצעות מנגנון פרלמנטרי (הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית) התלוי עדיין בהרכבת קואליציה רב-מפלגתית, המודל המוצע משיג יציבות מקסימלית — ראש הממשלה נבחר ישירות לתקופת כהונה קצובה, ואינו תלוי כלל בהרכב קואליציוני משתנה. בכך נמנעת לחלוטין תופעת המשא ומתן הקואליציוני הממושך ותופעת ה"סחטנות" הפוליטית האופיינית הן לגרמניה והן, במידה חריפה עוד יותר, לישראל של היום.

5. בלם נוסף שאין לו מקבילה מלאה באף אחד מהמודלים: הדחה במחיר פיזור

שלושת המודלים הראשונים מכירים במנגנוני הדחה שונים: בארצות הברית — הדחה (Impeachment) בקונגרס; בצרפת — כמעט ואינה קיימת הלכה למעשה כלפי הנשיא; בבריטניה ובגרמניה — הצבעת אי-אמון (קונסטרוקטיבית בגרמניה) המפילה את הממשלה אך משאירה את הפרלמנט על כנו. המודל המוצע בוחר בדרך שונה: הכנסת יכולה להדיח ראש ממשלה ברוב מיוחס של 80 חברים, אך המחיר הוא פיזור הכנסת עצמה ופנייה מחודשת לבוחר. כך נשמר איזון עדין — קיים כלי הדחה אמיתי למקרי קיצון, אך הוא אינו הופך לכלי שגרתי להפלת ממשלות בלחץ קואליציוני, כפי שקורה כיום בישראל באמצעות הצבעת אי-אמון רגילה. בנוסף, הגבלת כהונות ראש הממשלה לשתי קדנציות בלבד — מגבילה שאינה קיימת לא בבריטניה ולא בגרמניה, וקיימת בצרפת ובארצות הברית — מונעת התבצרות ארוכת טווח מבלי להזדקק כלל למנגנון הדחה יזום.

סיכום ההשוואה: משילות ואיזונים גם יחד

הטבלה המושגית הבאה ממחישה את מיקומו של כל מודל בין שני הצירים המרכזיים - יכולת משילות מחד, ועוצמת פיקוח ואיזונים מאידך:

מנגנון היציבות	עיקר החולשה	מנדט לראש הרשות המבצעת	מודל
כהונה קצובה בלתי תלויה בקונגרס	שיתוק בממשל מפוצל	ישיר, ארצי	ארצות הברית
כהונה קצובה של הנשיא	קוהביטציה בין נשיא לרה"מ	ישיר, שני סיבובים	צרפת
רוב פרלמנטרי יציב	ריכוז כוח בהיעדר הפרדה	עקיף (מנהיג הרוב)	בריטניה
אי-אמון קונסטרוקטיבי	תלות בקואליציה רב-מפלגתית	עקיף (בחירת הבונדסטאג)	גרמניה
כהונה קצובה + הפרדה מהכנסת	— (נמנע ע"י הפרדה מלאה)	ישיר, שני סיבובים	המודל המוצע

מן הטבלה עולה כי המודל המוצע הוא היחיד המשלב מנדט אישי-ישיר מלא לראש הרשות המבצעת (כמו בצרפת ובארה"ב) יחד עם מנגנון המונע לחלוטין את הצורך במשא ומתן קואליציוני מתמשך (חוזקה של גרמניה, אך בלי מחירה), וזאת מבלי לוותר על הקשר האזורי-אישי בין הנבחר לבוחריו (חוזקה של בריטניה). במילים אחרות, המודל המוצע אינו מבקש להמציא רעיון חדש יש מאין, אלא לזקק מתוך ארבע דמוקרטריות ותיקות ומוצלחות את מנגנוני החוזק המרכזיים שלהן, ולשלב אותם למערכת אחת התואמת את המאפיינים הייחודיים של החברה הישראלית: ריבוי זהויות, פיזור גיאוגרפי, וצורך מובהק בייצוג אזורי לצד יציבות ממשלתית.

חלק ה' — קריאה למשאל עם ולחוקה

שינוי משטרי בעומק זה אינו יכול, ואינו ראוי, להיחקק כהוראת שעה בכנסת רגילה, בין השאר משום שכל כנסת נבחרת מתוך אותה שיטה שהיא מתבקשת לשנות — מצב היוצר ניגוד עניינים מובנה. מכאן הקריאה המרכזית של נייר עמדה זה: ההצעה לשינוי שיטת הבחירות והממשל תובא לאישור הציבור במשאל עם ישיר.

לצד הצעה זו, ובשל אותו הגיון בדיוק, מוצע להביא לאישור באותו משאל עם גם הצעה לחוקה מלאה למדינת ישראל. מדינת ישראל היא כיום אחת הדמוקרטיות המעטות בעולם המערבי הנעדרות מסמך חוקתי אחד מלוכד, ונסמכת במקום זאת על מערכת של חוקי יסוד, פסיקה ומסורת חוקתית מצטברת. חוקה כתובה תבהיר את גבולות הסמכות בין הרשויות, תעגן את זכויות היסוד של האזרח, ותצמצם את אי-הוודאות המשפטית והפוליטית שמלווה כיום כל עימות בין הכנסת, הממשלה ובית המשפט.

שילוב שתי ההצעות — שינוי משטרי וחוקה — באותו הליך של משאל עם נועד להבטיח שהמערכת החדשה תיוולד עם מסגרת חוקתית ברורה מלכתחילה, ולא תיאלץ, כפי שקרה עד היום, לבנות את גבולותיה בדיעבד באמצעות התדיינות משפטית וציבורית מתמשכת.

נספח — הצעה לרפורמה במערכת המשפט

השינוי המוצע בשיטת הבחירות והממשל (חלקים ג'-ד' לעיל) והרפורמה המשפטית המובאת להלן מהווים שני צירים משלימים של אותו "סדר חדש" — האחד בממד הפוליטי-ייצוגי, והשני בממד המשפטי-חוקתי. שני הצירים חולקים אותו עיקרון יסודי: הכרעות מבניות עמוקות, המשליכות על יחסי הרשויות לדורות, אינן ראויות להיחקק ברוב מקרי בכנסת אלא מחייבות הסכמה רחבה של הציבור עצמו במשאל עם.

לקראת שפיטה מקצועית, נטולת פוליטיקה ומחוברת לעם

"צֶדֶק צֶדֶק תִּדְרֹף" (דברים ט"ז, כ')

הקדמה: מדוע נדרשת רפורמה

מזה למעלה משלוש שנים נתונה ישראל במאבק חסר תקדים בעוצמתו סביב מערכת המשפט. עימות מתמשך בין הכנסת והממשלה מצד אחד לבין הרשות השופטת מצד שני הוציא המונים לרחובות, פילג משפחות וחברים, והעמיד בסימן שאלה את יכולתה של המדינה להכריע במחלוקות היסוד שלה בדרכי שלום ובכלים דמוקרטיים מוסכמים.

סקרים שנערכו בשנים האחרונות מלמדים על תמונה מדאיגה: רוב הציבור תומך בעיקרון של ביקורת שיפוטית על הממשלה, אך בו-בזמן קיימת תחושה רווחת — גם בקרב מי שאינם שותפים לרפורמה המקורית — שהאופן שבו שופטים ממונים כיום, ומי שמשפיע על כך, אינו שקוף מספיק ואינו מספק לציבור תחושה של שייכות למערכת שאמורה לשרת אותו. פער האמון הזה אינו נחלתו של מחנה פוליטי אחד — הוא פוגע בלגיטימיות של פסקי הדין עצמם, בין אם הם נוחים לממשלה ובין אם לאופוזיציה.

בד בבד, ניסיונות החקיקה שנעשו עד כה — שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים באופן שמעניק לקואליציה השלטת שליטה בה, צמצום סמכות הביקורת השיפוטית, והגבלת היועצים המשפטיים — עוררו התנגדות ציבורית רחבה, לרבות בקרב חלק ניכר ממצביעי הקואליציה עצמה, והובילו להכרעות משפטיות וחברתיות סוערות, כולל פסיקת בית המשפט העליון בהרכב מלא בינואר 2024. התוצאה: לא רק שהמחלוקת לא נפתרה, היא העמיקה, ומשבר האמון בין הרשויות טרם נסגר.

הצעה זו מציעה דרך שלישית. היא אינה מבקשת להעביר את השליטה במינוי שופטים לידי פוליטיקאים — לא לקואליציה ולא לאופוזיציה, בהווה או בעתיד. היא גם אינה מבקשת להשאיר את המצב הקיים על כנו, שבו לשכת עורכי הדין, השופטים הכהנים והדרג הפוליטי חולקים ביניהם השפעה על זהות ממוני העתיד. במקומם, ההצעה מבקשת להעביר את ההכרעה למנגנון מקצועי, מדיד ושקוף, שבו קידומו של שופט תלוי אך ורק באיכות עבודתו — ולא בזהות הממנה אותו.

המטרה המוצהרת: שופטים מקצועיים, נטולי זיקה למי שמינה אותם, שמתחילים את דרכם בבית משפט השלום ומתקדמים — כמו בכל מקצוע אחר — לפי הישגים מוכחים ולא לפי קרבה למי מהרשויות. שופט כזה יהיה מחובר לציבור שאותו הוא משרת, ולא מנותק ממנו; יהיה אחראי על תפוקתו ואיכות עבודתו כפי שכל איש מקצוע אחראי על שלו; ובד בבד יהיה חסין מלחצים פוליטיים משום שאיש מהפוליטיקאים — לא היום ולא בעתיד — לא יהיה זה שמינה אותו או שיכול לפטר.

הרפורמה המוצעת להלן פועלת בשני מישורים: מבנה מוסדי חדש למינוי, הערכה וקידום שופטים; ועיגון השינוי באמצעות משאל עם, כך שהכרעה מהותית כזו — שתשפיע על יחסי הרשויות לדורות — לא תוכרע ברוב מקרי בכנסת אלא בהסכמה רחבה של הציבור עצמו.

חשוב להבהיר כבר כאן מהי התרומה המרכזית של הרפורמה לאזרח הפרטי, שכן זהו למעשה עיקרה: ראשית, משפט הוגן ומקצועי — כל פסק דין יהיה מנומק כדין ונתון לערעור, וכפי שיפורט בפרק שישי להלן, מבוטלת האפשרות למתן פסיקה לא מנומקת וחסינה מערעור. שנית, השופט אינו נתון עוד לביקורת מקצועית בלבד, של עמיתיו ושל עורכי הדין, אלא גם לביקורת הציבור הבא לפניו ממש — משוב מהצדדים עצמם מהווה חלק ממערך ההערכה שלו, ולו במשקל מוגבל. אלו אינם פרטים טכניים; הם התשובה לשאלה מה בדיוק מרוויח האזרח הפשוט מהרפורמה, מעבר לעצמאות המוסדית של המערכת.

פרק א' — הרשות למינוי ולהערכת שופטים

מבנה הרשות

- תוקם "הרשות למינוי ולהערכת שופטים" (להלן: "הרשות"), הפועלת במסגרת מנהלית ותקציבית עצמאית, נפרדת מנציבות שירות המדינה ומכל משרד ממשלתי, וללא כפיפות לרשות המבצעת או המחוקקת.
 - בראש הרשות תעמוד ועדה מקצועית המורכבת משבעה שופטי בית המשפט העליון והמחוזי בדימוס, ובכלל זה נציב תלונות הציבור על שופטים.
 - הרכב הוועדה המקצועית יתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון המכהן, מתוך שופטי עליון ומחוזי בדימוס. הנשיא רשאי למנות את הוועדה פעם אחת בלבד במהלך תקופת כהונתו, ולא יוכל להחליף את חבריה אלא בהליך משמעותי כאמור בפרק ד'. רשימת המועמדים תפורסם ברבים בצירוף נימוקים קצרים 30 יום לפני כניסת המינוי לתוקף, לצורך ביקורת ציבורית.
 - לוועדה המקצועית תקציב עצמאי הקבוע בחוק כסעיף נפרד שאינו ניתן לקיצוץ חד-צדדי על ידי הממשלה.
 - הוועדה המקצועית אינה נדרשת להתכנס במלוא הרכבה (שבעת החברים) לצורך כל החלטה. עבודתה השוטפת — הערכת שופטים, הליכים משמעותיים, בחירת היועץ המשפטי לממשלה, בחירת ראש התביעה הכללית, וכיוצא באלה — מתבצעת באמצעות הרכבים מתחלפים של שלושה חברים מתוך השבעה, הנקבעים לפי הצורך ולפי תחום ההתמחות הרלוונטי. חלוקת העבודה הזו מאפשרת לוועדה לטפל בהיקף המשימות הנדרש ממנה ביעילות, מבלי להכביד יתר על המידה על מי מחבריה.
- חשוב להבהיר: הרכב הוועדה המקצועית משופטים בדימוס, ובכללם נציב תלונות הציבור על שופטים, אינו מקנה לה כוח עודף על מערכת המשפט או על השופטים הפועלים בה. הוועדה אינה קובעת מיהם המועמדים לשפיטה ואינה קובעת מי יתקדם — היא רק משבצת מועמדים שכבר עברו הכשרה לבתי המשפט השונים בהתאם לציוניהם, להכשרתם ולניסיונם, ומנהלת את ההליך המשמעותי במקרים המתאימים. תפקידה המרכזי הוא לשמור על בית המשפט כגוף מקצועי ועל אמון הציבור בו, לא לשמש גורם המכריע בקידום. כפי שפורט בפרק שלישי לעיל, הקידום בפועל נקבע על ידי הציבור ועורכי הדין הבאים בפני השופט מחד, ועל ידי תוצאות עבודתו השיפוטית עצמה — שיעורי הערעורים והכרעותיהם — מאידך; לא על ידי שיקול דעת של הוועדה. כל

הנתונים, הציונים והשיבוצים גלויים ומפורסמים, כך שאין מקום ל"שטיקים" או להסכמות בלתי פורמליות על קידום שופטים.

תפקידי הרשות

- מיון וקבלה למסלול ההכשרה השיפוטית.
- שיבוץ ראשוני של בוגרי ההכשרה לערכאות.
- ניהול מערך ההערכה השוטפת וקידום שופטים בין ערכאות, על בסיס הציונים המתפרסמים בלבד — ללא שיקול דעת נפרד של הוועדה.
- ניהול ההליך המשמעתי, כמפורט בפרק ד'.

פרק ב' — מסלול ההכשרה והכניסה למקצוע

תנאי סף

- עורך דין פעיל 5 שנים לפחות, או בעל ותק מקביל בתפקיד משפטי-ציבורי (תובע, סגור ציבורי, יועץ משפטי).
- סיום בהצלחה של תוכנית הכשרה שיפוטית באוניברסיטה או במוסד שהוסמך לכך על ידי הרשות.

תוכן ההכשרה

- כתיבת פסק דין.
- דיני ראיות וראיות מדעיות.
- פסיכולוגיה משפטית.
- סדר דין אזרחי ופלילי.
- כלכלה ועבירות כלכליות.
- דיני נזיקין.
- אתיקה שיפוטית וניהול זמן שיפוטי.

שיבוץ ראשון

בוגר שקיבל תעודת הסמכה יגיש מועמדות לרשות. הרשות תשבץ אותו לתפקיד שיפוטי בערכאה הראשונה — בית משפט שלום, הוצאה לפועל, פיקוח על המקרקעין, או כל תפקיד שיפוטי-מעין-שיפוטי מקביל — לפי צורכי המערכת וסדר עדיפויות אזורי.

ביטול המינוי הישיר לערכאות גבוהות — שינוי מהותי מהמצב הקיים

זהו אחד השינויים המהותיים ביותר שמביאה הרפורמה. כיום, עורך דין או מרצה באוניברסיטה יכול להתמנות ישירות לבית המשפט העליון מבלי שיהיו לו יום אחד כשופט וללא כל ניסיון שיפוטי קודם. באותה

מידה, עורכי דין מקורבים מתמנים לא אחת ישירות לבית המשפט המחוזי, ולעיתים אף לעליון, על סמך קשריהם ומעמדם המקצועי בלבד — לא על סמך הוכחה בפועל של כישורים שיפוטניים.

הרפורמה המוצעת מבטלת אפשרות זו כליל. לא ניתן עוד למנות אדם לשופט בכל ערכאה שהיא, מבלי שעבר את מלוא מסלול ההכשרה המתואר לעיל ושירת בפועל כשופט מקצועי. כל שופט, ללא יוצא מן הכלל — יהיו כישוריו האקדמיים או מעמדו המקצועי קודם לכן אשר יהיו — יתחיל את דרכו השיפוטית בבית משפט השלום, ויתקדם לבית המשפט המחוזי ולאחר מכן לעליון אך ורק בהתאם לכישוריו המוכחים בפועל, כמתואר בפרק השלישי לעיל — ולא בזכות קשריו, מעמדו האקדמי, או היכרותו האישית עם מי מבעלי הסמכות. אין עוד "קיצורי דרך" אל הערכאות הגבוהות.

פרק ג' — מערך ההערכה והקידום

העיקרון המנחה של פרק זה, ושל ההצעה כולה, הוא הציווי המקראי "צדק צדק תרדוף": שופט שפוסק לפי החוק, רודף צדק, ונותן משפט הוגן לבאים לפניו — יתקדם. שופט שסוטה מכך — לא יתקדם, ואם יחזור על כך — יודח מתפקידו. זו אינה מטרה נלווית אלא המטרה המרכזית של מנגנון ההערכה: לוודא ששופטים טובים בלבד יתקדמו, ושהקידום ייקבע אך ורק לפי כישורים — לא לפי קשרים, ותק פוליטי, או זהות הממנה.

עקרון היסוד המבני: קידומו של שופט נקבע לפי שני מדדים נפרדים לחלוטין — מדד איכות משפטית אובייקטיבי, המבוסס על תוצאות ערעורים; ומדד התנהגות ויעילות שיפוטית, המבוסס על משוב אנושי מובנה. הפרדה זו נועדה למנוע מצב שבו שופט ש"מפסיד" את אחד הצדדים בתיק נענש על כך, בעוד שהיא בוחנת את בקיאותו, יעילותו והתנהלותו בפועל.

חשוב להבהיר עיקרון יסוד נוסף: במינוי ובקידום שופטים במודל המוצע אין כל זיקה לשיוכו המגזרי, העדתי, הדתי או הפוליטי של המועמד. שופט יקודם על בסיס ציוניו בלבד — בין אם הוא ערבי, חרדי, מזרחי, אשכנזי, דתי או חילוני — ולעולם לא מטעמי ייצוג הולם של קבוצה זו או אחרת. גישת ה"ייצוג ההולם" שהייתה נהוגה בעבר במינויים ציבוריים תרמה בפועל להעמקת הקיטוב והשסעים בין אזרחי המדינה, משום שהיא מחזקת את התפיסה שכל תפקיד ציבורי הוא נכס של קבוצה מזוהה ולא של הראוי ביותר לו. מודל ההערכה המקצועי-מדיד המתואר בפרק זה מבטל תפיסה זו כליל ומחליף אותה בקריטריון אחד ויחיד: מי הטוב ביותר בעבודתו.

מדד איכות משפטית (משקל 60%)

- שיעור הערעורים שהוגשו על פסקי הדין של השופט, מתוך כלל התיקים שסיים.
- שיעור הערעורים שהתקבלו מתוך אלה שהוגשו.
- בונוס לפסיקה תקדימית: פסק דין שהכריע בשאלה משפטית שלא נדונה קודם לכן ("שאלה בעלת חשיבות ראשונה"), ואשר לא נהפך בערעור — יזכה את השופט בניקוד בונוס, ולא רק ב"אי-קנס". פסק דין כזה שאומץ בהמשך כהלכה על ידי ערכאה גבוהה יותר יזכה בבונוס נוסף. כך הופך הסיכון שבפסיקה חדשנית ומנומקת לכדאי מבחינת השופט, ולא למשהו שכדאי להימנע ממנו.
- קצב סגירת תיקים ("יעילות דיונית") ביחס לממוצע הערכאה, בכפוף לכך שקצב הדיון בפועל לא יפגע בזכות הטיעון של הצדדים.

- המדד ינורמל לפי סוג הערכאה, סוג התיק ומורכבותו, כדי שלא ייענשו שופטים המטפלים בתיקים מורכבים או פורצי דרך. הרשות תפרסם את מתודולוגיית הניקוד ותעדכן אותה אחת לשנתיים בעקבות ביקורת מקצועית חיצונית.

מדד התנהגות ויעילות שיפוטית (משקל 40%)

- משוב מובנה (בטופס אחיד, לא חופשי) מעורכי הדין של הצדדים, בנוגע לסבלנות השופט, בקיאותו בתיק, וניהול הדיון.
- משוב משופטים מקבילים ומהנהלת בית המשפט.
- משוב ישיר מהצדדים לתיק (תובע, נתבע, נאשם, מאשימה) יינתן משקל שולי בלבד (עד 5 נקודות אחוז מתוך ה-40%), בשל הטיה מובנית: צד שהפסיד בתיק נוטה לדרג את השופט נמוך ללא קשר לאיכות ניהול הדיון.
- כמות בקשות הפסילה (בקשת פסלות) שהוגשו כנגד השופט, יחסית לממוצע הערכאה ולמספר התיקים שניהל — כאשר בקשת פסילה שהתקבלה משוקללת בחומרה רבה יותר מבקשה שנדחתה, כדי לא לפגוע בשופט שכהונתו מוקד למחלוקות מקצועיות רגילות בלבד.
- תלונות שהוגשו כנגד השופט לנציב תלונות הציבור על שופטים ייכללו אף הן בשקלול המדד, יחסית לממוצע הערכאה ולמספר התיקים שניהל — כאשר תלונה שנמצאה מוצדקת על ידי הנציב משוקללת בחומרה רבה יותר מתלונה שנדחתה או שנמצאה חסרת בסיס.
- המשוב ייאסף אחת לשנה, וישקלל את כל הנתונים ויפורסם המדד של ציוני השופטים.
- משוב זה מהצדדים עצמם — ולא רק מעורכי הדין ומהשופטים העמיתים — הוא אחד המרכיבים המהותיים ביותר של הרפורמה מבחינת האזרח: לראשונה, לאדם הבא בפני בית המשפט יש קול, ולו חלקי, בהערכת השופט שדן בעניינו. השופט אינו נתון עוד לביקורת מקצועית סגורה בלבד, אלא גם לביקורת הציבור עצמו.

קידום בין ערכאות

- שופט שכיהן 7 שנים לפחות בבית משפט השלום ונמצא בעשירון העליון של הציונים באזורו — יוזמן על ידי הרשות למועמדות לבית המשפט המחוזי.
- שופט מחוזי שכיהן 7 שנים לפחות ונמצא בעשירון העליון הארצי — יוזמן למועמדות לבית המשפט העליון.
- שופט שנמצא בעשירון התחתון פעמיים ברציפות יופנה לשימוע מקצועי ברשות, שיכול להוביל להעברה, להכשרה משלימה, או לפתיחת הליך משמעתי אם עלו חשדות מהותיים.

פרק ד' — עילות הפיטורים וההליך המשמעתי

ההצעה מבחינה בין שני מסלולי פיטורים נפרדים לחלוטין, השונים זה מזה הן בעילה, הן בהליך והן בתוצאה: מסלול כישלון מקצועי, שאינו עבירה אלא אי-התאמה לתפקיד; ומסלול הטיית משפט, שהוא עבירה

המצדיקה סנקציה חמורה. הבחנה זו חיונית — אין דין שופט שטעה מקצועית כדין שופט שהפר את חובת האמון שלו כלפי הציבור.

מסלול א' — כישלון מקצועי (לא עבירה)

- **עילות:** ציונים בעשירון התחתון לאורך זמן (עשירון תחתון פעמיים ברציפות ולאחר מכן גם בתום תקופת שיפור מוגדרת), מזג שיפוטי שאינו הולם העולה שוב ושוב במשוב מובנה מעורכי דין ומשופטים מקבילים, או שיעור חריג וממושך של פסיקות שנהפכו ביחס לממוצע הערכאה.
- **הליך:** לאחר שימוע מקצועי תיקבע לשופט תקופת שיפור מוגדרת (12 חודשים), לרבות ליווי מקצועי מטעם הרשות. לא חל שיפור ניכר — הרשות תמליץ על פיטורים, וההחלטה הסופית תינתן על ידי הוועדה המקצועית לאחר מתן זכות טיעון מלאה לשופט וזכות ערעור לפני הרכב מורחב.
- **תוצאה:** פיטורים מתפקיד השיפוט, תוך שמירה על מלוא הזכויות הסוציאליות שנצברו כדין — פנסיה ופיצויי פיטורים. זהו הבדל יסודי ממסלול ב': אי-התאמה מקצועית אינה עבירה, ואין מקום לשלול בגינה זכויות שנצברו כדין.

מסלול ב' — הטיית משפט ושחיתות

- **עילות:** אי-גילוי נגוד עניינים ואי-פסילה עצמית כאשר צד להליך, בא כוחו, או מי מטעמו הוא בן משפחה, שותף עסקי, או מקורב אישי של השופט; מינוי אדם מקורב לתפקיד בעל ערך כלכלי בתיק (כונס נכסים, מפרק, מומחה מטעם בית המשפט, עורך דין מטעם קטין) מבלי לגלות את הקרבה; קבלת טובת הנאה, שוחד, מתנה או כל תמורה בעד פסיקה, החלטה, או מינוי בעל ערך כלכלי; זיוף מסמכים או מתן עדות כוזבת בהליך; שיבוש הליכי משפט ביודעין.
- **הליך:** שופט שקיים נגדו חשד סביר לעבירה מהרשימה שלעיל יובא בפני בית דין משמעתי המורכב משלושה מחברי הוועדה המקצועית (שופטים בדימוס), שאינו כפוף לרשות המבצעת. ההליך יהיה פומבי, למען יראו וייראו, למעט חלקים המחייבים חסינות לפי דין (כגון פרטי קטינים). לשופט הנילון זכות ייצוג, זכות עיון בחומר החקירה, וזכות ערעור לפני הרכב מורחב של הוועדה המקצועית.
- **רמת ההוכחה:** נוכח חומרת התוצאה, יוכח היסוד העובדתי של העבירה ברמת הוכחה מוגברת — מעבר למאזן ההסתברויות הרגיל הנהוג במשפט האזרחי — ולא רק ב"סבירות גבוהה".
- **תוצאה אם הוכחה העבירה:** פיטורים לאלתר משיפוט, ושלילה מוחלטת של כל הזכויות שנצברו — פנסיה תקציבית, פיצויי פיטורים, וכל זכות סוציאלית אחרת שנצברה בתקופת הכהונה.
- **שופט שהתפטר לאחר שנפתח נגדו הליך במסלול ב' —** ההליך יימשך עד להכרעה סופית חרף ההתפטרות, ולא יזכה לפנסיה או לפיצויים אם תוכח העבירה.

החומרה המכוונת של מסלול זה — רמת הוכחה מוגברת לצד תוצאה חד-משמעית וללא פשרות במקרה שהעבירה מוכחת — אינה מקרית. שופט שסרח, ובפרט שהטה משפט או פעל מתוך שחיתות, פוגע לא רק בצדדים הישירים להליך שבפניו אלא באמון הציבור כולו במערכת המשפט. משום כך מחויבת הרפורמה לגישה נוקשה כלפי מקרים כאלה: לא ניתן לאפשר לשופט שהוכחה נגדו עבירה מרשימת העילות להמשיך וליהנות מזכויות כאילו כהונתו הסתיימה כדין. חומרה זו היא שמאפשרת, מנגד, את הביטחון המקצועי המוענק לשופט

הפועל ביושר — שכן ההבחנה בין מסלול א' הסלחני יחסית לכישלון מקצועי לבין מסלול ב' הנוקשה כלפי שחיתות היא שמבטיחה שהחומרה תופנה בדיוק למקום הנכון.

פרק ה' — כהונה בעליון, פרישה ותקופת צינון

- שופט בית המשפט העליון יכהן 7 שנים מיום מינויו, ללא קשר לגילו, ובתום התקופה יפרוש.
- שופט עליון בדימוס רשאי לכהן בתפקידי מדינה נוספים (כגון מבקר המדינה או ועדות ציבוריות), ורשאי לשמש כבורר בהליכי בורות פרטיים.
- שופט עליון בדימוס לא ייצג צדדים בהליכים משפטיים ולא ייתן חוות דעת משפטיות בתשלום, במשך 5 שנים מפרישתו.
- שופט שמונה לשמש בורר לא ידון בתיק שבו הופיע לפניו כשופט בכהונתו.

מינוי נשיא בית המשפט העליון

לנשיאות בית המשפט העליון ימונה השופט שנותרו לו ארבע שנות כהונה בעליון עד תום תקופת שבע השנים הקבועה — כלומר, שופט שכבר צבר שלוש שנות ניסיון בפועל בעליון בעת מינויו לנשיאות, ויספיק לכהן כנשיא לתקופה משמעותית לפני פרישתו. אם יותר מאחד עומד בקריטריון זה במקביל, יבחרו שופטי העליון את הנשיא מבין המועמדים העומדים בתנאי. שיטה זו מבטיחה שהנשיאות תוענק לשופט בעל ניסיון מוכח בעליון עצמו, ולא תיקבע על פי ותק כללי או שיקולים חיצוניים.

כלל גיבוי: אם באותה עת אין וולו שופט אחד שנותרו לו במדויק ארבע שנות כהונה, יורחב החיפוש לשופט שנותרו לו חמש שנות כהונה. אם יותר מאחד עומד בקריטריון המורחב, יבחרו שופטי העליון את הנשיא מבין המועמדים כאמור לעיל.

הוראות מעבר

שופטים המכהנים כיום בכל הערכאות ימשיכו בכהונתם ולא יפוטרו או יוחלפו עם כניסת הרפורמה לתוקף. עם זאת, הם ייכנסו למערך ההערכה השוטף המתואר בפרק שלישי לעיל, ויהיו כפופים מרגע זה ואילך לאותם כללי משוב, ציונים, וקידום — או משמעת, במקרה הצורך — החלים על כל שופט אחר. שופט מכהן שכהונתו בעליון עולה על שבע שנים בעת כניסת הרפורמה לתוקף יסיים את כהונתו הנוכחית תוך פרק זמן סביר שייקבע בחקיקת המעבר, כדי לאפשר לרפורמה להשלים את יישומה בהדרגה ומבלי לפגוע ברציפות התפקודית של בתי המשפט.

מינוי נשיאי בתי המשפט המחוזיים ובתי משפט השלום

בניגוד לנשיאות בית המשפט העליון, הנקבעת באופן אוטומטי-כמעט לפי הכלל שתואר לעיל, נשיאי בתי המשפט המחוזיים ובתי משפט השלום ימונו על ידי הוועדה המקצועית, בהתאם לקריטריונים של ניסיון וציונים בלבד: מועמד לנשיאות חייב לשמש בפועל בשפיטה חמש שנים לפחות, ולהיות ראוי לתפקיד מבחינת הציונים שצבר במערך ההערכה המתואר בפרק שלישי לעיל. גם כאן, כמו בכל היבט אחר של הרפורמה, ההכרעה נשענת על נתונים מדידים ופומביים — לא על שיקול דעת סובייקטיבי או קשרים.

פרק ו' — חובת הנמקה מלאה בכל פסק דין: ביטול פסיקה לפי סעיף 79א(א) לחוק בתי המשפט

זהו אחד ממרכיבי הליבה של הרפורמה מבחינת האזרח הפרטי, ואין להסתפק בהיבטים המוסדיים של מינוי וקידום שופטים מבלי להתייחס אליו במפורש.

המצב הקיים

סעיף 79א(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, מסמך שופט, בהסכמת בעלי הדין, לפסוק בעניין שלפניו בדרך של פשרה או לפי שיקול דעת רחב, מבלי לפרט את נימוקיו במלואם, ולעיתים כמעט ללא הנמקה כלל. בהתאם לכללי הערעור, פסק דין כזה ניתן לערעור ברשות בלבד, ובפועל כמעט אינו ניתן לערעור מהותי.

במקור נועד הסדר זה לייעל את המערכת ולעודד סיום תיקים בהסכמה. בפועל, ריבוי התיקים והעומס על בתי המשפט הביאו לכך שההסדר משמש לעיתים שופטים המבקשים לצמצם את עומס העבודה שלהם, ולא רק לטובת הצדדים עצמם. הסכמת הצדדים ל"פסיקה" לפי סעיף זה אינה תמיד הסכמה חופשית באמת: היא ניתנת פעמים רבות תחת לחץ עקיף מצד השופט היושב בדין, מתוך חשש שסירוב יגרור התמשכות ההליך, ותוך היעדר חלופה מעשית לצד המצוי כבר בעיצומו של הליך משפטי יקר וממושך.

התוצאה: אזרח עשוי למצוא עצמו מוותר, למעשה תחת אילוף נסיבתי, הן על זכותו לדעת מדוע הוכרע נגדו והן על זכות הערעור המהותית שלו — שני מרכיבי היסוד של משפט הוגן.

ההצעה

הרפורמה המוצעת מבטלת את האפשרות למתן פסק דין ללא הנמקה מלאה. כל פסק דין שבו השופט הוא המכריע בתוצאה — לרבות פסק דין הניתן לפי סעיף 79א(א), כאשר הצדדים הסכימו רק לכך שהשופט יכריע בדרך של פשרה — יהיה מנומק כדין, ברמה המתאימה לסוג ההליך ולמורכבותו, ויהיה נתון לערעור לפי הכללים הרגילים החלים על אותה ערכאה. שופט המעוניין לקדם הסדר פשרה בין הצדדים עצמם רשאי לעשות כן בכל עת ובכל דרך מקובלת, אולם משעה שההליך מוכרע בפסק דין מטעם השופט — זה יהיה תוצר של הכרעה שיפוטית מנומקת, ולא ויתור טכני על זכויות דיוניות יסודיות.

הבהרה חשובה: הסכם פשרה בין הצדדים אינו נפגע

יש להבחין בבירור בין שני מצבים שונים לחלוטין, שהשימוש הרווח בציבור לעיתים מטשטש ביניהם.

במצב הראשון, הצדדים עצמם מגיעים — מיוזמתם ובהסכמה מלאה ביניהם על התוכן — להסדר פשרה המסיים את הסכסוך, ומבקשים מבית המשפט להעניק להסכם זה תוקף של פסק דין. זהו מהלך מבורך ורצוי, שאין לרפורמה זו כל עניין לפגוע בו: הצדדים הם שקבעו את התוצאה מרצונם החופשי, ובית המשפט רק מעניק לה תוקף אכיפה. מנגנון זה ימשיך להתקיים בדיוק כפי שהוא כיום.

המצב השני, שאותו מבטלת הרפורמה, הוא פסיקה לפי סעיף 79א(א) — מצב שבו השופט עצמו, ולא הצדדים, הוא שמכריע בתוצאת הסכסוך על פי שיקול דעתו הרחב "בדרך של פשרה", כאשר כל שנדרש מהצדדים הוא הסכמה מקדמית לכך שהשופט יפסוק כך, ולא הסכמה על התוצאה המהותית עצמה. במקרה זה התוצאה אינה תוצר של הסכמה אמיתית בין הצדדים, אלא של הכרעה שיפוטית לכל דבר ועניין — אך כזו הניתנת,

כאמור, ללא הנמקה מפורטת וללא זכות ערעור מהותית. זהו המנגנון שהרפורמה מבטלת: אם השופט הוא שמכריע בתוצאה, ולא הצדדים עצמם, ההכרעה חייבת להיות מנומקת ונתונה לערעור ככל פסק דין רגיל — בדיוק כמו כל הכרעה שיפוטית אחרת.

איסור שימוש בהוצאות משפט ככלי לחץ, וזכות ערעור על ההוצאות עצמן

תופעה נלווית לבעיית הפסיקה הבלתי מנומקת היא השימוש שעושים לעיתים שופטים באיום בפסיקת הוצאות משפט כאמצעי לחץ על בעל דין למשוך ערעור או תביעה — ניסוחים כגון "אם לא תמשוך את הערעור, תיחשף להוצאות משמעותיות" הפכו בפועל לכלי לצמצום עומס התיקים, ולא לניהול ענייני של ההליך. הרפורמה המוצעת שמה קץ לתופעה זו: שופט מקבל שכרו על מנת לשפוט, ועליו להכריע בכל מחלוקת המובאת בפניו בפסק דין מנומק — לא לדחוק בעל דין לוותר על זכותו החוקית לערער או לתבוע מתוך חשש מהוצאות.

- פסיקת הוצאות המשפט תהיה עצמה נתונה לערעור, ככל חלק אחר בפסק הדין.
- ערעור על גובה ההוצאות יתאפשר במיוחד כאשר לא קיימת קורלציה סבירה בין ההוצאות שנפסקו לבין היקף התיק, מורכבותו, וההוצאות שנפסקו במקרים דומים אחרים — כלומר, כאשר ההוצאות חורגות באופן ניכר מהמקובל בנסיבות דומות.
- מנגנון זה נועד למנוע שימוש בהוצאות ככלי ענישה סמוי כלפי מי שבחר לממש את זכותו הדיונית להתדיין או לערער, ולהבטיח שההוצאות ישקפו אך ורק שיקולים ענייניים — כגון היקף העבודה שהושקעה בתיק בפועל והתנהלות הצדדים עצמם.

איסור פסיקה על יסוד "התרשמות" גרידא — חובת ביסוס עובדתי לכל קביעת מהימנות

הרחבה נוספת של חובת ההנמקה המלאה נוגעת לאופן שבו שופטים מכריעים במקרים של גרסאות מנוגדות. לא ייחשב עוד לנימוק מספק שופט הכותב "אני מאמין לצד זה" או "אני מאמין לעד זה", מבלי לפרט את הבסיס העובדתי לכך. קביעת מהימנות, ככל קביעה שיפוטית אחרת, חייבת להיות מעוגנת בעובדות ובראיות — לא בהתרשמות סובייקטיבית גרידא כלפי צד זה או אחר.

- כל קביעה בדבר מהימנותו של עד או צד להליך תלווה בפירוט הבסיס העובדתי לה: סתירות פנימיות בעדות, התאמה או אי-התאמה לראיות אובייקטיביות (מסמכים, תיעוד, עדויות מסייעות), התנהגות מתועדת, או כל אינדיקציה עניינית אחרת הניתנת לבחינה.
- קביעת מהימנות שאינה מלווה בביסוס עובדתי כאמור לא תיחשב נימוק מספק לפסק הדין, ותהווה כשלעצמה עילה לערעור.
- אין באמור כדי לשלול את מעמדה המיוחד של התרשמות השופט הדין מהעדים שהופיעו לפניו, יתרון המוכר גם בערכאת הערעור; אולם יתרון זה אינו פוטר את השופט מהצורך לעגן את מסקנתו בעובדות ובראיות מוחשיות, ואינו מאפשר הסתפקות בקביעה גורפת וחסרת פירוט.

מה תורם הדבר לאזרח

- האזרח יודע תמיד לא רק "מה" הוכרע, אלא גם "מדוע" — נימוק מלא ומקצועי לכל הכרעה שיפוטית הנוגעת לו.

- שופט אינו יכול עוד להשתמש במנגנון זה ככלי לצמצום עומס עבודה אישי על חשבון זכויות הצדדים.
- משנחסמת האפשרות לפסיקה בלתי מנומקת וחסינה מערעור, נשמרת זכות הערעור המהותית של כל אזרח בפועל, ולא רק על הנייר.
- ביטול ההסדר צפוי, בטווח הארוך, דווקא לצמצום את מספר הערעורים: כאשר ההנמקה גלויה וברורה מלכתחילה, קל לצד להשלים עם התוצאה כאשר היא מבוססת כראוי, ובאותה מידה קל לו לזהות במדויק את נקודת המחלוקת האמיתית אם בכל זאת יבחר לערער — במקום לערער "בעלטה" מתוך חוסר ידיעה מדוע הופסד התיק.
- ההסדר גם משפר את דיוק מנגנון ההערכה המתואר בפרק שלישי לעיל: משעה שכל פסיקה שיפוטית, ולא רק חלקה, כפופה להנמקה ולביקורת ערעור, מתקבלת תמונה מלאה ומדויקת יותר לגבי איכות עבודתו של כל שופט, ולא רק לגבי אותם תיקים שבהם בחר שלא להשתמש בפסיקה בלתי מנומקת.
- אזרח לא יאלץ עוד לוותר על זכותו לערער או להתדיין מחשש לאיום סמוי בהוצאות משפט לא פרופורציונליות; וגם אם נפסקו נגדו הוצאות, יוכל לערער עליהן במישרין אם אינן תואמות את המקובל במקרים דומים.
- כאשר תיק מוכרע על יסוד גרסאות מנוגדות, האזרח יקבל הסבר עובדתי מדוע הועדפה גרסת הצד שכנגד — ולא רק קביעה בלתי מנומקת של "אני מאמין" — מה שגם מאפשר לו לבחון לעומק אם יש מקום לערער.

פרק ז' — אשור הרפורמה במשאל עם

מה טעון משאל עם — ליבת הרפורמה

שינוי מהותי במבנה הרשות השופטת, המשליך על יחסי שלוש הרשויות לדורות, אינו ראוי שיוכרע ברוב מקרי וזמני בכנסת. לפיכך, ובדומה לעקרון שלפיו כינון חוקה או שינוי שיטת הבחירות והממשל ראוי שיועברו במשאל עם — מוצע כי הרעיון והמבנה שביסוד רפורמה זו יאושרו בהליך של משאל עם כלל-ארצי, ולא יהיה ניתן לשנותם אלא באותו הליך עצמו.

מרכיבי הליבה שאינם ניתנים לשינוי אלא במשאל עם: העיקרון שלפיו לרשות המבצעת ולרשות המחוקקת אין כל השפעה על מינוי שופט בודד, קידומו או פיטוריו; מבנה הרשות למינוי ולהערכת שופטים והרכב הוועדה המקצועית; שיטת ההערכה הדו-מדדית (איכות משפטית והתנהגות שיפוטית) ועקרונותיה; וכהונת שופט העליון הקצובה. בלב ההצעה עומד עיקרון יסוד אחד שאינו משא ומתן: אין להחזיר לפוליטיקאים כוח למנות שופטים.

מה אינו טעון משאל עם — שינויים תפעוליים

לא כל שינוי במערכת המשפט הוא שינוי מהותי החייב באישור עם. שינויים תפעוליים-מנהליים — כגון הוספת בתי משפט, הגדלת מספר התקנים השיפוטיים, או שינויים תקציביים הנגזרים מצורכי העומס — אינם דורשים משאל עם, ויאושרו בהליך הרגיל: (א) הרשות השופטת מצביעה על קיומו של צורך; (ב) הרשות המבצעת מביעה הסכמתה התקציבית; (ג) הרשות המחוקקת מאשרת בחקיקה רגילה. הליך זה מאפשר למערכת המשפט לגדול ולהתאים את עצמה לצרכים המשתנים, בלי להכביד כל התאמה טכנית בהליך משאל עם מסורבל.

יובהר: נכון להיום אין בדין הישראלי מנגנון כללי למשאל עם על חוק יסוד. קיים אך ורק "חוק יסוד: משאל עם" (2014), החל על ויתור טריטוריאלי בלבד. משכך, לפני אישור רפורמה זו, יש לחוקק חוק הסדר נפרד שיקבע: (א) סף ההשתתפות (quorum) והרוב הנדרש לתוקף התוצאה; (ב) האם התוצאה מחייבת ברמה חוקתית או מייעצת בלבד לכנסת; (ג) הגדרה סגורה של מרכיבי הליבה הטעונים משאל עם, להבדיל מהשינויים התפעוליים שבסעיף הקודם — כדי שלא ניתן יהיה לעקוף את הדרישה למשאל עם באצטלה של "שינוי טכני".

פרק ח' — השוואה בין המצב הקיים למצב המוצע

לפני שהות עם המחיר והתרומה של כל גורם בנפרד, יש להציג במפורש את הבחירה העקרונית שביסוד ההצעה: זוהי הצעה שממקסמת עצמאות מקצועית ומצמצמת עד לביטול כמעט מוחלט את המעורבות הדמוקרטית-ייצוגית במינוי שופטים. זהו שיפור ברור בהיבטים מסוימים, אך הוא כרוך במחיר אמיתי בהיבטים אחרים — ואין דרך לקבל את הראשון בלי לשלם את השני. הטבלה והניתוח שלהלן משקפים זאת ביושר, ולא רק את הצדדים החיוביים.

ההצעה המוצעת	המצב היום	היבט
רשות מקצועית עצמאית בראשות ועדת שופטים בדימוס	ועדה מעורבת: שרים, חברי כנסת, שופטי עליון, נציגי לשכת עורכי הדין	מי ממנה שופטים
ציון מדיד ושקוף: ערעורים, יעילות, משוב מובנה	מינוי נפרד לכל ערכאה, שיקולים מעורבים ולא תמיד גלויים	בסיס לקידום
קצובה ל-7 שנים מיום המינוי	עד גיל פרישה (70)	כהונת שופט עליון
בית דין חיצוני של שופטים בדימוס, פומבי	ועדה לתלוות הציבור על שופטים ובית דין משמעותי בתוך המערכת	הליך משמעותי
אין כל תפקיד במינוי שופט בודד	שני שרים בוועדה לבחירת שופטים	תפקיד הממשלה
אין כל תפקיד במינוי שופט בודד; רק בחקיקת המסגרת	שני חברי כנסת בוועדה לבחירת שופטים	תפקיד הכנסת
אסור לחלוטין; כל שופט מתחיל בשלום ומתקדם רק לפי כישורים מוכחים	מינוי ישיר אפשרי לעליון או למחוזי, ללא ניסיון שיפוטי קודם	כניסה לערכאות גבוהות
חובת הנמקה מלאה בכל פסק דין, כולל פסקי פשרה; זכות ערעור מלאה ורגילה	אפשרות לפסיקה לא מנומקת ולא ניתנת לערעור מהותי לפי סעיף 79א(א) לחוק בתי המשפט	פסקי דין
משאל עם כלל-ארצי	חוק רגיל / חוק יסוד ברוב כנסת רגיל	עיגון השינוי

לאזרח

מה ההצעה תורמת:

- תהליך מינוי שקוף יותר: כל שופט עבר מסלול הכשרה אחיד וידוע, ולא מונה ב"קופסה שחורה" של הסכמות פוליטיות.

- שופט מקצועי במקום "פרוטקציונר": בניגוד למצב הקיים, שבו מינויים מושפעים לעיתים מקשרים ומהיכרויות ולא רק מכישורים, במודל המוצע כל שופט הגיע לתפקידו דרך מסלול הכשרה אחיד, ומתקדם אך ורק על פי ביצועים מדידים. האזרח מקבל שופט שהוכיח את עצמו מקצועית — לא מי שידע את האדם הנכון.
- הליך מהיר ואחראי: כיום הליכים משפטיים עשויים להימשך שנים ארוכות ללא כל מנגנון המחייב את השופט בדין וחשבון על כך. מדד היעילות הדיונית (פרק שלישי לעיל), הכפוף לביקורת ולפרסום שוטף, יוצר לראשונה תמריץ מובנה לשופט לנהל תיקים במהירות ראויה — מבלי לפגוע כמובן בזכות הטיעון של הצדדים.
- משפט צדק ושוויוני: מדדי ההערכה, ההכשרה האחידה, והפיקוח המרכזי על כלל בתי המשפט נועדו להבטיח שלא יהיה עוד פער בין הצדק שמקבל אזרח מהפריפריה לזה שמקבל אזרח ממרכז הארץ. אין עוד מקום ל"מבחן בוזגלו" — לשוני בלתי מוצדק ביחס המערכת בהתאם למוצאו, מעמדו או מקום מגוריו של המתדיין.
- פרסום שקוף של נתוני יעילות וערעורים לכל שופט עשוי לחזק את האמון הציבורי במערכת לאורך זמן.
- ומעל לכל: השופט עצמו נתון לפיקוח. בניגוד למצב הקיים, שבו שופט נהנה למעשה מחסינות רחבה וכמעט אינו ניתן לפיטורים, במודל המוצע אין לשופט הגנה מובנית מפני בחינה מתמדת של עבודתו — לא הגנה על מעשיו ולא חיסיון סטטוסקווי. שופט שכושל מקצועית או שסרח יכול להיות מודח, בהליך המתואר בפרק רביעי לעיל, בדיוק כפי שכל בעל תפקיד ציבורי אחר נדרש לתת דין וחשבון על תפקודו.

מה המחיר / מה עלול להיגרע:

- תוצאות משפטיות עשויות להשתנות לאט יותר, משום שקידום שופטים מותנה בוותק מינימלי (7 שנים בכל ערכאה) — שינוי דורש זמן.

לרשות השופטת כמוסד

מה ההצעה תורמת:

- מניעת התבצרות: כהונה קצובה בעליון מבטיחה חילופין סדירים ומונעת ריכוז ארוך טווח של השקפה שיפוטית אחת.
- מנגנון קידום אחיד ומדיד מפחית האשמות של פרוטקציה או מינויים פוליטיים בתוך המערכת עצמה.
- הליך משמעותי חיצוני ופומבי עשוי לחזק את האמון הציבורי בכך שהמערכת אכן מפקחת על עצמה.

מה המחיר / מה עלול להיגרע:

- אובדן ניסיון וזיכרון מוסדי: שופטים בשיא בשלותם המקצועית נאלצים לפרוש בתום 7 שנים בעליון.
- המערכת מאבדת חלק מהאוטונומיה שלה על ניהול המשמעת הפנימית שלה, לטובת גוף חיצוני (גם אם מורכב משופטים בדימוס).

לשופטים עצמם

מה ההצעה תורמת:

- מסלול קריירה ברור וצפוי, המבוסס על קריטריונים גלויים מראש ולא על יחסים אישיים או זהות פוליטית.
- הגנה מפני התערבות פוליטית במינוי או בפיטורים — אף פוליטיקאי אינו יכול להשפיע על קידומו או על פיטוריו של שופט.
- תעודת הסמכה מקצועית ומסלול הכשרה פורמלי מעניקים לגיטימציה מקצועית מוקדמת שאינה תלויה בהוכחה עצמית מתמשכת.
- מנגנון הבנוי לפסיקה תקדימית שלא נהפכה הופך פסיקה אמיצה ומנומקת לכדאית מבחינה מקצועית, ולא רק ליסיכון שכדאי להימנע ממנו — שופט שכתב פסק דין ראשון מסוגו שהתקבל, ובוודאי שאומץ כהלכה, ירוויח נקודות זכות של ממש לקראת קידומו.

מה המחיר / מה עלול להיגרע:

- עדיין קיימת אי-ודאות מסוימת ברגע הכתיבה: השופט אינו יודע מראש אם פסיקה חדשנית תתקבל או תיהפך, כך שנותר תמריץ שיורי מסוים לזהירות — גם אם המנגנון מצמצם אותו משמעותית לעומת מדד גולמי של שיעור ערעורים בלבד.
- שופט בעליון יודע מראש שכהונתו קצובה ל-7 שנים — עלול ליצור תמריץ להיזהר יתר על המידה לקראת סיום הכהונה, או לחלופין דאגה לעתיד התעסוקתי שלאחריה.
- מדדי יעילות (קצב סגירת תיקים) עלולים ליצור לחץ להעדיף מהירות על יסודיות בתיקים מורכבים.

לרשות המבצעת (הממשלה)

מה ההצעה תורמת:

- הסרת ניגוד עניינים מובנה: שר או ראש ממשלה המצויים בהליכים משפטיים אישיים אינם יכולים עוד להשפיע, ולו בעקיפין, על זהות השופטים הדנים בעניינם.
- הפחתת החיכוך הפוליטי-ציבורי סביב כל מינוי שיפוטי בודד, שכיום עלול להפוך לקרב קואליציה-אופוזיציה.

מה המחיר / מה עלול להיגרע:

- הממשלה מאבדת לחלוטין כל אמצעי דמוקרטי-ייצוגי להשפיע על הרכב הרשות השופטת — טענה מרכזית של תומכי רפורמות קודמות הייתה כי לממשלה הנבחרת חסר איזון מול רשות שופטת שאינה נבחרת; הצעה זו מרחיקה את שתי הרשויות עוד יותר זו מזו במקום לקרבן.
- איבוד יכולת הממשלה להגיב במהירות למקרים שבהם היא סבורה שהרשות השופטת חורגת מסמכותה — כל שינוי עתידי ידרוש משאל עם ולא החלטת ממשלה או חקיקה רגילה.

לרשות המחוקקת (הכנסת)

מה ההצעה תורמת:

- הכנסת חדלה לשמש זירת מאבק פוליטי סביב כל מינוי שיפוטי בודד, ויכולה להתפנות לחקיקה מהותית אחרת.
- חברי הכנסת אינם נדרשים עוד לשאת באחריות ציבורית (ולעיתים בביקורת) על מינויים שיפוטניים ספציפיים שהם לא בהכרח היו מעורים בפרטיהם.

מה המחיר / מה עלול להיגרע:

- זהו אולי הוויתור המהותי ביותר בהצעה כולה: בית הנבחרים של העם מוותר על כל תפקיד ייצוגי-דמוקרטי במינוי הרשות השלישית של המדינה. מבקרים יטענו שנוצרת "רשות רביעית" — הוועדה המקצועית — שאינה נבחרת ואינה מפוקחת בידי אף גוף נבחר.
 - שינוי עתידי של המנגנון עצמו, גם אם יתגלו בו פגמים בפועל, ידרוש משאל עם ולא יוכל להתבצע באמצעות הליך חקיקה רגיל בכנסת — מה שמקשה על תיקון מהיר של טעויות.
- שורה תחתונה: ההצעה משפרת במידה ניכרת את העצמאות המקצועית והשקיפות של מערכת השיפוט, ומסירה ממנה כמעט לחלוטין מעורבות פוליטית ישירה.

פרק ט' — היועץ המשפטי לממשלה: מינוי מקצועי ופיצול מראש התביעה

לצד הרפורמה במינוי ובקידום שופטים, נדרש הסדר מקביל למוסד היועץ המשפטי לממשלה — מוסד שעמד במרכז המשבר החוקתי-ציבורי שתואר בחלק א' לעיל, בין השאר בשל האופן שבו הוא משלב בתוכו שני תפקידים שונים במהותם.

מינוי היועץ המשפטי לממשלה

יובהר: הגוף המכריע כאן אינו ועדה נפרדת שהוקמה לצורך זה, ואינו הוועדה למינוי היועץ המשפטי לממשלה הקיימת כיום על פי החלטת ממשלה. מדובר באותה ועדה מקצועית-טכנוקרטית של הרשות למינוי ולהערכת שופטים, המתוארת בפרק א' לעיל (שבעה שופטי עליון ומחוזי בדימוס). במסגרת עבודתה השוטפת, ועדה זו תקבע גם מיהו המועמד הטוב ביותר לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, וכן מיהו הטוב ביותר לתפקיד ראש התביעה הכללית.

- הוועדה אינה מאתרת ואינה מחפשת בעצמה את המועמדים. תפקידה מוגבל לבחירת המועמד הטוב ביותר מתוך מאגר מועמדים שמובא בפניה מגורמים אחרים (כגון שר המשפטים, כמפורט להלן). זהו הבדל מהותי: הוועדה שופטת ובוררת, אך אינה מגייסת.
- הוועדה בוחרת את היועץ המשפטי לממשלה, והיא המוסמכת גם להעבירו מתפקידו במקרים קיצוניים — בדיוק כפי שנהוג היום ביחס לסמכות הפיטורים של הוועדה הקיימת. מנגנון הפיטורים עצמו אינו טעון שינוי.
- כל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ובכנסת כפופים ליועץ המשפטי לממשלה מבחינה מקצועית, כפי שנהוג היום.

כל ההליך הזה הוא משפטי-מקצועי גרידא, ואין בו כל ממד פוליטי: מטרתו להבטיח שהאזרח יקבל את בעל התפקיד הטוב ביותר האפשרי, על בסיס שיפוט מקצועי של עמיתים בכירים ולא על בסיס מינוי פוליטי.

פיצול התפקיד: היועץ המשפטי לממשלה אינו ראש התביעה

כיום משלב תפקיד היועץ המשפטי לממשלה בתוכו שני תפקידים שונים במהותם: הייעוץ המשפטי לממשלה מצד אחד, והעמידה בראש התביעה הכללית (הפרקליטות) מצד שני. שילוב זה יוצר לעיתים מתח פנימי בין שני התפקידים, ותורם לתחושה הציבורית שבסיס אחד להחלטות בעלות אופי שונה לחלוטין. המודל המוצע מפצל בין שני התפקידים.

- ראש התביעה הכללית ימונה בנפרד מן היועץ המשפטי לממשלה, מתוך שורות הפרקליטות, במינוי מקצועי טהור.
- הליך המינוי: שר המשפטים ימליץ על שלושה מועמדים מתאימים מקרב הפרקליטות, והרשות למינוי ולהערכת שופטים (אותה ועדה המתוארת בפרק א' לעיל) תבחר את המועמד המתאים מבין השלושה.
- משך הכהונה של ראש התביעה יהיה קצוב לתקופה של בין ארבע לחמש שנים.
- ראש התביעה יועמד לדין, במקרה של חשד בפלילים, לפי אותם כללים החלים על שופט: הוא יועמד לדין בפני הרשות למינוי ולהערכת שופטים, בהתאם לשני המסלולים שתוארו בפרק ד' לעיל — כישלון מקצועי, או הטיית משפט ושחיתות — לרבות אותה רמת הוכחה מוגברת ואותה שלילת זכויות במקרה של הרשעה במסלול החמור.

פיצול זה מפריד בבירור בין תפקיד הייעוץ המשפטי השוטף לממשלה — תפקיד מקצועי-משפטי במהותו — לבין תפקיד ניהול התביעה הפלילית, המחייב שיקולים שונים לחלוטין ואחריות ציבורית נפרדת. שני התפקידים נשפטים ונבחרים על ידי אותו גוף מקצועי-טכנוקרטי, אך כל אחד מהם ממונה, מפוקח, ומודח בנפרד, באופן המצמצם ריכוז כוח בידי גורם אחד ומחזק את האחריות של כל תפקיד בנפרד.

סיכום הרפורמה המשפטית

במובן העמוק ביותר, זוהי דרכו של העם עצמו למנות את שופטיו ולהדיחם — לא באמצעות פתק הצבעה חד-פעמי, אלא באמצעות מאות אלפי אזרחים הבאים בפני בית המשפט לאורך קריירה שיפוטית שלמה, יחד עם אזרחים מקצועיים: עורכי דין, שופטים מקבילים ומנהלי בתי משפט הנותנים משפט שוטף, ושופטי ערכאות הערעור הבוחנים כל פסק דין לגופו. שופט שנוהג בהגינות, במקצועיות ובצדק — יתקדם; שופט שאינו כזה — יישלח לביתו.

זו אינה הצבעה חד-פעמית של צד בודד בתיק בודד (שעלולה, כפי שראינו, לשקף רק תוצאה ולא הגינות), אלא שיפוט מצטבר של קהלים עצמאיים ומגוונים — הציבור הרחב מצד אחד, וקהילת המשפט המקצועית מצד שני — הבוחנים את השופט מזוויות שונות ולאורך זמן. ריבוי המקורות העצמאיים הזה הוא שהופך את המערכת לעמידה במיוחד בפני ניסיון של גורם בודד להטות אותה: אף עורך דין, שופט מקביל, או צד לתיק אינו יכול, לבדו, לקבוע את גורלו של שופט — נדרשת תמונה עקבית שחוזרת על עצמה אצל אלפי מעריכים בלתי תלויים על פני שנים. זו אינה מערכת חסינה מכל טעות, אך היא מערכת שקשה מאוד להטעות.

הרפורמה המוצעת בחוברת זו אינה מבקשת להעניק כוח לא לממשלה ולא לבית המשפט עצמו, אלא להעביר את ההכרעה על זהות השופטים למנגנון מקצועי, מדיד ושקוף — שבו הדרך היחידה להתקדם היא הישגים מוכחים, והדרך היחידה לרדת היא כישלון מוכח. זוהי הצעה לשיקום האמון בין הציבור למערכת המשפט, ולסיום מחזור העימות המתמשך בין הרשויות — לא באמצעות ניצחון של צד אחד על משנהו, אלא באמצעות הוצאת ההכרעה מידי שניהם.

לצד תרומתה המוסדית, לרפורמה זו יש גם תרומה חברתית עמוקה: משעה שקידום שופטים מנותק לחלוטין משיוך מגזרי, עדתי או פוליטי, ותלוי רק במצוינות מקצועית מדידה, נעלמת אחת הזירות שבהן חיזקה עד כה תחושת הקיטוב בין קבוצות באוכלוסייה. יחד עם השינוי המוצע בשיטת הבחירות והממשל (המתואר בגוף הנייר עמדה), שמעביר את מוקד התחרות הפוליטית מזהות מגזרית לביצועים אזוריים ואישיים, מצטיירת תמונה כוללת אחת: מעבר משיטה שבה קבוצות שונות נאבקות על נתח מהעוגה השלטונית, לשיטה שבה כל אזרחי המדינה — ללא הבדל דת, גזע, מין או השקפה לאומית — נמדדים ומשרתים לפי אותם קריטריונים בדיוק. זהו תנאי הכרחי לצמצום השסעים באוכלוסייה ולבניית אחדות, הבנה והתחשבות הדדית בין כלל אזרחי המדינה.

© כל הזכויות שמורות לעו"ד אביטל אופק