

# תוכנית שר המשפטים: מתכון לפגיעה ממשית בזכויות האזרחים הפלסטינים בישראל.

ינואר 2023

## נייר עמדה

היחידה למדיניות- מדה אל-כרמל

מדה אל-כרמל



ביום 29.12.2023 קיבלה ממשלת נתניהו את אמון הכנסת. ימים ספורים לאחר השבעת הממשלה החלה להתבהר מגמת השינויים הצפויה. שר המשפטים יריב לוין הכריז ב-4 ינואר על תוכנית לשינוי פניה של מערכת המשפט בישראל ולעיצובה מחדש לפי תפיסת מחנה הימין הדתי הקיצוני.<sup>1</sup>

נייר עמדה זה דן בהשלכות תוכנית שר המשפטים על האזרחים הערבים בישראל, וטוען שנוסף על הפגיעה הקשה בחירויות הפרט ונוסף על ערעור הפרדת הרשויות ועצמאות מערכת המשפט, התוכנית תפגע בייחוד באזרחים הפלסטינים, בשני היבטים: מחד גיסא, היא תקל את יישום המדיניות הממשלתית הגזענית כלפיה ותאפשר לבסס בחקיקה את העליונות היהודית, שפורטה כבר בקווי היסוד של הממשלה; מאידך גיסא, היא תקשה את האפשרות, המוגבלת ממילא, לקבל הגנה מן הרשות השופטת. במקרה של האזרחים הפלסטינים, ייפגעו גם זכויות קולקטיביות אזרחיות ולאומיות, ולא רק זכויות הפרט. מהלך זה ישלים את כוונות הממשלה החדשה לקבע את מעמדה הנחות של האוכלוסייה הפלסטינית וליישם באמצעות מדיניות ממשלתית את תוכן סעיפי חוק הלאום. תוכנית שר המשפטים היא חלק מפרויקט נרחב יותר, שבו מחנה הימין ההתנחלותי פועל להשלים את השתלטותו על מוקדי קבלת ההחלטות בישראל ולקבע את אופייה של המדינה כמדינת היהודים בלבד. כדי להשיג זאת יש לשלוט במערכת המשפט ולהבטיח מערכת משפטית שמרנית שאינה מתערבת בתהליך החקיקה ואינה מבקרת את המדיניות הממשלתית.

## עיקרי התוכנית

שר המשפטים הציג תוכנית הכוללת כמה נושאים, שיישומם ישנה מהותית את מעמדה ותפקידה של מערכת המשפט בכלל של בית המשפט העליון בפרט. להלן עיקרי התוכנית:<sup>2</sup>

- **פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים**: התוכנית מציעה לחוקק חוק פסקת התגברות שבאמצעותו תוכל הכנסת לאשר חוק שנפסל בבג"ץ, ברוב של 61 ח"כים בלבד. זהו רוב קטן יחסית, שיאפשר לקואליציה להתגבר על פסיקת בג"ץ ללא תלות בשיתוף פעולה מצד האופוזיציה. הצעד יגביל עד מאוד את יכולת בג"ץ להתערב ולפסול חוקים או סעיפים אם יהיו מנוגדים לחוקי יסוד. המטרה היא לבטל את האקטיביזם השיפוטי וליצור בית משפט שמרני, לאף שמאז חקיקת חוקי היסוד באמצע שנות התשעים התערב בג"ץ בביטול 22 חוקים וסעיפי חוקים בלבד.
- **הגבלת בג"ץ מלהתערב בחוקי יסוד**: לויין מבקש לוודא שבג"ץ לא יוכל להתערב בחוקי יסוד. לפי תוכניתו ייערכו הדיונים בבג"ץ בחוקים רק בהרכב מלא של 15 שופטים, וכדי לפסול חוק יידרש רוב מיוחד.
- **ביטול עילת הסבירות**: עילת הסבירות משמשת את בתי המשפט לפסילת פעולה מינהלית בטענה שהיא בלתי סבירה. משמעות הביטול היא צמצום ניכר של מתחם הביקורת השיפוטי על החלטות השלטון.

<sup>1</sup> פרידסון, יעל. (2023, ינואר 4). לויין: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים. [הארץ](#).  
<sup>2</sup> פרידסון, יעל; שפיגל נעה. (2023, ינואר 5). מהי התוכנית לשינוי מערכת המשפט ומתי היא תצא לפועל? "הארץ" מסביר. [הארץ](#).

- **שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים** : שר המשפטים מבקש לשנות את הרכב הוועדה לבחירת שופטים באופן שיצמצם את כוחם של נציגי בית המשפט העליון בה, ויגדיל את זה של הפוליטיקאים. לפי התוכנית, מספר החברים בוועדה יגדל מ-9 ל-11, ויכלול "ייצוג שווה לכל הרשויות". שני הנציגים של לשכת עורכי הדין יוחלפו בנציגי ציבור שיבחר שר המשפטים, וכך תגדל השפעתו של השר על זהות השופטים שימונו. הגדלת מספר החברים בוועדה תשלול מהשופטים את היכולת לבלום מינויים. לפי התוכנית, מועמדים לשיפוט בעליון יעברו שימוע פומבי בכנסת.
- **ביטול שיטת הסניוריטי** : שיטת הסניוריטי תבוטל, ומינויו של נשיא בית המשפט העליון יתבצע על ידי הממשלה. הממשלה אף תוכל למנות לבית המשפט העליון נשיא חיצוני, שמעולם לא ישב בבג"ץ קודם לכן.
- **שינוי במעמדם של היועצים המשפטיים** : משרות היועצים המשפטיים לממשלה יהפכו למשרות אמון של השרים.

## השלכות התוכנית

שר המשפטים לוי הציג את תוכניתו במסיבת העיתונאים באומרו: "המהפכה החוקתית וההתערבות ההולכת וגדלה של מערכת המשפט בהחלטות הממשלה ובחקיקת הכנסת דרדרו את האמון במערכת המשפט לשפל מסוכן, הביאו לאובדן המשילות ולפגיעה קשה בדמוקרטיה. אנחנו הולכים לקלפי, מצביעים, בוחרים, אבל פעם אחר פעם אנשים שלא בחרנו מחליטים עבורנו".<sup>3</sup>

אמירתו של לוי מבהירה את הכוונות מאחורי התוכנית. לוי, כמו שאר נציגי מחנה הימין ההתנחלותי-דתי, פועלים מתוך תפיסה שהם אינם יכולים עדיין ליישם באופן מלא וחופשי את התמיכה הרחבה שלה הם זוכים בחברה הישראלית, ואין ביכולתם עדיין לממש את האידיאולוגיה ואת המדיניות שבהן הם אווזים ללא מעצורים והפרעות. מחנה הימין שואף להשלים את ההשתלטות על תהליך קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות ולקבוע את אופיין של החברה ושל המדינה כך שיתאים ליהודים בלבד; מחנה זה פועל לקבלת יד חופשית ללא שום מגבלות במדיניות כלפי האזרחים הפלסטינים וכלפי הכיבוש. הימין משוכנע שאחד החסמים העיקריים לשליטה המיוחלת הוא מערכת המשפט, בייחוד בית המשפט העליון. היטיב לתאר זאת ארז תדמור בספרו "מדוע אתה מצביע ימין ומקבל שמאל?", שנכתב בשנת 2017, ובו טען כי "במסגרת האקטיביזם השיפוטי, ניכס לעצמו בית המשפט העליון סמכויות שלא הוקנו לו בחוק, הכריז על מהפכה חוקתית, הגדיר עצמו כמפרש האולטימטיבי של המהפכה הזו, והפך את עצמו לגוף עליון על פני הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, תוך רמיסת של עיקרון הפרדת הרשויות ושל משטר איזונים" (עמ' 46). כנראה שהקואליציה הנוכחית משוכנעת שזו העת לממש את ההגמוניה ללא הפרעה ולקבע את מעמדה הנחות של האוכלוסייה הפלסטינית.

<sup>3</sup> פרידסון, יעל. (2023, ינואר 4). לוי: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים. [הארץ](#).

תוכנית שר המשפטים זכתה לתגובות נוקבות מצד המערכת המשפטית, ארגוני זכויות אדם והאופוזיציה בכנסת. רבים הביעו דאגה לעתיד מערכת המשפט, להפרדת הרשויות וליכולתה של מערכת המשפט לתפקד תחת האילוצים החדשים אם יאושרו. הביקורת נגעה בחלקה לרצונו של בנימין נתניהו לשנות את מערכת המשפט כדי לשלוט במשפטו ולחמוק מעונש, וכן לרצון להבטיח את מינויו של אריה דרעי כשר בניגוד להסכם הטיעון שחתם עליו רק לפני כשנה. אחרים טענו ש"השינויים במערכת המשפט יהפכו את הממשלה לחסרת מעצורים"<sup>4</sup>. המשפטנית סוזי נבות כתבה ש"פסקת ההתגברות, ביטול עילת הסבירות, חוק היועמ"שים ויתר היוזמות מבשרות את מות הממלכתיות וסוללות את הדרך לשחיתות שלטונית ולפגיעה בזכויות אזרח"<sup>5</sup>. נשיאת בית המשפט העליון אף רואה בתוכנית הצהרת מלחמה ומהפכה על שלטון החוק בישראל. הנשיאה חיות אמרה "למרבה הצנינות, הוגי התוכנית מכנים אותה תוכנית 'לתיקון' מערכת המשפט. אני אומרת – זו תוכנית לריסוק מערכת המשפט. היא מיועדת להנחית מכה אנושה על עצמאותה ואי-תלותה של הרשות השופטת ולהפוך אותה לרשות שותקת. ככל שתוכנית השינויים שהוצגה תתממש, תיזכר שנת ה-75 כשנה שבה נפגעה זהותה הדמוקרטית של המדינה פגיעה אנושה [...] התוכנית הרעה הזו תשנה את זהות המדינה לבלי הכר"<sup>6</sup>.

הסכנות המתוארות בביקורת היוצאת נגד תוכנית שר המשפטים, תקפות גם להשפעת התוכנית על החברה הפלסטינית בישראל. אך משפט נתניהו, דיכוי חירויות הפרט, הדאגה לדמוקרטיה הפרוצדורלית והפרדת הרשויות – אינם ממצים את הפגיעה הצפויה באוכלוסייה הפלסטינית בישראל. קשה לטעון שמערכת המשפט בכלל, או בית המשפט העליון בפרט, נתנו מזור לאזרחים הפלסטינים בישראל, בסוגיות מרכזיות ובתביעות קולקטיביות במהלך השנים, כגון חוק הלאום, חוק האזרחות, הפקעת קרקעות, חוק ועדות הקבלה. עם זאת, התוכנית תחמיר את המצב ותפגע קשות ביכולתם של האזרחים הערבים, המוגבלת ממילא, לפעול בזירה המשפטית והפוליטית נגד הגזענות, האפליה והדיכוי, הן ברמת הפרט והן ברמת הכלל, הן בתחום האזרחי הכלכלי-חברתי והן בתחום הלאומי. הממשלה תוכל לממש את קווי היסוד ללא יכולת התערבות מצד מערכת המשפט.

קווי היסוד של הממשלה חושפים את הנושאים שבהם ייפגעו קשות ובמישרין האזרחים הפלסטינים. נייר עמדה, שפרסם מדה אל-כרמל בדצמבר האחרון, תיאר את השלכות הממשלה החדשה על האזרחים הפלסטינים והסיק, ש"הקואליציה החדשה תפעל להגביל את שולי הדמוקרטיה, המצומצמים ממילא, ולהגדיל את מינון הגזענות כלפי החברה הערבית, בייחוד הגברת העוינות והדיכוי המשטרתי; הגבלת חירויות פרט; הגבלת הרשות השופטת; ציוניזציה של מערכת החינוך, ועבות את הזהות היהודית-לאומית של ישראל, ותצמצם את הכלים לפעילות פוליטית העומדים לרשות האזרחים הפלסטינים"<sup>7</sup>. נייר עמדה שפרסם ארגון עדאלה מונה את התחומים הללו וטוען ש"קווי היסוד וההסכמים הקואליציוניים מראים שכוונת הממשלה להעמיק, למסד ולבסס בחקיקה את העליונות היהודית וההפרדה הגזעית

<sup>4</sup> וורטר, יוסי. (ינואר 2023). יריב לוי לא הציג "רפורמות", זו היתה הפיכה בשידור חי. [הארץ](#).  
<sup>5</sup> נבות, סוזי. (ינואר 2023). הרפורמה המשפטית של יריב לוי: מספר הקסם 61 יקנה לשלטון כוח בלתי מוגבל. [המכון הישראלי לדמוקרטיה](#).  
<sup>6</sup> חיות אסתר. (ינואר 2023). התוכנית הרעה הזו תשנה את זהות המדינה לבלי הכר. [הנסיח המלא של הנאום באתר הארץ](#).  
<sup>7</sup> נייר עמדה. (דצמבר 2022). השלכות ממשלת נתניהו השישית על האזרחים הערבים. [מדה אל-כרמל](#).

כעקרונות מנחים של המשטר בישראל<sup>8</sup>. מרכז מוסאוא מבהיר שההסכמים הקואליציוניים יעמיקו את האפליה ואת הגזענות כלפי האזרחים הערבים בישראל.<sup>9</sup> אפשר לצפות אפוא שהממשלה תפעל נגד האוכלוסייה הפלסטינית כמעט בכל התחומים, ובעיקר בנושאים האלה:

- **הגברת העוינות מצד המשטרה כלפי האזרחים הפלסטינים**: כוונות הממשלה, לפי ארגון עדאלה, הן להנהיג שיטור "מוגזע" ולבטל את מסקנות ועדת אור. ההסכם הקואליציוני מסמן במפורש את אזרחי ישראל הפלסטינים כ"איום אסטרטגי". בין היתר נקבע בהסכם כי הממשלה תקבל בתוך 60 יום החלטה "על מערכה לאומית כוללת להשבת הביטחון האישי ברחבי ישראל", הכוללת את "מיגור הפשיעה הלאומנית" ו"בניין כוח" שנועד להתמודד עם "האיום האסטרטגי של חזית פנימית בעת המערכה".<sup>10</sup>
- **יצירת שיטור נפרד לחברה הפלסטינית**: האגודה לזכויות האזרח הביעה דאגה מכך "שהממשלה עלולה לנצל את משבר הפשיעה וחוסר הביטחון האישי בחברה הערבית כדי להגביר את שיטור היתר בחברה הערבית, להכניס שיטות שיטור חדשות או לערב את שב"כ בשיטור בחברה הערבית. בכך תפתח הדרך לשליטה חסרת תקדים של המשטרה, בפרט על תושבי היישובים הבדואיים בנגב והערבים המעורבות".<sup>11</sup> דהיינו שיטור מיוחד לחברה הפלסטינית, התערבות השב"כ ורדיפה פוליטית בכיסוי ביטחוני משטרתי. כל זה אגב הגבלת יכולת האזרחים הפלסטינים וארגוני זכויות אדם לפנות לערכאות משפטיות לבג"ץ כמוצע בתוכנית שר המשפטים.
- **שינוי הוראות הפתיחה באש**: השר בן גביר הצהיר פעמים מספר על הכוונה לשנות את הוראות הפתיחה באש ולגבות "שוטרים ולוחמים" בפעילות מבצעית. דהיינו קיים פוטנציאל לעלייה במספר הנפגעים מקרב האזרחים הפלסטינים מאש המשטרה. תוכנית השר לזין תקשה עוד יותר את הפנייה לבתי המשפט במקרים דומים בעתיד.
- **שלילת אזרחות לפלסטינים**: ב-11 בינואר אישרה הכנסת בקריאה טרומית את הצעת החוק לשלילת אזרחות לפלסטינים המואשמים כהגדרת ההצעה בטרור, צעד המנוגד לחוק הבינלאומי. גם במקרה זה יימנע מהאזרחים לפנות לערכאות משפטיות, אם אכן תהיה לכנסת האפשרות לעקוף את החלטת בית המשפט.
- **ייחוד הנגב והגליל**: בן גביר הוא השר הממונה על "פיתוח הנגב והגליל", מונח מכובס לייחוד הנגב והגליל. בן גביר צפוי ליישם מדיניות שמטרתה פיתוח והרחבה של היישובים היהודיים בלבד וימנע את יכולת הפיתוח מהיישובים הערביים, בנגב ובגליל. כנגד אפליה כזו יהיה כמעט בלתי יעיל לפנות לערכאות משפטיות.
- **זיכוי זהותם של האזרחים הפלסטינים**: השר בן גביר יפעל לדכא את זהותם ואת שייכותם של האזרחים הפלסטינים. השר כבר הורה, בניגוד לחוק, למנוע הנפת דגל פלסטין במקומות ציבוריים.

<sup>8</sup> נייר עמדה, (ינואר, 2023), מפת הדרכים להעמקת משטר של עליונות יהודית. [ארגון עדאלה](#).  
<sup>9</sup> נייר עמדה (ינואר, 2023). ההסכמים הקואליציוניים יעמיקו את הכיבוש, האפליה והגזענות נגד האזרחים הערבים. [מרכז מוסאוא](#).

<sup>10</sup> ארגון עדאלה, הערה 8.

<sup>11</sup> נייר עמדה. (דצמבר, 2022), מפת האיומים על הדמוקרטיה בישראל: איומים על החברה הערבית-פלסטינית בתוך ישראל. [האגודה לזכויות האזרח](#).

- **אפליה מובנית בתוכני משרד החינוך** : צפוי שהאפליה במערכת החינוך תגבר וכי השליטה בתוכני התוכניות החינוך תהודק, בייחוד בתוכניות חינוך לא פורמלי תחת השגחתו של סגן השר אבי מעוז, יו"ר מפלגת נועם.
  - **תיקון סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת** : הממשלה התחייבה לפעול לתיקון סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת כדי למנוע אפשרות עתידית של פסילת מועמדים יהודים על רקע התבטאויות ופעולות גזעניות, המכוונת בעיקר נגד האזרחים הפלסטינים. גם במקרה זה בג"ץ לא יכול לפסול מועמדים שדוגלים בגזענות. עם זאת, לפי האגודה לזכויות האזרח, קיים חשש שהממשלה החדשה תנסה לשנות את התהליך של פסילת מפלגות ולהסיר ממנו את הפיקוח השיפוטי, צעד שיסלול את הדרך לשלילת ייצוג פוליטי מחלקים גדולים בחברה הערבית. הדבר מדאיג במיוחד נוכח הכוונה להעביר את פסקת ההתגברות ואת חוק יסוד: החקיקה (שיאסור על ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד), אשר ינטרלו את יכולתו של בית המשפט העליון להתערב בחקיקה מסוג זה.
  - **צמצום מסגרות התקציב** : הגברת האפליה בתקציבים לרשויות מקומיות ערביות, למערכת החינוך הערבית, וצמצום מסגרת התקציב של התוכנית תקדם 550, כעולה מקווי היסוד. הממשל יפנה תקציבים מתוכנית זו ליישובים יהודיים.
  - **הכנעת התרבות לערכי הימין הקיצוני** : פיקוח נוקשה בתחום התרבות שמטרתו להכניע את התרבות לערכי הימין הקיצוני וציוניזציה של התכנים. סנונית למגמה זו ראינו לאחרונה, כאשר הורה שר התרבות מיקי זוהר לבטל תקציבים לפעילות תרבותית שאינה עולה בקנה אחד עם הנרטיב הציוני, וביקש להשיב התמיכה שניתנה לסרט "שני ילדים ביום", של דוד וקסמן העוסק במעצרי קטינים בשטחים ולטענתו "מצגיג את חיילי צה"ל כפוגעים בילדים ומחבלים מוצגים כקורבנות"<sup>12</sup>.
  - **ציוניזציה של מערכת החינוך הערבית** : מאמץ לציוניזציה של מערכת החינוך הערבית, בייחוד לאחר מינוי אבי מעוז אחראי על תוכניות החינוך הלא פורמליות; הקמת רשויות לחיזוק הזהות היהודית והלאומית בניהול מפלגת הציונות הדתית.
- פגיעה במעמד מערכת המשפט ובית המשפט העליון עלולה להצר עוד יותר את זכויות האזרחים הפלסטינים, הכלכליות, החברתיות והפוליטיות, ותגביל את זכות העמידה של האזרחים הפלסטינים בפני בג"ץ. צמצום יכולת בג"ץ לבקר את תהליך החקיקה יקל עוד יותר חקיקת חוקים גזעניים ומפלים; מינוי פוליטי של השופטים יעבה את מערכת בתי המשפט בשופטים נאמנים למחנה הימין; מינוי שופטים ערבים ייפגע מאוד, וייבחרו שופטים לפי מבחני נאמנות למחנה הימין במקום בהתאם ליכולות. כך ינסה הימין להשלים את ההגמוניה על החברה ולשלוט בקבלת החלטות ובמוסדות המשטר. מציאות זו עלולה לשנות מן היסוד את כללי המשחק הפוליטי של הפלסטינים בישראל.

<sup>12</sup> בן נון, שגיאה. (2023, ינואר 10). השר מיקי זוהר מבקש לשלול תקציב שכבר הועבר לסרט על מעצרי ילדים בשטחים. [וואלה](#).

## סיכום

מערכת המשפט בכלל, ובית המשפט העליון בפרט, לא עמדו לצידה של האוכלוסייה העברית בסוגיות מהותיות קולקטיביות, כגון חוק הלאום, חוק האזרחות, הפקעת קרקעות וחוק ועדות הקבלה. עם זאת, פגיעה במערכת המשפט, אילוף בית המשפט העליון ופוליטיזציה במינוי השופטים – עלולים לפגוע עוד יותר באזרחים הפלסטינים בישראל, נוסף על דיכוי חירויות הפרט והשלמת השתלטות הימין על מערכת קבלת ההחלטות ועל עיצוב המדיניות בישראל.

התדרדרות זו לא הגיחה באופן פתאומי, והיא ממשיכה תהליך שהחל לפני שני עשורים. כך למשל התגאתה שרת המשפטים לשעבר איילת שקד ב-2015 בכך שהצליחה למנות שופטים שמרנים לבית המשפט העליון, והימין כבר הצליח לשנות את הכלכלה, להרתיע את האקדמיה, להקים ארגונים חוץ-פרלמנטריים המתפקדים כשומר סף ולשנות את פני התקשורת ואת התרבות הפוליטית בכללותה. מפלגות האופוזיציה כיום, שתקו בעבר לנוכח גילויי גזענות ואפליה כלפי האזרחים הפלסטינים והכיבוש, ואף היו פעמים רבות שותפות למדיניות זו. אופוזיציה זו עדה עתה לסכנת השתלטות הימין על כל מוקדי קבלת ההחלטות ובייחוד על "המבצר האחרון", הלוא הוא מערכת המשפט, שניצבת עתה בעין הסערה. שרידי הזרמים הליברליים והשמאל הציוני אמורים להבין כעת שאין לחלק את הדמוקרטיה, ואי-אפשר לשמור על משטר "יהודי דמוקרטי" אלא באמצעות כלים לא דמוקרטיים. מחנה הימין עיבה מאוד את הערכים היהודיים ורידד עד דק את התוכן הדמוקרטי לאורך שנים, בשתיקה ובכניעה של המחנה הנגדי. נותר עתה להציע מודל אלטרנטיבי, דמוקרטי מהותי לכלל האזרחים כדי לעמוד מול השתלטות הימין ההתנחלותי על כל מוקדי קבלת ההחלטות. כך ייתכן שאפשר יהיה לבלום את הפגיעה העתידית באזרחים הפלסטינים ובשולי הדמוקרטיה הדקים, ולשמר את שרידי חירויות הפרט ומערכת המשפט.