01

אתגרי המחר

המכון הישראלי לדמוקרטיה

איך מקדמים את השלמת המפעל החוקתי ואת שיקום הדמוקרטיה בשלוש רשויות השלטון?

ענת טהון אשכנזי | עמיחי כהן | יוחנן פלסנר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בשנים האחרונות ידעה מדינת ישראל טלטלות, משברים ומכאובים בזה אחר זה. ההתמודדות עם המשברים הללו טומנת בחובה לא רק את היכולת לשרוד ולהסתגל, אלא גם הזדמנות לצמוח ולהיבנות.

לפניכם אחת מחוברות אתגרי המחר, סדרת מסמכי מדיניות המבקשת להציע תשתית לצמיחה, תיקון ושגשוג למדינת ישראל בהתבסס על משאביה האנושיים והחברתיים, ובאמצעות תוכניות מפורטות לרפורמות במגוון תחומים מרכזיים. הסדרה מבוססת על מחקר יישומי שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה, ומטרתה מעבר להצבעה על הכשלים והאתגרים היא להציע צעדים מעשיים, מדורגים וישימים להתמודדות עימם. דווקא בתקופה של כאוס, ייאוש, קיטוב וחוסר אמון, חשוב יותר מאי פעם לקדם מדיניות איכותית המכוונת להשגת טובת הכלל והמבוססת על מחקר, נתונים ותכנון ארוך טווח; לקיים שיח מקצועי, מכבד ומבוסס עובדות; ולהנגיש ידע אמין לציבור ולמקבלי ההחלטות.

עיקרי הדברים

בשנים האחרונות חוותה הדמוקרטיה הישראלית תהליך מואץ של שחיקה שהתבטא לא רק בניסיונות לשנות את כללי המשחק החוקתיים, אלא גם בפגיעה בשומרי הסף ובסמכויותיה של הכנסת בפיקוח על הממשלה, בהחלשת עצמאותה של מערכת המשפט ובכרסום של שלטון החוק והנורמות שהמשטר הדמוקרטי נשען עליהן. מציאות זו מחייבת מהלך מקיף של שיקום הדמוקרטיה הישראלית שראשיתו בחיזוק התשתית הערכית והמוסדית של המדינה, ובהמשך השלמת הסדרה חוקתית יציבה שתיהנה מהסכמה ציבורית ופוליטית רחבה ותוכל להחזיק מעמד לאורך זמן.

אנו מציעים מהלכי יסוד שיש לקדמם בשני שלבים:

השלב הראשון: מאה הימים הראשונים לאחר הקמת ממשלה

תיקון מיידי של הפגיעות במוסדות הדמוקרטיים. ביטול החקיקה שפגעה במערכת האיזונים והבלמים, ובעיקר השינוי בהרכב הוועדה לבחירת שופטים; וכן השבת נורמות של שלטון החוק, אחריות וממלכתיות, בראש ובראשונה באמצעות הקמת ועדת חקירה ממלכתית בנושא טבח 7 באוקטובר.

ביצור השירות הציבורי והגנה על בעלי תפקידי מפתח. הסדרת הליכי המינוי, הכהונה וההעברה מכהונה של בעלי תפקידי מפתח בשירות הציבורי במובנו הרחב, באופן שיבטיח מקצועיות, עצמאות והגנה מפני פוליטיזציה: לייעוץ המשפטי לממשלה, לנציב שירות המדינה, לראשי מערכות הביטחון והמוסדות הכלכליים ולגורמים בכירים באכיפת החוק ובמוסדות התביעה.

השלב השני: השנה הראשונה לכהונת הממשלה

השלמת המפעל החוקתי. עיגון ערכי מגילת העצמאות, השלמת עיגון זכויות יסוד ובראשן הזכות לשוויון וחופש הביטוי, חקיקת חוק־יסוד: החקיקה והסדרת כללי המשחק והיחסים בין רשויות השלטון. כל תיקון חוקתי צריך להתבסס על תכנון ארוך טווח ועל הסכמה ציבורית ופוליטית רחבה.

חיזוק הכנסת. כדי להשיב את מעמדה של הכנסת כרשות מחוקקת ומפקחת אפקטיבית יש לחזק את כלי הפיקוח שיש בידיה על עבודת הממשלה, לשפר את עבודת הוועדות ולטייב תהליכי חקיקה.

חיזוק מערכת המשפט. חיזוק עצמאותה, מקצועיותה ויעילותה של מערכת המשפט באמצעות התמודדות עם העומס המוטל עליה, שמירה על הליכי מינוי מקצועיים ועצמאיים של שופטים, חיזוק העצמאות הניהולית של הרשות השופטת והסדרת מוסדות התביעה והייעוץ המשפטי באופן שיבטיח את עצמאותם, אחריותיותם ואמון הציבור בהם.

מבוא: על חזרה מנסיגה דמוקרטית

ההסדרים החוקתיים וכללי המשחק המשטריים בדמוקרטיה הישראלית שבריריים במיוחד וניתן בקלות לשנותם ולפגוע בהם. שבריריות זו בלטה בשלוש השנים האחרונות, שבמהלכן ישראל חוותה שחיקה דמוקרטית מואצת. רוב קואליציוני ניסה, ואף הצליח במידה רבה, לשחוק את המנגנונים הדמוקרטיים ואת מערכת האיזונים והבלמים, לפגוע בשלטון החוק ובשומרי הסף, להחליש את כוחה של הכנסת לפקח על הממשלה ולערער את עצמאותה של מערכת המשפט.

בחינת הדרכים לשיקום משחיקה זו בישראל מעלה שרק קיבוע של כללי המשחק ושריונם של יחסי הגומלין בין רשויות השלטון – אין בהם די כדי למנוע שחיקה דמוקרטית עתידית, ואין בהם די כדי להשיב את ישראל לאותה נקודה שבה הייתה לפני המהלכים שנעשו. בעיקר אין בשריון של כללי המשחק כדי להסיר מעל הציבור את החשש שכל החלפת שלטון תוביל להחלפת המשטר החוקתי ולפגיעה בזכויות המובטחות במשטרים דמוקרטיים.

הסיבה לכך היא שחלק ניכר מהניסיון להשתלט על מוסדות השלטון ועל שומרי הסף נעשה אגב התעלמות משלטון החוק ומנורמות וכללים בלתי כתובים – באמצעות חקיקה רגילה, אמצעים מינהליים ומינויים ופיטורים, ולא בהכרח על ידי תיקונים של חוקי היסוד.

את ההנחה ששחיקה דמוקרטית אינה ניתנת לבלימה רק באמצעות הסדרה חוקתית של כללי המשחק ניתן להוכיח בקלות, בהסתמך על המהלכים שהקואליציה הנוכחית ביקשה לקדם או קידמה בפועל. הניחו כי היה נחקק חוק־יסוד: החקיקה ובמסגרתו היה נקבע שריון למוסדות השלטון כך שקשה היה לשנותם ברוב רגיל – האם שריון כזה היה מונע, למשל, את שינוי ההסדר בעניין נציב התלונות על השופטים? את שינוי מפת התקשורת בחקיקה? את הניסיון לפוליטיזציה ולפגיעה בעצמאותה של המשטרה או את שינויה של פקודת המשטרה? האם חוק זה היה מונע את העברת הסמכויות לבתי הדין הדתיים, את שינוי דרך הדחתה של היועצת המשפטית לממשלה או את פיטוריה בפועל? האם היה מונע את ההתנהלות הלא תקינה בכנסת, לרבות ההתעלמות מעמדות הייעוץ המשפטי בסוגיות כמו הקמת הוועדה המיוחדת לדיון בחוק השידורים, זלזול של השרים בוועדות ואי־מתן מענה לשאילתות? התשובה לכל השאלות היא לאו. ואלו רק דוגמאות אחדות לפעולות שיש להן השפעה ניכרת על דרכי פעולתה של הדמוקרטיה הישראלית, והן משום מרכיב חשוב בנסיגת הדמוקרטיה בישראל.

לכן, בצל השחיקה, ועל מנת לחזק את הדמוקרטיה הישראלית, בטרם כל עיסוק בהסדרה חוקתית ראויה נדרש תחילה שלב של תיקון וריפוי. המטרה היא כפולה: לא רק לנסות להחזיר את המדינה מן הציר השלילי אל "קו האפס", לאותה נקודה שבה הייתה לפני תחילת השחיקה הדמוקרטית; אלא תוך כדי שלב התיקון לנסות ולעטוף את המערכת ב"שכבת מגן דמוקרטית" ממשית יותר, כדי לחסנה מפני מהלכי שחיקה עתידיים, ובאופן אשר ייטיב את ההטמעה הראויה של כל הסדרה חוקתית עתידית. חשיבותו של שלב ראשון זה היא מכרעת גם לטובת חיזוק האמון של הציבור במוסדות השלטון ובערכים העומדים בבסיסה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. אמון זה לא ניתן להשיב באמצעות טיפול במוסד אחד בלבד אלא הוא מחייב תהליך מקביל של חיזוק ותיקון של כלל רשויות השלטון; שכן החולשה או חוזקת היתר של כל אחת מהן משפיעה על תפקודה ועל אמינותה של המערכת כולה. לכן אנו מציעים להתבונן באופן כולל על שלוש הרשויות של מדינת ישראל – המחוקקת, המבצעת והשופטת – ולבחון את התיקונים הבסיסיים הנדרשים בכל אחת מהן כחלק ממהלך משולב לשיקום הדמוקרטיה הישראלית.

במסגרת זו, לצד חיזוק ההסדרים החוקתיים וכללי המשחק ועיגון נהגים חוקתיים, יש להקדיש תשומת לב מיוחדת להגנה על בעלי התפקידים המופקדים על יישומם. ניסיון השנים האחרונות מלמד כי חלק ניכר מן הפגיעה בדמוקרטיה נעשה באמצעות מינויים, פיטורים, החלשה או פוליטיזציה של בעלי תפקידים מרכזיים בשירות הציבורי, במערכות הביטחון, בגופי אכיפת החוק ובגופי הפיקוח. לפיכך במסגרת מהלכי השיקום מוצע להגדיר גורמי מפתח שחשובים במיוחד להגנה על הדמוקרטיה – שומרי סף מרכזיים, ראשי מערכות ביטחוניות וכלכליות בעלות השפעה מכרעת על תפקודה וחוסנה של המדינה ובעלי תפקידים האמונים על שמירת שלטון החוק, זכויות האדם והאיזונים והבלמים. בכל הנוגע לבעלי תפקידי מפתח אלו יש לעגן את מנגנוני מינוֶיים, כהונתם והעברתם מתפקיד באופן שיבטיח מקצועיות, עצמאות והגנה מפני פוליטיזציה, מתוך שמירה על אחריותיות ציבורית ולגיטימציה דמוקרטית.

על מנת לאפשר התמודדות מושכלת ומותאמת, מהלכי השיקום המוצעים במסמך זה נשענים על נדבכים משלימים. הראשון הוא חיזוק הערכים והנורמות הדמוקרטיות העומדים בבסיס תפקודם של מוסדות המדינה ובעלי התפקידים הפועלים במסגרתם; השני הוא שלב של תיקון מוסדי והגנה על מנגנוני האיזונים והבלמים, ובכלל זה הסדרת מינוֶיים של בעלי תפקידי מפתח וחיזוק מעמדם של שומרי הסף; השלישי הוא קידום הסדרה חוקתית ארוכת טווח, לצד חיזוק הכנסת, מערכת המשפט ומוסדות שלטון אחרים, באופן שיבסס את יציבותה וחוסנה של הדמוקרטיה הישראלית.

עקרונות מנחים ליישום השלבים המוצעים

השלבים תלויים זה בזה. המהלכים המוצעים כרוכים ומותנים זה בזה ונדרש תיאום ביניהם. בין השאר, תיקון ההסדרים ההרסניים שקבעה הכנסת ה־25 במערכת המשפט ובמוסד הייעוץ המשפטי לממשלה צריך להיות מיידי. בשלבים המתקדמים יותר שריון כללי המשחק מותנה בהשלמת מהלכים ערכיים, כגון עיגון זכויות האדם והאזרח, וצעדים אחרים להסדרת היחסים בין הרשויות, לביזור הכוח השלטוני ולחיזוק מערכת המשפט. עיגון כללי המשחק בטרם עיגון זכויות האדם והאזרח והשלמת מרכיביה הערכיים של החוקה עלול להקשות בעתיד על השלמת ההגנה החוקתית ועל ההבטחה המינימלית של זכויות יסוד המקובלת במדינות דמוקרטיות.

השיקום דורש גם שינוי בשיח הציבורי. יש צורך חיוני בשיח ציבורי שונה ומובחן מהשיח המתקיים בשנים האחרונות – שיח המתמקד בערכים דמוקרטיים יסודיים כבסיס לשיקום המוסדות. הדבר מחייב יצירת בריתות רחבות סביב ערכים דמוקרטיים משותפים. מוצע להציב בשיח הציבורי ולכלול במסמכי ההקמה של מפלגות ובמצעי המפלגות, בהסכמים קואליציוניים ובהסכמי שיתוף פעולה בין מפלגות התחייבות הצהרתית של המועמדים לשורה של ערכים שינחו אותם ביחסיהם עם אזרחי המדינה. למשל: ממלכתיות, אחריות אישית, דוגמה אישית, מקצועיות, ענייניות, יושרה, נאמנות לכלל הציבור, טוהר מידות ושלטון חוק.



השלב הראשון:
מאה הימים הראשונים לאחר הקמת ממשלה

בשלב זה מוצע:

1. **לחזק את המחויבות לאחריות, ממלכתיות וחקר האמת,** בראש ובראשונה על ידי הקמת ועדת חקירה ממלכתית לטבח 7 באוקטובר והשבת הערך של שלטון החוק לשיח הציבורי, למשל על ידי אישור כללי אתיקה לשרים בממשלה (כפי שהציעה ועדת שמגר).

2. **לבטל חוקים בעייתיים שעברו בכנסת ה־25.** יש לפעול לביטולם של חוקים מרכזיים שנחקקו בשנות הנסיגה הדמוקרטית ושינו את כללי המשחק באופן המעצים את כוחו של הדרג הפוליטי, מחליש את מנגנוני האיזונים והבלמים ופוגע בעצמאותם

ובמקצועיותם של הרשות השופטת והשירות הציבורי או בזכויות יסוד. ביטולם נדרש כבר בראשית תהליך השיקום, שכן הותרתם על כנם עלולה ליצור שינויים מוסדיים ומעשיים שיהיה קשה, ולעיתים בלתי אפשרי, להשיב לאחור.

אלה הם החוקים שיש לבטל:

- ⓧ התיקון לחוק־היסוד ששינה את הרכב הוועדה לבחירת שופטים, ואת החקיקה ששינתה את דרך בחירת נציב התלונות על השופטים;
- ⓧ הרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים לדון כבוררים בנושאים אזרחיים;
- ⓧ החקיקה ששינתה את מעמד המחלקה לחקירת שוטרים (מח"ש);
- ⓧ חוק־יסוד: לימוד תורה;
- ⓧ החוק להחלשת סמכות הייעוץ המשפטי לממשלה;
- ⓧ הרחבת ההפרדה המגדרית באקדמיה;
- ⓧ חוק השידורים.

3. **להסדיר את הליכי המינוי, הכהונה וההעברה מכהונה של בעלי תפקידי מפתח בשירות הציבורי במובנו הרחב.** תפקידם של גורמי מפתח בהגנה על הדמוקרטיה נשען על שלושה יסודות משלימים: העיקרון הדמוקרטי – המחייב שמירה על שלטון החוק, הפרדת רשויות, עצמאות מוסדות המדינה והגנה על זכויות אדם; עקרון הנאמנות לציבור – המחייב ממלכתיות, מקצועיות, ניטרליות פוליטית, שקיפות ואחריותיות; וכללי המשפט המינהלי – המבטיחים כי סמכויות השלטון יופעלו בהתאם לדין, בהגינות, מתוך שמירה על ערכי השוויון ולמען האינטרס הציבורי. על יסוד עקרונות אלו, ובהתחשב בניסיון של השנים האחרונות, אנו מציעים להסדיר את הליכי מינויים, הדחתם ומהלך כהונתם של בעלי תפקידים בכירים משלוש קטגוריות עיקריות, כדי להבטיח את יכולתם למלא את תפקידם בהגנה על הדמוקרטיה.[1] להלן נפרט את המהלכים שיש לנקוט בשלב הזה לצורך הגנה על הקטגוריות הראשונה והשנייה (המהלכים הנדרשים להגנה על בעלי תפקידים מהקטגוריה השלישית יפורטו בשלב הבא, כחלק מהצעדים שיש לנקוט בשנה הראשונה לכהונה).

1 ישנן קטגוריות נוספות, במיוחד משרות המתמנות כיום באמצעות ועדות איתור או מינויים "רגילות", וגם לגביהן דרושים תיקונים – אך לא ניגע בכך במסמך זה, המתמקד בשלבים הקריטיים של שיקום דמוקרטי.

קטגוריה ראשונה: שומרי סף ייחודיים בשירות הציבורי

בקטגוריה זו כלולים היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה – משרות בכירות ביותר, שלהן השפעה מכרעת על דמותו של השירות הציבורי (לרבות על מינויים בכירים אחרים בתוכו) ועל הבטחת האינטרס הציבורי. משכך, הן דורשות עצמאות, מקצועיות וטוהר מידות ברמה הגבוהה ביותר. לנוכח מאפייני המשרות האלה, הליך המינוי צריך להיות מקצועי בעיקרו. המודל המתאים הוא ועדת איתור קבועה, עצמאית ומקצועית, בראשות שופט עליון בדימוס, בשילוב של מומחים מעולם התוכן של המשרה הספציפית ומעורבות פוליטית מוגבלת. הוועדה תאתר מועמד או מועמדים ראויים ומתאימים, וראש הממשלה או השר הרלוונטי יביא את המועמד לאישור הממשלה. בהקשר זה מוצע:

- לעגן בחקיקה את הליך המינוי והפסקת הכהונה של היועץ המשפטי לממשלה, שגובש מכוח ועדת שמגר (ייתכן אף בחוק יסוד), ולחזק את עצמאות ועדת האיתור ומקצועיותה ולהחמיר את תנאי הכשירות;

- לגבש נוהל קבוע ומוסדר למינוי נציב שירות המדינה, המבוסס על הליך עצמאי, מקצועי ותחרותי, למשל באמצעות ועדת איתור. הרכב אפשרי של ועדת האיתור יהיה: יו"ר, שופט עליון בדימוס, שימונה בידי נשיא בית המשפט העליון; היועמ"ש או נציגו; מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו; בכיר לשעבר בשירות המדינה, שימונה על ידי יו"ר הוועדה; ונציג אקדמיה, שימונה על ידי ראשי פקולטות במוסדות להשכלה גבוהה. עבודת הוועדה והליך בחירת המועמד יהיו דומים בעיקרם להליך הנוגע למינוי היועץ המשפטי לממשלה, מתוך הקפדה על לוחות זמנים (השלמת ההליך בתוך זמן סביר, בלי לפגוע באיכות ההליך ובבחירת המועמד המתאים ביותר) ושקיפות, ובכלל זה פרסום המלצות ועדת האיתור והמינויים, בכפוף למגבלות הנדרשות מטעמי פרטיות, ביטחון המדינה או אינטרסים ציבוריים חיוניים אחרים.

קטגוריה שנייה: ראשי מערכות ביטחוניות ותפקידי מפתח כלכליים

ההמלצות בקטגוריה זו הן שכלול ודיוק של השיטה הקיימת של מינויים הטעונים המלצת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, שבהם נכללות כיום המשרות האלה: הרמטכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד, המפכ"ל, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל. המשרות בקטגוריה זו הן קריטיות לשמירה על חוסנה הביטחוני והכלכלי של מדינת ישראל, והן מתאפיינות בדרישה לניסיון מבצעי או מקצועי רלוונטי, היכרות טובה עם הגוף או הארגון, יכולת ניהול וגיבוש אסטרטגיה בארגונים גדולים וניתוק מרבי מהעולם

הפוליטי. מוצע להוסיף ולקיים את העקרונות הקבועים כיום של הליך המינוי לתפקידים אלו באופן המשמר את ההשפעה המשמעותית שיש לדרג הפוליטי (ראש הממשלה או השר הרלוונטי) על המינוי, משום שמדובר בבעלי תפקידים שממונים על המשימות המובהקות ביותר של המדינה המודרנית. לצד זה, מוצע להוסיף לקטגוריה זו תפקידים אחדים ולחזק מאוד את היסוד המקצועי והעצמאי של הוועדה בכמה היבטים:

- הוספת משרות ביטחוניות וכלכליות, כגון נציב כבאות והצלה בהיבט הביטחוני, ומנהל רשות החברות הממשלתיות, מנהל רשות המיסים, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר בהיבט הכלכלי.

- שינוי בהרכב הוועדה ובאופן מינוי חבריה. כיום כל חברי הוועדה המייעצת ממונים על ידי הממשלה. מוצע להפחית באופן משמעותי את השפעת הממשלה על הרכב הוועדה, כך שהיא תכלול חבר אחד בלבד שממונה על ידה. יו"ר הוועדה, שיהיה שופט עליון בדימוס, ימונה בידי נשיא בית המשפט העליון; וחברים נוספים יהיו מנכ"ל המשרד הרלוונטי, נציב שירות המדינה או נציגו, היועץ המשפטי לממשלה או נציגו ובכיר לשעבר בשירות הציבורי שימנה יו"ר הוועדה.

- הרחבת סמכויות הוועדה. מוצע להרחיב את סמכויות הוועדה כך שלא יוגבלו לבחינת סוגיות של טוהר מידות בלבד, אלא יכללו גם בחינה של כשירות המועמד, ניסיונו והתאמתו לתפקיד. בנוסף, מוצע לעגן במפורש את סמכותה של הוועדה לפסול מועמד שאינו עומד בדרישות התפקיד או שאינו מתאים לכהונה בו, ולא להסתפק במעמדה הנוכחי כוועדה מייעצת בלבד.

הסדרת מוסד ממלא המקום (רלוונטי לכל הקטגוריות). בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת בשימוש בממלאי מקום במשרות בכירות, לעיתים לתקופות ממושכות. תופעה זו עלולה לחבל בעצמאות בעלי התפקידים, להגביר את הפוליטיזציה של המינויים ולפגוע ביציבות ובמקצועיות של השירות הציבורי. לפיכך מוצע להסדיר את מוסד ממלא המקום באופן שיבטיח מקצועיות ועצמאות ובד בבד יצמצם את התמריץ לעשות בו שימוש כתחליף להליכי מינוי סדורים. בין היתר מוצע לקבוע כי ממלא המקום יהיה, ככל האפשר, הסגן או המשנה של בעל התפקיד שהתפנה, ובהיעדרם, בעל התפקיד הבכיר ביותר הכפוף אליו. מוצע גם לקבוע כי ממלא מקום יידרש לעמוד בתנאי הכשירות של המשרה (דרישה שקיימת להלכה גם כיום אבל לא תמיד מיושמת).

השלב השני:
השנה הראשונה לכהונת הממשלה

על רקע הקיטוב המעמיק בשלוש השנים האחרונות בעניין עקרונות היסוד של הדמוקרטיה, חשוב במיוחד להבטיח כי קיבוע כללי המשחק יהיה פרי דיון ציבורי נרחב, יושתת על תכנון חוקתי ארוך טווח ויחתור להסכמה רחבה בנושאים השונים, על בסיס הידע והמחקר הרב שנצבר בנושא.

קיבוע ושריון של כללי המשחק והסדרה חוקתית של יחסי הגומלין בין רשויות השלטון, לצד עיגון זכויות היסוד של אזרחי מדינת ישראל, יובילו לביסוס מדינה יהודית ודמוקרטית יציבה, בעת הזו ולדורות הבאים. יציבות זו תאפשר לחברה הישראלית להתמודד עם האתגרים העצומים העומדים לפניה, מתוך סולידריות חברתית והסכמה על מסגרות היסוד של ההתנהלות הפוליטית הבסיסית הראויה.

להלן נפרט את ההמלצות העיקריות בהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

א. מרכיב ראשון בשנה הראשונה

עיגון חוקתי של מגילת העצמאות, של הזכויות לשוויון ולחופש הביטוי, ושל זכויות אחרות, וכינון חוק־יסוד: חקיקה – כחלק ראשון בהליך השלמתה של מגילת זכויות האדם והסדרת היחסים בין רשויות השלטון

מגילת הזכויות הלא שלמה היא בעיה חמורה במבנה החוקתי של ישראל. בניגוד לזכויות כגון הזכות לחירות או הזכות לכבוד האדם, שזכו לעיגון חוקתי מפורש בחוק יסוד, זכויות חשובות אחרות, כגון חופש הביטוי או הזכות לשוויון, טרם עוגנו בחוק יסוד. אף שזכויות אלו – וכן גם זכויות אחרות שלא זכו לעיגון מפורש – הוכרו בפסיקת בית המשפט העליון, עד כה לא הוכר מעמדן החוקתי, וההגנה שהן זוכות לה היא חלשה ומוגבלת יחסית.

על כן, חשוב והכרחי לעגן בישראל בהדרגה בחוקי יסוד את הזכויות החסרות, בהן הזכות לשוויון ואיסור אפליה, הזכויות לחופש הביטוי והאספה, ובהמשך גם הזכות לחופש הדת והמצפון וזכויות במשפט. במועד מאוחר יותר רצוי לתת ביטוי חוקתי לזכויות כלכליות־חברתיות כגון הזכויות לחינוך, לבריאות, לדיור ולקיום מינימלי. כינון חוק־יסוד: החקיקה ללא תיקון מקדים, או לכל הפחות מקביל, של חוקי היסוד ועיגונן של הזכויות החסרות עלול להקשות עוד יותר על עיגונן בעתיד של זכויות אלו.

להלן הזכויות שיש לעגן בהסדרה חוקתית:

- **מגילת העצמאות** כחוק־יסוד, כך שלערכים ולעקרונות שנקבעו בה יוענק מעמד חוקתי מחייב. מהלך זה יחזק את מעמדה של מגילת העצמאות כמסמך המכונן של מדינת ישראל וכמקור פרשני מרכזי לערכיה, ובהם הגדרתה מדינה יהודית ודמוקרטית. בכך יתבסס עוגן ערכי וחוקתי משותף, שישמש תשתית לפרשנות חוקי היסוד ולעיצובו של המשפט החוקתי בישראל.

- **הזכות לשוויון.** באופן ייעודי בחוק־יסוד: השוויון או במסגרת תיקון לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ייקבע כי לכל אדם הזכות לשוויון לפני החוק ולהגנה שווה של החוק, לשוויון הזדמנויות ולגישה לזכויות ולהטבות שמקנה כל דין, על בסיס שוויוני. חוק היסוד יכלול איסור אפליה על בסיס השתייכות לקבוצה מובחנת כלשהי. נוסף על כך, מוצע לתקן את חוק־יסוד: הלאום כך שיעגן גם את העקרונות החסרים בו כיום, בין השאר: ההכרה בערך השוויון ברוח עקרונות מגילת העצמאות וכן היותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית. ישראל היא לא רק מדינת הלאום של העם היהודי, היא גם הבית של כל אזרחיה.

- **חופש הביטוי והדעה.** חוק יסוד זה יגן על זכויות שנועדו להבטיח את קיומו של המשטר הדמוקרטי, שבמסגרתו מתאפשר ליבון של סוגיות ציבוריות וגיבוש של עמדות מושכלות, לצד האפשרות של כל אדם לגבש את זהותו ולממש עצמו, שגשוג התרבות, האומנות והיצירה, המדע והמחקר וקידום האמת. חוק היסוד יכלול הגנה על חופש האספה, התהלוכה וההפגנה, חופש ההתאגדות, הגנה על חופש הדעה, האמונה והמצפון, חופש האומנות, היצירה, המחקר וההוראה המדעיים, חופש העיתונות, השידור הציבורי והתקשורת החופשית המגוונת וזכות הגישה לאינטרנט.

- בהמשך יש **להשלים בהדרגה את מגילת זכויות היסוד** באמצעות חקיקתם של חוקי יסוד נוספים, למשל: **חוק־יסוד: חופש הדת והמצפון** – שבו ייקבע כי לכל אדם הזכות לחופש דת ומצפון, ובמסגרתו ייקבעו סייגים הנוגעים להיותה של ישראל מדינה יהודית. כמו כן יש לחוקק את **חוק־יסוד: זכויות במשפט** שיעגן את הזכות לפנות לרשויות שיפוטיות; הזכות להליך משפטי הוגן, בכלל זה מגבלות על משך ההליך השיפוטי; הזכות לייצוג משפטי, חזקת החפות והזכות להתגונן מפני החשד בפלילים; הזכות להיות מוענש רק על פי חוק; ושמירה מרבית על כבוד האדם ושאר הזכויות שיש להגן עליהן בעת מעצר או מאסר.

א כינון חוק־יסוד: החקיקה

האופן התדיר שבו ניתן לכונן או לתקן חוקי יסוד ממחיש את החולשה המבנית של הדמוקרטיה הישראלית. בהיעדר חוק יסוד המסדיר את הליך החקיקה ואת אופן כינונם ותיקונם של חוקי היסוד, כל קואליציה יכולה לשנות באופן חד־צדדי את כללי המשחק החוקתיים ולפגוע בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי. לפיכך הסדרת הליך כינונם ותיקונם של חוקי היסוד, לצד עיגון מעמדם הנורמטיבי העליון ביחס לחקיקה רגילה, חיוניים להגנה על עקרונות יסוד אלו. עם זאת, כפי שצוין לעיל, כינונו של חוק־יסוד: החקיקה ללא תיקון מקביל של חוקי היסוד הקיימים וללא עיגונן של הזכויות החוקתיות החסרות עלול להקשות עוד יותר – ואף להפוך לכמעט בלתי אפשרי – את עיגונן בעתיד ובכך להותיר את אזרחי ואזרחיות ישראל ללא הגנה על הזכויות הבסיסיות ביותר במדינה דמוקרטית. בהסדרת חוק־יסוד: החקיקה יש אפוא להבטיח כי יינקטו צעדים שיאפשרו לקדם את שני המהלכים וכן להבטיח עקרונות נוספים, כמפורט להלן:

- הגדרת הגוף המציע – הצעת חוק יסוד תוגש רק על ידי הממשלה, ועדת חוקה של הכנסת, או לכל הפחות 25 חברי הכנסת;
- עיגון ההליך החוקתי – חוקי היסוד החדשים ותיקונים לחוקי היסוד יתקבלו בהליך מיוחד (ב־4 קריאות) ובתמיכת רוב גדול ומשמעותי של חברי הכנסת (למשל שני שלישים – 80). הקריאה הרביעית שבה יאושרו חוקי היסוד לא תוכל להתקיים אלא חצי שנה אחרי הקריאה השלישית;
- חוקי היסוד החדשים יהיו תקפים רק לאחר הבחירות הבאות;
- שריון חוקי היסוד הקיימים – כל חוקי היסוד הקיימים ישוריינו כך שכל שינוי שלהם ייעשה ברוב גדול ומשמעותי של חברי הכנסת (למשל שני שלישים – 80);
- קביעת תקופת זמן (הוראת מעבר) שבמסגרתה ניתן יהיה לשנות ולתקן סעיפים ספציפיים בחוקי היסוד הקיימים ברוב של 61 חברי כנסת. מטרת תקופה זו היא כאמור לאפשר השלמה של החוסרים במבנה החוקתי ובמגילת זכויות האדם וכן לבחון הוראות הקבועות כיום בחוקי היסוד אך שאינן חייבות להיכלל בהם – הכול על מנת להתאים את חוקי היסוד למארג החוקתי.



תיקון חוק־יסוד: השפיטה

כיום אין בחוק יסוד זה הגדרה של "הרשות השופטת" המעניקה לרשות מעמד חוקתי השווה למעמדן של שתי הרשויות האחרות – הכנסת והממשלה. לכן בחוק־יסוד: השפיטה יש להכיר במערכת בתי המשפט כרשות השופטת של המדינה באופן שיעגן את מעמדה כרשות עצמאית. תיקונים מוצעים בחוק־יסוד: השפיטה בד בבד עם כינונו של חוק־יסוד: החקיקה:

- לעגן את סמכותו של בית המשפט העליון, והוא בלבד, לפסול חוק העומד בסתירה לחוקי היסוד. כיום כל בית משפט יכול לפסול חקיקה, על כן מוצע לעגן סמכות זו רק בידי בית המשפט העליון;
- לקבוע כי לבית המשפט העליון תהא סמכות לדון בדרכי קבלת חוק יסוד ובהליך חקיקתו;
- מתן סמכות לבית המשפט העליון לפסול חוק בשל פגם בהליך החקיקה היורד לשורש ההליך.



חקיקתם של חוק־יסוד: השירות הציבורי וחוק־יסוד: השלטון המקומי (ראו מסמכים מפורטים נפרדים בנושאים אלו)

ב

מרכיב שני בשנה הראשונה

צעדים לחיזוק הכנסת

חיזוק הכנסת נדרש כדי לשפר את תפקודה, לחזק את אמון הציבור בה ואת הדימוי הציבורי שלה, ובאופן רחב יותר לחזק את הפרדת הרשויות בישראל ואת מנגנוני האיזונים והבלמים כך שכוחה של הכנסת בפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה יגבר.

אנו מציעים להקים ועדה מקצועית־ציבורית שתמליץ ליושב ראש הכנסת על התיקונים הנדרשים. להלן כיוונים מוצעים להמלצות (את רובן יש לעגן בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת):

ב

שינויים במבנה הוועדות

במצב הקיים כל חבר כנסת חבר בממוצע ביותר משלוש ועדות, מצב שאינו מאפשר השתתפות אפקטיבית ומקצועית בדיוני הוועדות. כמו כן, כיום אין חפיפה בין חלק מנושאי הוועדות לבין משרדי הממשלה העוסקים בתחומים אלו, דבר המקשה על עבודת הפיקוח הפרלמנטרית. על כן מוצע:

1. **לצמצם את מספר הוועדות ואת מספר חברי הכנסת שחברים בכל ועדה,** כך שכל חבר כנסת יהיה חבר בשתי ועדות לכל היותר (בהתאם לנהוג בדמוקרטיות אחרות ובמטרה לאפשר לחברי הכנסת להתמקצע בתחומי עיסוקן של הוועדות שבהן הם חברים).
2. ליצור, ככל האפשר, **הקבלה בין הוועדות למשרדי הממשלה,** כך שכל ועדה תעבוד מול משרד אחד מוגדר.

ב

חיזוק עבודת הוועדות

הסמכויות ונוהלי העבודה של הוועדות אינם מספקים להן את התשתית המקצועית הנדרשת לעבודתן הן בתחום החקיקה והן בתחום הפיקוח הפרלמנטרי. על כן מוצע:

1. **לחזק את התשתית המקצועית.** הוספת יועצים מקצועיים בתחומים הרלוונטיים לעבודת הוועדה, לרבות בתחום הכלכלי.
2. **להעמיק את עבודת הפיקוח.** הסדרה של קיום "שימועים נושאיים" ועיגון מנגנוני ביקורת שיטתיים, לרבות אכיפת המחויבות של השרים להופיע לפני הוועדה ולמסור

לה מידע; עיגון חובת הוועדה לעקוב אחר תקציב המשרד הממשלתי, אחר התקנת תקנות ואחר יישום מסקנות. הוועדה תחייב משרדים להפיק דוח סיכום שנתי. מוצע להרחיב את היקף פעילות הוועדות על ידי הוספת יום עבודה שבועי.

3. **לשפר את סדרי עבודת הוועדות והתיאום בין הוועדות.** מוצע לקבוע כללים ברורים להתנהלות של יושבי ראש ועדות, לרבות הודעה מראש על ישיבות, שמירה על זכויות המשתתפים ואפשרות לקיים דיונים היברידיים; הקמת פורום קבוע של יושבי ראש הוועדות לצורך תיאום, למידה והפקת לקחים.

ב. טיוב החקיקה

מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות בישראל גבוה לאין שיעור בהשוואה לעבר ובהשוואה לדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות. היקף זה מעמיס על הכנסת, מסיט את עבודת חברי הכנסת מחקיקה איכותית ומפיקוח על הממשלה ומשמש לעיתים "ערוץ עוקף" לחקיקה ממשלתית המבוססת על עבודת המטה של משרדי הממשלה. נוסף על כך, ועדת השרים לענייני חקיקה, הקובעת את עמדת הממשלה בעניין הצעות חוק פרטיות, פועלת כיום ללא דיון וללא שקיפות מספקים כלפי המציעים והציבור. על כן מוצע:

1. **להגביל את מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות והעולות לדיון.** כן יש להציב דרישות מחמירות יותר באשר לאיכותן באמצעות הקצאה מוגברת של צוות מחקר ממרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ), שיסייע לח"כים בטיוב ההצעות.
2. **להגדיר כי ועדת השרים לענייני חקיקה תקבע עמדה כלפי הצעות החוק הפרטיות רק לאחר שעברו בקריאה טרומית;** להגביר את השקיפות והיעילות של החלטות הוועדה ולקבוע כי יינתנו לאחר דיון רציני ומנומק ומתוך שקיפות כלפי המציעים והציבור.

ב. הרחבת כלי הפיקוח

1. **הוספת שעת שאלות.** לקיים בקביעות שעת שאלות לראש הממשלה ולשרים (אחת לחודש או לרבעון), כך שיהיו חייבים להגיע לכנסת (שעת שאלות לראש הממשלה נהוגה בפרלמנט הבריטי. היא נהנית מפופולריות רבה ויושמה גם בכנסת ה־20 כהוראת שעה).
2. **שינוי מנגנון השאילתות.** קיצור פרק הזמן המרבי למענה עליהן וקביעת מנגנון שמחייב את השרים לענות ומגדיר מה המשמעות אם השר לא עושה כן; הסדרת נוהל מסודר למעקב אחר מענה לשאילתות והתרעה פומבית על שאילתות שלא קיבלו מענה כנדרש.

ב חיזוק התשתית המקצועית של חברי הכנסת

כדי להעניק לחברי הכנסת את הידע המקצועי הנדרש לעבודתם יש לשפר את ההכשרה המקצועית שלהם באמצעות, בין היתר, סדנת הכשרה בחסות אקדמית בראשית הכהונה, וכאמור על ידי הגדלת הצוות המקצועי בוועדות והקצאת "יועצי חקיקה" מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ג מרכיב שלישי בשנה הראשונה

רפורמה בהליכי השפיטה והתמודדות עם העומס על מערכת המשפט

חיזוק מערכת המשפט והתייעלותה הם יעדים מרכזיים לצורך מימוש מיטבי של זכויות האזרחים במשטר דמוקרטי. ביישום יעדים אלו יש לאזן בין הצורך לחזק את עצמאות מערכת המשפט לבין ההכרח שמערכת המשפט תפעל באחריות וביעילות. איזון כזה יבטיח שמערכת המשפט תזכה באמון הציבור ותמשיך להגן על שלטון החוק, על ערכי המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית ועל זכויות האדם. לפיכך מוצע לפעול לקידום הצעדים האלה:

ג מינוי שופטים והגדלת תקנים

מערכת בתי המשפט נמצאת בעומס חריג בהשוואה בינלאומית. מספר השופטים המקצועיים בישראל יחסית לגודל האוכלוסייה הוא כמעט שליש מהממוצע האירופי, ואילו מספר התיקים האזרחיים כפול מהממוצע האירופי (על פי נתוני הנציבות ליעילות במשפט של מועצת אירופה). מכאן שאחד הצעדים הנדרשים הוא הרחבה ניכרת של תקינת השופטים לצורכי המערכת בבתי משפט השלום, בבתי המשפט המחוזיים ובבתי הדין לעבודה, באופן שיקל את העומס המוטל על השופטים ויקצר הליכים שיפוטיים.

ג הקמת בית משפט לערעורים

אחד מתפקידיו של בית המשפט העליון הוא לשמש ראש הפירמידה השיפוטית של ישראל בכל תחומי המשפט. ואולם מבנה הרשות השופטת כיום מקשה על בית המשפט העליון למלא הלכה למעשה את תפקידו. שכן, בית המשפט העליון משמש ערכאת ערעור אחרונה

לכל התיקים המגיעים מבתי המשפט המחוזיים, בצד היותו ערכאה ראשונה ואחרונה כבית המשפט הגבוה לצדק. העומס המוטל על 15 שופטיו (גם כאשר ההרכב מאויש במלואו) הוא חריג לפי כל קנה מידה. על מנת להקל את העומס שבית המשפט העליון נתון בו, יש לשקול להקים ערכאה נוספת של בית משפט לערעורים, בין בית המשפט המחוזי לבית המשפט העליון, כך שרק ערעורים בשאלות משפטיות חדשות, חשובות או קשות, לאחר שנתקבלה רשות ערעור, יגיעו לבית המשפט העליון בכובעו כבית משפט עליון (סמכויותיו בעתירות לבג"ץ ייוותרו בעינן). מהלך זה יקרב את מבנה מערכת בתי המשפט הישראלית למערכות משפט דומות בדמוקרטיות רבות.

ג חיזוק העצמאות הניהולית של הרשות השופטת

הסמכויות המוקנות כיום לשר המשפטים בישראל מאפשרות לו להתערב במינהל בתי המשפט באופן שמחליש את עצמאות שיקול הדעת של השופטים. במדינות רבות אומצו מנגנונים שמטרתם לחזק את הפרדת הרשויות, על ידי חיזוק עצמאות הרשות השופטת. לפיכך מוצע להרחיב את סמכויות הרשות השופטת בניהול תקציבה, בקביעת כללי סדר הדין האזרחי ובאחריות לתחומי כוח האדם וסדרי המינהל בהתאם למגמות עולמיות בתחום מינהל בתי המשפט. מוצע גם להגדיר נהלים שיבטיחו שקיפות ונשיאה באחריות לפני הציבור, כך שבד בבד עם חיזוק העצמאות של הרשות השופטת, יגבר אמון הציבור בה.

ג שמירה על ההרכב המאוזן של הוועדה לבחירת שופטים ושיפור הליכי עבודתה

בישראל במיוחד, שבה אין כמעט איזונים ובלמים מול הרוב הפוליטי, חובה לשמור על מקצועיות הליך הבחירה של השופטים ולמנוע את הפיכתו לפוליטי באופן מובהק. בהנחה שבשלב הזה כבר בוטלו השינויים בחקיקה בעניין הוועדה לבחירת שופטים שנעשו בכהונת הכנסת ה־25, על מנת לחזק ולשפר את הרכב הוועדה, מוצע לערוך את השינויים האלה:

1. **ביצור אי־תלותם של חברי הוועדה לבחירת שופטים.** מוצע להטיל חובה על כל חבר ועדה להצהיר בתחילת כהונתו כי הוא יצביע בוועדה על פי שיקול דעתו. כמו כן מוצע לחזק את המודעות של חברי הוועדה לכללים למניעת ניגוד עניינים בהצבעתם בוועדה.

2. **חיוב הוועדה לשקול שיקולי שיקוף חברתי בבחירת השופטים.** למרות השיפור הממשי שחל בשנים האחרונות, עדיין אין די גיוון זהותי ומגדרי מספק בהרכב בית המשפט העליון בפרט, וברשות השופטת בכלל. על הוועדה לבחירת שופטים לנקוט

יוזמות אקטיביות שיביאו לנוכחות גדולה יותר של קבוצות מיעוט ושל נשים ברשימת המועמדים לשפיטה ובהרכב בתי המשפט, ובכלל זה גם בבית המשפט העליון.

3. **הגברת השקיפות בסדרי עבודת הוועדה לבחירת שופטים.** מוצע לפרסם הוראות בסדרי העבודה של הוועדה שיגדירו את המסגרת והתכנים של קורס ההכנה לשפיטה ואת המשקל שניתן להערכת המועמדים על ידי מדריכי הקורס, וכן הוראות שיסדירו את עבודת הוועדה לבחינת אפשרויות קידום ("ועדת השניים").



ג. הסדרה של רשויות התביעה והייעוץ המשפטי לממשלה

1. הליכי מינויים ופיטורים של היועץ המשפטי לממשלה יעוגנו בחוק – כמוצע לעיל. **לנוכח החשש שסמכויות מסוימות המוקנות ליועץ המשפטי לממשלה עלולות להיות בניגוד עניינים עם עמידתו בראש התביעה, ניתן לשקול בתהליך מסודר, מקצועי ומובנה את חלוקת סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה בנושאים מסוימים לשני מוסדות נפרדים ועצמאיים** – היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה. מוצע להקים ועדה ציבורית (דוגמת ועדת שמגר) שתבחן את סוגיית חלוקת הסמכויות. זו חייבת לקיים את התנאים האלה:
   - תישמר האי־תלות של כל אחד מהמוסדות, ובפרט יישמרו הליכי המינוי והעברה מתפקיד של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה, ואין לשנותם באופן שיעניק משקל רב יותר בתהליך לנבחרי הציבור, ואף יש לשקול להפחית את המעורבות הפוליטית בהליכי בחירת פרקליט המדינה;
   - יישמר המעמד המחייב של חוות הדעת של היועץ המשפטי, שימשיך לעמוד בראש המערך המשפטי האחראי לייצוג המדינה בערכאות ובראש מערך הייעוץ לרשות המבצעת;
   - היועץ המשפטי ימשיך לעמוד בראש המערך המשפטי הממשלתי כבעל הסמכות לקבוע את המדיניות המשפטית בכל תחום לרבות בתחום הפלילי, להנחות את כל זרועות התביעה ולפקח עליהן. היועץ המשפטי יהיה הפרשן המוסמך של הדין הפלילי ומי שמופקד על הייעוץ, החקיקה והייצוג גם בתחום זה.

2. **הגברת השקיפות והאחריותיות של מוסד היועץ המשפטי לממשלה: פרסום דיווחים לציבור.** מוצע לחייב את היועץ המשפטי לממשלה לפרסם תוכנית עבודה רב־שנתית ודוח שנתי, שבהם יפרט את פעולותיו ועל הפעולות של המחלקות שבאחריותו על פי אמות מידה שייקבעו מראש, כפי שעושים מקביליו בשיטות משפט דומות לישראל.

3. **איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה.** מינהל התביעות במשטרה ("התביעה המשטרתית") אחראי כיום לכ־90% מההליכים הפליליים בישראל. שיוכה המוסדי של התביעה המשטרתית למשטרה מקשה על תובעיה למלא את תפקידם במקצועיות הנדרשת, על רקע לחצים משטרתיים מבניים הפוגעים באי־תלותם ומשפיעים על שיקול דעתם המקצועי. על כן יש להביא לאיחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, כדי להפריד בין הגוף התובע לגוף החוקר. מומלץ להותיר את מבנה התביעה המשטרתית ולהעבירו למשרד המשפטים. עד לאיחוד זה, יש לחזק את מנגנוני הפיקוח והבקרה של היועץ המשפטי לממשלה על התביעה המשטרתית.

4. **הרחבת הסמכויות של נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות.** מתוך רצון ליצור מנגנון שיחזק את דיווחיות רשויות התביעה ויתר מייצגי המדינה בערכאות ונשיאתם באחריות לפני הציבור, הוקמה נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות. עם זאת, ביקורתה של הנציבות מוגבלת, בפרט יחסית לביקורת שערכה "נציבות הביקורת על מערך התביעה" שקדמה לה. כדי לתקן זאת, יש לנקוט שני צעדים עיקריים:

   - להעניק לנציבות סמכות לביקורת מערכתית יזומה, במתכונת שהייתה לנציבות שקדמה לה;
   - לחזק את אי־תלות הנציב בממשלה וביועץ המשפטי לממשלה.

5. **שיפור מערך בדיקת התלונות נגד שוטרים** (בהנחה שבשלב זה בוטל התיקון לחוק מח"ש, כפי שצוין לעיל). הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל נעשה במערכת של שתי רמות: תלונות על מעשים חמורים מטופלות על ידי המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים (מח"ש), ואילו תלונות על מעשים חמורים פחות מטופלות על ידי המשטרה. המערכת הזו, על שתי רמותיה, אינה אפקטיבית ואינה מצליחה לקדם את אחריותיות המשטרה. לאור זאת, יש לנקוט שורה של צעדים, מעבר לביטול השינויים שנעשו בכהונתה של הכנסת ה־25 במעמדה של מח"ש, ובהם:

   - להגביר את העצמאות של הגורמים האמונים על בדיקת תלונות במשטרה ואת הפיקוח הציבורי על מנגנון בדיקת התלונות במשטרה ואת השקיפות הציבורית של כל מערכת הטיפול בתלונות במח"ש ובמשטרה;
   - לשפר את הממשק בין מח"ש לבין המשטרה בכל הנוגע לטיפול בתלונות קלות;
   - להטיל על גורם כלשהו – עדיף במשטרה – אחריות לבחון בראייה כוללת את נתוני התלונות נגד שוטרים (גם כאלה שנמצאו לא מוצדקות), כדי להעריך אילו תיקונים נחוצים במשטרה בגישה צופה פני עתיד, ולהקים מערכת להתערבות מוקדמת (בתיקון ארגוני, בהדרכה וכדומה) במקרים שבהם נתוני התלונות מתריעים על בעיה אצל שוטר או יחידה כלשהם.

ד מרכיב רביעי בשנה הראשונה

השלמה של הסדרת הליכי המינוי, הכהונה וההעברה מכהונה של בעלי תפקידי מפתח בשירות הציבורי בהגנה על הדמוקרטיה – הקטגוריה השלישית

כפי שפורט לעיל, בשלב הראשון מוצע להסדיר את הליכי המינויים והפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה ("קטגוריה ראשונה" של בעלי תפקידי מפתח בשירות הציבורי להגנה על הדמוקרטיה) וכן את הליכי המינוי וסיום הכהונה של ראשי המערכות הביטחוניות והכלכליות ("קטגוריה שנייה").

עתה, בשנה הראשונה לכהונת הממשלה, מוצע להשלים את הסדרת דרכי המינויים והפיטורים גם של בעלי תפקידי מפתח בשירות הציבורי להגנה על הדמוקרטיה, שהגדרנו בקטגוריה השלישית: תפקידים מיוחדים בעלי השפעה על ההגנה על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

בקטגוריה זו נכללים בעלי תפקידים שתחומי אחריותם נוגעים ישירות לשמירה על שלטון החוק, זכויות האדם, עצמאות מוסדות הביקורת והאכיפה, עצמאות הרשות השופטת והבטחת פעולתם התקינה של מנגנוני האיזונים והבלמים. לנוכח חשיבותם להגנה על אופייה הדמוקרטי של המדינה ולשמירה על אמון הציבור במוסדותיה, יש מקום לקבוע בנוגע להם הסדרים ייעודיים הנוגעים לתנאי הכשירות, להליכי המינוי ולהעברה מכהונה. יש לשים לב שקטגוריה זו תכלול משרות שהמינוי אליהן נעשה כיום בשיטות שונות; אין הכוונה בהכרח לאחד את שיטות המינוי למשרות אלה, אלא בעיקר לבצע תיקונים הנדרשים להבטחת עצמאותם ומקצועיותם.

בעלי התפקידים שיכולים להיכלל בקטגוריה זו הם למשל פרקליט המדינה, המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, נציב תלונות הציבור על שופטים, נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, מנהל בתי המשפט, היועץ המשפטי לכנסת; במשטרה – מפקד להב 433, ראש אגף החקירות, היועץ המשפטי למשטרה וראש חטיבת התביעות; בצה"ל ובמערכת הביטחון – הפצ"ר, הצנזור הראשי, היועצים המשפטיים בשב"כ ובמוסד, ראש המל"ל; ובוועדת הבחירות המרכזית – המנכ"ל והיועץ המשפטי. הצעדים המוצעים בכל הקשור לבעלי תפקידים בקטגוריה זו:

- עיגון תנאי כשירות במקרים שאינם מעוגנים במפורש, ואימוץ תנאי כשירות מחמירים יותר היכן שנדרש;
- שילוב גורמים מקצועיים ועצמאיים בהליכי הבחירה והמינוי במקרים שבהם מנגנונים כאלה אינם קיימים כיום;
- בחינת הצורך בקביעה של תקופות כהונה קצובות לחלק מן התפקידים;
- קביעת תקופות צינון במקרים המתאימים, בהתאם למידת הזיקה של התפקיד לדרג הפוליטי ולחשיבות השמירה על עצמאותו;
- הסדרת הליכי ההעברה מכהונה באופן שיבטיח את עצמאות בעלי התפקידים, לצד אחריותיות ציבורית ומנגנוני בקרה מתאימים.


המכון הישראלי
לדמוקרטיה

"המשבר הוא גם הזדמנות. ויותר מזה הוא צירי לידה.
משהו חדש נולד במשבר."

הרב יונתן זקס

סדרת החוברות אתגרי המחר

התקופה האחרונה חידדה את הצורך הקריטי בביצור מוסדות הממשל, בשיקום אמון הציבור בהם ובחיזוק יסודותיה של הדמוקרטיה הישראלית. בחירות 2026 הן הזדמנות נדירה לאזרחי ישראל ולהנהגת המדינה לעצב חזון וסדרי עדיפויות ולגבש תוכניות פעולה ארוכות טווח להתמודדות עם האתגרים הבולטים הניצבים לפני המדינה.

לשם מימוש מטרה זו, צוותי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה פועלים בעקביות לגיבוש מפת דרכים מפורטת להנהגה הנבחרת. החוברות בסדרה מציעות שורה של רפורמות והמלצות מדיניות בתחומי המשטר והממשל, הכלכלה והחברה, הביטחון, החינוך, השירות הציבורי, השלטון המקומי, המרחב הדיגיטלי, יחסי דת ומדינה ועוד. יחד, הן פורשות לפני הציבור מהלך כולל של תיקון, שיקום ורפורמה לטובת כלל אזרחי ישראל.

ב־7 באוקטובר מדינת ישראל ספגה מכה קשה, אך זו יכולה וצריכה להיות גם קריאת השכמה. דווקא בתקופה של כאוס, ייאוש, קיטוב וחוסר אמון, חשוב יותר מאי פעם לקדם מדיניות איכותית המכוונת להשגת טובת הכלל והמבוססת על מחקר, נתונים ותכנון ארוך טווח; לקיים שיח מקצועי, מכבד ומבוסס עובדות; ולהנגיש ידע אמין לציבור ולמקבלי ההחלטות.

סדרת **אתגרי המחר** משקפת את יכולותיו של המכון הישראלי לדמוקרטיה לתרגם מחקר יישומי לפתרונות מדיניות לאתגרי הפנים המרכזיים של מדינת ישראל. אנו פועלים מתוך אמונה עמוקה שגם לאחר שנים של משבר וטלטלה לא אבדה תקוותנו ואפשר לבנות כאן מציאות טובה יותר – ישראל דמוקרטית, יציבה ובעלת חזון לעתיד היא ישראל חזקה.

הרפורמות מאורגנות בשלושה מעגלים -

1 רפורמות ליבה לעיצוב החוזה הדמוקרטי

רפורמות הנוגעות ליסודות המדינה הדמוקרטית וליכולתה לתפקד לאורך זמן. לתפיסתנו, מהלכים אלו צריכים לעמוד בלב סדר יומה של הממשלה הבאה:

- **הסדרה חוקתית, מערכת המשפט וכללי המשחק הדמוקרטיים.** מהלך לשיקום מנסיגה דמוקרטית, תיקון כללי המשחק ולביסוס תשתית חוקתית רחבה המרסנת כוח ומעגנת את ערכי היסוד של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. יעדי התוכנית הם חיזוק של שומרי הסף, עיגון של זכויות יסוד, הסדרת היחסים בין הרשויות ושיפור התפקוד של מערכת המשפט.

- **אסדרת המרחב הדיגיטלי.** יצירת מסגרת ישראלית עדכנית להתמודדות עם האתגרים והסיכונים הנלווים לרשתות החברתיות, לאלגוריתמים ולבינה המלאכותית, מתוך הגנה על משתמשים, חיזוק של אחריות הפלטפורמות, מאבק בדיסאינפורמציה ובפעילות השפעה מתואמת ושמירה על המרחב הדמוקרטי.

- **פרדיגמה חדשה ליחסי המדינה והחברה החרדית.** מעבר ממדיניות של מובלעת וסבסוד בין־מגזרי להסדר אזרחי חדש המבוסס על אחריות הדדית וחובות וזכויות דומות לכלל אזרחי המדינה. במסגרת זו מוצעים צעדים לחיזוק השוויון בנטל, לקידום שירות צבאי ואזרחי, לצמצום האוטונומיה החרדית בתחומי החינוך, ולהקטנת מנגנוני הסבסוד הבין־מגזריים המעודדים התבדלות.

- **שיקום השירות הציבורי וטיוב פעולתו.** חיזוק מעמדו, מקצועיותו ואפקטיביות פעולתו של השירות הציבורי, מתוך תפיסה ששירות ציבורי איכותי הוא תנאי יסוד לממשל תקין, יעיל ודמוקרטי. מטרות התוכנית הן חיזוק הממלכתיות והאתיקה הציבורית, טיוב מנגנוני המינויים, ארגון מחדש של משרדי הממשלה מתוך הפחתת מספרם ושינוי חלוקת התפקידים והסמכויות ביניהם, שיפור יכולות התכנון והביצוע הממשלתיות וחיזוק ההון האנושי בשירות הציבורי.

2 רפורמות מבניות לחיזוק הממשל ויכולת הביצוע

רפורמות שנועדו לשפר את איכות הממשל, היציבות הפוליטית ויכולת הביצוע של המדינה לאורך זמן:

- **רפורמות פוליטיות ומבניות.** תיקון שיטת הבחירות באופן שישפר את הייצוגיות והאחריות של נבחרי הציבור ואת יכולתם של האזרחים להשתתף בפוליטיקה; חיזוק היציבות הפוליטית באופן שיגביר את הרציפות בעבודת הממשלה והכְּנסת ויגביר את היכולת של המערכת הפוליטית לתכנן ולהוציא לפועל מדיניות ארוכת טווח לטובת אינטרס ציבורי רחב; וטיוב מנגנוני קבלת ההחלטות בנושאים אזרחיים וביטחוניים.
- **רפורמה בשלטון המקומי.** מעבר ממבנה ריכוזי למבנה מבוזר, גמיש ויעיל יותר, המבוסס על אוטונומיה מקומית, הפחתת רגולציה, ביזור סמכויות והרחבה של יכולת הביצוע של הרשויות המקומיות לצד חיזוק מנגנוני הבקרה והדמוקרטיה המקומית.
- **שינוי סדרי העדיפויות התקציביים והיערכות כלכלית לעתיד.** התאמת תקציב המדינה לאתגרים הביטחוניים, החברתיים והטכנולוגיים של העשורים הקרובים; מאבק ביוקר המחיה; חיזוק מנועי צמיחה; והשקעה בהון אנושי ובתשתיות אזרחיות.

3 רפורמות אופק חברתי לכינון מרקם חברתי ועתיד משותף

רפורמות המבקשות להתמודד עם מגמות עומק המשפיעות על עתידה של ישראל כחברה יהודית ודמוקרטית במאה ה־21:

- **חינוך לדמוקרטיה ולכשירות אזרחית.** החזרת הכשירות האזרחית־דמוקרטית למרכז העשייה החינוכית, באמצעות חיזוק החינוך לערכים דמוקרטיים, אוריינות מדיה, חשיבה ביקורתית ותחושת שותפות אזרחית בקרב כלל תלמידי ישראל.
- **ביטחון הפנים ומשטרת ישראל.** שיקום מערך השיטור וביצור העצמאות המקצועית והממלכתית של המשטרה; חיזוק הביטחון האישי והקהילתי; טיפול אפקטיבי בפשיעה ובאלימות; ושיקום האמון הציבורי בגופי אכיפת החוק.
- **שילוב החברה הערבית בישראל.** קידום מדיניות ארוכת טווח לצמצום פערים; חיזוק החוסן הכלכלי והמוסדי של הרשויות הערביות; שיפור ההשתלבות בתעסוקה ובחינוך; והתמודדות אפקטיבית עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית.
- **היערכות לעידן הבינה המלאכותית.** התאמת שוק העבודה, ההכשרות המקצועיות ומערכת החינוך למציאות הטכנולוגית והכלכלית המשתנה במהירות.

מקום למחשבה

מקום למחשבה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

עו"ד ענת טהון אשכנזי היא מנהלת המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. עבודתה המחקרית והציבורית מתמקדת בקידום השוויון, בדגש על זכויות נשים, בשלטון החוק ובחקר של תהליכי נסיגה דמוקרטית.

פרופ' עמיחי כהן הוא סגן נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה; חבר סגל בפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. תחומי המחקר שלו הם משפט בינלאומי, משפט חוקתי ומשפט הביטחון הלאומי.

יוחנן פלסנר הוא נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה מ־2014. בעל תואר שני במינהל ציבורי עם התמחות בכלכלה פוליטית וביטחון בינלאומי מבי"ס קנדי לממשל באוניברסיטת הרווארד. היה מנהל תוכניות מיוחדות במשרד ראש הממשלה, המנכ"ל הראשון של מפלגת קדימה וחבר כנסת בשנים 2007–2013. בעל מומחיות וניסיון רב בתחומי המדיניות הציבורית ובסוגיות חוקתיות וביטחוניות.

המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il | 2026

לכל נושאי
אתגרי המחר